

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 20, nº 1

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276 (impressa)

Revista publicada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública
Coordenadoria dos Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa
Universidade Estadual de Campinas



Editora: Rachel Meneguello
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas

Editora Assistente: Fabíola Brigante Del Porto
Secretaria e Produção Técnica: Regina Celi de Sales Ferreira

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

Aníbal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

Charles Pessanha
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fábio Wanderley Reis
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

Leôncio Martins Rodrigues Netto
Departamento de Ciência Política
Universidade de Campinas
e Universidade de São Paulo

Lúcia Mercês de Avelar
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília
e Universidade de Campinas

Marcello Baquero
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Maria Laura Tagina
Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

Marcus Faria Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade Estadual do Rio de Janeiro
(in memoriam)

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

Mônica Mata Machado de Castro
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Víctor Manuel Durand Ponte
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México

Publicação indexada no *Sociological Abstracts*; *HAPI (Hispanic American Periodicals Index)*; *IBSS (International Bibliography of the Social Sciences)*; *HLAS (Handbook of Latin American Studies)*; *SciELO*; *RedALyC*; *EBSCO*; *CLASE- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades*; *DOAJ- Directory of Open Access*; *LATINDEX*, *Pro Quest*

ROP é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta à submissão de artigos científicos. 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. As normas para submissão de artigos estão em <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/revistas.php> ou no verso da contracapa deste volume.

Endereço para submissão de artigos:
opcesop@unicamp.br

Para entrar em contato:
opsecret@unicamp.br

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

Universidade Estadual de Campinas, Cidade Universitária "Zeferino Vaz", CESOP, Rua Cora Coralina s/n
Campinas - São Paulo - CEP: 13083-896 Brasil
tel.: (+55) 19-3521-7093/fax: (+55) 19-3289-4309

visite a ROP em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/revistas>
www.scielo.br/op



Apoio:



Ministério da Educação

Ministério da Ciência e Tecnologia



Tiragem
300 exemplares

OPINIÃO PÚBLICA

Abril de 2014

Vol. 20, nº 1

ISSN 0104-6276

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno das eleições presidenciais de 2010</i> Lucio Rennó Barry Ames	01
<i>Candidatos corruptos são punidos? Accountability na eleição brasileira de 2006</i> Mônica Mata Machado de Castro Felipe Nunes	26
<i>Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010</i> Renato Monseff Perissinotto Luciana Fernandes Veiga	49
<i>Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010</i> Paulo Magalhães Araújo	67
<i>Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil</i> Debora Rezende de Almeida	96
<i>Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta</i> Luis Felipe Miguel	118
<i>O 'mau desempenho' de Lugo: gênero, religião e contramovimento na última destituição presidencial paraguaia</i> José Szwako	132



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 20, nº 1 p.001-155
Abril de 2014
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 20, nº 1, Abril de 2014 – Campinas: CESOP, 2014.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 0104-6276 (versão impressa)

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

PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno das eleições presidenciais de 2010

Lucio Rennó

Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília

Barry Ames

Departamento de Ciência Política
Universidade de Pittsburgh

Resumo: Neste artigo investigamos os padrões de volatilidade eleitoral, em nível individual, nas eleições presidenciais de 2010 com o objetivo de explicar a mudança de intenção de votos antes do primeiro turno entre os candidatos José Serra, Marina Silva e Dilma Rousseff. Damos ênfase ao papel das percepções sobre corrupção e sobre o aborto para entendermos o resultado final do primeiro turno das eleições. Para tanto, utilizamos o Estudo de Painele Eleitoral Brasileiro (EPEB), que conta com três ondas de entrevistas com a mesma amostra probabilística de eleitores brasileiros, representativa nacionalmente, e que permite aferir como os eleitores mudaram de opinião durante a campanha eleitoral. Os resultados indicam que os escândalos de corrupção, mais do que a discussão sobre aborto, estimularam uma perda de votos em Dilma Rousseff.

Palavras-chave: volatilidade eleitoral; estudo de painel; voto; eleições presidenciais

Abstract: In this paper we investigate the patterns of electoral volatility, at the individual level, in the 2010 Brazilian presidential elections. We explain variation in vote intention before the first round between candidates José Serra, Marina Silva, and Dilma Rousseff. A special emphasis is given to the effects of perceptions of corruption and abortion, two hot campaign issues, to explain the final result of the first round. The analysis is based on the first Brazilian Electoral Panel Study (BEPS), which has three waves of interviews with the same nationally representative sample, allowing for measures of how voters changed their minds during the electoral campaign. Results indicate that perceptions about corruption, primed by the eruption of corruption scandals, more than the debate on abortion, stimulated a loss of votes for Dilma Rousseff.

Keywords: electoral volatility; panel study; vote; presidential elections

"The definition of ambivalence is watching your mother-in-law drive over a cliff in your new Cadillac."¹

David Mamet

Introdução²

O purgatório, segundo a fé católica, é um lugar ou condição de penitência e sofrimento temporário devido a pecados veniais cometidos. Trata-se de uma situação transitória que acomete aos que tiveram alguma falha, não tão grave que os condene a arder eternamente no mármore incandescente do inferno, mas que tampouco permite o júbilo do paraíso. É um estado intermediário, de agonia e incerteza, mas com esperança de perdão e superação.

Qualquer semelhança com o vivido pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nas vésperas das eleições gerais em primeiro turno nos pleitos de 2006 e 2010 não é mera coincidência. Marcada por escândalos, avidamente buscados e retratados pela mídia e profundamente desejados e explorados pelos partidos de oposição, a véspera de primeiro turno no Brasil tornou-se momento de instabilidade, incerteza e dor para os petistas. Para ainda melhor demarcar esse momento de punição, a redenção vem em seguida, através das urnas, no turno seguinte, representada por vitória com maioria confortável em campanha eleitoral menos conturbada. Podemos afirmar que o "fôlego" dos escândalos é curto, tendo efeito reduzido no resultado do segundo turno. Não obstante, esse período assemelha-se a um purgatório eleitoral do PT.

Assim, o que passa a ser instigante no estudo de eleições presidenciais no Brasil é explorar os determinantes do desfecho do primeiro turno, quando o grau de incerteza e volatilidade eleitoral parecem ser mais consequenciais para o resultado do pleito. No Brasil, é no primeiro turno que se tem desenrolado toda a ação que torna períodos eleitorais emocionantes.

Se não, vejamos. As últimas eleições presidenciais foram marcadas por flutuações nas intenções de voto de uma parcela da população, principalmente na reta final do primeiro turno, gerando incerteza sobre a vitória do PT que se desenhava desde o começo da campanha. A reta final desse turno, normalmente as duas semanas anteriores ao dia da eleição, são de grande ambiguidade e indecisão eleitoral, impingidas por questões eleitorais de curto prazo, como escândalos, que colocam em xeque a liderança do PT nas pesquisas de intenção de voto e sua provável vitória já no primeiro turno. Se levarmos em conta a natureza dos pecados cometidos: envolvimento em escândalos de corrupção em 2006 e 2010 e questões associadas a temas religiosos, como o aborto, em 2010, a analogia religiosa é ainda mais adequada.

Baseados nos padrões encontrados em 2006 e 2010 é bastante razoável supor que essa tendência poderá se repetir em eleições presidenciais futuras. Ou seja, estamos diante de uma situação recorrente no passado recente e que pode perdurar como característica definidora da disputa eleitoral entre oposição e situação no Brasil. Será que estamos fadados a disputas entre um governo de sucesso

¹ Tradução livre dos autores: "A definição de ambivalência é ver sua sogra cair em um penhasco dirigindo o teu Cadillac novo."

² Versões preliminares deste artigo foram apresentadas na Universidade de Austin, Texas, no GT Comportamento Político do 36º Encontro Anual da Anpocs, Águas de Lindoia, 21 a 25 de outubro de 2012, e no 7º Encontro da Associação Latinoamericana de Ciência Política, Bogotá, Colômbia, 25-27 Setembro de 2013. Agradecemos aos pertinentes comentários de colegas, especialmente a Wendy Hunter, Kenneth Greene, Mathieu Turgeon, Juan Carlos Rodriguez Raga e Miguel Garcia.

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

econômico e social enfrentando uma oposição que se agarra às acusações de corrupção como último suspiro de chance eleitoral?

Uma coisa é certa; as campanhas eleitorais no Brasil amplificam a ambivalência eleitoral. Cidadãos, que se veem pressionados por opiniões e valores contraditórios, sendo estes enquadrados de maneira conflituosa por candidaturas adversárias, passam a oscilar mais em suas intenções de voto. O conceito de ambivalência atitudinal, que introduziremos aqui para entender o processo eleitoral brasileiro, pode auxiliar a esclarecer as escolhas recalcitrantes de eleitores no período que antecede as eleições.

Em democracias onde as lealdades partidárias e ideológicas de longo prazo são mais fluidas (portanto, nem de tão longo prazo assim) o espaço para ambivalência pode ser ainda maior. Nesses casos, os eleitores estão mais livres de amarras ideológicas e partidárias, permitindo que outros elementos de avaliação de candidatos e governos possam também ser influentes. Não descartamos que alguns partidos, principalmente o PT, afetam as escolhas eleitorais (CARREIRÃO E BARBETTA, 2004). Mas, argumentamos que outros fatores, principalmente relacionados a diferentes dimensões da avaliação retrospectiva do desempenho de representantes ganham mais relevância (RENNÓ, 2007; 2011).

É importante ressaltar que tal ambivalência deve-se a pressões cruzadas a que eleitores estão expostos e isso não é algo incomum em qualquer democracia. Contudo, certos públicos como os que não têm lealdades de longo prazo profundamente enraizadas, estão mais sujeitos aos efeitos, às vezes contraditórios, às vezes de reforço (GREENE, 2011), das múltiplas dimensões da avaliação retrospectiva de políticos.

Rennó (2007; 2011), seguindo Fiorina, ressalta que eleitores utilizam diversos critérios avaliativos retrospectivos para julgarem seus representantes na hora do voto. No Brasil, desempenho no gerenciamento da economia e envolvimento em escândalos de corrupção têm sido dois dos mais comuns. Por sua vez, eleitores ditos independentes (sem identificação partidária) estão mais livres para escolherem quais elementos empregar para responsabilizar seus representantes e podem, de fato, punir e premiar baseados em critérios objetivos. Assim, a imputação de responsabilidade pode ser mais efetiva em ambientes onde determinantes de longo prazo do voto sejam menos influentes. Obviamente esta é uma pergunta de natureza comparada, que exige outro tipo de desenho de pesquisa para ser respondida. Mas, de qualquer forma, o estudo do caso brasileiro, a partir dessa ótica, é um primeiro passo em tal direção. Ou seja, há algo de positivo na dita fragilidade dos partidos em influenciar as escolhas eleitorais dos cidadãos. Na ausência de partidos, os eleitores podem passar a votar baseados em outros fatores, como avaliação de desempenho, envolvimento em escândalos e visões sobre os temas de campanha (*issues*).

É a essas inquietações teóricas, e suas implicações empíricas à luz do caso brasileiro, que este artigo se dedica, utilizando um banco de dados original e exclusivo para analisar longitudinalmente as intenções de voto dos eleitores e, portanto, sua volatilidade durante uma mesma campanha eleitoral. O Estudo de Painel Eleitoral Brasileiro (EPEB) de 2010, constituído por três ondas de entrevistas com a mesma amostra representativa da população de eleitores e com cobertura nacional, incluindo zonas urbanas e rurais, oferece a oportunidade perfeita para modelarmos os efeitos de pressões cruzadas sobre a mudança de intenção de voto (AMES et al, 2013). O EPEB foi conduzido em abril, setembro e

novembro de 2010 por todo o Brasil e coletou 4611 entrevistas. A primeira onda realizou 2452 entrevistas e foi parte do Barômetro das Américas. A segunda rodada de entrevistas contabilizou 908 entrevistados e a última, em novembro, após o segundo turno, contou com 1221 entrevistas. Esse é o primeiro banco de dados de painel com amostra nacional realizado com intuito acadêmico no Brasil³. Assim, podemos investigar os fatores que levam eleitores a mudarem sua intenção de voto de um momento da eleição para outro. Mais especificamente, podemos avaliar o que o período de purgatório eleitoral custou em votos ao PT e quais pecados (ou melhor, determinantes eleitorais) foram mais graves para gerar tal punição.

O artigo procede em algumas etapas. A seguir, discutimos a literatura sobre voto no Brasil, apontando para as principais explicações sobre o que motiva eleitores a escolherem seus candidatos e, mais importante, a mudarem suas intenções de voto. A ênfase será na literatura sobre volatilidade eleitoral medida em nível individual. Cabe adiantar que há poucos estudos sobre mudança de preferência eleitoral no Brasil, devido, principalmente à escassez de bancos de dados de painel. Assim, o presente artigo supre essa lacuna na literatura. Exploraremos também o conceito de ambivalência atitudinal, como uma forma de entendermos os desafios a que estão expostos os brasileiros na hora de escolherem seu presidente. A discussão teórica será ilustrada pelas particularidades do pleito de 2010, a fim de melhor instruir as hipóteses que serão testadas no artigo. Em seguida, será apresentado o banco de dados, serão descritas suas principais características e alguns dos padrões de oscilação nas intenções de voto durante o ano de 2010. Também serão testadas as hipóteses usando técnicas estatísticas multivariadas apropriadas para a estimação de um modelo dinâmico sobre variação individual das intenções de voto. Por último, serão apresentadas as conclusões gerais e uma discussão sobre como o caso brasileiro contribui para pensarmos teoricamente acerca da ambivalência eleitoral.

Volatilidade eleitoral, ambivalência e seus determinantes

O estudo da volatilidade eleitoral tem duas grandes vertentes. Uma explora a instabilidade do voto em nível agregado e enfoca os partidos políticos (MAINWARING e SCULLY 1995; ROBERTS e WIBBELS, 1999; PERES, RICCI e RENNÓ; 2011). Essa literatura analisa os resultados de eleições a partir das votações recebidas por partidos em eleições subsequentes e define volatilidade como mudanças nesses padrões de votação. Segundo Mainwaring, quanto mais instável ou volátil for a votação de um partido, menos institucionalizado ele é. Apesar de extremamente relevante para obtermos um quadro geral do sistema partidário e o que gera instabilidade em nível agregado, essa abordagem nada nos diz sobre o que leva um eleitor a mudar sua intenção de voto durante o pleito eleitoral.

É sobre esse tema, a mudança em nível individual das escolhas eleitorais, que se debruça a segunda grande corrente de estudos sobre a volatilidade eleitoral. Para esse conjunto de trabalhos, o interesse é explicar quais fatores levam um eleitor a mudar sua escolha entre candidatos durante a campanha eleitoral (BAKER, AMES e RENNÓ, 2006; GREENE, 2011; AMES, GARCIA e SMITH, 2012). O enfoque predominante desses estudos, todavia, é no contexto político e social em que o eleitor está inserido. Ou seja, a sua rede próxima de debatedores políticos, o ambiente político no local de moradia, a cobertura

³ Participaram da coordenação do projeto, além dos autores do artigo, Cesar Zucco, David Samuels, Amy E. Smith e Fabiana Machado. Para obtenção de mais detalhes sobre o banco e ter acesso aos dados, veja: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-TN-508>.

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

dos meios de comunicação e a natureza da disputa partidária são os principais determinantes da volatilidade eleitoral em nível individual. A literatura que utiliza dados em painel das opiniões individuais de eleitores enfoca apenas secundariamente como os valores e atitudes dos eleitores e seus dilemas e conflitos internos levam à instabilidade da escolha eleitoral.

É justamente pela ênfase na ambivalência, gerada pelo embate entre valores e percepções contraditórias, que este artigo contribui para a literatura. Assim, voltamos nossa atenção menos para o ambiente externo e mais para o conflito entre valores a fim de explicar a volatilidade eleitoral. Obviamente, não descartamos aqui o papel muito importante gerado pelo ambiente externo, principalmente aquele reinterpretado pelos meios de comunicação e as redes sociais, para aumentar a visibilidade (*priming*) de temas e assim ampliar as oportunidades para ambivalência. Contudo, investigaremos como essas contradições, uma vez ativadas, levam a alterações nas intenções de voto. Será dado destaque, em particular, a alguns fatores-chave: avaliação do desempenho do governo, percepções sobre corrupção como problema nacional e temas de cunho religioso, em particular ativados pela questão do aborto.

Para melhor definirmos as hipóteses de trabalho, cabe visitar o debate sobre ambivalência atitudinal, muito empregado nos Estados Unidos, mas ainda inexplorado no caso brasileiro ou em perspectiva comparada.

Ambivalência atitudinal: definição

Atitudes são definidas como uma posição positiva ou negativa acerca de um objeto (EAGLEY E CHAIKEN, 1993, *apud* CONNER E ARMITAGE, 2008). Contudo, não é incomum que nos deparemos com situações nas quais não temos uma posição definida, firme sobre algo. Podemos simplesmente ser indiferentes à questão, ter incerteza, causada por pouca informação sobre o tema ou ainda podemos ter a convivência de percepções tanto positivas quanto negativas acerca desse tema (*issue*), candidato, partido ou qualquer outro objeto de interesse. Ambivalência atitudinal caracteriza essa última situação. Mais especificamente, ambivalência ou ambiguidade (usaremos esses termos como sinônimos e de forma intercambiável) ocorre quando *não* há polarização atitudinal (presença de atitudes fortes, definidas) e quando atitudes negativas e positivas são expressas simultaneamente sobre um mesmo objeto (CONNER E ARMITAGE, 2008, p. 261). Ou seja, podemos, ao mesmo tempo, gostar de um candidato por um motivo e detestá-lo por outro e isso nos levaria à indecisão.

Vale destacar, a fim de aumentar a clareza conceitual do termo, que a ambivalência atitudinal é diferente de incerteza ou indiferença, pois envolve conflito entre preferências concorrentes (CONNER E ARMITAGE, 2008, p. 262). A incerteza é uma variabilidade temporal das atitudes motivada por falta de informação. Para McGraw et al (2003), incerteza está muito mais associada a quantidade e qualidade da informação detida por um eleitor do que ambivalência entre valores. Refere-se, dessa forma, ao conhecimento e sofisticação política. Quanto mais informação um eleitor tem, menos incerteza apresenta sobre um tema. Não é, portanto, necessariamente uma situação de conflito entre valores ou atitudes ou mesmo de avaliação acerca de um objeto. Trata-se de uma situação de informação incompleta que leva a dúvidas sobre a veracidade de uma afirmação ou posicionamento. Dessa forma, incerteza pode atenuar o efeito da ambivalência, que está associada ao conhecimento sobre diferentes dimensões de um mesmo objeto. Incerteza causada por falta de informação gera instabilidade do comportamento por que esse

eleitor mal-informado pode ser influenciado uma hora por algo ou alguém e outra hora por um fator completamente distinto, sem com isso enfrentar dilemas sobre o conteúdo das informações.

O dilema entre dimensões avaliativas de um mesmo objeto diferencia a ambivalência eleitoral também da indiferença embora compartilhem um resultado comum, como o que ocorre com a incerteza; a instabilidade última da decisão (YOO, 2010; THORNTON, 2011). Como já foi dito, ambivalência ocorre quando o indivíduo tem posições conflituosas acerca de um objeto. Isso é causado por atenção e interesse por aquele objeto, e não por distanciamento e indiferença. Indiferença é a ausência de posição sobre um objeto e é idêntica a uma atitude de neutralidade sobre algo, em que o indivíduo simplesmente não tem posição definida sobre algo. Assim, indiferença pode ser vista como a ausência de uma atitude por desinteresse acerca do tema.

As implicações da indiferença são claras; desinteresse pelo objeto, distanciamento do mesmo e baixos níveis de afeição e cognição. O indivíduo indiferente é bastante distinto daquele que é ambivalente: ele tem menos informação sobre política, se engaja menos em assuntos políticos e tem menos interesse por política (THORNTON, 2011, p.870). Além disso, esses estados atitudinais (ambivalência e indiferença) condicionam o efeito de diferentes atitudes e preferências sobre comportamentos concretos de maneira distinta. Thornton, analisando dados de opinião pública e avaliação de candidatos nos Estados Unidos, encontra que indivíduos indiferentes embasam menos suas avaliações de candidatos em questões partidárias e ideológicas do que aqueles que são ambivalentes (THORNTON, 2011, p.879). Yoo (2010), por sua vez, apresenta evidências de que eleitores ambivalentes são muito mais propensos a votarem do que eleitores indiferentes.

Cabe assinalar que indiferença e incerteza estão claramente associadas à informação política. O indivíduo indiferente se interessa menos por algo e busca menos informação sobre esse objeto, apresentando, conseqüentemente, incerteza sobre a questão. Tendo dito isso, é importante dizer que a incerteza pode ocorrer independentemente da indiferença. Há casos onde nos interessamos por algo mas não nos sentimos à vontade para assumir uma posição firme sobre esse objeto por que nos sentimos desinformados sobre ele. Essa é uma situação de incerteza, mas não de indiferença.

O desafio que se coloca é distinguir empiricamente o que motiva a instabilidade eleitoral, se a ambivalência, atitude mais complexa e informada, ou a indiferença ou incerteza, ambas de natureza mais simples e associadas respectivamente ao desinteresse e ao baixo nível de informação. Na verdade, esses serão os caminhos que seguiremos adiante: se a instabilidade da intenção de voto estiver associada a valores, crenças e opiniões, em eleitores instruídos e sofisticados politicamente, estaremos diante de um cenário de influência da ambivalência eleitoral. Por outro lado, se eleitores desinteressados e desinformados forem mais voláteis, estaremos diante de uma situação de indiferença e incerteza. Cabe frisar, em sendo esse o caso, estaremos diante de um eleitorado que adota processo decisório mais simplista, desinformado e menos guiado por temas e atitudes. Se a situação determinante da mudança de intenção de voto for a ambivalência, estaremos diante de um eleitor que enfrenta processo decisório bem mais complexo e elaborado.

Causas da ambivalência atitudinal

Como surgem atitudes ambivalentes, contraditórias, que colocam o indivíduo frente a um dilema? Conner e Armitage indicam duas principais fontes para ambigüidades. Uma refere-se a

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

contradições entre valores. Ou seja, gostamos ao mesmo tempo de coisas que não são compatíveis. Por exemplo, adoramos tomar cerveja, mas queremos manter uma boa forma física. Encontrar o equilíbrio não é fácil. O ideal seria ter ambos em grande quantidade, mas quando isso não se mostra viável, nos deparamos com uma situação desconfortável.

Valores são crenças enraizadas sobre princípios como justiça, coragem, humanismo, que estruturam atitudes mais concretas sobre temas específicos, como partidos políticos, políticas públicas e candidatos. Por serem muito amplos e sobrepostos, valores podem gerar atitudes mais específicas que estão em contradição. Por exemplo, podemos valorizar igualdade e liberdade, mas há ocasiões onde mais de uma pode representar menos de outra e isso gera confusão sobre o que escolher fazer. Quando enfrentamos dilemas, situações onde temos que decidir entre duas alternativas concorrentes mas igualmente pertinentes, quando valores se sobrepõem e entram em conflito ou estão em uma situação de soma zero, o resultado é a ambivalência atitudinal.

Por exemplo, um eleitor pode valorizar tanto uma ideia de ética na política que é contrária à corrupção e outra que enfatiza o valor do combate à desigualdade e pobreza, indicada por uma boa administração da macroeconomia conjugada a projetos de cunho social. Ambos os valores são centrais para a democracia, associados a conceitos como republicanismo e igualdade. Como escolher quando esses dois fatores são ativados de forma contraditória, conflitiva acerca de um mesmo candidato ou objeto e exigem uma escolha, um posicionamento do eleitor? Não é esse o dilema que parcela relevante da população de eleitores brasileiros se depara quando tem que decidir sobre votar em um candidato que investiu maciçamente em políticas sociais e aumento de renda, por um lado, mas, por outro, se viu envolvido em escândalos de corrupção? Não é esse o caso do PT em 2006 e 2010? Não é a isso que se refere o tradicional bordão da política nacional que soluciona esse conflito: “rouba mas faz?”

Fica claro que a palavra ativar, usada acima, implica em algum evento ou surgimento de elemento externo ao eleitor que estimula a ambivalência. A ocorrência de algum fato que gera interpretações distintas e concorrentes também está na essência da ambivalência atitudinal (CONNER e ARMITAGE, 2008, p. 265). Acesso a informações dissonantes sobre um mesmo objeto pode gerar atitudes distintas sobre esse objeto e ativar diferentes valores e princípios. Assim, é fundamental também entender o enquadramento preponderante dado a um evento para se compreender seu efeito no estímulo à ambivalência.

Novamente, se pensarmos na dinâmica eleitoral brasileira, fica claro que a cobertura enviesada da mídia sobre um evento político pode influenciar eleitores a ativarem certos valores ao invés de outros ou a fazer um uso diferenciado da observação que estão recebendo (GREENE, 2011). Além disso, a disputa política é, quase sempre, permeada por visões opostas e em conflito, ao invés de ser dominada por um único ângulo ou perspectiva. Assim, enquanto um lado acusa, outro se defende e ambos usam argumentos que podem ser críveis. Os argumentos mais convincentes são premiados com o voto. Mas, isso, claramente exige do eleitor esforço para escolher entre os diferentes valores e atitudes ativados

pelos eventos externos. Solucionar problemas gerados pela ambivalência eleitoral é tarefa que muito demanda dos eleitores e representa voto extremamente sofisticado⁴.

Consequências da ambivalência eleitoral

E quais são as consequências da ambivalência, do conflito entre atitudes e valores, para as escolhas individuais? Um óbvio resultado é a instabilidade atitudinal. Eleitores ambivalentes mudam mais de intenção de voto ou identificação partidária por que estão mais abertos a novas influências e informações. Isso também quer dizer que eleitores vivenciando momentos de ambivalência podem ser mais facilmente influenciados por suas redes sociais ou pelos meios de comunicação do que aqueles que têm convicções firmes e definidas. Eleitores mais ambivalentes estão mais abertos a serem convencidos por outros ou por nova informação do que eleitores menos ambivalentes.

O processamento de informações é afetado pelo grau de ambivalência de um cidadão. Eleitores mais convencidos e seguros de uma ideia, acabam por mais comumente enviar o uso da informação para fortalecer suas opiniões e atitudes. Dessa forma, eleitores menos ambivalentes tendem a dar mais ênfase a informações positivas, propositalmente selecionando as informações que usam, visando confirmação de suas atitudes enraizadas sobre certo objeto (candidato ou partido, por exemplo). Por outro lado, maior ambiguidade gera maior ênfase em novas informações, que estimulariam uma correção da atitude ou posição adotada pelo eleitor (THORNTON, 2011). Assim, eleitores ambíguos ou ambivalentes processariam informações negativas e positivas sobre um tema, pesando quais são mais convincentes e usando-as para definir sua posição. Como acesso à informação não ocorre de forma uniformizada no ambiente político, ora favorecendo um ponto de vista, ora favorecendo outro, a escolha, o posicionamento sobre certo tema, também oscila. Por gerar menos confiança, firmeza em uma atitude, ambivalência passa a ser um estímulo a buscar mais informação (abertura informacional) e a mais sistematicamente processar essa informação.

Esse jogo de incentivos externos e conflitos internos se aplica a partidos políticos (GREENE, 2005; KEELE & WOLAK, 2008; CLARKE E MCCUCHEON, 2009; MULLIGAN, 2011), valores e ideologia (HOCHSCHILD, 1981; FELDMAN E ZALLER, 1992; GAINOUS et al, 2008; 2010) e temas, como o aborto (ALVAREZ E BREHM, 1995; CRAIG et al, 2002) e direitos dos homossexuais (CRAIG et al, 2005). Mas, obviamente, há diferenças como a ambivalência se apresenta em cada um. Para nossos fins imediatos, a questão que se coloca, então, é como a ambivalência afeta escolhas eleitorais?

Lavine (2001) é um dos primeiros estudiosos a enfatizar o efeito da ambivalência frente a candidatos e seus efeitos em escolhas eleitorais. Eleições, na visão de Lavine, são momentos especiais para o surgimento de ambivalência, entendida como o uso de considerações conflitivas, contraditórias sobre um objeto, acerca de candidatos (LAVINE, 2001, p.916). Eleições são momentos onde há uma abundância de informações disponíveis, devido ao investimento na campanha eleitoral feito pelos candidatos. Esse cenário expõe eleitores a posições competitivas e díspares e a perspectivas e posições de diversos lados do espectro político. Frente a uma situação como essa, eleitores podem estar mais expostos a situações de ambivalência.

⁴ Não nos referimos aqui a voto sofisticado como estratégico (Cox, 1997), mas sim como um voto raciocinado (*reasoned*), na direção em que falam Lupia e McCubbins (2000) e se referem a votos que refletem a verdadeira opinião pensada, refletida do eleitor.

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

Consequências eleitorais da ambivalência são: 1) maior volatilidade nas escolhas eleitorais, mudar intenção de voto com frequência, e 2) maior demora, retardamento, na escolha eleitoral definitiva (LAVINE, 2001, p.917). O que gera essa instabilidade e adiamento na escolha eleitoral é que eleitores podem estar pressionados por avaliações diferentes do candidato em momentos distintos da campanha. Assim, a maior saliência de um tema em um momento do processo eleitoral e de outro no momento seguinte motiva a oscilação na intenção de voto.

Um exemplo claro é o que nos interessa diretamente aqui: percepções sobre corrupção podem ser realçadas/ativadas pelo enquadramento dado por fontes contextuais de informação a algum evento de campanha, como o surgimento de escândalo de corrupção. O eleitor que leva em consideração questões relacionadas a probidade administrativa, honestidade dos candidatos e ética na política, pode passar a acionar esses valores de forma mais marcante em dado momento da campanha. Se esse mesmo eleitor tem uma avaliação positiva do desempenho econômico e social do candidato envolvido no escândalo, ele passa a vivenciar uma situação de ambivalência atitudinal. A ambivalência, nesse exemplo, é motivada pelo fato de o eleitor valorizar tanto boa administração quanto honestidade e ambos estarem em contradição acerca de um candidato específico. O resultado pode ser volatilidade eleitoral gerada por ambivalência.

É inegável que o ambiente da campanha eleitoral e sua internalização por parte dos eleitores, através do uso de informações políticas, são dimensões-chave para entendermos a ambivalência acerca de candidatos (KEELE E WOLAK, 2008; RUDOLF E POPP, 2007). Campanhas mais competitivas, marcadas por diversidade nas fontes informacionais e no tipo de mensagens veiculadas, na intensidade da pressão social dos grupos e redes sociais dos eleitores e por variações na força dos partidos políticos passam a ser chave para compreender a amplitude contextual para a ambivalência eleitoral. O tipo de informação veiculado e seu viés torna-se chave também para compreendermos em que momento diferentes valores e considerações serão ativadas.

Mas, as características individuais dos eleitores, como sua identidade partidária, preferências ideológicas, nível de escolaridade e de sofisticação política também influenciam o grau de ambivalência vivenciado pelo eleitor. Captar o ambiente externo exige processos sistemáticos de coleta e processamento de informações que, por sua vez, são afetados por predisposições valorativas (RUDOLF E POPP, 2007).

O processo que gera ambivalência é complexo e multifacetado, colocando desafios claros de mensuração. Mas, podemos resumi-lo da seguinte forma: eleitores ambivalentes são aqueles que se envolvem mais claramente em processos complicados de avaliação de candidatos, utilizando fontes diversas de informação, pesando essas informações frente às distintas dimensões valorativas que contribuem na avaliação da informação e cuidadosamente considerando as implicações das novas informações adquiridas frente às já armazenadas (RUDOLF E POPP, 2007, p.566).

Portanto, fatores contextuais e individuais são chave para entendermos variações nos graus de ambivalência. Por sua vez, ambivalência gera mais instabilidade atitudinal, representada no presente caso como volatilidade eleitoral. O próximo passo é adaptar esse debate à realidade brasileira, com ênfase nas eleições de 2010, pensando em hipóteses sobre os fatores que levam eleitores a mudarem suas intenções de voto.

Hipóteses sobre estabilidade e mudança

Para pensarmos nos fatores que levam eleitores a mudarem suas opiniões, temos que considerar quais variáveis são importantes para explicar as escolhas eleitorais dos brasileiros. Há um conjunto de variáveis que vêm recorrentemente sendo testadas como explicações plausíveis para as escolhas eleitorais no Brasil. Adaptaremos sua interpretação rotineira para incorporar a dimensão dinâmica da mudança de escolhas eleitorais em sua aplicação aos dados aqui utilizados. Assim, algumas hipóteses serão acerca de elementos de estabilização das escolhas eleitorais. Outras serão sobre o que leva a mudanças na intenção de voto.

Começamos com os elementos que geram estabilidade da escolha eleitoral, reduzindo assim o espaço para ambiguidade, incerteza e indiferença. Estudos apontam para a importância da simpatia aos principais partidos políticos, como o PT, como sendo uma das principais motivações para a escolha eleitoral (CARREIRÃO e BARBETA, 2004; CARREIRÃO, 2002; CARREIRÃO e KINZO, 2004). Essas afirmações, por sua vez, são colocadas em xeque por outros autores, que afirmam que os partidos têm limitada influência nas eleições (PEREIRA e MUELLER, 2003; PAIVA e TAROUÇO, 2011; BAKER et al, 2006). Em teoria, partidos servem para dar estabilidade e continuidade ao sistema político, aumentando sua previsibilidade. Assim, a filiação partidária do candidato e a simpatia do eleitor por esse partido seriam explicações de longo prazo da escolha eleitoral, gerando constância e consistência intertemporal das decisões. Novamente, em teoria, sabendo o partido com o qual um eleitor se identifica, sabemos desde muito cedo em quem esse eleitor votará.

Portanto, uma primeira hipótese é que a identificação com um partido político teria um efeito negativo na probabilidade de mudança de voto do eleitor. Identificação partidária serve como um filtro valorativo que modifica o processamento de informações, censurando novas informações que são contrárias às crenças do eleitor. Dessa forma, a identificação partidária reduz o espaço para ambivalência. Em particular, eleitores do PT serão menos propensos a mudar de voto durante a campanha eleitoral, sempre favorecendo a estabilidade do apoio à Dilma Rousseff.

A segunda hipótese, também sobre um fator de estabilidade das intenções de voto, refere-se às avaliações do governo e retrospectivas da economia, bastante positivas no Brasil em 2010. Os eleitores satisfeitos com o governo de Lula e com a situação da economia no país serão menos propensos a mudar sua intenção de voto durante o pleito de 2010, apresentando mais estabilidade favorável à candidata do governo petista, Dilma Rousseff.

O estudo do impacto eleitoral do Bolsa Família ganhou alguma saliência nos últimos anos. Usando dados de pesquisas de opinião pública, Lício et al (2009) encontram suporte a afirmações de que Lula foi beneficiado eleitoralmente pelo Bolsa Família. Eles encontram que a avaliação de Lula é bem maior entre beneficiários do programa do que entre outros eleitores e que Lula foi mais bem votado entre os primeiros. Já Bohn (2011) argumenta que o Bolsa Família teve efeito limitado, embora seu estudo tenha sido criticado recentemente, indicando que suas inferências estão embasadas em uma análise incorreta da intenção de voto (ZUCCO E POWER, 2013). Voltamos a testar essas hipóteses em nosso estudo, supondo que beneficiários do Bolsa Família tenderam a votar em Dilma Rousseff e a não migrarem seu voto. Ou seja, nossa terceira hipótese prevê um impacto estabilizador do Bolsa Família no voto.

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

Passemos agora a explicações sobre a instabilidade da escolha eleitoral. Eleitores com maior motivação e capacidade de lidar com informações políticas seriam os mais propensos a mudar sua intenção de voto durante as eleições, pois estão mais expostos aos eventos de campanha. Mais informação política está associada à instabilidade eleitoral gerada por ambivalência eleitoral. Por outro lado, se os eleitores menos sofisticados forem os mais propensos a mudarem de voto, teremos uma situação de incerteza e não necessariamente de ambivalência. Assim, a terceira hipótese é que níveis educacionais mais altos e maior sofisticação política (medida através de conhecimento sobre política) aumentam a probabilidade de mudança de opinião sobre candidatos durante a campanha por motivos de ambiguidade eleitoral.

Diferenciamos, assim, eleitores ambivalentes de eleitores incertos, cujos baixos níveis educacionais e informacionais explicariam sua instabilidade. Caso os menos informados sobre política sejam os mais instáveis, é a incerteza e não a ambiguidade que explica a volatilidade eleitoral.

De forma semelhante, a quarta hipótese distingue ambivalência de indiferença. Eleitores que não têm motivação e interesse por política são eleitores indiferentes. Se estes forem os mais adeptos a mudarem de intenção de voto, então é a indiferença e não a ambivalência que explica a volatilidade. Já se o interesse por política estiver associado à mudança de intenção de voto, teremos mais um indício de que é a ambivalência atitudinal que motiva a instabilidade eleitoral.

Ou seja, dependendo do perfil do eleitor mais volátil, poderemos destrinchar a motivação atitudinal que causa a instabilidade. Ambivalência ocorre entre os mais bem informados e mais interessados. Indiferença entre os desinteressados por política e incerteza entre os mal informados.

Contudo, isso é claramente insuficiente para caracterizar uma situação como a de ambivalência. Podemos ver os fatores mencionados como necessários mas não suficientes para afirmarmos que é a ambivalência que gera instabilidade. Precisamos, para isso, levar em consideração o dilema atitudinal, embasado em temas de campanha e valores contraditórios, que motivem a ambivalência. Conforme definimos antes, ambivalência não se refere apenas a informação e interesse, mas principalmente ao conflito entre valores/atitudes/opiniões que entram em contradição.

Assim, eleitores que entendem a corrupção como um problema nacional também serão mais propensos a mudarem de opinião sobre as eleições, assim como os que se posicionam contra o aborto. Ou seja, visões sobre temas específicos da campanha eleitoral podem gerar ambiguidade entre os eleitores. Aqueles que têm posições fortes sobre um tema, e veem um candidato envolto em problemas com essas questões, serão os mais propícios a mudarem de intenção de voto. Eleitores que entendem a corrupção como principal problema nacional serão mais propensos a mudarem sua intenção de voto, abandonando Dilma Rousseff, a candidata associada ao principal escândalo da campanha eleitoral, e beneficiando Serra, seu principal adversário. Isso ocorre por que a defesa de Dilma sobre sua principal assistente pessoal, Erenice Guerra, não negou a ocorrência de corrupção, apenas afastou a pessoa, para alguns aceitação de culpa. Ou seja, não houve exposição a argumentos polarizados sobre a questão; prevaleceu a posição da oposição.

A situação do tema do aborto é mais complexa. Por ser um tema novo na agenda eleitoral brasileira e por ter sido abordado através das lentes da religião e não do debate sobre políticas públicas, é difícil dizer que efeito essa variável teve. Uma hipótese já levantada é de que a emergência desse tema

prejudicou Dilma Rousseff e beneficiou Marina Silva (CERVELLINI et al, 2011). Testaremos essa hipótese aqui. Contudo, devido à reação religiosa tanto de Dilma quanto de Serra na reta final do primeiro turno, motivados por essa agenda, é possível que suas posturas de campanha tenham revertido o efeito das acusações feitas. Ou seja, a própria dinâmica do contexto de campanha, com a apresentação de posições contraditórias, pode ter atenuado o impacto do tema na geração de ambivalência eleitoral.

Além disso, por ter sido tratado como um tema de cunho religioso na campanha, a questão do aborto novamente traz à tona o efeito eleitoral das clivagens religiosas (BOHN, 2004; 2007). Portanto, a questão do aborto pode ter ativado o papel da religião nas eleições, ao invés de diretamente haver prejudicado algum candidato. Dessa forma, Marina Silva que, por ser evangélica e sempre claramente contra o aborto, pode ter ganhado votos de eleitores evangélicos com a maior saliência desse tema na campanha. Portanto, cabe investigar como a religião e a prática religiosa também afetaram intenções de voto em 2010. Conforme dito, uma expectativa clara é que evangélicos sejam mais propensos a votar em Marina em contraste à Dilma. Contudo, como resposta a tudo isso, tanto Dilma quanto Serra se apresentaram como pessoas religiosas no final da campanha. Serra, principalmente, realçou sua filiação ao catolicismo para tentar contrarrestar os ganhos de Marina. Resta ver se há algum posicionamento predominante entre os católicos nesse processo eleitoral. Não há hipóteses claras nesse sentido, mas uma inclinação a pensar que Serra será mais beneficiado por esse voto é plausível.

É importante deixar claro que não só a filiação religiosa interessa, mas também a prática religiosa. Eleitores que vão mais à igreja, que estão expostos a padres/pastores que em suas pregações falam de política e os que assistem a programas religiosos na televisão podem ter sido mais influenciados pelo debate sobre aborto. Esses eleitores estariam mais propensos a votarem em Marina ou Serra do que Dilma, cuja postura religiosa e contra o aborto surge apenas na reta final da campanha, possivelmente encontrando dificuldades de convencer a população sobre sua religiosidade. Estariam também mais propensos a mudarem sua orientação de voto, abandonando Dilma Rousseff no transcurso da campanha.

Por último, eleitores ambivalentes retardarão ao máximo sua decisão. No caso específico de 2010, as mudanças de intenção de voto deverão ocorrer ao final do primeiro turno. Foi nesse contexto que o PT viveu seu período de purgatório eleitoral, com a emergência do escândalo de tráfico de influência na Casa Civil, liderado pelo filho da então ministra Erenice Guerra, antiga assistente direta de Dilma quando esta comandava a pasta. Foi também nesse período que a discussão sobre aborto e a mobilização religiosa sobre o tema, bastante contrária à Dilma Rousseff, se encorpou nas redes sociais da internet e nas propagandas eleitorais da oposição e governo. No nosso banco de dados, é entre a segunda e terceira ondas de entrevistas, entre setembro e o primeiro turno, que devemos esperar as mudanças mais relevantes para o desfecho teoricamente antecipado do primeiro turno: incapacidade do PT de vencer logo nesse turno a eleição.

Dados e Análise

Ambivalência é medida de diversas formas em pesquisas de opinião. Uma estratégia é avaliar a concordância do entrevistado com avaliações subjetivas sobre aspectos positivos ou negativos de um objeto: quando predominam opiniões consistentes (sempre positivas ou negativas), isso é indicação de valores extremos, polarização, e não de ambivalência, que seria marcada por posturas inconsistentes

sobre o mesmo objeto. A limitação dessa abordagem é que são necessários vários itens acerca de um mesmo tema para mensurar ambivalência, o que torna o processo de coleta de dados dispendioso. Estratégia semelhante usa perguntas sem alternativas de resposta definidas, ditas abertas ou espontâneas, onde os entrevistados têm que ofertar posições negativas e positivas sobre um objeto. Nesse caso, contam-se o número de atributos positivos e negativos e se estes forem de quantidade igual, há ambivalência. Se forem predominantemente positivos ou negativos, há posição firme, dita extrema, sobre o tema. Obviamente, os custos de utilização dessa estratégia são muito altos, exigindo codificação das perguntas abertas posterior à aplicação do questionário.

Também são utilizadas avaliações do *entrevistador* sobre o estado da opinião de um *entrevistado*. Nesse caso, o entrevistador responde a perguntas que indicam sua percepção sobre o grau de ambivalência (ou incerteza) do eleitor. O problema dessa estratégia é que não diferencia ambivalência de incerteza ou indiferença. Outra alternativa é o próprio entrevistado informar seu grau de ambivalência sobre o tema. Aqui a limitação está em que pessoas normalmente não têm grande precisão em identificar as motivações de suas escolhas ou mesmo a estabilidade dessas escolhas (FOWLER, 1995).

Todas essas formas de mensuração são válidas e confiáveis, embora algumas melhores do que outras, mas exigem desenhos de pesquisa exclusivamente voltados para medir a ambivalência. Infelizmente, esse não é o caso do nosso estudo. Assim, medimos a ambivalência avaliando o impacto de diversas variáveis, como sofisticação política, interesse por política e posição frente ao aborto e corrupção na probabilidade de mudança de voto entre candidatos no pleito de 2010, usando o Estudo de Painele Eleitoral Brasileiro de 2010 (EPEB).

O EPEB realizou 4.611 entrevistas ao longo de 2010 em todo o país, incluindo todas as cinco regiões, 16 estados e 60 municípios. A primeira onda de entrevistas, com 2.482 entrevistados, foi também parte da etapa brasileira do Barômetro das Américas, tendo sido realizada em abril. As ondas dois e três foram coletadas exclusivamente como parte de EPEB. Na segunda onda de entrevistas, foram conduzidas 908 entrevistas em setembro, antes do início do horário eleitoral gratuito. Na última rodada, em novembro, logo após o término do segundo turno, foram realizadas 1.221 entrevistas. No total, 751 participantes responderam a questionários em todas as três ondas de entrevistas⁵.

⁵ Devido às restrições de financiamento, buscamos re-entrevistar no máximo 1100 dos entrevistados originais na segunda onda de entrevistas. Dado que a primeira onda teve um N de cerca de 2.500 entrevistas, foram selecionados aleatoriamente uma amostra de 1100 entrevistados e um número equivalente de substitutos em potencial, agrupados dentro dos mesmos setores censitários, pareando-os um-para-um com os membros da amostra principal. Da amostra principal o índice de resposta foi de 54% e o da amostra de substituição foi de 67%. De todos os 1600 entrevistados da primeira onda que tentamos entrevistar, conseguimos 908 entrevistas (57% de índice de resposta). Na terceira onda, procuramos entrevistar novamente todos os entrevistados na segunda rodada e conseguimos entrevistas com 751 destes, com um índice de resposta de 83% (751/908). Além disso, buscou-se um adicional de 519 entrevistas selecionadas aleatoriamente dentre aqueles que haviam sido entrevistados na primeira onda em abril. Foram feitas 283 entrevistas com esse grupo, resultando em uma taxa de resposta de 55%. Por fim, tentamos entrevistar um novo lote de 288 entrevistados dentro dos mesmos setores censitários. Destas foram realizadas 187 entrevistas, para uma taxa de resposta de 65%. Esse conjunto de novos entrevistados é útil para controlar por questões de viés de mortalidade (distorções geradas pelo saída da amostra de entrevistados) e de condicionamento de painel (alteração dos comportamentos dos entrevistados por participarem em etapas seguidas de entrevistas), males que afligem pesquisas longitudinais de opinião pública. Variáveis dicotômicas para esses grupos foram inseridas nas equações e não apresentaram resultados estatisticamente significativos, o que nos tranquiliza acerca de potenciais distorções nos resultados geradas pelo desenho da pesquisa. Assim, de modo geral, na terceira onda tentou-se entrevistar 1.715 pessoas e foram realizadas 1.221 entrevistas, para uma taxa de resposta de 71%. De acordo com padrões internacionais, esses indicadores de resposta estão acima da média, especialmente a taxa de retenção entre as ondas dois e três. Por último, cabe destacar que esses dados não apresentam distorções relevantes de onda para onda em diversos de seus atributos espaciais e demográficos, conforme pode ser visto na Tabela 1 do Apêndice.

As primeiras evidências de mudança nas intenções de voto são apresentadas de forma descritiva nas Tabelas a seguir⁶. Essas tabelas servem para testar a hipótese sobre a demora de eleitores ambivalentes a se decidirem. As Tabelas 1 e 2 apresentam os padrões de estabilidade e mudança nas intenções de voto e voto declarado no primeiro turno por candidato. A Tabela 1 resume as mudanças entre a primeira e a segunda rodadas de entrevistas. A diagonal apresenta estabilidade no voto. Os eleitores mais estáveis foram os de Dilma, mas por uma pequena margem em relação à Serra. Assim, antes do começo efetivo da campanha, prevalece certa estabilidade das preferências, embora o número de indecisos seja grande e também estável, mostrando um grande reservatório de votos que não apontam qualquer formação de opinião eleitoral tão cedo na campanha.

Tabela 1
Intenção de voto em abril e em agosto
Brasil 2010 (%)

Voto Abril/ Agosto	Dilma Rouseff	José Serra	Marina Silva	Outros	Indecisos	Total
Dilma Rouseff	62.41	11.7	8.87	2.84	14.18	100
José Serra	21.03	61.54	7.69	2.05	7.69	100
Marina Silva	25	15	41.67	1.67	16.67	100
Ciro Gomes	33.33	20.37	12.96	5.56	27.78	100
Outros	31.48	16.67	5.56	12.96	33.33	100
Indecisos	33.84	15.97	8.37	6.84	34.98	100

Fonte: EPEB 2010, elaboração própria.

Na Tabela 2 apresentamos os resultados para a mudança da segunda onda de entrevistas, em setembro, até a última onda em novembro. Ou seja, medimos a mudança da intenção de voto antes do início do horário eleitoral gratuito e o voto declarado no primeiro turno. Uma de nossas hipóteses aponta que esse é o momento em que ocorrerá maior mudança de intenções de voto, devido ao purgatório eleitoral marcado pela emergência do escândalo de corrupção e erupção da discussão sobre aborto. Também por que eleitores ambivalentes retardam suas decisões para a véspera de eleições.

O que encontramos confirma a hipótese do estudo: houve mais mudança nas intenções de voto na reta final da campanha. Dilma perdeu votos para Serra e Marina na mesma intensidade, mas há um aumento na perda de votos para Marina em relação ao período de abril a setembro. Serra, por sua vez, perde muito mais de seus próprios eleitores para Dilma do que ganha e Marina perde mais para Serra do que Dilma. Ou seja, a migração de votos para Serra, que foi completamente ignorada pelo argumento acerca do tema do aborto e da corrupção, supostamente beneficiando apenas Marina, não é correto. Serra manteve mais de seus próprios eleitores na reta final do que Marina e herdou mais eleitores de Marina do que Dilma. Mais importante, temos aqui uma evidência inicial de que a ambivalência foi um fator relevante no processo decisório de boa parte do eleitorado brasileiro, retardando decisões.

⁶ Todo o material necessário para replicar os achados abaixo, incluindo a descrição dos itens do questionário, recodificação das variáveis e comandos executados para a análise estão disponíveis com os autores pelo email lucio.renno@unb.br.

Tabela 2
Intenção de voto em agosto e voto declarado no primeiro turno
Brasil 2010 (%)

Intenção de Voto em Agosto e Voto no Primeiro Turno	Dilma Rousseff	José Serra	Marina Silva	Outros	Indecisos	Total
Dilma Rousseff	71.51	9.41	9.68	5.11	4.3	100
José Serra	25.97	53.49	10.47	5.81	4.26	100
Marina Silva	24.04	26.92	38.46	3.85	6.73	100
Outros	25.53	21.28	25.53	23.4	4.26	100
Indecisos	40.17	22.22	16.67	11.54	9.4	100

Fonte: EPEB 2010, elaboração própria.

A Tabela 3 complementa esses achados apontando os resultados combinados de ganho e perda de voto em relação ao total de eleitores entrevistados. A tabela apresenta o agregado de votos ganhos e perdidos frente ao total de votos e por isso se diferencia das tabelas anteriores, que indicavam algo semelhante, mas em relação apenas ao total de votação de cada candidato. A Tabela 3, assim, resume todo o processo de mudança e estabilidade das intenções de voto no pleito de 2010.

Dilma é, disparado, a grande ganhadora de votos, principalmente na reta final da campanha eleitoral. Isso é surpreendente e contra a expectativa geral dos analistas, que veem na véspera do primeiro turno uma perda grande de Dilma. Contudo, cabe destacar que Marina Silva também se apresenta como uma ganhadora expressiva de votos nesse momento, o que é consoante com as expectativas tendo em vista as pesquisas eleitorais divulgadas na véspera do primeiro turno e a votação final alcançada por Marina nesse turno. Ou seja, a ideia de purgatório eleitoral é mais complexa do que originalmente pensamos, já que não aponta para apenas perdas; tem que ser vista, na verdade, como momento de ambivalência acentuada e incerteza quanto ao resultado final do pleito.

Claramente, a situação não é tão simples quanto pesquisas anteriores indicam (CERVELLINI et al, 2011). Quando olhamos dados de painel, percebemos mais oscilações nas intenções de voto e padrões mais variados de mudança: não foi só Dilma que perdeu e Marina que ganhou. Houve mudanças em distintas direções, beneficiando de forma diferenciada os três principais candidatos.

Alguns achados, contudo, são claros. O número de indecisos diminuiu dramaticamente na reta final da eleição, como também é esperado, e o número de mudanças de intenção de voto foi extremamente elevado na reta final da eleição, chegando a 41,1% de mudanças frente a 24,8% que ocorreram no início da campanha. Obviamente, as duas coisas estão ligadas: uma parcela das mudanças se deve a indecisos que tomam decisão. Quando deixamos estes de lado e analisamos apenas os que declararam alguma mudança de intenção de voto, 24% dos eleitores experimentaram alguma mudança entre candidatos na reta final da eleição, enquanto 16,8% mudaram entre candidatos no início da eleição.

**Tabela 3
Volatilidade Eleitoral nos Eleições Presidenciais de 2010**

**Painel A
Volatilidade entre Abril e Agosto**

Intenção de Voto em Agosto						
	Dilma Rouseff	José Serra	Marina Silva	Outros	Indecisos	Total Abril
Intenção de Voto em Abril						
Dilma Rouseff	19.4	3.6	2.8	0.9	4.4	31.1
José Serra	4.5	13.2	1.7	0.4	1.7	21.5
Marina Silva	1.7	1.0	2.8	0.1	1.1	6.6
Ciro Gomes	2.0	1.2	0.8	0.3	1.7	5.9
Outros	1.9	1.0	0.3	0.8	2.0	5.9
Indecisos	9.8	4.6	2.4	2.0	10.1	28.9
Total em Agosto	39.2	24.7	10.7	4.5	20.9	100
Perdas e Ganhos agregados	8.1	3.2	4.1	-1.4	-8.0	24.8

**Painel B
Mudanças entre Agosto e Voto Declarado em Novembro**

Intenção de Voto em Novembro						
Intenção de Voto em Setembro	Dilma Rouseff	José Serra	Marina Silva	Outros	Indecisos	Total Setembro
Dilma Rouseff	25.7	3.4	3.5	1.8	1.5	36.0
José Serra	6.5	13.3	2.6	1.5	1.1	25.0
Marina Silva	2.4	2.7	3.9	0.4	0.7	10.1
Outros	9.1	5.0	3.8	2.6	2.1	22.6
Indecisos	45.8	25.7	15.1	7.4	5.9	6.3
Total em Novembro	25.7	3.4	3.5	1.8	1.5	100.0
Perdas e Ganhos agregados	8.9	0.5	4.8	9.8	-17.1	41.1
Total de Perdas e Ganhos nos painéis A e B.	17.0	3.7	8.9	11.2	-25.1	65.9

Fonte: EPEB 2010, elaboração própria.

Assim, conforme dito, confirmamos que houve mais mudanças na reta final entre candidatos do que no começo da campanha, evidência de ambivalência. Mas, será que isso foi devido à ambivalência ou a incerteza e indiferença? De fato, a análise descritiva não permite discriminar entre essas explicações. Essa será a tarefa da análise seguinte, multivariada, e que explorará as diferentes hipóteses sobre o que causa volatilidade eleitoral.

Para responder à questão acima, primeiramente, fazemos uma análise simples do resultado da eleição para verificar quais variáveis impactaram a decisão eleitoral final do eleitor no primeiro turno. A Tabela 4 apresenta os coeficientes de uma regressão multinomial simples, costumeiramente utilizada em pesquisas de opinião pública pós-eleitoral, para testar um modelo de explicação do voto. A tabela traz o voto em Dilma Rouseff como a categoria de referência e a contrasta com todas as demais escolhas. Assim, valores negativos nos coeficientes indicam maior probabilidade de escolher a categoria

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

base, voto em Dilma. Usamos nessa análise apenas um recorte transversal da última rodada de entrevistas em novembro, analisando o voto declarado no primeiro turno. Mas, utilizamos também dados de rodadas anteriores, como a identificação partidária na primeira rodada de entrevistas para evitar algum problema de endogeneidade da simpatia por partidos à escolha de candidatos.

Nesta análise incluímos diversas variáveis que medem religião e religiosidade, como a religião declarada, se católico, protestante ou evangélico; hábitos religiosos como frequência de ir à igreja e assistir a programas religiosos na televisão e também se o eleitor é exposto a alguma pregação sobre política na igreja que frequenta. Também incluímos uma variável sobre opinião acerca do aborto, se é favorável a alguma forma de legalização do aborto ou completamente contrário. Controlamos assim como a religião e o tema do aborto interferiram na escolha eleitoral dos eleitores brasileiros.

Nesse primeiro segmento, o mais interessante é constatar que a posição contra a legalização do aborto não diferencia eleitores de Marina e Dilma, mas sim, aumenta a probabilidade de o eleitor declarar que não votou/não lembra ao invés de votar em Dilma. Católicos votaram mais em Dilma do que em Marina e não houve diferença estatisticamente significativa em relação a Serra. Evangélicos votaram mais em Marina. Quem assiste a programas religiosos na televisão votou em Serra e Marina e quem frequenta uma igreja cujo pastor ou padre prega sobre política tenderam a votar mais em Serra. Ou seja, de fato, um voto religioso, principalmente evangélico e de quem é telespectador de programas religiosos e contra o aborto desfavoreceu Dilma Rousseff na eleição de 2010.

O segundo conjunto de variáveis está relacionado à questão da corrupção. Uma variável mede a visão geral do cidadão sobre corrupção no funcionalismo público, perguntando se funcionários públicos são, em geral, corruptos. A segunda é baseada em uma pergunta aberta que capta a saliência da corrupção como pior problema do país. Apenas esta segunda é estatisticamente significativa e afeta a escolha entre Dilma e dizer que não votou, não lembra ou não sabe. A visão sobre a corrupção como problema nacional levou eleitores a negarem terem votado em Dilma (mesmo que potencialmente o tenham feito) e estimulou os entrevistados a dizerem que não votaram ou não se lembram. Ou seja, mesmo que de fato o eleitor tenha votado em Dilma, a questão da corrupção não o permite declarar abertamente que votou na candidata do governo.

É importante destacar que eleitores que têm posição acerca da corrupção e do aborto tenderam a apresentar o mesmo comportamento: recusaram a dizer em quem votaram ou afirmaram não ter votado. A ambivalência acerca desses fatores leva eleitores a se recusarem a assumirem voto na candidata do governo, embora precisemos de dados com variação temporal para melhor fundamentar essa afirmação; tarefa à qual nos dedicaremos em breve.

As próximas três variáveis medem: a) a avaliação retrospectiva da economia, b) ser beneficiário do Bolsa Família e c) avaliação do então presidente Lula da Silva. Essas variáveis são todas extremamente relevantes para explicar o voto em Dilma Rousseff. Avaliações positivas da economia, o voto econômico retrospectivo, levam a aumento na probabilidade de votar em Dilma em relação a não votar. Ser beneficiário do Bolsa Família aumenta a chance de votar em Dilma frente a votar em Serra e em outros candidatos e, por fim, avaliação positiva do presidente Lula é o fator de maior impacto em aumentar a probabilidade de votar em Dilma frente a todos os candidatos. Em suma, o desempenho do governo Lula é fundamental para entender o sucesso eleitoral de Dilma. O próximo conjunto de variáveis

mede o efeito da identificação partidária e demonstra que petistas votam em Dilma Rousseff e partidários do PSDB votam em todos os demais candidatos à exceção de Dilma. Assim, identificação com o PT tem um efeito previsível e esperado enquanto a simpatia pelo PSDB resulta em impacto previsível apenas no que tange ao anti-petismo, mas não indica voto em candidato do PSDB. O eleitor “tucano” se distribuiu por todos os demais candidatos. Isso confirma os estudos de Carreirão sobre o efeito âncora que o PT exerce na disputa eleitoral presidencial, mas aponta também para a fragilidade dos demais partidos.

Por último, eleitores mais sofisticados politicamente (com mais informação factual sobre política) e mais escolarizados votaram em Marina e Serra. Mulheres e idosos também optaram por outros candidatos que não Dilma. O voto de Dilma, claramente, não é baseado em um apelo de gênero. Incluímos uma variável de interesse por política, para controlar por indiferença, mas ela não se mostra estatisticamente significativa, então a excluímos da Tabela 4.

Tabela 4
Coefficientes de Regressão Multinomial para o Voto em Dilma Rousseff
Brasil (2010)

	Serra	Marina	Outros	Não Votou
Católico	-0.171	-0.568*	-0.961**	-0.163
Protestante	0.203	-0.043	-0.244	-0.014
Evangélico	0.201	0.721*	-0.413	0.764
Frequência de ir à igreja	-0.076	-0.031	-0.088	-0.054
Pastor/padre prega sobre política	0.610**	0.344	0.017	-0.003
Assiste a programas religiosos na TV	0.420**	0.377*	0.302	-0.482
Contra a legalização do aborto	0.175	0.020	-0.023	0.549*
Acredita que há corrupção no serviço público	0.057	0.115	0.197	-0.008
Vê a corrupção como problema nacional	0.313	-0.338	-0.438	0.758*
Voto econômico retrospectivo	-0.142	-0.157	-0.242	-0.384**
Beneficiário do Bolsa Família	-0.703***	0.022	-0.930**	-1.062**
Avaliação do presidente	-0.974***	-0.372**	-0.539**	0.009
Petista	-2.093***	-1.63***	-1.35***	-0.745*
Identifica com o PSDB	3.658***	1.684**	2.065**	2.968***
Sofisticação política	0.174**	0.369***	0.062	0.226*
Mulher	0.472**	0.414**	-0.106	0.291
Idade	0.158**	-0.112	0.049	-0.026
Educação	0.086**	0.109***	-0.034	-0.033
Amostra de reposição	0.214	-0.003	0.522*	-0.187
Grupo de Tratamento	0.037	-0.154	0.165	0.037
Constante	1.572	-0.750	1.906	-0.803

Erros Robustos: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
N: 1062, Pseudo R²: 0.17

Os resultados da Tabela 4 nos oferecem indícios sobre os fatores que influenciaram as escolhas eleitorais dos eleitores brasileiros no pleito de 2010. Contudo, eles não dizem nada acerca dos padrões

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

de mudança nas intenções de voto nas eleições. A Tabela 5 pretende, exatamente, demonstrar como algumas variáveis influenciaram a mudança de voto entre o mês de setembro e o primeiro turno, período aqui considerado o purgatório do PT devido aos escândalos de corrupção e ao debate sobre o aborto e no qual aconteceu o maior número de mudanças de intenção de voto. Dessa forma, podemos capturar efeitos das variáveis independentes que são ignorados quando fazemos uma análise transversal pós-eleitoral, como a que apresentamos acima.

Na Tabela 5, estão os resultados de um modelo de transição do voto conforme testado por Ames et al (2012) para eleições anteriores. O modelo de transição acrescenta na equação termos interativos entre cada variável independente e um termo defasado da intenção de voto em agosto (indicado pela variável “Voto Defasado em Dilma”) para explicar o voto declarado no primeiro turno. A variável dependente é o voto no primeiro turno em Dilma em relação a cada uma das demais alternativas: votar em Marina, Serra, outro candidato ou não votar/não declarar. Voto em Dilma tem valor um (1) e adquire valor 0 (zero) para cada uma das outras alternativas. Assim, contrastamos a intenção de voto em agosto e seu voto declarado no primeiro turno para pares de candidatos (Dilma e Marina; Dilma e Serra) e medimos os efeitos de cada variável independente na probabilidade de manter o mesmo voto ou mudar⁷. Retiramos algumas variáveis independentes que não apresentaram resultado na equação acima.

A coluna 1a mostra os eleitores com intenção de voto em Marina em agosto e a coluna 1b os que tinham intenção de votar em Dilma. Na verdade, a coluna 1b é estimada com os termos interativos entre as variáveis independentes e o voto defasado em Dilma. Assim, na coluna 1a mostramos o efeito das variáveis independentes em explicar a probabilidade de ter votado em Dilma no primeiro turno, quando a variável “voto defasado em Dilma” tem valor zero (0), indicando que se trata de eleitores que tinham intenção de votar em Marina em setembro. Ou seja, nessa coluna, mostramos como os eleitores de Marina em setembro decidiram votar no primeiro turno. Valores positivos nas variáveis independentes nessa coluna indicam que essa variável aumentou a probabilidade de eleitores de Marina a votarem em Dilma no primeiro turno. Valores negativos indicam as variáveis que levaram eleitores de Marina a reforçarem sua intenção de votar nela no primeiro turno.

Já na coluna 1b temos os coeficientes condicionais e seus erros-padrão em relação a quando a variável defasada de voto em Dilma adquire valor 1. Portanto, nessa coluna temos os casos dos eleitores que diziam ter a intenção de votar em Dilma em setembro. Valores negativos nas variáveis independentes indicam que esses eleitores deixaram de votar em Dilma em favor de Marina no primeiro turno, mensurado na última onda de entrevistas. Valores positivos indicam as variáveis que fortaleceram entre os eleitores de Dilma a preferência por ela: são variáveis de estabilidade e cristalização do voto.

As colunas 2a e 2b trazem resultados idênticos contrastando Dilma e Serra.

⁷ Apresentamos apenas a comparação Dilma/Marina e Dilma/Serra. Mas, rodamos também para as alternativas “outros” e “não sabe/não lembra/não votou.” Esses resultados, devido ao número restrito de casos, apresentam dificuldades de análise e não são discutidos aqui. Essa é uma adaptação ao modelo original de transição, que permite apenas contrastar pares de alternativas e não é viável em uma análise multinomial, a mais adequada para eleições com diversos candidatos. Assim, optamos por rodar quatro modelos logit contrastando Dilma com cada uma das categorias alternativas aproximando assim nossa análise à lógica de estimação de um modelo multinomial. Dessa forma, evitamos vies ao incluir na análise todas as alternativas possíveis de mudança de voto envolvendo a candidata do governo.

Modelos de transição são interessantes, portanto, por que permitem captar os efeitos das variáveis independentes em aumentar a propensão à mudança na intenção de voto ou à cristalização da intenção de voto em dois momentos distintos da campanha.

Sem perder de vista que já sabemos que fatores religiosos, visões sobre corrupção e principalmente avaliações do governo e políticas sociais tiveram forte efeito na definição do voto em 2010, conforme apresentado na Tabela 4, podemos agora investigar o que levou eleitores a mudarem de intenção de voto na Tabela 5. Assim, respondemos nossa pergunta inicial sobre o que gera mudança, volatilidade, nos padrões de escolha eleitoral.

Tabela 5
Modelo de transição para voto em Dilma no primeiro turno,
condicionado pelas intenções de voto em Agosto (2ª onda)

	(1a)	(1b)	(2a)	(2b)
Variáveis	Marina Setembro (β_0)	Dilma Setembro (β_1)	Serra Setembro (β_0)	Dilma Setembro (β_1)
Católico	-0.91 (1.48)	-1.19 (1.21)	1.39* (0.727)	0.33 (0.83)
Protestante	-0.44 (1.39)	-1.37 (1.22)	0.82 (0.864)	0.25 (0.86)
Evangélico	-2.29 (2.38)	-1.45 (1.33)	1.27 (0.945)	0.12 1.02
Frequência que vai à igreja	1.12* (0.59)	-0.01 (0.22)	0.16 (0.187)	-0.16 (0.14)
Padre/Pastor prega sobre política	-3.54 (3.19)	-0.60 (0.63)	-0.14 (0.713)	-0.51 (0.82)
Assiste a programas religiosos na TV	-3.77** (1.58)	0.26 (0.46)	-1.08** (0.492)	-0.21 (0.47)
Contra a legalização do aborto	4.53*** (1.54)	-0.24 (0.43)	-0.23 (0.456)	-0.71 (0.48)
Corrupção como problema nacional	0.63 (2.14)	-0.38 (0.84)	-16.12*** (0.687)	-1.76** (0.78)
Voto econômico retrospectivo	1.94 (1.36)	0.09 (0.26)	-0.29 (0.218)	0.39 (0.26)
Beneficiário do Bolsa Família	-10.54** (4.44)	-0.66 (0.48)	0.19 (0.430)	-0.02 (0.60)
Avaliação do presidente	3.46* (1.77)	0.68** (0.25)	0.79*** (0.277)	0.87*** (0.32)
Petista	10.19*** (3.66)	1.60** (0.53)	2.45*** (0.623)	2.46*** (0.74)
Mulher	5.08** (2.10)	-0.59 (0.45)	-0.66 (0.406)	-0.57 (0.46)
Idade	0.07 (0.31)	0.34 (0.19)	-0.34* (0.182)	-0.06 (0.29)
Escolaridade	-1.24* (0.64)	0.02 (0.07)	-0.21*** (0.080)	0.09 (0.07)
Sofisticação política	-1.03 (0.84)	-0.73*** (0.22)	-0.04 (0.194)	0.06 (0.23)
Constante	-17.09** (8.36)		-0.46 (1.787)	
Pseudo - R ²	.46		.46	
Observações	326		446	

Erros Robustos em Parênteses / *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

Na Tabela 5, fica claro que o conjunto de variáveis de religião impactou a mudança e cristalização dos votos na reta final da campanha. Eleitores católicos que tinham a intenção de votar em Serra em agosto acabaram votando em Dilma no primeiro turno. O investimento feito por Dilma em se mostrar mais religiosa no final da campanha, indo a igrejas e assistindo a missas e cultos, se mostrou mais eficaz do que o esforço feito por Serra, contradizendo as expectativas iniciais de que Serra seria beneficiado. Dilma não só teve a maioria dos votos entre católicos frente principalmente a Marina, como também “roubou” esses eleitores de Serra.

A frequência de ir à igreja e assistir a programas religiosos na televisão apresentaram resultados díspares no que tange à escolha entre Marina e Dilma. A primeira variável aumentou a probabilidade de eleitores de Marina em setembro votarem em Dilma em outubro. Já assistir a programas religiosos na televisão cristalizou o voto em Marina e em Serra. Assim, é difícil afirmar que houve um efeito homogêneo da religião: Dilma ganhou eleitores que além de afirmarem ter uma certa denominação religiosa, também são praticantes.

Já eleitores que eram contra o aborto e diziam ser eleitores de Marina em setembro tenderam a mudar sua intenção de voto em favor de Dilma. Isso contradiz completamente as expectativas de estudos anteriores (CERVELLINI et al, 2011). É necessário aqui fazer uma ressalva: as datas de realização da segunda e terceira rodadas do estudo podem ter perdido parte do efeito da questão do aborto, que ocorreu repentina e surpreendentemente nas últimas duas semanas do primeiro turno. Ou seja, nosso estudo levanta suspeitas que precisam ser mais bem investigadas sobre o efeito substantivo da questão do aborto no voto em Dilma, já que contradizem o senso comum e achados preliminares que não utilizavam dados de painel (CERVELLINI et al, 2011). Contudo, o próprio desenho do painel pode ter atenuado o efeito dessa questão, já que mensurou a posição dos eleitores passado algum tempo após o primeiro turno.

Por outro lado, o que não resta dúvidas é que Dilma foi negativa e fortemente afetada pela percepção da corrupção como problema nacional. Eleitores de Serra em agosto se viram ainda menos propensos a votar em Dilma quando consideravam a corrupção como problema nacional e os eleitores de Dilma que também viam esse mesmo problema como o pior do país deixaram de votar em Dilma. Percepções sobre corrupção claramente levaram a mudança de voto em favor de Serra e em detrimento de Dilma. Nossos dados, portanto, indicam que a questão da corrupção se sobrepôs à do aborto como fator chave para entender a incapacidade do PT de vencer as eleições no primeiro turno. Serra, que foi para o segundo turno das eleições, foi o mais beneficiado por esse processo.

Outra variável que não deixa sombra de dúvidas sobre sua relevância é a avaliação do presidente Lula. Dilma consolidou seu voto entre os que avaliavam bem o governo e roubou eleitores de Marina e Serra na reta final da eleição entre esses mesmos eleitores. O sucesso do governo de Lula foi decisivo não só para o voto final em Dilma, mas para consolidar seu apoio e levar eleitores de outros candidatos a migrarem para seu campo.

Já os beneficiários do Bolsa Família, apesar de terem votado predominantemente em Dilma como vimos na Tabela 5, quando eram apoiadores de Marina em setembro, se viram ainda mais propensos a votarem nela no primeiro turno ao invés de votarem em Dilma. O Bolsa Família foi importante para eleger Dilma, mas não para converter eleitores de Marina.

Por último, a escolaridade serviu para cristalizar o voto em Marina e Serra e a sofisticação política levou Dilma a perder eleitores para Marina. Isso é mais um indício de que ambivalência eleitoral, levou eleitores mais bem informados a mudarem sua intenção de voto.

Conclusões

A análise deste artigo demonstra que os padrões de flutuação na intenção de voto e no voto declarado foram muito mais complexas do que o senso comum e estudos anteriores, embasados em dados inapropriados para mensurar mudança de opinião individual, supunham.

O principal ponto é que percepções sobre corrupção e não sobre aborto levaram a mudanças relevantes nas intenções de voto, prejudicando Dilma e favorecendo Serra. Embora a questão da corrupção aparentemente tenha tido efeito limitado quando analisamos um modelo sincrônico de explicação do voto (Tabela 4), quando verificamos seu efeito dinâmico, analisando a mudança e estabilidade de intenções de voto, temos um quadro mais preciso do que foi o pleito de 2010. Corrupção levou a perdas de voto. Assim, dados longitudinais permitem explorar melhor as nuances da disputa eleitoral. O purgatório eleitoral de Dilma está muito mais relacionado à emergência de escândalos de corrupção do que à discussão sobre aborto.

Religião teve seu papel na eleição, mas não tão nítido e claro quanto se esperava. Eleitores evangélicos apoiaram Marina, mas não se converteram a ela em número maior na reta final da eleição. Assistir a programas religiosos, por sua vez, serviu para reforçar a convicção de eleitores a votarem nela, mas não a mudarem sua intenção de voto em detrimento de outros candidatos. Já ir a cultos e missas beneficiou Dilma Rousseff, contradizendo expectativas.

Outros dois fatores que não podem ser deixados de lado são o sucesso do governo, representado por altas taxas de aprovação do presidente e identificação partidária. Ambos foram decisivos para definir o voto em Dilma, cristalizar apoios e estimular eleitores a mudarem sua orientação de voto em favor de Dilma.

Em suma, os resultados de dados de painel analisados aqui, mais apropriados para avaliar os determinantes da volatilidade eleitoral em nível individual, apontam para o papel central que a ambivalência eleitoral, e não a incerteza ou indiferença, tiveram no pleito de 2010. Eleitores, motivados por visões contraditórias sobre questões associadas à corrupção e ao desempenho do governo na economia foram os que mais tenderam a mudar sua orientação de voto. Assim, o eleitorado brasileiro apresenta um padrão sofisticado de escolha eleitoral, que é afetado por visões sobre temas correntes e que pesa valores contraditórios de acordo com informações oriundas do quadro eleitoral. A mudança de opiniões é fruto do conflito entre valores e de uma escolha pensada, raciocinada, e não da ignorância ou indiferença. O purgatório eleitoral do PT é fruto desse jogo de ambivalência, gerado pelo uso de informações contraditórias no período eleitoral que ativam distintos valores e geram instabilidade da intenção de voto e imprevisibilidade do resultado eleitoral.

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

Referências Bibliográficas

- ALVAREZ, R. M., & BREHM, J. "American Ambivalence Towards Abortion Policy: Development of a Heteroskedastic Probit Model of Competing Values." *American Journal of Political Science*, vol.39, n°4, p.1055-1082, 1995.
- AMES, A.; GARCIA-SANCHEZ, M.; SMITH, A.E. "Keeping Up with the Souzas: Social Influence and Electoral Change in a Weak Party System, Brazil 2002-2006." *Latin American Politics and Society*, 2012.
- AMES, A.; MACHADO, F.; RENNO, L. R. SAMUELS, D.; SMITH, A.E.; ZUCCO, C. The Brazilian Electoral Panel Studies (BEPS): Brazilian Public Opinion in the 2010 Presidential Elections. *Technical Note No. IDB-TN-508*, Inter-American Development Bank, Department of Research and Chief Economist, 2013.
- BAKER, A.; AMES, B.; RENNO, L.R. "Social context and campaign volatility in new democracies: networks and neighborhoods in Brazil's 2002 Elections." *American Journal of Political Science*, 50, 2006.
- BOHN, S. R. "Evangélicos no Brasil: perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral." *Opinião Pública*, vol.10, n°2, p.288-338, 2004.
- _____. "Contexto político-eleitoral, minorias religiosas e voto em pleitos presidenciais (2002-2006)." *Opinião Pública*, vol.13, n°2, p.366-387, 2007.
- _____. "Social Policy And Vote In Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula's Electoral Base." *Latin American Research Review*, vol.46, n°1, p. 54-79, 2011.
- CARREIRÃO, Y. S. *A decisão de voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Florianópolis/Rio de Janeiro: Editora da UFSC/Editora da FGV, 2002.
- _____.; BARBETTA, P. A. "A eleição presidencial de 2002: a decisão do voto na região da Grande São Paulo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19 (56), p. 75-93, 2004.
- _____.; KINZO, M. D. "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)". *Dados*, 47 (1), p.131-168, 2004.
- CERVELLINI, S.; GIANI, M.; PAVANELLI, P. "Economia, Religião e Voto: A Questão do Aborto na Eleição Presidencial de 2010." *IV Congresso Latino Americano da WAPOR*. Belo Horizonte, Brasil, 2011.
- CLARKE, H. D.; MCCUTHEON, A. L. "The Dynamics Of Party Identification Reconsidered." *Public Opinion Quarterly*, vol. 73, n° 4, p. 704-728, 2009.
- CONNER, M. & ARMITAGE, C. J. Attitudinal Ambivalence. In: CRASNO, W. D. & PRISLIN, R. (eds.). *Attitudes and Attitude Change*. New York: Psychology Press, p. 261-288, 2008.
- COX, G. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- CRAIG, S. C.; KANE, J. G.; MARTINEZ, M.D. "Sometimes You Feel like a Nut, Sometimes You Don't: Citizens' Ambivalence about Abortion." *Political Psychology*, vol. 23, n° 2, jun. 2002, p. 285-301, 2002.
- _____.; MARTINEZ, M.D.; KANE, J. G.; GAINOUS, J. "Core Values, Value Conflict, and Citizens' Ambivalence about Gay Rights." *Political Research Quarterly*, vol. 58, n° 1, p. 5-17, 2005.
- FOWLER, F. J. *Improving Survey Questions: Design and Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.
- FELDMAN, S.; ZALLER, J. "The Political Culture of Ambivalence: Ideological Responses to the Welfare State." *American Journal of Political Science*, vol. 36, n° 1, p. 268-307, 1992.
- GAINOUS, J.; CRAIG, S. C.; MARTINEZ, M.D. "Social Welfare Attitudes and Ambivalence about the Role of Government." *Politics & Policy*, vol. 36, n° 6, p. 972-1004, 2008.
- _____.; MARTINEZ, M.D.; CRAIG, S. C. "The Multiple Causes of Citizen Ambivalence: Attitudes About Social Welfare Policy." *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties*, vol.20, n° 3, 335-356, 2010.
- GREENE, S. "The Structure of Partisan Attitudes: Reexamining Partisan Dimensionality and Ambivalence." *Political Psychology*, 26, 5, p. 809-822, 2005.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 1-25

GREENE, K. "Campaign Persuasion and Nascent Partisanship in Mexico's New Democracy." *American Journal of Political Science*, vol. 55, nº 2, p.398-416, 2011.

HOCHSCHILD, J.L. *What's Fair?* American Beliefs about Distributive Justice. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

KEELE, L.; WOLAK, J. "Contextual Sources of Ambivalence." *Political Psychology*, vol. 29, nº 5, p. 653-673, 2008.

LAVINE, H. "The Electoral Consequences of Ambivalence toward Presidential Candidates." *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 4, p. 915-929, 2001.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MCGRAW, K. M.; HASECKE, E.; CONGER, K. "Ambivalence, Uncertainty, and Processes of Candidate Evaluation." *Political Psychology*, vol. 24, nº3, p. 421-448, 2003.

MULLIGAN, K. Partisan Ambivalence, Split-Ticket Voting, and Divided Government." *Political Psychology*, vol. 32, nº 3, 2011.

LÍCIO, E., RENNÓ, L.; CASTRO, H. "Bolsa Família e voto nas eleições presidenciais de 2006: em busca do elo perdido". *Opinião Pública*, vol. 15, nº1, p. 31-54. 2009.

LUPIA, A. & MCCUBBINS, M. The Institutional Foundations of Political Competence: How Citizens Learn what they need to know. In: Lupia, A., MCCUBBINS, M., POPKIN, S. (eds.). *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PAIVA, D.; TAROUÇO, G. S. "Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores." *Opinião Pública*, vol.17, nº2, p.426-451, 2011.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil." *Dados*, vol.46, nº4, p.735-771, 2003.

PERES, P.; RICCI, P.; RENNÓ, L. "A Variação da Volatilidade Eleitoral no Brasil: Um Teste com as Explicações Econômicas, Políticas e Sociais." *Latin American Research Review*, vol.46, nº4, 2011.

RENNÓ, L. "Escândalos e Voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006." *Opinião Pública*, vol.13, p.260 - 282, 2007.

_____. Corruption and Voting. In: POWER, T. J. and TAYLOR, M. (eds.). *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

ROBERTS, K.; WIBBELS, E. "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations." *American Journal of Political Science*, vol. 93, nº3, p. 575-590, 1999.

RUDOLPH, T. J.; POPP, E. "An Information Processing Theory of Ambivalence." *Political Psychology*, vol. 28, nº 5, p. 563-585, 2007.

THORNTON, J. R. "Ambivalent or Indifferent? Examining the Validity of an Objective Measure of Partisan Ambivalence." *Political Psychology*, vol. 32, nº 5, 2011.

YOO, S. "Two Types of Neutrality: Ambivalence versus Indifference and Political Participation." *The Journal of Politics*, vol. 72, nº 1, p. 163-177, 2010.

ZUCCO, C.; POWER, T. "Bolsa Família and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002-2006." *Latin American Research Review*, 48, 2, p.3-24, 2013.

RENNÓ, L.; AMES, B. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno...

Apêndice

Tabela 1
Distribuição especial e por características demográficas

Região	Abril	Agosto	Novembro	Todas as Ondas	Brasil
Norte	373 (15%)	131 (14%)	181 (15%)	685 (15%)	8%
Nordeste	593 (24%)	223 (24%)	291 (24%)	1,107 (24%)	28%
Centro-oeste	407 (16%)	124 (14%)	179 (15%)	710 (15%)	7%
Sudeste	705 (28%)	245 (27%)	326 (27%)	1,276 (28%)	42%
Sul	404 (16%)	185 (20%)	244 (20%)	833 (18%)	14%
Total	2,482	908	1,221	4,611	
Área					
Urbano	2135 (86%)	797 (88%)	1079 (88%)	4011 (87%)	84%
Rural	347 (14%)	111 (12%)	142 (12%)	600 (13%)	16%
Total	2,482	908	1,221	4,611	
Gênero					
Masculino	1195 (48%)	409 (45%)	560 (46%)	2164 (47%)	49%
Feminino	1287 (52%)	499 (55%)	661 (54%)	2447 (53%)	51%
Total	2,482	908	1,221	4,611	
Coortes de Idade					
17-19 anos	180 (7%)	36 (4%)	49 (4%)	265 (6%)	9%
20-29 anos	691 (28%)	228 (25%)	301 (25%)	1220 (26%)	18%
30-39 anos	591 (24%)	196 (22%)	267 (22%)	1054 (23%)	15%
40-49 anos	389 (16%)	155 (17%)	196 (16%)	678 (15%)	13%
50-59 anos	327 (13%)	155 (17%)	196 (16%)	678 (15%)	10%
60-69 anos	190 (8%)	79 (9%)	108 (9%)	377 (8%)	6%
70-79 anos	86 (3%)	41 (5%)	58 (5%)	185 (4%)	3%
80-89 anos	23 (1%)	11 (1%)	18 (1%)	52 (1%)	1%
Total	2482	908	1221	4611	
Renda					
Sem Renda	35 (1%)	17 (2%)	21 (2%)	73 (2%)	4%
1 Salário Mínimo (R\$510)	548 (22%)	181 (20%)	263 (22%)	992 (22%)	56%
1 a 2 SM	758 (31%)	273 (30%)	349 (29%)	1380 (30%)	22%
2 a 3 SM	431 (17%)	174 (19%)	229 (19%)	834 (18%)	7%
3 a 5 SM	328 (13%)	137 (15%)	184 (15%)	649 (14%)	5%
Acima de 5 SM	301 (12%)	114 (13%)	156 (13%)	571 (12%)	5%
Sem Resposta	81 (3%)	12 (1%)	19 (2%)	112 (2%)	
Total	2482	908	1221	4611	

Fonte: BEPS, IPEADATA.GOV.BR, <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=12&uf=00>>, acesso em: 13 maio 2011, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/preliminar_tab_zip.shtm>, acesso em: 13 maio 2011, <<http://sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=4&i=P&c=3261>>, acesso em: 13 maio 2011.

Lucio Rennó - lucio renno@unb.br

Barry Ames - barrya+@pitt.edu

Submetido à publicação em maio de 2013.
Aprovado para publicação em setembro de 2013.

Candidatos corruptos são punidos? Accountability na eleição brasileira de 2006

Mônica Mata Machado de Castro

Mestrado em Direito
Faculdades Milton Campos
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Felipe Nunes

Doutorando em Ciência Política
Universidade da Califórnia – Los Angeles

Resumo: Um dos principais temas da teoria democrática é o processo por meio do qual os cidadãos controlam a atividade de seus representantes. Neste artigo, analisam-se o sistema político brasileiro em termos gerais e as eleições de 1998 e 2006 em particular, com o objetivo de discutir se o processo de *accountability* vertical nos interstícios eleitorais torna os cidadãos capazes de punir ou recompensar seus representantes na eleição seguinte. A importância deste artigo está na análise dos efeitos do envolvimento de políticos nos escândalos do Mensalão e dos Sanguessugas, que abalaram a sociedade brasileira nos dois anos que precederam a eleição de 2006. Apesar dos custos de informação, dos baixos interesse e envolvimento político, da desigualdade social e pobreza característicos da sociedade brasileira, os eleitores foram capazes de punir grande parte dos políticos denunciados nos escândalos.

Palavras-chave: corrupção; *accountability*; reeleição

Abstract: One of the main themes in democratic theory is the process through which citizens control the activity of its representatives. In this paper we analyze the Brazilian political system in general terms and the 1998 and 2006 election in particular in order to argue that the processes of vertical accountability in the electoral gaps empower citizens in the sense of punishing and rewarding their representatives in the electoral moment. The importance of this work is guaranteed by the political context experienced by the country in the last couple of years before the 2006 election. A significant number of politicians had been involved in corruption scandals that resounded in the Brazilian society in a very negative way. Despite of the costs of information, limited time to be concerned with politics, and the huge social inequality allied to poverty, we show that voters have been able to punish those that had been involved in scandals.

Keywords: corruption; accountability; reelection

Introdução¹

Um dos principais objetos de análise da Ciência Política é o grau em que os regimes democráticos contemporâneos se aproximam mais ou menos dos modelos de democracia que, entre outras características, supõem a participação informada e atenta dos cidadãos na escolha dos seus governantes (DAHL, 1989). Um país é considerado mais democrático se os representados tiverem condições de acompanhar e fiscalizar o trabalho de seus representantes, para avaliá-los e responsabilizá-los por suas ações ou omissões no governo e, assim, no processo eleitoral seguinte, reconduzi-los ou afastá-los do poder, recompensando os “bons” governantes, por meio de sua reeleição, e punindo os considerados “maus” políticos, com perda de seus mandatos (POWELL JR., 2000).

Sabe-se que esse processo de *accountability* vertical (O’DONELL, 1997; 2000), o controle dos eleitores sobre os eleitos, depende de uma série de fatores, entre os quais estão, de um lado, os arranjos institucionais vigentes, que favorecem ou dificultam a manifestação e expressão da vontade da maioria dos cidadãos na constituição dos governos e, de outro, a capacidade dos eleitores de se informar e acompanhar a atuação dos representantes para decidir o voto na eleição seguinte.

O objetivo deste artigo é discutir o processo de *accountability* vertical no Brasil por meio dos resultados da eleição nacional de 2006, para a Câmara dos Deputados. Esse pleito é especialmente propício para essa análise, porque foi precedido pela denúncia e investigação de escândalos de corrupção envolvendo, principalmente, parlamentares da Câmara dos Deputados: os chamados esquemas do Mensalão e dos Sanguessugas². É importante lembrar que, no caso do Mensalão especialmente, foram denunciados como participantes da “quadrilha” deputados da base do governo Luiz Inácio Lula da Silva, supostamente comandados por membros do primeiro escalão do Poder Executivo e da direção do Partido dos Trabalhadores (PT), justamente a agremiação que, desde sua criação, defendeu, como um de seus pilares, a bandeira da ética na política.

Nesse contexto, a pergunta que se pode fazer é: será que após cinco eleições consecutivas do atual período democrático brasileiro e da institucionalização de novos mecanismos de participação dos cidadãos nos interstícios eleitorais³, a população brasileira consegue controlar “melhor”⁴ seus representantes? Os eleitores puniram os candidatos à reeleição que estavam envolvidos nos escândalos? A familiaridade com a democracia, aliada à superexposição negativa desses parlamentares na mídia criaram condições desfavoráveis para a sua reeleição?

Considerando o sucesso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na disputa de 2006, analistas afirmaram que o eleitorado brasileiro não teria se preocupado com a questão da ética na política ao decidir como votar. As denúncias de corrupção, apesar de incluírem membros muito próximos do presidente, não impediram sua vitória. De alguma forma Lula conseguiu ficar protegido das denúncias e

¹ Este artigo foi integralmente financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), a quem agradecemos. Versão anterior do artigo, parcialmente financiado pela Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE) da Universidade Federal de Minas Gerais, foi apresentada no 27th ILASSA Student Conference on Latin America, em fevereiro de 2007, na cidade de Austin, no Texas. Versão preliminar do texto também foi apresentada no encontro da IPISA de 2009, em Santiago, Chile. Agradecemos os comentários dos diversos debatedores nesses seminários. Os dados e códigos para replicar este estudo encontram-se em <<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/felipenunes>>.

² Os dois escândalos, denunciados em 2005 e 2006, serão brevemente descritos à frente.

³ Importa lembrar, aqui, dos referendos, das comissões de participação popular no Legislativo, das audiências públicas, dos conselhos municipais e das experiências de orçamento participativo instituídos e implantados, no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988.

⁴ Ver a expressão “melhores interesses dos cidadãos”, de Przeworski, Stokes e Manin (1999). Para os autores “melhor” significa que os representantes agem no interesse de, pelo menos, a maioria dos cidadãos.

vencer a eleição de 2006, embora no segundo turno. Os ganhos resultantes das políticas sociais de seu governo teriam contado mais na decisão de voto da massa do eleitorado popular do que seu eventual envolvimento e responsabilidade nos esquemas de corrupção (RENNÓ, 2007; ZUCCO, 2008).

O mesmo ocorreu no que se refere aos candidatos à Câmara dos Deputados? Os resultados eleitorais sugerem que a resposta é negativa (RENNÓ, 2007; PEREIRA, RENNO, SAMUELS, 2011). Levando-se em conta que somente dois deputados foram impedidos de se apresentar como candidatos, porque seus mandatos foram cassados como resultado das Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas em 2005 e 2006, e que, dos oitenta e oito deputados eleitos em 2002⁵, denunciados como participantes dos esquemas de corrupção, somente cinquenta foram apresentados nas listas partidárias à reeleição, é possível afirmar que, pelo menos do ponto de vista dos partidos e dos próprios políticos, estar envolvido nas denúncias funcionou como impedimento para sua apresentação como candidatos à reeleição para a Câmara dos Deputados, em 2006. Esse fato já indica que a expectativa dos próprios partidos e deputados era de que os eleitores os puniriam, não os reconduzindo ao cargo.

E em relação aos que concorreram à reeleição? É possível, com os resultados eleitorais, inferir algo a respeito da importância dada pelo eleitor ao problema da sua suposta participação nos esquemas de corrupção? Que fatores, provavelmente levados em conta pelo eleitorado para decidir em quem votar, aumentaram ou diminuíram as chances deles, na eleição de 2006?

Em comparação com outros fatores considerados nas análises sobre as condições para a reeleição dos representantes para as câmaras baixas, qual foi a importância das denúncias? Enfim, mantendo constantes outros fatores considerados na literatura especializada como condicionantes das chances dos deputados serem reeleitos, o envolvimento nos escândalos foi fator importante para explicar os resultados do pleito para a Câmara dos Deputados em 2006?

Neste artigo, analisam-se as seguintes questões: em primeiro lugar, discutem-se as limitações, decorrentes das regras eleitorais brasileiras, ao exercício do controle dos cidadãos sobre a atuação de seus representantes, por meio do voto. Segue-se a análise descritiva da distribuição dos deputados federais acusados de participação nos escândalos, incluídos nas listas partidárias à reeleição, classificados por partido político, e informa-se sobre os reeleitos e os derrotados na eleição de 2006, por tipo de denúncia. Na seção seguinte, discutem-se as principais variáveis consideradas na literatura especializada brasileira para explicar as chances de reeleição. Por fim, testam-se modelos explicativos da reeleição dos deputados federais, em 2006, incluindo algumas das variáveis levadas em conta na literatura e a denúncia de participação dos deputados nos escândalos do Mensalão e dos Sanguessugas.

As Regras Eleitorais e o Controle dos Representantes

O Brasil tem um sistema eleitoral que, de acordo com diagnósticos de diversos autores sobre os arranjos institucionais do país (NICOLAU, 2002; STROM, 2000; POWELL JR., 2000), não facilita o processo de *accountability* vertical, especialmente na escolha dos membros do Poder Legislativo. O país adota o sistema de representação proporcional de lista aberta: os partidos não definem sua ordem de preferência de candidatos, como ocorre na representação proporcional com lista fechada ou mista. O

⁵ Dados do jornal *Folha de São Paulo* on-line, de 14 de agosto de 2006.

sistema eleitoral brasileiro tem consequências importantes na configuração das campanhas, de um lado, e nas alternativas dadas ao eleitorado, de outro. Como afirma Nicolau:

“a literatura sobre os efeitos dos sistemas eleitorais chama a atenção para o fato de que a lista aberta estimula a predominância da reputação individual em detrimento da reputação partidária (CAREY e SHUGART, 1995). [Nessa situação], cada candidato organiza sua campanha (participação em eventos, confecção de material, arrecadação de fundos e prestação de contas dos gastos) de maneira praticamente independente dos diretórios partidários” (NICOLAU, 2002, p.223).

Importa chamar a atenção para o fato de que,

“como o desempenho do partido deriva em larga escala do sucesso dos candidatos em obter votos, quando da organização das listas de candidatos, os partidos têm forte interesse de incluir indivíduos populares em seus ramos de atividade, mas não necessariamente com histórias de envolvimento em atividades partidárias (artistas, jogadores de futebol, radialistas, líderes religiosos, etc.)” (NICOLAU, 2002, p.223-224).

Como se sabe, o sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta incentiva, também, a manutenção do multipartidarismo que tem caracterizado o sistema político brasileiro nas últimas décadas. As regras vigentes permitem que cada partido apresente candidatos em número de até uma vez e meia das vagas em disputa nos distritos eleitorais. Dado o número de partidos políticos registrados no país, vinte e oito em 2006, a lista de candidatos, especialmente nos maiores distritos eleitorais - as unidades federadas brasileiras -, pode ser muito extensa. Embora o multipartidarismo favoreça a expressão de preferências em contextos heterogêneos (LIJPHART, 1999), a variedade de agremiações torna praticamente impossível para os eleitores obterem informação sobre todos os candidatos, avaliá-los e compará-los para fazer sua escolha⁶.

As regras eleitorais brasileiras incluem, ainda, a possibilidade de coligações de partidos para a disputa das vagas, também, do Poder Legislativo. Esse arranjo incentiva a manutenção, no sistema partidário, de grande número de pequenos partidos, muitos sem consistência ideológica clara, mas que, se disputarem não coligados, não atingem o quociente eleitoral necessário para ocupar alguma das vagas. Além disso, essa regra permite que o voto conte para a vitória de candidato de partido diferente daquele escolhido pelo eleitor. Esse problema não é claramente identificado pelos cidadãos que, na verdade, podem ser levados a concluir, a partir do resultado da eleição, que seu voto foi desperdiçado, uma vez que a grande maioria dos candidatos não é eleita⁷.

A legislação brasileira permitia, até recentemente, a chamada migração partidária, sem maiores custos para os políticos⁸. Os deputados podiam trocar livremente de legenda logo depois de eleitos e durante seu mandato (MELO, 2000). Esse fenômeno atingiu todos os partidos (embora ocorresse

⁶ O que se segue reproduz, em parte, Castro (2007).

⁷ A porcentagem média de votos dados aos candidatos não eleitos para Câmara dos Deputados no Brasil, de 1986 a 2006, foi de 26,3%, de acordo com os dados de Nicolau (2002), até 2002, e do Tribunal Superior Eleitoral, para 2006.

⁸ O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, no dia 4 de outubro de 2008, que a infidelidade partidária pode gerar perda de mandato. A decisão passou a valer a partir do dia 27 de março de 2007, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que o mandato político pertence ao partido, e não ao parlamentar. A discussão resultou de três mandados de segurança em que o Partido Popular Socialista (PPS), o Democratas (DEM) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) pediam de volta os mandatos de deputados que abandonaram as legendas.

com muito maior intensidade entre os de centro-direita do que entre os de esquerda) e afetou todos os níveis do sistema representativo (federal, estadual e municipal)⁹. Certamente a facilidade de migração partidária contribuiu para o enfraquecimento dos vínculos não só dos políticos, como também dos eleitores, com os partidos políticos.

Essas condições dificultam a formação e a manutenção de identidades partidárias estáveis que poderiam orientar as escolhas eleitorais. Nessa situação, não é de se estranhar o voto personalista, dado ao candidato popular, ou àquele indicado por chefes políticos locais, por conhecidos, amigos e colegas de trabalho, sem levar em conta, ou mesmo desconhecer, o partido ao qual o político pertence. Apesar de o eleitor ter a possibilidade de votar somente na legenda, manifestando sua preferência por um partido político, essa alternativa tem sido pouco utilizada no Brasil¹⁰.

Não é de se estranhar, também, que o eleitor não se lembre em quem votou, mesmo pouco tempo depois do pleito¹¹. Mais ainda, não é de se estranhar que parte do eleitorado não se sinta, sempre, representada pelos deputados, tenha alto grau de desconfiança em relação aos partidos políticos¹², não acompanhe seu desempenho na Câmara dos Deputados e não leve em conta essa questão ao decidir seu voto na eleição seguinte.

É importante enfatizar, ainda, duas características do processo político brasileiro que são, também provavelmente, efeitos das regras do sistema eleitoral: a baixa relação existente entre o aumento ou diminuição do número de votos dos candidatos aos cargos de representação proporcional e sua reeleição e o alto grau de renovação dos membros dos órgãos legislativos.

No Brasil, o sucesso de um candidato às eleições para a Câmara dos Deputados depende, entre outros fatores, da atuação do seu partido (que necessita ultrapassar o quociente eleitoral), do desempenho de outros partidos (caso haja coligação) e do número de votos que ele recebeu. A combinação de lista aberta com a possibilidade de os partidos coligarem-se reduz a previsibilidade dos resultados eleitorais: partidos coligados podem eleger candidatos mesmo sem atingir o quociente eleitoral, candidatos podem aumentar sua votação e não se reeleger, enquanto outros podem obter um número de votos menor do que na eleição anterior e, ainda assim, garantir sua reeleição.

A análise da primeira questão é relevante porque uma forma de dimensionar a capacidade de controle dos eleitores sobre seus representantes é comparar o contingente de votos em duas eleições sucessivas. Conforme sugeriu Nicolau (2002), o aumento de votos de um parlamentar indicaria o reconhecimento, por parte do eleitor, do bom trabalho desenvolvido durante o mandato, enquanto a diminuição evidenciaria que parte dos eleitores anteriores abandonou o parlamentar. A Tabela 1 permite observar o sucesso e o fracasso das tentativas de reeleição parlamentar no Brasil. Nela, os deputados

⁹ Uma análise das mudanças ocorridas na Câmara dos Deputados revela a intensidade do fenômeno. O número de deputados que abandonaram o partido pelo qual foram eleitos, entre 1983 e 2003 é impressionante: dos 2.972 representantes eleitos, 852 (28,7%) trocaram de partido ao longo da legislatura, alguns deles mais de uma vez. Os dois maiores partidos brasileiros, o PMDB e o PFL, por exemplo, perderam, respectivamente, 22,7% e 23% dos deputados eleitos no período (MELO, 2004).

¹⁰ A média dos votos em legenda para a Câmara dos Deputados, entre 1986 e 2006, foi de 8,9%.

¹¹ Pesquisa realizada pelo ESEB (2002) junto aos eleitores brasileiros, a respeito das eleições de 2002, revela que a memória do eleitor no que se refere ao voto dado no pleito anterior ainda é reduzida. Perguntados sobre em quem votaram para o cargo de deputado federal, os entrevistados deram as seguintes respostas: 45,3% conseguiram se lembrar do Deputado Federal em que votaram, mas 41,9% não se lembraram, nulos e brancos somaram 9,5%, 1,8% afirmou ter votado na legenda e 1,5% que não votou.

¹² Pesquisa realizada pelo Latinobarômetro junto a cidadãos brasileiros mostrou, em 2006, que apenas 20% confiavam nos partidos políticos e 22% no congresso. Essas foram as duas instituições menos confiáveis na opinião dos brasileiros em comparação com igreja, polícia, rádio, televisão, forças armadas, governo, dentre outras.

federais eleitos em 1994 e em 2002, que tentaram a reeleição em 1998 e 2006, respectivamente, foram divididos de acordo com o aumento ou a diminuição do percentual de votos obtido sobre o total de votos válidos no estado e o sucesso do deputado em ser reeleito¹³.

Tabela 1
Aumento ou diminuição da votação dos deputados que se recandidataram
Brasil 1998 e 2006 (%)

	Votação 1994-1998		Votação 2002-2006	
	Aumentou	Diminuiu	Aumentou	Diminuiu
Reeleito	94,9	52,9	88,2	47,0
Não-reeleito	5,1	47,1	11,8	53,0
Total	100 (157)	100 (227)	100 (170)	100 (215)

Fonte: Nicolau (2002) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Pode-se observar que, nas duas eleições, o aumento do número de votos de um candidato não garante sua reeleição e, mais importante, candidatos podem ter menos votos que antes e, mesmo assim, serem reeleitos. Note-se que mais da metade dos deputados (53%) que obtiveram votação menor em 1998, em relação a 1994, conseguiram uma cadeira na Câmara dos Deputados. Entretanto, há alguma diferença entre as duas eleições: em 2006, aumenta a proporção de deputados que, mesmo tendo mais votos, perderam o mandato e diminui a proporção de candidatos reeleitos embora com menos votos do que na eleição anterior. Note-se que a comparação desses resultados, das eleições de 1998 e de 2006 para a Câmara dos Deputados, já sugere que as denúncias de corrupção impactaram o Legislativo.

Tabela 2
Taxa de renovação bruta e líquida Câmara dos Deputados
Brasil 1986/2006 (%)

	DESISTIU	REELEITO	DERROTADO	TOTAL	RENOVB ¹⁴	RENOVL ¹⁵
1986-1990	158	177	152	487	63,7	46,2
1990-1994	155	216	132	503	57,1	37,9
1994-1998	155	216	132	503	57,1	37,9
1998-2002	131	257	125	513	49,9	32,7
2002-2006	121	259	133	513	49,5	33,9

Fonte: LEEX (2009).

Na Tabela 2, pode-se observar a segunda característica identificada anteriormente, sobre o grau de renovação dos membros da Câmara dos Deputados. Ele parece alto. A renovação bruta média - que leva em conta os deputados que desistiram de se apresentar como candidatos - foi de 55,5% para todo o período de 1986 a 2006; a renovação líquida - que considera somente os deputados que

¹³ Interessa comparar os resultados desses dois anos porque foram eleições em que o principal candidato à Presidência da República disputava a reeleição: Fernando Henrique Cardoso, em 1998, e Lula, em 2006; esse fator é, assim, controlado.

¹⁴ RENOV B (Renovação Bruta) = (DESIST + DERROT)/(TOT) x 100

¹⁵ RENOV L (Renovação Líquida) = (DERROT)/(REEL + DERROT) x 100

disputaram a reeleição - foi em média de 37,7%¹⁶. Note-se, entretanto, a diminuição dos números no tempo, tendência que, de acordo com os dados, não se mantém em 2006.

Mais uma vez se coloca a pergunta: os eleitores utilizaram a eleição como uma forma de punir os parlamentares envolvidos nas denúncias de corrupção de 2005 e 2006?

A Tabela 3 apresenta as médias, por região demográfica do país, de deputados federais reeleitos e derrotados, entre os que concorreram à reeleição em 1998 e em 2006. Observa-se, em todas as regiões, que o percentual de candidatos reeleitos é menor em 2006 se comparado a 1998. E as diferenças percentuais são grandes: a média de sucesso eleitoral desse grupo, em 1998, foi de 69,7% e, em 2006, caiu para 58,8%. Tais dados sugerem, também, que os cidadãos puniram a Câmara dos Deputados marcada, naquela legislatura, pelos escândalos do Mensalão e pelos Sanguessugas.

Tabela 3
Deputados Federais que Concorreram à Reeleição
Brasil 1998 e 2006 (%)

Região	1998		2006	
	reeleitos (média)	não-reeleitos (média)	reeleitos (média)	não-reeleitos (média)
Norte	65,4	34,6	50,1	49,9
Nordeste	76,9	23,1	65,9	34,1
Sudeste	66,2	33,8	50,8	49,2
Sul	70,9	29,1	65,6	34,4
Centro-Oeste	65,4	34,6	61,7	38,3
Brasil	69,7	30,3	58,8	41,1

Fonte: Nicolau (2002) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Apesar de todas as dificuldades, os eleitores parecem ter conseguido dar um recado ao sistema político e aos governantes na eleição nacional brasileira de 2006.

Os Escândalos e o Desempenho dos Candidatos Acusados

Nos dois últimos anos do seu primeiro mandato (2003-2006), o governo Lula passou por crises políticas graves. A primeira, em 2005, se deu a partir da denúncia de que parlamentares da base aliada recebiam dinheiro de “caixa dois”¹⁷ para votar em projetos de interesse do Executivo, escândalo que ficou conhecido como Mensalão. A segunda, em 2006, a denúncia de compra de ambulâncias superfaturadas com recursos de emendas parlamentares, foi deflagrada a partir de investigação realizada pela Polícia Federal (PF) e ficou conhecida como o esquema dos Sanguessugas. Esse foi um dos períodos de crise política de maior repercussão internacional após a redemocratização do país.

O estopim da crise do Mensalão foi a revelação de uma fita de vídeo que mostra o ex-funcionário dos Correios, Maurício Marinho, negociando propina com empresários interessados em participar de licitação na agência. No vídeo, o funcionário dizia ter o respaldo do deputado federal Roberto Jefferson, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Em resposta à acusação, o deputado Roberto

¹⁶ Não foi possível encontrar dados de outros países de forma a poder avaliar, comparativamente, as taxas de renovação dos parlamentos.

¹⁷ Refere-se aqui aos recursos para financiamento de campanhas eleitorais que não são declarados nem pelo doador nem pelo beneficiário do recurso.

Jefferson concedeu entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, publicada no dia 6 de junho de 2005, onde afirmou que o Ministro Chefe da Casa Civil, deputado José Dirceu (PT), seria o responsável por esquema que envolvia todos os partidos da base aliada: por meio do superfaturamento, especialmente de contas de publicidade do governo federal e de estatais controladas por aliados políticos, os chamados “operadores do Mensalão” repassavam recursos públicos para partidos políticos supostamente cobrirem os gastos de seus candidatos nas campanhas eleitorais. O equacionamento das dívidas seria retribuído com apoio dos partidos aos projetos enviados pelo governo ao Congresso.

Em 14 de junho, foi criada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Correios - do Senado Federal e da Câmara dos Deputados - presidida pelo Senador Delcídio Amaral (PT) e com a relatoria ocupada pelo deputado Osmar Serraglio, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Os titulares da comissão defenderam a ampliação do foco das investigações para além dos Correios, com a tese de que o dinheiro de corrupção nas estatais seria a fonte dos recursos do chamado Mensalão. A CPMI dos Correios logo se transformou no principal palco de investigações do suposto esquema. Focou suas investigações, também, nos possíveis fornecedores de recursos para os pagamentos.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito finalizou seus trabalhos sem aprovar um relatório final, embora tenha aprofundado as investigações sobre a questão e contribuído para cassação dos mandatos dos deputados Roberto Jefferson e José Dirceu. Foi o Ministério Público (MP), por meio do procurador-geral da República, Antonio Fernando de Souza, que apresentou denúncia ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra quarenta pessoas envolvidas no esquema¹⁸. A lista incluiu ex-ministros, políticos, funcionários públicos, empresários e publicitários. Dos 40 acusados, 19 eram parlamentares. Foram citados no processo os deputados João Paulo Cunha (PT-SP), José Janene (PP-PR), Romeu Queiroz (PTB-MG), João Magno (PT-MG), Professor Luizinho (PT-SP) e Pedro Henry (PP-MT). Faziam parte, ainda, da lista do procurador os ex-deputados que foram cassados - Roberto Jefferson e José Dirceu - e os que renunciaram ao mandato para escapar do processo de cassação por terem recebido recursos do Mensalão: José Borba, Paulo Rocha, Pedro Correa, Valdemar Costa Neto e Carlos Rodrigues. A denúncia deu entrada no plenário do STF, em agosto de 2007, tendo sido relatada pelo ministro Joaquim Barbosa. Vinte dias após a leitura do relatório, o Supremo aceitou as denúncias contra os 40 acusados, transformando-os em réus do processo. O julgamento ocorreu no segundo semestre de 2012, com grande repercussão na imprensa. Atualmente, início de 2013, o STF está finalizando o relatório final do julgamento.

Em 2006, outra denúncia abalou, também, o governo: o chamado escândalo dos Sanguessugas. Os envolvidos foram chamados de “máfia das ambulâncias”, porque fraudavam a venda de ambulâncias para prefeituras de diversos estados do país. Segundo o jornal *Folha de São Paulo* de 10 de outubro de 2006, o esquema começava com o contato com prefeitos interessados. Apresentava-se a eles a possibilidade de receber uma ambulância completa antes de serem cumpridos todos os trâmites legais. Com a concordância do prefeito, a “quadrilha” acionava assessores de parlamentares, que preparavam emendas a serem apresentadas por deputados e senadores. O texto era aprovado no Congresso Nacional e, a seguir, no Ministério da Saúde, funcionários teriam a incumbência de apressar a aprovação dos

¹⁸ Como o processo incluía deputados federais, de acordo com a legislação brasileira, ele foi enviado diretamente para o STF.

convênios e facilitar a liberação dos recursos. Os veículos eram entregues em tempo recorde, superfaturados e sem os equipamentos necessários para atendimentos de emergência. No total, a quadrilha teria movimentado R\$ 110 milhões desde 2001 e entregue 1.000 veículos às prefeituras.

A denúncia, que permitiu o início das investigações, partiu do próprio governo: a Controladoria Geral da União alertou a Polícia Federal (PF) sobre as irregularidades. Essa iniciou as investigações em 2004 e, com o auxílio da Receita Federal, identificou empresas fantasmas montadas para dar aparência de veracidade às concorrências de venda das ambulâncias. Foram quebrados, com a autorização da Justiça, os sigilos bancário e telefônico de sessenta pessoas. A primeira denúncia do Ministério Público envolveu cento e quarenta pessoas, incluindo deputados e senadores. No final, e ainda sob investigação, cinquenta e nove foram citadas no processo, entre as quais quarenta eram deputados federais. O processo ainda tramita em diversas instâncias da justiça brasileira. Em onze dos vinte e sete estados há processos envolvendo parlamentares, prefeitos e empresários. Só em São Paulo, o Ministério Público Federal já propôs ações sobre desdobramentos da Operação Sanguessuga em Sorocaba, Jaú, Piracicaba, e Presidente Prudente. Até o momento, o ex-prefeito de Nova Guarita, norte de Mato Grosso, a ex-assessora do Ministério da Saúde, e dois empresários já foram punidos por improbidade administrativa.

Esses escândalos repercutiram na eleição nacional para a Câmara dos Deputados ocorrida em outubro de 2006. Como foi informado anteriormente, entre os acusados de envolvimento, cinquenta se candidataram à reeleição para o cargo de deputado federal naquele ano. A Tabela 4 mostra esses deputados distribuídos por partidos políticos. Considerando somente o Mensalão, a maioria deles é do PT (6 em 9). Mas, se levamos em conta os dois escândalos, os candidatos são, em número maior, do Partido Liberal (PL), do PTB e do PP. Esses três partidos têm em comum duas características: todos participaram da base aliada do primeiro governo Lula, mesmo ocupando campo ideológico distante do partido do Presidente - à direita.

Tabela 4
Candidatos à reeleição para deputado federal, em 2006,
envolvidos nos escândalos, por partido

	Deputados acusados nos escândalos			Total	Reeleitos
	Mensalão	Sanguessuga	Mensalão e Sanguessuga		
PP	1	7	1	9	2
PT	6	1	0	7	3
PTB	1	11	0	12	0
PMDB	0	5	0	5	1
PSC	0	1	0	1	0
PL	1	9	0	10	2
PFL	0	3	0	3	0
PSB	0	3	0	3	1
TOTAL	9	40	1	50	9

Fonte: Banco de Dados das eleições de 2006.

Entre os 50 candidatos acusados nos dois esquemas de corrupção, que decidiram se recandidatar, apenas 9 foram reeleitos; a grande maioria, 82% dos envolvidos nos escândalos, não foi reconduzida pelos cidadãos à Câmara dos Deputados, através do voto. O partido com maior número de candidatos bem-sucedidos foi o PT (3 eleitos entre os 7 que se recandidataram). Em contraposição, o PL e o PTB foram os maiores prejudicados: o primeiro elegeu 2 dos 10 que se recandidataram e o segundo não elegeu nenhum dos 12 candidatos.

Esse resultado mostra que, superando todas as dificuldades impostas pelo sistema eleitoral, a maioria dos parlamentares envolvidos em escândalos, que concorreram à reeleição, foi punida pelos cidadãos brasileiros, simplesmente por meio do voto.

Considerando o sucesso eleitoral por tipo do escândalo (Tabela 5), os mais bem-sucedidos na reeleição foram os acusados de receber Mensalão: 5 dos 9 candidatos foram vitoriosos. Entre os deputados envolvidos na chamada Máfia das Ambulâncias, apenas 3 dos 40 candidatos conseguiram reeleger-se. O deputado que esteve envolvido nos dois escândalos também se reelegeu.

Tabela 5
Deputados acusados, reeleitos em 2006, por tipo de escândalo

Escândalo	Candidatos	Reeleitos
Mensalão	9	5
Sanguessuga	40	3
Mensalão e Sanguessuga	1	1
Total	50	9

Fonte: Banco de Dados das eleições de 2006.

Duas considerações são importantes a partir desses resultados. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que o Mensalão foi denunciado em 2005, mais de um ano antes do processo eleitoral de 2006. O fator tempo em relação ao evento pode ter impactado o comportamento dos eleitores¹⁹. Os dados indicam que os deputados envolvidos no escândalo que explodiu a poucos meses da eleição foram mais severamente punidos pelos eleitores. Em segundo lugar, como se mostrou antes, a maioria dos candidatos envolvidos no Mensalão era do PT, partido do presidente Lula, que conseguiu ficar imune às denúncias e se reeleger, provavelmente contribuindo, de alguma forma, para a vitória dos deputados de seu partido.

Determinantes da Reeleição dos Representantes

Os principais estudos sobre eleições legislativas no Brasil tratam, especialmente, dos efeitos de três dimensões sobre os resultados eleitorais: (1) do arranjo institucional brasileiro (NICOLAU, 1996; TAVARES, 1998; LAMOUNIER, 1989), (2) do comportamento parlamentar (SANTOS, 1999; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; PEREIRA, 2000) e (3) do comportamento eleitoral (BAQUERO, 1997; RENNÓ, 2000).

Esses estudos contribuíram para a compreensão do funcionamento do sistema político brasileiro e permitiram a identificação das estratégias dos políticos para manter suas carreiras políticas.

¹⁹ Hipótese que será testada nas próximas seções.

Mas poucas são as tentativas de testar um modelo teórico para explicar a reeleição dos deputados federais. A principal referência continua sendo a dos estudos voltados para a realidade norte-americana, nas mais diversas abordagens (JACOBSON, 1990; KRASNO, GREEN, COWDEN, 1994; KAZEE e THORNBERRY, 1990; COX, McCUBBINS, 2005; CAMPBELL, 1997; dentre outros). Considerando que modelos explicativos com a variável dependente “reeleição” são escassos na literatura especializada sobre o Brasil, é preciso ressaltar algumas tentativas nessa direção.

O trabalho de Ames (2001)²⁰ buscou relacionar os resultados eleitorais com a atuação dos parlamentares, analisando a eleição para a Câmara dos Deputados, em 1998. Segundo o autor, a base eleitoral espacial dos parlamentares tem impacto direto sobre o tipo de estratégia que ele empreende no interior do Legislativo. Após mapear a dispersão e configuração do eleitorado de legisladores com perfis diferentes, Ames conclui que a maioria deles representaria interesses concentrados espacialmente. Sendo assim, as chances de reeleição do deputado aumentariam com sua capacidade de difundir a impressão de que “lutou” pelos municípios que “representa” na Câmara dos Deputados. Essa luta estaria representada pelo sucesso em transferir recursos federais para esses municípios. Nessa perspectiva, a associação entre estratégias de *credit claiming* e *pork barrel*, discutidas originalmente por Mayhew (1974), explicariam o sucesso eleitoral dos legisladores no Brasil.

Pereira e Rennó (2001; 2007) foram os responsáveis pelos maiores avanços no preenchimento das lacunas deixadas por Ames. Segundo os autores,

“o sistema político brasileiro cria incentivos para que os eleitores se preocupem mais com os benefícios locais do que com a performance nacional dos seus representantes, o que faz com que a participação dos parlamentares, no âmbito nacional, seja orientada pela busca de benefícios que possam ser utilizados no plano local, como forma de alcançar maiores retornos eleitorais” (PEREIRA; RENNÓ, 2001, p. 1).

Para sustentar esse argumento os autores se debruçaram sobre um enorme conjunto de variáveis para explicar “o que o reeleito tem”. É possível distinguir entre dois conjuntos básicos de variáveis utilizados nos seus trabalhos: aspectos políticos locais - relativos à atuação dos parlamentares em suas respectivas bases eleitorais - e fatores políticos nacionais - ligados à atuação dos legisladores no Congresso e à influência do Presidente da República e dos partidos políticos na eleição para o Legislativo. Com referência à primeira dimensão, os autores investigaram os efeitos da distribuição de votos do candidato, do grau de dominação e competição no principal reduto eleitoral, dos gastos de campanha, das características do município, da influência de *pork barrel* e *credit claiming* e dos padrões de coalizão com os atores políticos regionais e locais. Em relação à segunda dimensão, utilizam as variáveis: participação do deputado na arena legislativa, sua posição na hierarquia da Câmara e do partido, filiação partidária e papel do presidente nas eleições legislativas. Seus resultados mostram que as duas dimensões exercem influência nas chances de reeleição. Contudo, a distribuição de recursos locais proporciona muito mais retorno eleitoral do que as atividades legislativas na Câmara ou as posições assumidas em relação a determinadas matérias.

²⁰ Ver resenha de Melo (2005) publicada na *Revista de Sociologia e Política*.

Em trabalho posterior, os autores mostraram que uma variável relevante para explicar o sucesso eleitoral de deputados federais no Brasil é o presidente estar concorrendo à reeleição. Pereira e Rennó (2007) chegaram a tal conclusão comparando os efeitos das variáveis explicitadas anteriormente para as eleições de 1998 e 2002. Conforme mostram, a proximidade do deputado com o Executivo, bem como as transferências de benefícios e as políticas locais controladas pelo presidente foram decisivas para o sucesso dos deputados que buscavam a reeleição em 1998. Já em 2002, quando não havia um candidato concorrendo à reeleição para presidente, o efeito do Executivo nas eleições legislativas quase desaparece.

Samuels (2000; 2002), por outro lado, afirma que são o apoio dos governadores e os recursos utilizados nas campanhas eleitorais que realmente importam na distribuição das vagas para a Câmara dos Deputados. Os governadores gerariam ganhos eleitorais para os deputados ao aparecerem com eles em um bloco eleitoral que inclui, também, candidatos ao Senado. O apoio do governador à época da eleição não poderia ser desprezado como instrumento de *pork* bastante eficiente, uma vez que os seus poderes discricionários para alocação dos recursos na *constituency* do candidato seriam tão efetivos quanto os recursos que esse candidato pode carregar do governo federal, porém mais simples de se conseguir. Os dados do autor sustentam que o apoio do governador influencia positivamente as chances de eleição do legislador. De outro lado, o trabalho de busca de *pork* no legislativo nacional é recompensado com dinheiro para financiar a campanha eleitoral. Os resultados de Samuels mostram que o retorno do *pork* não é auferido em votos diretamente, mas pela transferência de recursos privados dos beneficiados pelas emendas, para o financiamento das campanhas eleitorais.

É importante lembrar que as variáveis consideradas por esses autores como determinantes do sucesso eleitoral dos parlamentares estão justificadas em teorias formuladas para o caso norte-americano. Conforme afirmamos antes, foi Mayhew (1974) quem propôs a conexão causal entre “transferências de recursos para bases eleitorais” e reeleição, pensando no cenário em que os deputados federais são eleitos em distritos uninominais, como nos Estados Unidos. Para testar essa teoria no Brasil seria preciso mapear os votos dos parlamentares e propor uma classificação dos tipos de bases eleitorais possíveis, como fez Ames (2001).

Cireno e Lubambo (no prelo) mostram que o índice de concentração eleitoral municipal²¹, que compõe o indicador de dominância de Ames (2001), é fator crucial para entender o sucesso eleitoral dos parlamentares. Segundo os autores, os apoios locais têm a maior influência nas chances de eleição e no número de votos dos candidatos, mesmo comparando candidatos competitivos e não-competitivos²². Os resultados de sua análise mostram que o efeito desse fator é grande, mesmo com o controle do apoio do presidente, explorado por Pereira e Rennó (2007), e do governador, trabalhado por Samuels (2000).

Há, ainda, pesquisas em que se estuda o impacto das características pessoais do parlamentar sobre seu sucesso nas eleições. Traços como sexo, idade e escolaridade são considerados para verificar se há diferenças significativas entre as probabilidades de eleição de candidatos de diferentes grupos sociais. Conforme argumenta Schwindt-Bayer (2009), a implementação de cotas para as mulheres nas

²¹ O índice é o produto da proporção dos votos de um candidato, em um município, ponderado pelo peso dessa votação no total de seus votos. Para diminuir o efeito da distorção que as grandes cidades gerariam neste índice, a unidade utilizada, nesses casos, foi a zona eleitoral, e não o município (CIRENO e LUBAMBO, no prelo).

²² Foram considerados competitivos os candidatos que conseguiram, no mínimo, metade dos votos necessários para o preenchimento da última cadeira em cada estado, independente de coligação (CIRENO e LUBAMBO, no prelo).

eleições de 26 países ao redor do mundo mostra como esse grupo é desprivilegiado na disputa por votos com os homens. Pesquisas que tratam da senioridade dos parlamentares (SANTOS, 2000) mostram que parlamentares em busca da reeleição têm menos chance de sucesso se comparados aos candidatos novatos. No caso da escolaridade, as pesquisas têm mostrado que a grande maioria dos deputados federais possui alto grau de instrução, mesmo em países subdesenvolvidos (SAEZ e LOPES, 2007). Assim, o efeito dessa variável é próximo de zero para diversos legislativos ao redor do mundo.

As análises sobre sucesso eleitoral consideram, sempre, o papel dos partidos nas arenas eleitoral e partidária. Os partidos auxiliariam ou, pelo menos, deveriam auxiliar os eleitores na identificação das propostas do candidato, quando não há informação sobre sua trajetória e sua posição política (ERIKSON, 1988). Com a atuação no interior do Legislativo, os partidos deveriam ser capazes de mostrar ao eleitor o posicionamento dos seus candidatos frente ao governo e à oposição. Afinal, se a política se refere à decisão sobre a melhor alocação de recursos públicos, então, avaliar se o governo vai bem ou mal e se o deputado se beneficia ou não de fazer parte do governo ou da oposição deve ter efeito considerável (PEREIRA; RENNÓ, 2007; COX; MAGAR, 1999).

Considera-se, ainda, o papel do número de votos dos parlamentares que buscam reeleição, quando se procura explicar a punição ou a recompensa dos parlamentares pelos eleitores. Como já colocado, os efeitos desse fator são controversos: de acordo com Nicolau (2002), a possibilidade de que um eleitor acompanhe seu representante é pequena, sobretudo porque o número de eleitores que consegue eleger os deputados nos quais votou é baixo e porque grande parte dos eleitores não se lembra do voto anterior para a Câmara dos Deputados. E os resultados de Nicolau (2002) mostram que a diminuição do número de votos, em 2002, não significou, sempre, a perda do mandato dos parlamentares.

Finalmente, parece importante considerar a hipótese fundada na perspectiva sociológica, que parte do suposto de que características da estrutura socioeconômica de estados e regiões podem ser tomadas como fatores contextuais que, de modo geral, condicionam a influência de outras variáveis sobre o comportamento político dos eleitores. Assim, o sucesso eleitoral dos deputados seria, também, influenciado pelas características socioeconômicas dos estados e regiões brasileiros, que, como se sabe, variam muito. É importante lembrar que a política brasileira ainda convive com cenários de clientelismo, identificados desde o começo da República (ANDRADE, 2007; LEAL, 1975) e que condições precárias de vida provavelmente ampliam as chances de manutenção dos chamados “coronéis” no Legislativo: políticos que, utilizando a máquina do estado, promovem suas candidaturas por meio da troca de favores com suas clientelas e, muitas vezes, ainda procuram ‘comprar’ os votos dos eleitores.

Teste do Modelo Explicativo

Como foi apresentado no início, o objetivo específico deste artigo é verificar se as denúncias de participação dos candidatos em algum dos esquemas de corrupção ocorridas em 2005 e 2006 - fator que pode ser considerado um aspecto da sua atuação parlamentar - tiveram algum impacto no resultado eleitoral de 2006. Contudo, levando-se em conta as principais pesquisas referidas, serão incluídos na análise, como variáveis de controle, outros fatores considerados na literatura especializada.

A principal variável independente, tratada como *dummy*, é ter sido acusado de participação em algum dos escândalos. Ser acusado no Mensalão ou no Sanguessugas é definido como (1) e não ser é

(0). A hipótese é que esse fator diminui as chances dos candidatos serem reeleitos. Consideraram-se, também, os efeitos de cada um dos escândalos separadamente.

Como controle foram incluídas no modelo as seguintes variáveis:

a) alguns dos fatores considerados na literatura sobre reeleição no Legislativo brasileiro, tais como: o partido do candidato classificado na escala de direita x esquerda (esquerda e centro, em contraposição à direita)²³; a diferença de votos recebidos na eleição de 2006 em relação a 2002, definida, também como *dummy*: aumentou (1) ou diminuiu (0); o acesso a benefícios particularistas para as respectivas bases eleitorais, medido por meio da taxa de sucesso do legislador em prover emendas orçamentárias para sua base nos últimos dois anos de governo (2005/2006); o efeito *pork* (PEREIRA; RENNÓ, 2004)²⁴.

b) duas variáveis que se referem às consequências das leis eleitorais brasileiras nas condições da disputa por vagas nos legislativos, fatores esses não levados em conta nas análises anteriores sobre reeleição: se o deputado migrou de partido na legislatura anterior e um indicador do grau de competição política nas unidades federadas, em 2006, a proporção de candidatos por vaga para a disputa por cargo de deputado federal. Com relação ao primeiro fator, considera-se, seguindo a análise de Melo (2000), que a mudança de partido pode ter sido uma das estratégias utilizadas pelos candidatos para, segundo sua própria avaliação, aumentar as chances de reeleição. Por outro lado, quanto maior o número de candidatos por vaga nas unidades federadas, por efeito simplesmente matemático, maiores as dificuldades para cada um ser eleito ou reeleito;

c) atributos dos candidatos: sexo (masculino (1), feminino (0)), idade (variável contínua que varia de 20 a 90 anos) e grau de escolaridade (que varia de (0), “lê e escreve”, até (6), “tem curso superior completo”);

d) um indicador da variedade das condições socioeconômicas dos estados da federação: a desigualdade da distribuição de renda, medida pelo percentual de pobres, para cada uma das unidades federadas, em 2006²⁵. Esse indicador foi incluído considerando-se a perspectiva sociológica indicada. A hipótese subjacente é que essa variável está associada ao sucesso eleitoral de deputados federais, já que a pobreza tende a produzir eleitores mais dependentes de subsídios particularistas advindos do poder público, o que seria explorado por legisladores na formação de clientelas locais. Se tal hipótese se sustenta, pode-se esperar que, em estados com maior proporção de pobres, a reeleição dos legisladores seja maior.

Na análise que segue, utiliza-se uma regressão logística binária para testar o modelo que toma como variável dependente o sucesso eleitoral dos candidatos à reeleição para a Câmara dos Deputados em 2006. Essa variável é definida como reeleito (1) ou não (0) para a legislatura 2007-2010.

O modelo proposto pode ser resumido conceitualmente conforme apresentado abaixo:

²³ Utilizou-se a classificação dos partidos na escala de direita x esquerda resultante da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”, realizada em 2007 e 2008, pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Ver Castro, Anastásia e Nunes (2009).

²⁴ O cálculo da variável *pork* foi feito utilizando-se os dados de execução orçamentária disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Através desse banco de dados, é possível identificar a autoria de grande parte das emendas individuais de parlamentares, executadas pelo governo. Essa informação permite identificar qual o montante de recurso que cada parlamentar conseguiu ver executado por ano. Para esse artigo, utilizou-se a taxa de sucesso de execução de emendas para o ano de 2005, período anterior as eleições, mas próximo o suficiente para produzir o controle esperado.

²⁵ Fonte: IPEA, 2006. Pobre é considerado aquele que recebe menos de ¼ de salário mínimo por mês.

$$\text{Reeleito}_i \sim \text{Bernoulli}(\pi_i)$$

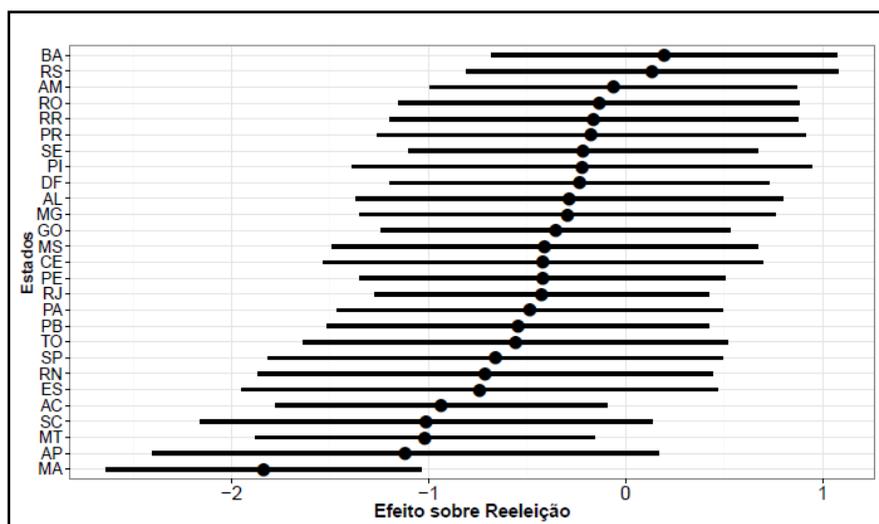
$$\pi_i = \Lambda(X_i\beta)$$

onde, X_i é um vetor de variáveis independentes: {Mensalão, Sanguessugas, sexo, idade, escolaridade, percentual de pobres por distrito eleitoral, partido por sua posição ideológica, número de candidatos por vaga, gastos de campanha, diferença de votos em relação à eleição anterior, migração partidária e emendas orçamentárias para as bases eleitorais}. Devido à ausência de dados para alguns candidatos, utilizou-se o Amelia II para imputar valores para as variáveis de controle utilizadas, de forma que o modelo especificado possa usar o maior número de informação possível (HONAKER; KING; BLACKWELL, 2011).

Antes de explorar os resultados do modelo logístico apresentado, procurou-se verificar se a taxa de sucesso eleitoral varia por estado, o que implicaria a necessidade de considerá-la como variável contextual na análise. O Gráfico 1 mostra o valor esperado da taxa de reeleição para cada estado brasileiro calculado a partir de um modelo de regressão logística simples. Cada valor estimado é plotado com o valor do intervalo de confiança calculado para cada estado.

Os dados mostram que não há diferença no valor esperado que justifique a inclusão da variável estado no modelo de regressão. Embora haja diferença significativa entre os estados nos dois extremos, Ceará e São Paulo, no que se refere à taxa esperada de reeleição de candidatos, a variação total, comparando cada caso, não indica a necessidade de utilização da variável. A conclusão é de que não há nenhuma associação entre a região do país e a taxa de reeleição dos deputados federais. Note-se que os estados em que os legisladores foram menos reeleitos, São Paulo, Amapá, Rio Grande do Norte, e Bahia, assim como aqueles em que foram mais recompensados com a reeleição, Ceará, Paraíba, Santa Catarina e Espírito Santo, pertencem a regiões geográficas diferentes.

Gráfico 1
Reeleição Média de Deputados Federais por Estado, Brasil
(2006)



CASTRO, M. M. M.; NUNES, F. Candidatos corruptos são punidos?...

Decidiu-se, então, excluir distrito eleitoral e região geográfica dos modelos explicativos considerados a seguir. Entretanto, como explicitado acima, levando-se em conta a perspectiva sociológica, incluiu-se na análise o fator o grau de pobreza estadual, medido para o ano de 2006, como controle da variância estadual.

Resultados e Discussão

Tabela 6
Modelo de Regressão Logística Binária
Variável Dependente: Reeleição

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
(Intercepto)	-1.55***	-4.53***	-0.02	0.42	0.57
	(0.06)	(0.21)	(0.38)	(0.93)	(0.95)
Pobreza	0.69***	0.86***		0.67	0.77
	(0.17)	(0.18)		(0.84)	(0.85)
Masculino		0.29**		-0.01	-0.06
		(0.09)		(0.34)	(0.34)
Idade		0.03***		-0.01	-0.01
		(0.00)		(0.01)	(0.01)
Escolaridade		0.25***		-0.04	-0.06
		(0.03)		(0.10)	(0.10)
Ideologia			-0.16	-0.07	-0.07
			(0.12)	(0.13)	(0.14)
Aumentou Votos			0.73***	0.55**	0.59**
			(0.19)	(0.20)	(0.21)
Migrante			-0.05	0.02	0.08
			(0.22)	(0.23)	(0.23)
Emendas Parlamentares			-0.29	-0.11	-0.17
			(0.36)	(0.38)	(0.38)
Candidatos/vaga			-0.01	-0.00	-0.00
			(0.00)	(0.01)	(0.01)
Despesas de Campanha			0.00***	0.00***	0.00***
			(0.00)	(0.00)	(0.00)
Escândalo				-1.03***	
				(0.30)	
Mensalão					-0.54
					(0.60)
Mensalão e Sanguessugas					4.86
					(235.0)
Sanguessugas					-1.34***
					(0.39)
Cox-Snell R-sq.	0.00	0.06	0.18	0.23	0.24
Nagelkerke R-sq.	0.01	0.13	0.24	0.31	0.33
Likelihood-ratio	15.44	312.00	42.59	55.99	60.49
BIC	3059.22	2788.29	288.85	302.34	308.60
N	5148	5148	217	217	217

Fonte: TSE. Elaboração própria. (1) A tabela mostra os betas estimados, e os erros padrões - entre parênteses. Para identificar a magnitude do efeito de cada variável independente é preciso calcular o exponencial dos betas estimados, diminuir 1 e multiplicar por 100%. Assim, é possível tratar da probabilidade de que o evento ocorra pelo controle das variáveis do modelo. ***P<=0,01
**P<=0,05

Os resultados da regressão, apresentados na Tabela 6, mostram que as variáveis do perfil do parlamentar, sexo, idade, e escolaridade, têm associações relevantes no modelo explicativo. Observe-se, no Modelo 2 que, além de estatisticamente significativos, os efeitos de tais variáveis são substantivamente altos. Homens têm mais chance de serem reeleitos; aumento de um ano na idade, assim como escolaridade mais alta têm esse mesmo efeito.

Chama atenção, também, a influência do nível de pobreza do distrito eleitoral na probabilidade de reeleição: onde há mais pobreza, as chances de reeleição dos deputados são substantivamente maiores.

No Modelo 3 foram introduzidas as variáveis políticas e institucionais propostas anteriormente. Surgem, então, alguns resultados bastante interessantes. Mantendo a tendência observada em 2002, parlamentares de partidos de esquerda e centro tiveram maiores chances de serem reeleitos, em comparação aos deputados de partidos da direita. Esse resultado sugere que a proximidade com o governo Lula, apesar de centro dos escândalos de corrupção, não reduziu as chances de vitória dos legisladores. Ao contrário, parece reforçada a tese de que a vitória de um partido ou de uma coalizão na eleição majoritária é fator de ampliação da base legislativa ligada a ela. Como proposto na literatura (Cox, 1996; MELO, 2010), a eleição para o Executivo tende a ‘contaminar’ à do Legislativo quando ambas acontecem concomitantemente.

Como já mostrado para a eleição de 1998, por Pereira e Rennó (2001), o volume de recursos investidos na campanha eleitoral de 2006, conforme a informação dada pelos candidatos, não tem nenhuma influência sobre a probabilidade de um parlamentar conquistar uma cadeira no Legislativo, e esse não efeito é estatisticamente significativo. Isso se observa independentemente dos atributos pessoais, partidários e dos fatores contextuais (Modelo 4). A alocação bem sucedida de recursos particularistas (*pork*) não apresenta, diferentemente do que era esperado, associação positiva com reeleição. O resultado parece ser nulo e não relevante para explicar as chances de reeleição, em 2006, também quando variáveis socioeconômicas e institucionais são incluídas no modelo.

Finalmente, também é possível observar, no Modelo 4, que o aumento do número de votos nominais recebidos pelos candidatos tem impacto positivo e substantivamente relevante nas suas chances de reeleição. Esses resultados reafirmam o que foi apresentado na segunda seção deste artigo, para as eleições de 2006.

Se a tese de Melo (2000), de que deputados migram de partido na expectativa de aumentar suas chances eleitorais no próximo pleito, se sustenta, os resultados aqui analisados evidenciam, no mínimo, que aquela decisão não obteve os resultados desejados e esperados: não há diferença na probabilidade de um parlamentar que migrou de partido pelo menos uma vez durante a legislatura 2003-2006 se reeleger, em comparação com deputados que se mantiveram na mesma agremiação.

Os resultados até aqui analisados fortalecem alguns dos achados mais importantes sobre reeleição legislativa no Brasil, também para a eleição de 2006. Mas os dois últimos Modelos (5 e 6) são os que respondem ao problema central proposto neste artigo: como o envolvimento dos legisladores nos escândalos influenciou suas chances de obterem sucesso eleitoral.

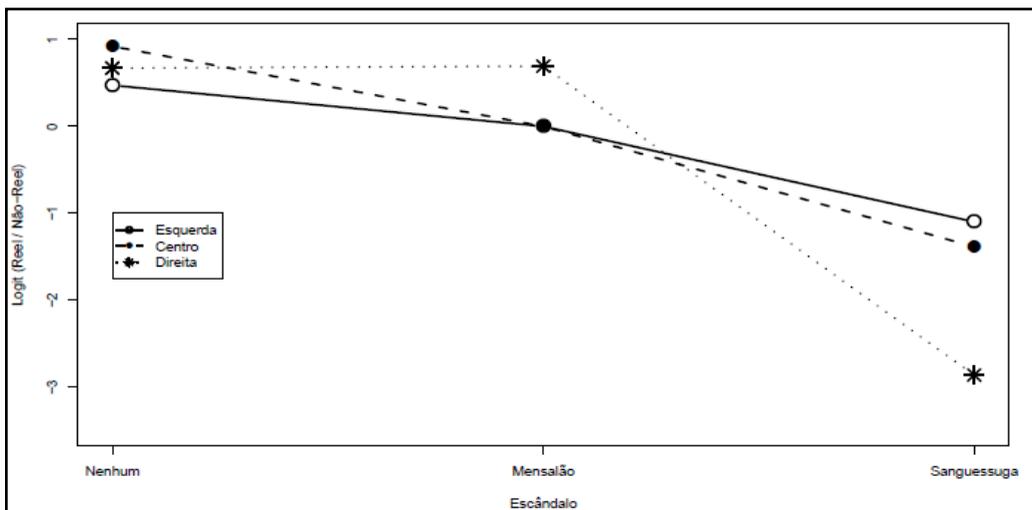
O efeito da principal variável independente, a denúncia de participação nos escândalos de corrupção no governo Lula, é instigante. Os resultados mostram que o envolvimento em algum dos dois

escândalos reduz drasticamente as chances de o legislador conquistar uma nova vaga na Câmara, mesmo controlando-se todas as variáveis previamente consideradas (-64%). Mas, o mais interessante é que esse efeito não é o mesmo para os dois escândalos. Conforme o Modelo 6 mostra, o envolvimento no Mensalão diminui em 42% a chance de reeleição dos deputados, se comparados com os não envolvidos nas denúncias. Contudo, esse resultado não pode ser distinguido estatisticamente de um resultado em que o efeito é nulo.

Também conforme esperado, legisladores envolvidos com os Sanguessugas tiveram diminuídas em 73% as chances de manterem sua cadeira no Legislativo, se comparados com os que não estiveram envolvidos. Esse resultado, além de estatisticamente significativo é substantivamente relevante. Mesmo controlando por todas as variáveis supracitadas, a participação nos Sanguessugas foi dolosa para os legisladores.

Os Gráficos 2 e 3 ajudam a visualizar melhor os resultados da regressão logística. Conforme mostra o Gráfico 2, a punição aos legisladores é mais severa se seus nomes estão envolvidos no escândalo dos Sanguessugas. A punição para o Mensalão pode ser considerada nula, embora alguns deputados da direita tenham se beneficiado com a reeleição mesmo tendo tido envolvimento nesse escândalo. Importa chamar a atenção para o fato de que, proporcionalmente, a direita foi mais punida do que a esquerda no caso dos Sanguessugas. Mas o contrário é verdadeiro no caso do Mensalão.

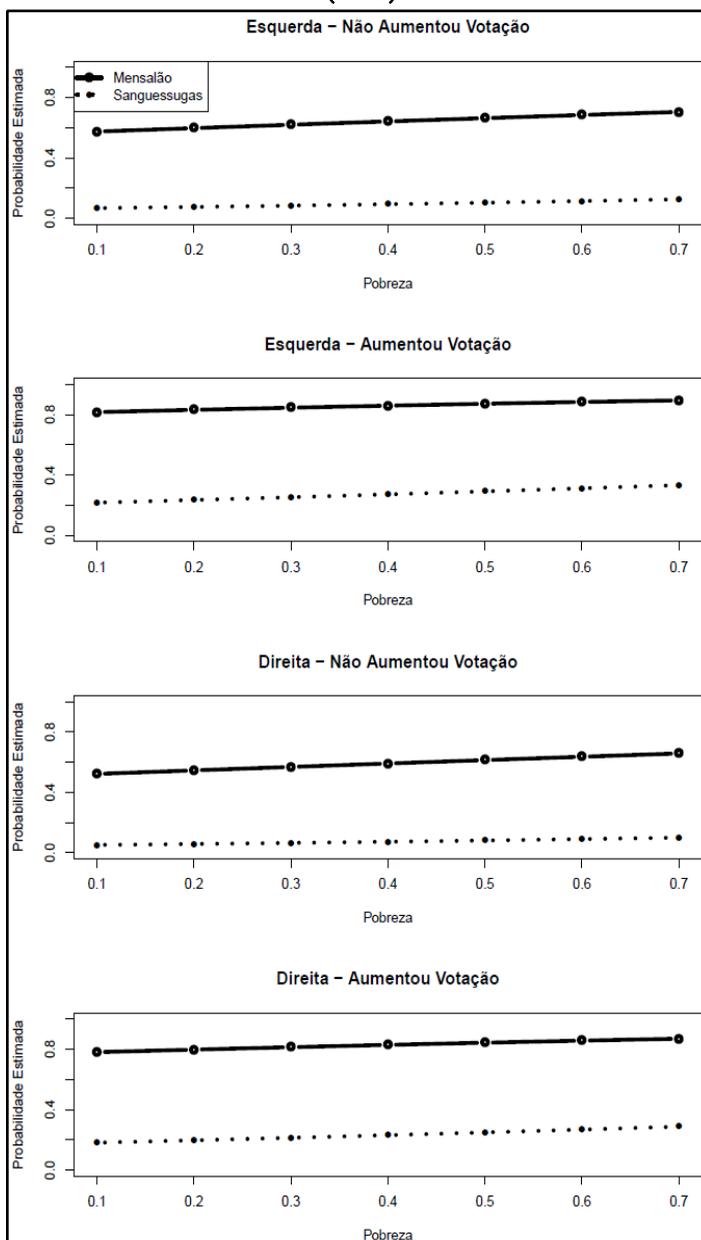
Gráfico 2
Proporção de Reeleição por Ideologia e Escândalo



O Gráfico 3 traz uma comparação ainda mais interessante. Agora, não só a participação nos escândalos é contrastada com ideologia, mas também com duas outras importantes variáveis do modelo: aumento de votos de uma eleição para a outra, e o nível de pobreza estadual. A comparação dos quatro gráficos permite concluir que: (1) em todos os cenários analisados, a participação nos Sanguessugas é mais dolosa do que a participação no Mensalão; (2) legisladores provenientes de estados mais pobres tendem a ser menos punidos eleitoralmente, mas especialmente se eles são

membros de partidos de esquerda e mantiveram a mesma votação na eleição anterior; (3) aumento na votação entre eleições está associado a baixos índices de punição em todos os cenários; e, finalmente, (4) esquerda e direita parecem não sofrer distintas avaliações quando os controles aqui utilizados são incluídos na análise:

Gráfico 3
Probabilidade de Reeleição Estimada por Pobreza, Ideologia,
Tipo de Escândalo e Votos Recebidos – Brasil
(2006)



Tais resultados levam a crer ser possível sustentar as conclusões sugeridas no fim da terceira seção deste artigo: a proximidade das denúncias em relação ao processo eleitoral é fator relevante para explicar as chances de reeleição. E, por outro lado, considerando a literatura que trata das condições de reeleição no Brasil, os resultados reforçam, também, a importância do fator proposto por Pereira e Rennó (2007): a proximidade com o presidente que está, também, concorrendo à reeleição. Como se viu, foram principalmente deputados do partido do presidente, envolvidos no Mensalão, que, comparativamente, foram menos punidos pelos eleitores, em 2006. Por outro lado, o escândalo dos Sanguessugas foi denunciado pelo próprio governo e afetou, principalmente, deputados de sua base parlamentar mais à direita, e deputados de partidos da oposição.

Em síntese, parece ser possível sustentar a hipótese de que o eleitorado brasileiro foi capaz de punir os legisladores envolvidos nos escândalos de corrupção, embora tal mecanismo tenha funcionado especialmente quando a memória do eleitor ainda relaciona o candidato à denúncia. Esses resultados, portanto, parecem indicar que um sistema democrático mais eficaz, ou seja, mais *accountable* é aquele capaz de produzir mecanismos facilitadores de difusão e manutenção da informação para os eleitores. Se a participação nos escândalos foi vista negativamente e ajudou os eleitores a identificar os legisladores que mereciam punição, tal processo só aconteceu porque a distância entre o momento de punição e o recebimento da informação foi curto o suficiente.

Ressalta-se, por fim, que estes resultados acompanham o que previsto nos modelos formais de agência elaborados por Besley (2007) para sistemas democráticos modernos. Nas conclusões, o autor afirma que a produção de resultados benéficos à população se dá quando legisladores têm poucos incentivos para buscar benefícios privados. Besley sustenta que a manutenção de tais incentivos, no entanto, depende da diminuição da assimetria informacional que separa eleitores de políticos. O que este artigo mostra, por sua vez, é que os resultados positivos em sistemas democráticos podem depender do fim dessas assimetrias, mas que este último fator pode ser influenciado pela distância temporal entre a implementação de resultados e as eleições.

Considerações Finais

Os dados analisados neste artigo mostram que o exercício do processo de *accountability* vertical, no Brasil, depende de uma série de fatores. Para explicar as possibilidades de punição ou de recompensa dos políticos, por meio do voto, é preciso levar em conta variáveis que se referem não só às condições institucionais e político-partidárias e ao comportamento dos políticos, mas também, à situação socioeconômica do contexto em que os políticos atuam e à distância de tempo entre a observação de resultados e as eleições. O país ainda tem alto grau de desigualdade social, que varia nos municípios, estados e regiões; essa condição, certamente, implica dificuldades maiores ou menores para os eleitores obterem informação necessária ao exercício autônomo do direito de voto.

Mostrou-se que os eleitores foram capazes de punir os legisladores envolvidos em escândalos políticos (corrupção), especialmente enquanto há condição de se lembrarem de tal associação. Os dados indicam que a variável tempo ganha relevância quando se pretende explicar em que contextos ou condições políticos são punidos, mesmo em sistemas que favorecem o voto prospectivo.

Nas condições brasileiras, a eleição dos membros do Poder Legislativo federal parece se caracterizar, ainda, em grande parte, pelo voto prospectivo, baseado nas expectativas que os eleitores

colocam em políticos novatos, do que pelo voto retrospectivo, que reflete a fiscalização e avaliação do trabalho realizado pelos deputados, no exercício do mandato.

Entretanto, os dados mostram, também, algum avanço do país em direção da responsabilização dos políticos por sua atuação na Câmara dos Deputados. As denúncias de corrupção, especialmente aquelas feitas no ano da eleição, tiveram consequências claras: aumentaram, em muito, as chances de punição dos envolvidos, por parte do eleitorado.

Como bem comenta Reis,

“em certa medida, essa sucessão de escândalos seja menos o sintoma de uma degeneração recente dos costumes do que - ao contrário - o reflexo da operação de mecanismos institucionais de controle e de uma propensão crescente à vigilância interna e externa dos atos dos agentes do setor público, desdobramento natural do processo mesmo de democratização política” (REIS, 2006, p.27).

Finalmente, é preciso enfatizar que os resultados da análise aqui realizada permitem reforçar a expectativa de que os avanços recentes nas condições de vida no Brasil, especialmente a queda no grau de desigualdade social, evidenciada nos dados dos últimos anos, tenham efeitos positivos e duradouros na vida política do país.

Referências Bibliográficas

- AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- ANDRADE, L. A. G. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: CINTRA, A. O.; AVELAR, L. (orgs.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, 2007.
- BAQUERO, M. Novos padrões de comportamento eleitoral nas eleições municipais de 1996. In: BAQUERO, M. (org.). *A lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/La Salle, 1997.
- BESLEY, T. *Principled agents?* Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CAMPBELL, J. E. “The presidential pulse and the 1994 midterm congressional election”. *The Journal of Politics*, vol. 59, nº3, p. 830-857, 1997.
- CAREY, J.; SHUGART, M. S. “Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas”. *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, p. 417-439, 1995.
- CASTRO, M.M.M. “Regras eleitorais”. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, p.11, 5 dez. 2007.
- _____. ANASTASIA, F.; NUNES, F. “Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 4, p. 961-1001, 2009.
- CIRENO, F.; LUBAMBO, C. *Estratégia eleitoral e eleições para Câmara dos Deputados no Brasil em 2006*, no prelo.
- COX, G. *Making votes count: strategic coordination in the world’s electoral systems*. Cambridge: University Press, 1997.
- _____. MAGAR, E. “How much is majority status in the US Congress worth?” *American Political Science Review*, vol. 93, nº2, p. 299-311, 1999.
- _____. MCCUBBINS, M. *Setting the agenda*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CASTRO, M. M. M.; NUNES, F. Candidatos corruptos são punidos?...

- DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1989.
- ERIKSON, R. S. "The puzzle of midterm loss". *The Journal of Politics*, vol. 50, n° 4, p. 1011-1029, 1988.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- HONAKER, J.; KING, G.; BLACKWELL, M. "Amelia II: a program for missing data." *Journal of Statistical Software*, vol.45, n°7, 2011.
- JACOBSON, G. "The effects of campaign spending in House elections: new evidence for old arguments". *American Journal of Political Science*, vol. 31, n° 1, p. 126-141, 1990.
- KAZEE, T.; THORBERRY, M. "Where is the party? Congressional candidate recruitment and American party organizations". *Western Political Quarterly*, vol. 43, n° 1, p. 61-80, 1990.
- KRASNO, J. S.; GREEN, D. P.; COWDEN, J. A. "The dynamics of campaign fundraising in House elections". *The Journal of Politics*, vol. 56, n° 2, p. 459-474, 1994.
- LAMOUNIER, B. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1989.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Cultrix, 1975.
- LEEX. Almanaque dos dados eleitorais: Brasil e outros países. Disponível em: <<http://www3.ucam.edu.br/leex/index.asp>>. Acesso em: 20 nov.2011.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "Political survival strategies: political career decisions in the Brazilian Chamber of Deputies." *Journal of Latin American Studies*, vol.36, n°1, 2004.
- LIJPHART, A. *Pattern's of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MELO, C. R. F. "Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 43, n° 2, 2000.
- _____. *Retirando as cadeiras do lugar*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- _____. "As instituições brasileiras funcionam?" *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 25, 2005.
- _____. "Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil." *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol.13, n°41, 2010.
- NICOLAU, J. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- _____. "Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil." *Dados*, vol. 45, n° 2, p. 219-236, 2002.
- O'DONELL, G. "Horizontal accountability and new polyarchies". *Conferência: Institutionalizing Horizontal Accountability*. Vienna: Institute for advanced studies of Vienna and the international forum for democratic studies, jun. 1997.
- _____. "Further thoughts on Horizontal Accountability". *Seminário: Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin American*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies/University of Notre Dame. Notre Dame, May.2000.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados." *Dados*, vol. 44, n° 2, 2001.
- _____. "O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil." *Revista de Economia e Política*, vol. 27, n° 4, p. 664-683, 2007.
- _____.; SAMUELS, D. Corruption, campaign finance, and reelection. In: *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.
- PEREIRA, C. "What are the conditions for the presidential success in the legislative arena? The Brazilian electoral connection." Ph.D. Thesis, The New School University, New York, 2000.

- POWELL Jr., B. *Elections as instrument of democracy*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- REIS, B. W. "O Presidencialismo de Coalizão sob Pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias." *Revista Plenarium*, nº4, p.80-103, 2007.
- RENNÓ, L. "Microfoundations of social capital: civic engagement in Latin America". *Encontro Annual, Midwest Political Science Association*, Chicago, 2000.
- _____. "Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006." *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, 2007.
- SAEZ, M. A.; LOPEZ, F. S. "Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto – insistencia y control político." *Revista de Estudios Políticos*, nº 112, abr-jun. 2001.
- SAMUELS, D. "The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil." *The Journal of Politics*, vol. 62 (1), p. 240-253, 2000.
- _____. "Pork-barreling is not credit-claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil." *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 3, p. 845-863, 2002.
- SANTOS, F. "Recruitment and retention of legislators in Brazil." *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, nº2, p. 209-237, 1999.
- _____. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, Série Pesquisas, nº18, 2000.
- SCHWINDT-BAYER, L. "Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women." *Legislative Studies Quarterly*, vol. 5, nº 28, 2009.
- STROM, K. Parties at the core of government. In: DALTON, R.; WATTEMBERG, M. (eds.). *Parties without partisans*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- TAVARES, J. A. G. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1998.
- ZUCCO, C. "The President's 'New' Constituency: Lula and the Programatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections." *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, nº1, 2008.

Mônica Mata Machado de Castro - monicammc@terra.com.br

Felipe Nunes - felipenunes@ucla.edu

Submetido à publicação em setembro de 2012.

Versão final aprovada em abril de 2013.

Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010

Renato Monseff Perissinotto

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Paraná

Luciana Fernandes Veiga

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Paraná

Resumo: Este artigo procura analisar a profissionalização política e seus efeitos em quatro partidos brasileiros - o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e os Democratas (DEM), tendo como objeto os candidatos a deputado federal por essas legendas nas eleições de 2010. A pesquisa baseia-se em *survey* aplicado a 120 candidatos a deputado federal. A partir de uma definição conceitual foi construído o índice de profissionalização política. Como resultados, constata-se menos "profissionais da política" e mais "políticos ocasionais" dentre os candidatos dos quatro partidos em 2010. A tendência é mais acentuada entre os candidatos de centro-direita. Políticos profissionais e políticos ocasionais têm leituras distintas sobre que aspectos mais importam na hora de definir a composição da lista e as chances de vitória eleitoral.

Palavras-chave: profissionalização política; partidos políticos; processo de recrutamento

Abstract: The purpose of this article is to analyze political professionalization and its effects in four Brazilian parties - Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) and Democratas (DEM). Data used in the article come from a survey with 120 candidates to federal deputy equally distributed among the four parties. An index for political professionalization was created from a conceptual definition. As a result, it was found that there are less "professional politicians" and more "occasional politicians" among the candidates of the four parties in 2010 elections. The trend is more pronounced among the center-right candidates. Professional politicians and occasional politicians have different perceptions about the aspects that matter for defining the composition of the list and the chances of electoral success.

Keywords: political professionalization; political parties; recruitment process

Apresentação¹

O surgimento e a consolidação das democracias representativas ao longo dos séculos XIX e XX produziram o importante fenômeno da “profissionalização política”, isto é, o surgimento de um grupo de pessoas assalariadas integral e permanentemente dedicadas à atividade política². Em termos gerais, esse tema foi estudado a partir de duas perspectivas analíticas diferentes, porém relacionadas. De um lado, alguns pesquisadores procuraram analisar o processo de produção dos políticos profissionais como resultado da autonomização do próprio campo político, de acordo com Bourdieu (1989), ou, o que parece significar a mesma coisa, como fruto da autonomia e especialização funcional das instituições políticas, como em Huntington (1975) ou em Polsby (2008). Um sinal inequívoco dessa autonomização/especialização funcional seria o surgimento de um processo de recrutamento especializado, capaz de produzir uma clara diferenciação entre os agentes portadores dos atributos necessários ao exercício da função política, os profissionais, e os amadores (os “profanos”), produzindo a exclusão destes últimos.

De outro lado, outros estudiosos se perguntavam acerca dos efeitos comportamentais que esse processo de profissionalização produziria na política, em geral, e na democracia, em particular. Desse ponto de vista, inicialmente, como bem mostra Damamme (1999), a profissionalização política é analisada de uma perspectiva essencialmente normativa, sendo vista como algo deletério tanto à direita quanto à esquerda do espectro ideológico. Para a direita, o político profissional era um agente que degradava o nobre ofício da função política, transformando uma atividade supostamente desinteressada em mera fonte de sobrevivência; para a esquerda, era necessário denunciar o processo inevitável de “aburguesamento” pelo qual passaria o representante da classe operária uma vez transformado em político profissional. Tanto num caso como no outro, a crítica direcionava-se ao fato de a profissionalização gerar um agente político portador de interesses próprios, o que poderia deturpar a relação de representação entre ele e seus eleitores e degradar a atividade política. No entanto, essa perspectiva normativa se enfraqueceu e aquilo que era visto inicialmente como algo negativo, foi tomado pela Ciência Política contemporânea como o resultado inexorável das modernas democracias representativas. A partir de então, os políticos profissionais, independente de sua posição ideológica, são predominantemente entendidos como agentes racionais, portadores de interesses próprios, cujas estratégias estão a serviço da maximização dos seus objetivos enquanto profissionais da política (por exemplo, Tsebelis, 1998; Figueiredo e Limongi, 2001; Amorim Neto e Santos, 2002; Santos, 2003; Leoni, Pereira, Rennó, 2003).

¹ O presente artigo é fruto de uma pesquisa promovida pelas instituições envolvidas no Programa Nacional de Cooperação Acadêmica - PROCAD, sob o Projeto *Composição e recomposição de grupos dirigentes no Nordeste e no Sul do Brasil: uma abordagem comparativa e interdisciplinar*, coordenado pelo Prof. Adriano Codato (UFPR). Foi aplicada em cinco estados da federação: Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe e Pará. A coleta dos dados seria impossível sem a participação também das seguintes pessoas e instituições: Prof. Emerson Cervi e Sandra Avi dos Santos (PPGCP-UFPR), Profa. Maria do Socorro Braga e Bruno Bolognesi (PPGCP-UFSC), Prof. Flavio Heinz (PPGH-PUCRS), Prof. Wilson de Oliveira e Prof. Ernesto Seidl (PPGS-UFSE) e Profa. Luzia Álvares (PPGCP-UFPA). Os autores agradecem à Jaqueline Borges, graduanda do curso de Ciências Sociais da UFPR e bolsista de Iniciação Científica CNPq/PIBIC, pela organização do banco.

² Há uma extensa literatura que discute o conceito de profissionalização política em termos próximos ao adotado neste artigo. Além do clássico trabalho de Weber (1993), ver também Guttsman (1965); Prewit (1970); Putnam (1976); Czudnowsky (1975; 1982); Birnbaum (1984; 1994); Panebianco (1985); Dahl (1989); Bourdieu (1989); Damamme (1999); Dogan (1999); Coradini (2001); Polsby (2008); Codato e Costa (2011).

Tendo em vista o problema da profissionalização política, alguns estudiosos têm se dedicado a analisar os partidos políticos como o lugar institucional em que se aprofunda o processo de triagem entre os diletantes e os profissionais da política, isto é, onde filtros separam aspirantes a candidatos e políticos profissionais operam com mais intensidade. Os partidos se destacam ainda como instituições capazes de distribuir incentivos organizacionais essenciais para o sucesso político. Estudos de diferentes abordagens sobre disputas legislativas, que podem passar pela profissionalização na política, pelos métodos de seleção de candidatos, pela propaganda eleitoral e pelo financiamento de campanha têm convergido em um ponto: aspirantes e candidatos que recebem mais incentivos dos partidos tendem a ter mais sucesso em campanhas eleitorais (RANNEY, 1965; NORRIS, 1997; RAHAT e HAZAN, 2001; PENNING e HAZAN, 2001; SELIGMAN, 1961; SCHMITT, CARNEIRO e KUSCHNIR, 1999; PEIXOTO, 2010). Tais recursos, entretanto, não são distribuídos aleatoriamente, mas tendem a privilegiar aqueles com maiores chances de sucesso eleitoral e que, em geral, são os mais próximos da condição de profissionais da política.

No Brasil, alguns pesquisadores começam a produzir análises a respeito do tema recrutamento político conferindo ênfase especial à relação entre profissionalização política e partidos políticos (MARENCO DOS SANTOS, 1997; ÁLVARES, 2007; PERISSINOTTO e MIRÍADE, 2009; BRAGA, VEIGA e MIRÍADE, 2009; PERISSINOTTO e BOLOGNESI, 2010; RODRIGUES, 2006; CODATO e COSTA, 2011). Essa relação tende a ser particularmente significativa no Brasil, uma vez que, neste país, o pertencimento a um partido político é condição *sine qua non* para que um indivíduo entre de fato na vida política e participe da competição eleitoral. Assim, acredita-se que é dentro dos partidos políticos onde se pode favorecer ou criar obstáculos ao processo de profissionalização da política e onde primeiro pode se sentir os efeitos da sua presença ou de sua ausência.

A maior parte desses estudos sobre o caso brasileiro, porém, adota como fonte de informações ou os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre o perfil de candidatos e eleitos para o cargo de deputado federal (PERISSINOTTO e MIRÍADE, 2009; BRAGA, VEIGA e MIRÍADE, 2009; PERISSINOTTO e BOLOGNESI, 2010) ou o perfil dos deputados federais publicados nos *Repertórios Biográficos* da Câmara dos Deputados (RODRIGUES, 2002; 2006). Desse modo, jamais analisam o processo de recrutamento partidário e a sua relação com a profissionalização política levando em consideração a perspectiva dos indivíduos nele diretamente envolvidos. Da mesma forma, embora esses estudos tenham identificado uma forte presença de políticos profissionais no processo de recrutamento para deputado federal, pouco dizem sobre os mecanismos internos aos partidos políticos que caracterizam a relação entre recrutamento e profissionalização política. Construir a análise a partir da perspectiva do próprio candidato e atentar para os impactos da profissionalização da política sobre o processo de recrutamento partidário são duas das principais contribuições que este artigo pretende agregar ao debate atual.

Este artigo procura analisar a profissionalização política e seus efeitos sobre os candidatos de quatro partidos brasileiros - o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e os Democratas (DEM) -, tendo como objeto de análise os candidatos à deputação federal por essas legendas nas eleições de 2010.

O artigo tem dois objetivos. O primeiro deles, essencialmente descritivo, é responder duas questões: (i) é possível identificar a existência de “profissionais da política” entre os candidatos a deputado federal nos partidos analisados?; (ii) há diferenças quanto a esse ponto quando comparamos os diferentes blocos de partidos, isto é, partidos de centro-esquerda e partidos de centro-direita? O segundo objetivo, essencialmente analítico, é responder outras duas questões: (i) a ocorrência de um número significativo de políticos profissionais nesse processo, caso aconteça, se relaciona em alguma medida com a percepção que os entrevistados têm acerca do processo de seleção de candidatos e com a distribuição de recursos organizacionais nos seus partidos?; (ii) essa relação, caso ocorra, é diferente nos blocos partidários de centro-esquerda e de centro-direita?

O artigo está dividido em cinco partes: na primeira, apresentamos a nossa definição conceitual e como ela determinou a construção do nosso índice de profissionalização política, além de apresentarmos o desenho geral da pesquisa; na segunda parte, analisamos a presença do fenômeno da profissionalização política entre os candidatos a deputado federal entrevistados e averiguamos se essa presença se diferencia em função do perfil ideológico dos partidos; na terceira parte, procuramos saber se há alguma relação entre os candidatos mais e menos profissionalizados quanto à sua percepção acerca do processo seletivo e se há diferenças quanto a isso no que diz respeito aos blocos ideológicos; na quarta parte, analisamos as eventuais relações entre a percepção que os candidatos mais e menos profissionalizados têm sobre a distribuição dos recursos organizacionais dentro dos partidos e, novamente, se há diferença quanto a esse ponto entre os blocos ideológicos; por fim, a título de conclusão, fazemos algumas considerações finais sobre os nossos achados.

Definição conceitual e descrição da pesquisa

Neste artigo, utilizamos a definição de “profissionalização política” formulada por Czudnowski (1975, p. 167-68), de clara inspiração weberiana, para quem há dois limites que, se ultrapassados, permitem indicar o “recrutamento inicial” em direção à profissionalização política: a) a passagem da participação política ocasional para a participação política contínua e b) a passagem da dedicação parcial à política para a dedicação integral. Quando essas duas passagens ocorrem, a tendência é que a política se torne a única fonte de remuneração do agente³. Ou seja, a profissionalização indica que indivíduos, além de terem na política uma fonte de remuneração, tendem a se dedicar a ela continuada e integralmente. Esse critério temporal - continuidade/regime de dedicação - permite-nos diferenciar o “político ocasional” daquele que exerce a política como profissão secundária e, por fim, daquele que tem na política a sua única profissão. Nesse sentido, o “político profissional” é um tipo ideal de agente que se dedica continuada e integralmente apenas à política e tem nela a sua única fonte de remuneração (Cf. Weber, 1993, p. 63 e 65).

Utilizando esses critérios teóricos, propomos um índice de profissionalização política a partir de cinco questões do questionário desta pesquisa. As questões utilizadas para a elaboração do índice foram as seguintes: “O senhor se dedica à atividade política em tempo integral?”; “O senhor poderia

³ A profissionalização política apenas indica que alguns indivíduos têm na política uma fonte de remuneração. Esse critério econômico, porém, nada diz sobre as crenças e disposições daquele que exerce a política como atividade remunerada. O indivíduo que vive da política pode, tanto quanto aquele que vive para a política, ter crenças e convicções sinceras ou não. Em síntese, não há a intenção de discutir o caráter normativo da profissionalização dos candidatos.

nos dizer quanto tempo em média dedica às atividades político-partidárias no período de um mês?"; "Quantos cargos políticos foram ocupados antes da atual candidatura?" e, por fim, "O senhor poderia nos dizer desde quando o senhor é filiado a este partido?"

O índice, denominado de "índice de tempo de dedicação à atividade política", varia de 3 a 13 pontos e identifica as seguintes categorias: baixo (de 3 a 6 pontos), médio (de 7 a 9), alto (de 10 a 13). Neste artigo, como mencionado anteriormente, busca-se avaliar a existência de correlações significativas entre esse índice e as variáveis referentes à percepção dos entrevistados acerca do processo seletivo e da distribuição de recursos organizacionais dentro de seus partidos.

A pesquisa baseia-se na aplicação de um questionário fechado a 120 candidatos a deputado federal nas eleições de 2010 dos seguintes partidos políticos: PT (30 casos), PMDB (30 casos), PSDB (30 casos) e DEM (30 casos). A coleta desses dados foi feita nos seguintes estados da Federação: Pará (16 casos, 13,3% do total), Sergipe (9 casos, 7,5%), São Paulo (39 casos, 32,5%), Rio de Janeiro (13 casos, 10,8%), Paraná (21 casos, 17,5%) e Rio Grande do Sul (22 casos, 18,3%). Como se percebe, a extrema desigualdade na coleta de dados quanto às regiões inviabiliza analisar os dados coletados a partir dessa variável. Por essa razão, decidimos, neste artigo, analisar o problema enunciado anteriormente tendo como referência apenas a totalidade dos candidatos e os blocos partidários de centro-esquerda (PT e PMDB, 60 casos) e centro-direita (PSDB e DEM, 60 casos).

Observe-se, por fim, que, do ponto de vista metodológico, os limites do nosso banco de dados não nos permitem formular conclusões sobre o processo de recrutamento no interior dos partidos políticos em geral. Ele não nos permite também fazer generalizações sobre os estados em que os dados foram coletados, já que o número de entrevistas é muito pequeno. Entretanto, podemos sim fazer considerações com alguma segurança sobre o processo de seleção comparado nos quatro partidos estudados - PT, PMDB, DEM e PSDB - uma vez que temos trinta candidatos para cada um deles (o mínimo para o teste t), numa amostra total de cento e vinte indivíduos distribuídos proporcionalmente entre os quatro partidos.

Profissionalização política e bloco ideológico

Inicialmente, constata-se que a distribuição dos entrevistados é razoavelmente favorável para aqueles com baixo tempo de dedicação à atividade política (39,8%), em detrimento dos que destinam alto tempo à atividade (29,1%). Por sua vez, 31,1% dos respondentes se situam entre os que dedicam um tempo médio à atividade política (Tabela 1). Assim, a profissionalização da atividade política não é uma realidade inequívoca, mas tampouco se constitui num fato numericamente desprezível.

Tabela 1
Tempo de dedicação à política

Tempo de dedicação à política	N	%	% válida
Baixo	41	34,2	39,8
Médio	32	26,7	31,1
Alto	30	25,0	29,1
Total	103	85,8	100,0
Missing	17	14,2	
Total	120	100,0	

Fonte: Banco de dados da pesquisa "Seleção de candidatos para Deputado Federal no Brasil nas eleições de 2010" (Nusp-UFPR).

Mediante a distribuição dos entrevistados na escala de tempo de dedicação à atividade política por bloco partidário ideológico (Tabela 2), verifica-se que - tanto no segmento de centro-esquerda quanto no segmento de centro-direita - tal classificação é razoavelmente favorável para os candidatos que dedicam pouco tempo à política. No entanto, esta tendência é mais acentuada nos candidatos do bloco de centro-direita do que dentre os de centro-esquerda. No bloco de candidatos de centro-direita, a diferença entre a porcentagem de políticos que dispensam pouco tempo à atividade política e aqueles que destinam muito tempo a ela resulta em 12 pontos percentuais e no caso dos candidatos de centro-esquerda tal operação resulta em 9,4 pontos percentuais.

Tabela 2
Tempo de dedicação à política por bloco partidário/ideológico

Bloco partidário	Tempo de dedicação à política	N	%	% válida
Centro-esquerda	Baixo	20	33,3	37,7
	Médio	18	30,0	34,0
	Alto	15	25,0	28,3
	Total	53	88,3	100,0
	Missing	7	11,7	
Centro-direita	Baixo	21	35,0	42,0
	Médio	14	23,3	28,0
	Alto	15	25,0	30,0
	Total	50	83,3	100,0
	Missing	10	16,7	
Total	60	100,0		

Fonte: Banco de dados da pesquisa "Seleção de candidatos para Deputado Federal no Brasil nas eleições de 2010" (Nusp-UFPR).

Profissionalização política, processo seletivo e blocos ideológicos

Nesta parte do artigo, buscamos identificar, inicialmente, em que medida os dados apontam para alguma diferença entre as percepções que políticos profissionais e políticos ocasionais têm acerca do funcionamento do processo seletivo dentro dos seus partidos. Em seguida, veremos como tais diferenças se manifestam, se de fato existirem, no interior dos blocos ideológicos em análise. Para discutir a diferença de percepção entre políticos profissionais e políticos ocasionais acerca da natureza do processo seletivo de candidatos nos seus partidos cruzamos o nosso "índice de tempo de dedicação à política" com variáveis que descrevem a percepção dos candidatos acerca daquele processo.

Para avaliar a natureza do processo seletivo, utilizamos-nos de perguntas do questionário relacionadas às características que os candidatos julgam ser importantes para, primeiramente, compor a lista partidária e, em seguida, vencer a disputa eleitoral. Valemos-nos ainda de questões referentes ao grau de participação e envolvimento dos diversos membros partidários no processo de composição da lista⁴. Essa distinção é importante, pois os entrevistados demonstraram saber que as condições para ser candidato pela legenda nem sempre coincidem com aquelas necessárias para ser eleito. Dito de outra forma, os candidatos sabem que os critérios que orientam o processo seletivo de formação da lista partidária não são os mesmos que operam no momento da disputa eleitoral.

As respostas obtidas pela nossa pesquisa revelam coerência entre o tempo de dedicação à política declarado pelo entrevistado e o que eles consideram fundamental para um aspirante a candidato compor a lista partidária (Tabela 3). Aqueles que se dedicam mais à política percebem como prioritário para tal objetivo “possuir boa densidade eleitoral” (26,7%), “boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política” (20%), “possuir bom trânsito no partido” (16,7%) e “firmeza ideológica” (16,7%).

Já aqueles que menos se dedicam à política tendem a valorizar mais a sua imagem fora da vida política como critério fundamental para compor a lista partidária. Para estes, a “boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política” (31,7%), “possuir bom trânsito no partido” (17,1%), “apoio de movimentos sociais e de base” (14,6%) e “conhecimento sobre o funcionamento da política” (14,6%) são fatores importantes para definir as suas chances de compor a lista de candidatos. Vale observar ainda que os políticos ocasionais tendem a desprezar a “boa densidade eleitoral” como determinante de suas chances de virem a participar da lista partidária, principal aspecto na opinião dos políticos profissionais.

⁴ As questões utilizadas foram as seguintes: “Qual é a primeira das principais características que o senhor julga serem as mais importantes para ser candidato a Deputado Federal?”; “O senhor poderia nos dizer qual a primeira das características que o senhor avalia como mais importantes para ser eleito Deputado Federal?”; “Sobre o processo de seleção de candidatos em seu partido, o senhor diria que o mesmo é: democrático, competitivo, hierárquico, burocrático, centralizado, descentralizado?”.

Tabela 3
Principal característica para ser candidato a Deputado Federal
por Índice de Tempo de Dedicção à Atividade Política

Qual é a primeira das principais características que o senhor julga ser a mais importante para ser candidato a Deputado Federal?	Característica	Índice				
			Baixo	Médio	Alto	Total
	Conhecimento sobre o funcionamento da "política"	N	6	6	1	13
		%	14,6%	18,8%	3,3%	12,6%
	Recursos financeiros próprios	N	3	3	1	7
		%	7,3%	9,4%	3,3%	6,8%
	Domínio da oratória e retórica política	N	1	1	1	3
		%	2,4%	3,1%	3,3%	2,9%
	Possuir bom trânsito no partido	N	7	0	5	12
		%	17,1%	,0%	16,7%	11,7%
	Possuir boa densidade eleitoral	N	0	3	8	11
		%	,0%	9,4%	26,7%	10,7%
	Boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política	N	13	6	6	25
		%	31,7%	18,8%	20,0%	24,3%
	Firmeza ideológica	N	2	7	5	14
		%	4,9%	21,9%	16,7%	13,6%
	Apoio de movimentos sociais e de base	N	6	3	2	11
		%	14,6%	9,4%	6,7%	10,7%
	Disponibilidade (tempo)	N	3	2	1	6
		%	7,3%	6,3%	3,3%	5,8%
	Outros	N	0	1	0	1
		%	,0%	3,1%	,0%	1,0%
Total	N	41	32	30	103	
	%	100%	100%	100%	100%	

Fonte: Banco de dados da pesquisa "Seleção de candidatos para Deputado Federal no Brasil nas eleições de 2010" (Nusp-UFPR).

Com relação aos aspectos mais mencionados como prioritários pelo conjunto de candidatos para se eleger deputado federal (Tabela 4), destacam-se: "boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política" (22,3%), "possuir boa densidade eleitoral" (18,4%) e "recursos financeiros próprios" (14,6%). Percebe-se por esses dados que, quando o objetivo é vencer a disputa eleitoral, "firmeza ideológica", antes apontada como a segunda característica prioritária para um aspirante a candidato ser inserido na lista partidária, é agora preterida em favor de "possuir boa densidade eleitoral" e "recursos financeiros próprios".

No que tange ao cruzamento do *índice de tempo de dedicação à atividade política* com a percepção acerca de que características os candidatos consideraram importantes para se eleger deputado, ele se mostrou significativo com sig =0,004 para o coeficiente de contingência (coeficiente 0,520). Repete-se aqui a tendência verificada na análise anterior. Isto é, os candidatos que mais se dedicam à política tendem a valorizar mais o peso de "possuir boa densidade eleitoral" (26,7%) do que os candidatos que menos se dedicam à política, dentre os quais apenas 9,8% veem esse mesmo aspecto como uma prioridade para vencer a disputa eleitoral. Ambos os grupos valorizam igualmente a boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política (26,7%).

Tabela 4
Principal característica para ser eleito Deputado Federal
por Índice de Tempo de Dedicção à Atividade Política

O senhor poderia nos dizer qual a primeira das características que o senhor avalia como mais importante para ser eleito Deputado Federal?	Característica	Índice				
			Baixo	Médio	Alto	Total
	Conhecimento sobre o funcionamento da "política"	N	7	6	2	15
		%	17,1%	18,8%	6,7%	14,6%
	Recursos financeiros próprios	N	7	4	4	15
		%	17,1%	12,5%	13,3%	14,6%
	Domínio da oratória e retórica política	N	0	1	0	1
		%	,0%	3,1%	,0%	1,0%
	Possuir bom trânsito no partido	N	7	0	0	7
		%	17,1%	,0%	,0%	6,8%
	Possuir boa densidade eleitoral	N	4	7	8	19
		%	9,8%	21,9%	26,7%	18,4%
	Boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política	N	10	5	8	23
		%	24,4%	15,6%	26,7%	22,3%
	Firmeza ideológica	N	2	7	0	9
		%	4,9%	21,9%	,0%	8,7%
	Apoio de movimentos sociais e de base	N	1	1	5	7
		%	2,4%	3,1%	16,7%	6,8%
	Disponibilidade (tempo)	N	3	0	2	5
		%	7,3%	,0%	6,7%	4,9%
	Outros	N	0	1	1	2
		%	,0%	3,1%	3,3%	1,9%
Total	N	41	32	30	103	
	%	100	100	100	100	

Fonte: Banco de dados da pesquisa "Seleção de candidatos para Deputado Federal no Brasil nas eleições de 2010" (Nusp-UFPR).

Quando analisamos as atitudes dos candidatos por blocos ideológicos, o cruzamento do *índice de tempo de dedicação à política* com a percepção das características que os candidatos consideram importantes para compor a lista de deputados (Tabela 5) mostrou-se significativo com $p=0,037$ para o coeficiente de contingência para o bloco de centro-esquerda (com coeficiente de 0,601) e para o segmento de centro-direita (coeficiente de 0,595).

Verifica-se, assim, que a diferença entre os políticos ocasionais e os políticos profissionais no bloco de centro-esquerda reside em três pontos: em primeiro lugar, os políticos ocasionais tendem a desprezar o peso de "possuir boa densidade eleitoral" para obter um lugar na lista partidária, enquanto esta mesma característica é vista como a mais importante para compor a lista por 20% dos políticos profissionais; em segundo lugar, a importância da "firmeza ideológica" é minimizada pelos políticos ocasionais (5%), mas valorizada pelos políticos profissionais (26,7%); por fim, a "boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política" é muito mais importante para os políticos ocasionais (25%) do que para os políticos profissionais (6,7%).

Sobre os candidatos do bloco de centro-direita, verifica-se que a diferença entre os políticos ocasionais e os políticos profissionais reside em dois pontos: primeiramente, aqui também, os políticos

ocasionais tendem a desprezar o peso de “possuir boa densidade eleitoral” para compor a lista partidária, enquanto esta é tida como a característica mais importante para 33,3% dos políticos do segundo grupo; em segundo lugar, a “boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política” são mais reconhecidos como uma prioridade entre os políticos ocasionais (38,1%) do que entre os políticos profissionais (33,3%).

Esses dados revelam, portanto, semelhanças e diferenças entre os dois blocos. No que diz respeito às semelhanças, dois pontos devem ser enfatizados: primeiro, que há semelhanças significativas no comportamento dos políticos ocasionais de centro-esquerda e centro-direita, já que ambos tendem a desprezar a “densidade eleitoral” e a valorizar a “boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política” e, segundo, que há também semelhanças entre os políticos profissionais dos dois blocos, já que ambos valorizam a densidade eleitoral como característica fundamental para um aspirante a candidato ser bem sucedido. No que diz respeito às diferenças, percebe-se que, de um lado, é uma marca dos políticos ocasionais do bloco de centro-esquerda conferir importância maior ao “apoio de movimentos sociais e de base” (20%) como fator prioritário para um aspirante compor a lista de candidatos do partido. De outro lado, é bastante marcante entre os políticos ocasionais do bloco de centro-direita conferir importância ao “conhecimento sobre o funcionamento da política” (23,8%) e aos “recursos financeiros próprios” (14,3%) para se transformarem em candidatos.

Tabela 5
Principal característica para ser candidato a Deputado Federal por Índice de Tempo de Dedicção à Atividade Política (por bloco ideológico)

Bloco partidário	Característica	Índice				
			Baixo	Médio	Alto	Total
Centro-esquerda	Qual é a primeira das principais características que o senhor julga ser a mais importante para ser candidato a Deputado Federal?	Conhecimento sobre o funcionamento da "política"	N 1	5	1	7
			% 5,0%	27,8%	6,7%	13,2%
		Recursos financeiros	N 0	2	1	3
			% ,0%	11,1%	6,7%	5,7%
		Domínio da oratória e retórica política	N 1	0	1	2
			% 5,0%	0%	6,7%	3,8%
		Possuir bom trânsito	N 6	0	1	7
			% 30,0%	,0%	6,7%	13,2%
		Possuir boa densidade	N 0	0	3	3
			% ,0%	,0%	20,0%	5,7%
		Boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política	N 5	2	1	8
			% 25,0%	11,1%	6,7%	15,1%
		Firmeza ideológica	N 1	4	4	9
			% 5,0%	22,2%	26,7%	17,0%
Apoio de movimentos	N 4	2	2	8		
	% 20,0%	11,1%	13,3%	15,1%		
Disponibilidade (tempo)	N 2	2	1	5		
	% 10,0%	11,1%	6,7%	9,4%		
Outras	N 0	1	0	1		
	% ,0%	5,6%	,0%	1,9%		
Total	N 20	18	15	53		
	% 100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
Centro-direita	Qual é a primeira das principais características que o senhor julga ser a mais importante para ser candidato a Deputado Federal?	Conhecimento sobre o funcionamento da "política"	N 5	1	0	6
			% 23,8%	7,1%	,0%	12,0%
		Recursos financeiros	N 3	1	0	4
			% 14,3%	7,1%	,0%	8,0%
		Domínio da oratória e retórica política	N 0	1	0	1
			% ,0%	7,1%	,0%	2,0%
		Possuir bom trânsito no	N 1	0	4	5
			% 4,8%	,0%	26,7%	10,0%
		Possuir boa densidade	N 0	3	5	8
			% ,0%	21,4%	33,3%	16,0%
		Boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política	N 8	4	5	17
			% 38,1%	28,6%	33,3%	34,0%
		Firmeza ideológica	N 1	3	1	5
			% 4,8%	21,4%	6,7%	10,0%
Apoio de movimentos	N 2	1	0	3		
	% 9,5%	7,1%	,0%	6,0%		
Disponibilidade (tempo)	N 1	0	0	1		
	% 4,8%	,0%	,0%	2,0%		
Total	N 21	14	15	50		
	% 100%	100%	100%	100%		

Fonte: Banco de dados da pesquisa "Seleção de candidatos para Deputado Federal no Brasil nas eleições de 2010" (Nusp-UFPR).

No que tange à análise dos blocos ideológicos a partir do cruzamento do *índice de tempo de dedicação à atividade política* com a percepção das características que os candidatos consideram importantes para vencer a disputa para deputado federal (Tabela 6), constata-se $\text{sig}=0,004$ para o coeficiente de contingência para o bloco de centro-esquerda (coeficiente 0,631) e o $\text{sig}=0,044$ para o coeficiente de contingência para o bloco de centro-direita (coeficiente 0,571).

Para os políticos ocasionais do bloco de centro-esquerda, a principal característica para ser eleito deputado é “possuir bom trânsito no partido” (35%), seguida de “boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política” (20%). Para os políticos profissionais de centro-esquerda, as principais características para ser eleito são: “recursos financeiros próprios” (26,7%), “possuir boa densidade eleitoral” (26,7%) e “apoio de movimentos sociais e de base” (26,7%).

Os políticos ocasionais de centro-direita, por sua vez, apontaram como principais características para serem eleitos a “boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política” (28,6%), “conhecimento sobre o funcionamento da política” (23,8%) e “recursos financeiros próprios” (23,8%). Os políticos profissionais deste mesmo grupo apontam para a importância de “possuir boa densidade eleitoral” (26,7%) e “boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política” (46,7%).

Mais uma vez, encontramos aqui semelhanças e diferenças interessantes. Quanto às semelhanças, percebe-se que os políticos ocasionais dos dois blocos tendem a valorizar a “boa reputação” como uma característica importante para vencer a disputa eleitoral, enquanto os políticos profissionais tendem a conferir lugar de destaque para a “boa densidade eleitoral”. No que se refere às diferenças, observa-se que somente entre os políticos ocasionais de direita o uso de “recursos financeiros próprios” aparece como um item de destaque para vencer a disputa eleitoral, enquanto “possuir bom trânsito no partido” aparece apenas na lista dos políticos ocasionais de centro-esquerda. Por fim, como era de se esperar, somente entre os profissionais de centro-esquerda ter “apoio de movimentos sociais e de base” aparece como característica central para vencer a disputa eleitoral.

Tabela 6
Principal característica para ser eleito Deputado Federal
por Índice de Tempo de Dedicção à Atividade Política (por bloco ideológico)

Bloco partidário		Característica	Índice				
				Baixo	Medio	Alto	Total
Centro-esquerda	O senhor poderia nos dizer qual a primeira das características que o senhor avalia como mais importantes para ser eleito Deputado Federal?	Conhecimento sobre o funcionamento da "política"	N	2	6	1	9
			%	10,0%	33,3%	6,7%	17,0%
		Recursos financeiros próprios	N	2	2	4	8
			%	10,0%	11,1%	26,7%	15,1%
		Possuir bom trânsito no partido	N	7	0	0	7
			%	35,0%	,0%	,0%	13,2%
		Possuir boa densidade eleitoral	N	2	3	4	9
			%	10,0%	16,7%	26,7%	17,0%
		Boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política	N	4	2	1	7
			%	20,0%	11,1%	6,7%	13,2%
		Firmeza ideológica	N	1	3	0	4
			%	5,0%	16,7%	,0%	7,5%
		Apoio de movimentos sociais e de base	N	0	1	4	5
			%	,0%	5,6%	26,7%	9,4%
Disponibilidade (tempo)	N	2	0	0	2		
	%	10,0%	,0%	,0%	3,8%		
Outras	N	0	1	1	2		
	%	,0%	5,6%	6,7%	3,8%		
Total	N	20	18	15	53		
	%	100%	100%	100%	100%		
Centro-direita	O senhor poderia nos dizer qual a primeira das características que o senhor avalia como mais importantes para ser eleito Deputado Federal?	Conhecimento sobre o funcionamento da "política"	N	5	0	1	6
			%	23,8%	,0%	6,7%	12,0%
		Recursos financeiros próprios	N	5	2	0	7
			%	23,8%	14,3%	,0%	14,0%
		Domínio da oratória e retórica política	N	0	1	0	1
			%	,0%	7,1%	,0%	2,0%
		Possuir boa densidade eleitoral	N	2	4	4	10
			%	9,5%	28,6%	26,7%	20,0%
		Boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política	N	6	3	7	16
			%	28,6%	21,4%	46,7%	32,0%
		Firmeza ideológica	N	1	4	0	5
			%	4,8%	28,6%	,0%	10,0%
		Apoio de movimentos sociais e de base	N	1	0	1	2
			%	4,8%	,0%	6,7%	4,0%
Disponibilidade (tempo)	N	1	0	2	3		
	%	4,8%	,0%	13,3%	6,0%		
Total	N	21	14	15	50		
	%	100%	100%	100%	100%		

Fonte: Banco de dados da pesquisa "Seleção de candidatos para Deputado Federal no Brasil nas eleições de 2010" (Nusp-UFPR).

Por fim, o cruzamento entre o índice de tempo de dedicação à atividade política com questões referentes ao grau de participação e envolvimento dos diversos membros partidários no processo de composição da lista não demonstrou significância estatística mediante o teste de correlação - coeficiente de contingência -, o que nos permite afirmar que o tempo de dedicação à política não afeta a percepção dos candidatos do processo de recrutamento como mais ou menos centralizado, burocrático ou hierárquico.

Profissionalização política, recursos partidários e blocos ideológicos

Nesta parte do artigo, buscamos avaliar a existência de correlações significativas entre o índice e as variáveis referentes à percepção dos entrevistados acerca da distribuição de recursos organizacionais dentro de seus partidos. Quando os candidatos foram perguntados sobre que tipo de apoio eles esperam do partido foi possível verificar que as principais demandas recaem sobre os seguintes itens: espaço no horário eleitoral gratuito (35%), material de campanha (24,3%) e recursos financeiros (12,6%). Como o cruzamento não se revelou estatisticamente significativo ($p=0,374$ para coeficiente de contingência) não é possível afirmar tendências específicas de comportamento para os grupos de políticos. Ou seja, a distribuição das demandas sobre os recursos organizacionais ocorre a despeito do índice de dedicação.

No entanto, é interessante comparar quais as prioridades percebidas pelos grupos de candidatos de centro-esquerda e de centro-direita. Neste caso, “material de campanha” e “espaço no horário eleitoral” são as duas principais demandas de ambos os segmentos. Porém, material de campanha é mais esperado entre os candidatos de centro-esquerda (28,3%) do que entre os de centro-direita (20%), enquanto o horário eleitoral é mais demandado entre os candidatos de centro-direita (48%) do que entre os de centro-esquerda (22,6). Além disso, enquanto os candidatos de centro-esquerda desejam mais o apoio da militância (18,9%), os candidatos de centro-direita esperam mais o apoio de parlamentares ou líderes de partidos (16%). Os candidatos com alto tempo de dedicação à atividade política são aqueles que mais demandam apoio da militância dentre os de centro-esquerda (26%) e são aqueles que mais esperam apoio de parlamentares e líderes de partidos no segmento de centro-direita (20%).

Esses achados são bastante intuitivos. É esperado que entre os candidatos de centro-esquerda a demanda por apoio da militância do partido seja mais significativa e que entre candidatos do bloco oposto predomine o apoio de parlamentares e líderes partidários. A demanda por tempo de televisão por parte dos candidatos a deputado federal, por sua vez, tem o seu fundamento. Independentemente da posição ideológica, candidatos buscam visibilidade pública. Alguns estudos têm revelado a existência de uma alta correlação entre tempo na TV e votação no candidato a deputado federal (SCHMITT, CARNEIRO e KUSCHNIR, 1999). A busca por material de campanha tem a mesma motivação. Assim, tanto a distribuição do tempo de televisão quanto a repartição dos recursos para material de campanha aparecem como os recursos partidários mais demandados, por serem capazes de promover a passagem dos candidatos no filtro final, sob o crivo dos eleitores.

Considerações Finais

Com este artigo pudemos constatar a existência de “profissionais da política” e de “políticos ocasionais” dentre os candidatos a deputado federal de quatro partidos (PT, PSDB, PMDB, DEM) em 2010. Verificou-se que o primeiro tipo é menos recorrente do que o segundo. No que tange à classificação dos partidos em blocos ideológicos, verifica-se a predominância dos políticos ocasionais sobre os profissionais nas duas esferas, mas tal tendência é mais acentuada entre os candidatos de centro-direita. Isto quer dizer que, dentre os casos estudados, a tendência a recrutar profissionais da política como candidatos a deputado federal é mais forte entre os partidos de centro-esquerda. Esses achados são coerentes com o que se sabe sobre o funcionamento dos partidos de esquerda, nos quais há forte tendência à promoção de futuros candidatos que tenham sólidos vínculos com a organização partidária em que atuam e que, por seu turno, investe significativamente na formação de seus quadros. Postura contrária têm os partidos de direita, que, de acordo com estudos realizados, tendem a buscar mais a incorporação de pessoas notáveis capazes de reverter seus capitais pessoais (econômicos, profissionais ou de outra natureza) em capital político dentro do partido (CORADINI, 2001; MARENCO DOS SANTOS e SERNA, 2007).

Vimos também que políticos profissionais e políticos ocasionais tendem a ter leituras parcialmente distintas sobre que aspectos mais importam na hora de definir a composição da lista e as chances de vitória eleitoral. Aqueles que menos se dedicam à política tendem a acreditar que sua imagem fora da vida política é mais determinante para compor a lista partidária do que o grupo que mais se dedica à atividade política, o que soa bastante pertinente. Quanto a esse ponto, vimos que os políticos ocasionais tendem a anular o peso de “possuir boa densidade eleitoral”, posição diametralmente oposta à sustentada pelos políticos profissionais.

Como marca dos “políticos ocasionais” do bloco de centro-esquerda tem-se o destacado peso dado ao “apoio de movimentos sociais e de base” enquanto característica importante para a inserção do seu nome na lista partidária. Já os políticos ocasionais de centro-direita dão maior centralidade ao “Conhecimento sobre o funcionamento da política” e aos “Recursos financeiros próprios”.

Coerente com a mesma lógica de um recrutamento mais endógeno ao campo político, no caso da centro-esquerda, e mais exógeno, no caso da centro-direita, tem-se que a “firmeza ideológica” é enfatizada pelos políticos profissionais do primeiro bloco como um fator importante para a seleção de candidatos, enquanto “possuir boa densidade eleitoral”, “boa reputação pessoal ou prestígio profissional fora da vida política” e “bom trânsito no partido” foram as mais destacadas pelos políticos profissionais de centro-direita.

Todos os achados a partir das percepções dos candidatos a deputados ouvidos corroboram o argumento de Rodrigues (2002; 2006) quando analisa a composição das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados na 51ª Legislatura (1999-2003) e quando identifica as mudanças no perfil dos parlamentares da 51ª para a 52ª Legislatura. Isto é: o recrutamento político se dá de maneira distinta a depender do bloco ideológico do partido.

Por fim, o cruzamento entre o *índice de tempo de dedicação à atividade política* e as questões referentes ao grau de participação e envolvimento dos diversos membros partidários no processo de composição da lista não demonstrou significância estatística mediante o teste de correlação.

coeficiente de contingência. Por essa razão, afirmamos que o tempo de dedicação à política não afeta a percepção dos candidatos quanto ao caráter mais ou menos centralizado, burocrático ou hierárquico do processo de recrutamento. Sobre o tipo de apoio que eles esperam do partido foi possível verificar que as principais demandas são por recursos financeiros, material de campanha e espaço no horário eleitoral gratuito. De novo, como o cruzamento não se revelou estatisticamente significativo, não podemos afirmar tendências específicas de comportamento para os grupos de políticos.

O que podemos sugerir por ora, à guisa de conclusão, são os seguintes pontos:

- 1) É possível dizer que a formação da lista de candidatos dos partidos analisados não é totalmente dominada nem por políticos profissionais nem por políticos ocasionais, o que garante, ao mesmo tempo, certa abertura àqueles que se dedicam ocasionalmente à política e presença significativa de profissionais no processo de seleção de candidatos. Isso, como parece óbvio, tem claras implicações sobre o caráter mais ou menos aberto (mais ou menos democrático) do processo de seleção de candidatos.
- 2) Parece que a profissionalização política induz os agentes a conferirem maior importância aos aspectos internos do jogo político - por exemplo, densidade eleitoral do pretendente ou bom trânsito dentro do partido - e que a não-profissionalização leva o indivíduo a enfatizar seus recursos propriamente pessoais. Isso é bastante intuitivo, já que os políticos ocasionais, mais distantes do jogo eleitoral e da profissionalização, tendem a apostar na conversão do seu capital pessoal em capital político para serem bem sucedidos, ao passo que o profissional aposta menos em fatores dessa natureza.
- 3) O fato de que tanto os políticos profissionais de centro-esquerda quanto os de centro-direita consideram como o mais importante atributo para figurar na lista de candidatos ou para ser eleito deputado federal ter “alta densidade eleitoral” revela que a institucionalização da competição política e a profissionalização dessa atividade tendem a uniformizar a percepção desses dois campos ideológicos. Ou seja, políticos profissionais de direita e de esquerda sabem que ter votos é fundamental para a sua carreira política. Seguem-se disso possíveis similaridades nas estratégias políticas dos agentes nos dois campos. Afinal, esses indivíduos sabem que ser bom puxador de legenda ou ao menos ter boas chances eleitorais são critérios que contam na distribuição de horário eleitoral e material de campanha, por exemplo.
- 4) O fato, porém, de que os mesmos políticos profissionais de ambos os blocos valorizam também coisas diferentes para entrar na lista partidária - “firmeza ideológica”, no caso da esquerda, e “boa reputação pessoal fora da política”, no caso da direita - e para vencer a eleição - “apoio dos movimentos sociais”, no caso da esquerda, e, novamente, “boa reputação pessoal fora da política”, no caso da direita -, revela que a uniformização produzida pela profissionalização política - “todos precisam vencer eleições” - não apaga totalmente as diferenças entre os dois campos ideológicos, o que também deve produzir importantes consequências para a configuração do processo político. Isto é, esquerda e direita se parecem, mas nem tanto. Do ponto de vista do eleitor, isto é, de sua capacidade de diferenciar os candidatos, isso parece importante.

Referências Bibliográficas

- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L.W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/luperj, 2002.
- ALBUQUERQUE, A.; DIAS, M. "Propaganda política e a construção da imagem partidária no Brasil". *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, vol.2, nº 2, p. 309-326, dez, 2002.
- ÁLVARES, M. L. M. "Determinantes da seleção de candidaturas aos cargos parlamentares e regras estatutárias na formação do selecionador brasileiro, nas eleições de 2002." *V Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, UFMG, Belo Horizonte, 2006.
- _____. "Formação de elites e seleção de candidaturas: o 'jardim secreto' da elaboração das listas partidárias." *XXXI Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, 2007.
- BIRNBAUM, P. *Dimensions du pouvoir*. Paris: Presse Universitaire de France, 1984.
- _____. *Les sommets de l'État*. Essais sur l'élite du pouvoir en France. Paris: Éditions du Seuil, 1994.
- BOURDIEU, P. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Difel/Bertrand Brasil, 1989.
- BRAGA, M.S.; VEIGA, L. F.; MIRÍADE, A. "Recrutamento e Perfil dos Candidatos e dos Eleitos à Câmara dos Deputados nas Eleições de 2006". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 24 nº 70, p.123-143, jun. 2009.
- CODATO, A.; COSTA, L. D. "A profissionalização da classe política brasileira no século XXI." *ANPOCS*, Caxambu, 2011.
- CORADINI, O. L. *Em nome de quem?* Recursos sociais no recrutamento de elites políticas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- CZUDNOWSKI, M. M. Political Recruitment. Micropolitical Theory. In: GREENSTEIN, F. I. e POLSBY, N. W. (orgs.). *Handbook of Political Science*. Vol. 2, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- _____. Introduction: A Statement of the Issues. In: _____. (org.). *Does Who Governs Matter?* DeKalb: Northern Illinois University Press, 1982.
- DAHL, R. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1989.
- DAMAMME, D. Professionnel de la politique, un métier peu avouable In: OFFERLÉ, M. (org.). *La profession politique (XIXe-XXe siècles)*. Paris: Éditions Belin, 1999.
- DOGAN, M. Les professions propices à la carrière politique. Osmose, filières et viviers. In: OFFERLÉ, M. (org.). *La profession politique (XIXe-XXe siècles)*. Paris: Éditions Belin, 1999.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, [2ª edição], 2001.
- FREIDENBERG, F. & LOPES, F. S. "Como se escolhe um candidato a presidente? Regras e práticas nos partidos políticos da América Latina". *Revista Opinião Pública*, vol.8, nº1, 2002.
- GUTTSMAN, W. L. *The British Political Elite*. London: MacGibbon & Kee, 1965.
- HUNTINGTON, S. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- LEONI, E., PEREIRA, e RENNÓ, L. "Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil". *Opinião Pública*, vol.9, nº 1, 2003.
- MARENCO DOS SANTOS, A. "Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 33, 1997.
- _____. e SERNA, M. "Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.22, nº 64, 2007.

- NORRIS, P. *Passages to Power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1997.
- OFFERLÉ, M. Profession et professions politiques. In: _____. (org.). *La profession politique (XIXe-XXe siècles)*. Paris: Éditions Belin, 1999.
- PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PEIXOTO, V. M. "*Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil*." Rio de Janeiro. Tese de doutoramento defendida no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2010.
- PENNINGS, P, HAZAN, R. Y. "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences". *Party Politics*, vol. 7, nº 3, 2001.
- PERISSINOTTO, R.; MIRIADÉ, A. "Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para Deputado Federal em 2006". *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2, 2009.
- _____: BOLOGNESI, B. "Electoral success and political institutionalization in the Federal Deputy elections in Brazil (1998, 2002 and 2006)". *Brazilian Political Science Review*, vol.4, 2010.
- POLSBY, N. "A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 16, nº 30, jun. 2008.
- PREWITT, K. *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. New York: The Bobbs-Merrill Company Inc., 1970.
- PUTNAM, R. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.
- RAHAT, G. & HAZAN, R. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework". *Party Politics*, vol. 7, nº 3, 2001.
- RANNEY, A. *Pathways to parliament candidate selection in Britain*. Madison: University of Wisconsin Press, 1965.
- RODRIGUES, L. M. *Partidos, Ideologia e Composição Social: Um estudo das bancadas partidárias na Câmara Federal*. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. *Mudança na Classe Política Brasileira*. São Paulo: Publifolha, 2006.
- SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SELIGMAN, L.G. "Political recruitment and party structure: a case study." *American Political Science Review*, vol.55, p.77-86, 1961.
- SCHMITT, R.; CARNEIRO, L. P.; KUSCHNIR, K. "Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais". *Dados*, vol.42, nº 2, 1999.
- TSEBELIS, G. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp, 1998.
- WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1993.
-

Renato Monseff Perissinotto - monseff@gmail.com

Luciana Fernandes Veiga - lucveiga@terra.com.br

Submetido à publicação em setembro de 2012.

Aprovado para publicação em abril de 2013.

Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010

Paulo Magalhães Araújo

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo: O artigo investiga o desempenho do Senado brasileiro tendo em vista o arranjo bicameral vigente. Sendo o Senado quase sempre revisor, e sendo o emendamento um indicador objetivo da atuação em revisão, o artigo analisa as variáveis que influenciam os senadores a emendar os projetos revisados. Supõe-se que os senadores não são meros “carimbadores”, nem tampouco são recalcitrantes no uso de seus poderes de veto. A hipótese geral é que as escolhas dos senadores são condicionadas por variáveis como a configuração bicameral da representação, a posição da Casa na cadeia decisória e a origem dos projetos de lei. Em linhas gerais, notou-se que o bicameralismo brasileiro minimiza as chances de conflito no Senado; no entanto, notou-se que certas variações na composição da coalizão e no grau de divergência bicameral das forças partidárias acentuam a disposição dos senadores para emendar os projetos que tramitam na Casa.

Palavras-chave: bicameralismo; Senado; Poder Executivo; comportamento parlamentar

Abstract: This article investigates the performance of the Brazilian Senate in light of the current bicameral structure. Since the Senate is almost always a reviewing body, and since amendments are an objective indicator of its role in revision, the article analyzes the variables which influence senators to amend the projects which are reviewed. It is assumed that the senators are not merely “rubber-stamping” projects, nor are they recalcitrant about using their veto powers. The general hypothesis is that the senators’ choices depend on variables such as the bicameral configuration of representation, the position of the House in the decision-making process, and the origin of the legislation. Along general lines, it was noted that bicameralism in Brazil minimizes the chances of conflict in the Senate; however, it was noted that certain variations in the composition of coalitions and in the degree of bicameral divergence of party forces accentuate senators’ willingness to amend the projects that come before the House.

Keywords: bicameralism; House; Executive Branch; parliamentary behavior

Apresentação¹

Entre as características de um sistema político, a estrutura do Poder Legislativo merece destaque. Parlamentos unicamerais geram, em tese, menos custos para o processo decisório, porque implicam um ponto de veto a menos (TSEBELIS, 1995; TSEBELIS e MONEY, 1997). Os parlamentos bicamerais, por sua vez, se assemelham aos unicamerais quando a segunda câmara é desprovida de poder político ou é composta pelos mesmos métodos que a primeira (TSEBELIS e MONEY, 1997). No entanto, quando as regras de composição das duas Casas são incongruentes entre si e quando as atribuições e prerrogativas políticas são distribuídas simetricamente entre elas o Legislativo é, efetivamente, bicameral, isto é, composto por dois *veto players* institucionais.

Este é o caso do Brasil. Entre os especialistas, há grande polêmica em torno das interpretações sobre o sistema político brasileiro e suas consequências no processo decisório, mas neste ponto parece haver consenso: o Senado Federal é uma das segundas câmaras mais potentes do mundo, devido aos altos graus de incongruência e de simetria do bicameralismo no Brasil (LLANOS E NOLTE, 2003; LLANOS, 2003).

Em relação à simetria, conforme previsto nos art. 52 a 70 da Constituição Federal de 1988 (CF-88), os senadores têm enorme poder para interferir nas questões do governo, tanto no que respeita à produção normativa, quando no tocante ao controle constitucional das autoridades públicas. Especificamente em relação à produção normativa, a Constituição vigente atribui aos senadores o direito exclusivo de tomar decisões no interesse dos estados e municípios relativamente ao endividamento público e a questões territoriais, e tem, ainda, o direito concorrente, frente à Câmara e ao Executivo, de iniciar a tramitação de projetos voltados aos mais variados interesses da sociedade. No campo da produção de leis - foco principal da análise deste artigo -, além de poderem iniciar a tramitação de projetos, os senadores podem atuar reativamente, como revisores das matérias já aprovadas pelos deputados, quer tenham elas sido apresentadas pela Câmara, pelo Executivo, pelo Judiciário ou pelos cidadãos. Como órgão revisor, o Senado pode alterar o conteúdo das matérias que aprecia: na Casa podem ser apresentados projetos alternativos (substitutivos) ou mesmo “vetos” totais ou parciais às propostas em revisão. Importa ressaltar, ademais, que o poder legiferante do Senado abrange todo tipo de questão política de interesse nacional, muito embora ele seja, formalmente, a Casa de representação das unidades federadas, não do povo brasileiro como um todo.

Em relação à incongruência, suas bases são estabelecidas nos art. 44 a 46 da CF-88, que definem as regras eleitorais e o tempo de mandato para senadores e deputados - eleições majoritárias, com mandatos de oito anos e renovação intercalada para aqueles e eleições proporcionais, com mandatos de quatro anos e renovação total para estes. Há também o art. 14, que exige diferentes idades para acesso aos cargos de senador (35 anos) e deputado (21 anos). Na medida em que fomenta distinções entre os perfis parlamentares e entre as estruturas de interesse de uma casa frente à outra, a incongruência consiste em incentivo ao uso dos poderes simétricos, estimulando, enfim, a função de *veto player* na estrutura bicameral.

¹ Este artigo desdobra-se da Tese de Doutorado do autor e é resultado parcial de projeto de pesquisa sobre o Senado Federal e o bicameralismo no Brasil, com apoio financeiro do CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes). O autor agradece as valiosas críticas e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista Opinião Pública*.

Há uma complexidade a mais, de natureza institucional, relacionada ao bicameralismo brasileiro. As questões analíticas atinentes ao desempenho da Segunda Câmara extrapolam a temática da estrutura do Poder Legislativo e tocam a questão do sistema de governo como um todo. O Senado é uma instância decisória aninhada numa estrutura institucional mais ampla, cuja característica mais evidente é a pluralidade e a fragmentação do poder, que amplia o escopo dos consensos e aumenta as dificuldades para a tomada de decisões de interesse geral. Assim, para entender adequadamente o desempenho do Senado, é preciso considerá-lo em face dos traços mais abrangentes do sistema político.

Para alguns especialistas (AMES, 2001; MAINWARING, 1997; 2001; LINZ, 1994), a combinação institucional do presidencialismo brasileiro resulta num padrão decisório inviável, porque dá excessivo poder de veto às minorias, fragmenta demais o poder político e incentiva estratégias centrífugas, levando à competição entre forças políticas que, para o bem do país, deveriam se coalizar. Segundo Mainwaring, a combinação do presidencialismo com um sistema multipartidário fragmentado, partidos indisciplinados, bicameralismo forte e um federalismo robusto resulta em dificuldades frequentes ao governo (MAINWARING, 1997, p. 56). Com isso, as expectativas quanto ao resultado do jogo político não poderiam ser piores: irracionalidade alocativa, processos de governo truncados e entraves constantes.

Em contraponto a essa visão, há os que entendem que as causas da fragmentação do poder político - a baixa coesão dos agentes coletivos combinada com um arranjo institucional dito explosivo - encontram seu antídoto no padrão de relação entre Executivo e Legislativo e também no modelo de organização interna do Congresso Nacional (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1996; 1999; MENEGUELLO, 2002; SANTOS, 2003). Os pesquisadores dessa linha de investigação argumentam que, na prática, o processo decisório é conduzido pelo Executivo e pelas lideranças partidárias. Isso reduziria o potencial centrífugo do sistema, concentrando poderes em poucos atores, tornando-os capazes de articular acomodações de interesses e consensos entre as forças políticas relevantes. Dessa perspectiva, o todo é algo mais que a soma das partes, ou seja, o conjunto das instituições resolve os problemas de ação coletiva suscitados por instituições isoladas, promovendo um padrão decisório razoavelmente estável, ágil e eficaz para o processamento das demandas apresentadas ao sistema político.

No que importa à questão central deste artigo, essa polêmica teórica evidencia um componente do sistema decisório cuja importância é consenso entre os especialistas: a coalizão de governo. Alguns críticos questionam o quanto as coalizões são bases de apoio disciplinadas e confiáveis, ou questionam se os ganhos de capacidade governativa que elas propiciam compensam, de fato, os custos envolvidos na sua formação e manutenção por parte do Executivo. No entanto, a partir do estudo de Abranches (1988), não se coloca em dúvida a pertinência do termo “presidencialismo de coalizão” para designar o *modus operandi* do sistema de governo vigente no país.

Num contexto decisório onde o governo se sustenta, bem ou mal, sobre o apoio parlamentar de uma coalizão de partidos, tendo em vista o bicameralismo simétrico e incongruente em vigor no país, o caráter bicameral da coalizão consiste num fator de relevo para o entendimento da dinâmica decisória. Surpreendentemente, tal fator tem sido ignorado ou relegado a segundo plano nas pesquisas empíricas sobre o tema, prejudicando a compreensão da influência do Senado no desempenho do Congresso em geral, e no desempenho das coalizões de governo em particular.

O acima exposto evidencia uma característica importante dos sistemas presidenciais de coalizão, que os distingue dos sistemas bipartidários como o dos Estados Unidos. Estes propiciam os chamados governos divididos, isto é, situações em que o Executivo, o Senado e a Câmara não são controlados pelo mesmo partido (MAYHEW, 1991; TSEBELIS, 1995). Em contexto bipartidário, dados os resultados eleitorais, as possibilidades de reconfiguração do equilíbrio de forças partidárias durante os mandatos são muito restritivas. Diferentemente, no presidencialismo de coalizão brasileiro, o padrão de interação Executivo-Legislativo depende fortemente das negociações partidárias após as eleições (ANDRADE, 1998; ANASTASIA E INÁCIO, 2008; INÁCIO E NUNO, 2005), sendo que o presidente tem amplas condições para promover o reposicionamento dos partidos em relação ao governo. O monopólio do Executivo sobre medidas orçamentárias e cargos públicos - além de outros recursos e prerrogativas constitucionais -, associado à multiplicidade dos possíveis parceiros legislativos, propicia um grau de mobilidade dos partidos nas posições “governo” e “não-governo” improvável em sistemas bipartidários como o dos EUA.

O fato é que os traços do sistema brasileiro fazem do Executivo um centro de poder muito atrativo para os partidos no parlamento, de modo que uma situação na qual a coalizão presidencial é minoritária em uma casa, ou nas duas, depende não só dos resultados eleitorais, mas, em grande medida, dos interesses e estratégias do presidente da República durante o governo. Em outras palavras, os constantes esforços do Executivo para construir e manter coalizões de apoio são decisivos para a interação do governo com o Legislativo, de tal modo que as estratégias de cooperação ou de veto adotadas em cada Casa são influenciadas pelos esforços coalizacionais do chefe do Executivo.

Dado esse complexo arcabouço institucional, coloca-se a questão: qual o efetivo papel do Senado brasileiro nas decisões do governo federal? Ele é um obstáculo às decisões políticas de interesse nacional ou um mero coadjuvante nos acordos travados entre o Senado e as demais instâncias dotadas do direito de iniciativa legislativa?

Essa é uma divergência em destaque na literatura sobre a questão. De um lado, há autores que enfatizam a simetria e a incongruência do bicameralismo brasileiro e preveem um comportamento obstrutivo do Senado, agravando os custos para a tomada de decisões na já complexa estrutura do presidencialismo de coalizão (BACKES, 1999; 2008; STEPAN, 1999; MAINWARING, 2001); de outro lado, Figueiredo e Limongi (1999; 2008) e autores afins ressaltam as bases partidárias da organização parlamentar e a centralização decisória daí decorrente para argumentar que os fatores de obstrução decisória - o Senado, inclusive - são superados pelos poderes de agenda dos líderes partidários e do Poder Executivo.

Ambos os pontos de vista são esclarecedores da posição do Senado no sistema político brasileiro. Mas, nem tanto ao céu nem tanto à terra: a resposta à questão não deve supor que as prerrogativas institucionais dos senadores se convertem “naturalmente” em recalcitrante postura de veto, como sugerem alguns especialistas, nem tampouco que o Senado é uma casa subserviente ou pouco expressiva nas decisões bicamerais, como sugerem outros. Os senadores, como atores racionais, fazem uso dos recursos político-institucionais disponibilizados pelo arranjo institucional do país. Porém, defende-se aqui, como hipótese geral, que sua escolha pela cooperação ou pela obstrução é estratégica e, portanto, condicionada - por variáveis tais como a estrutura da coalizão, o tipo de legislação em

apreciação, o regime de tramitação, o conteúdo das matérias, o quórum exigido para sua aprovação, etc. Essas variáveis são fortemente afetadas pelas estratégias do Poder Executivo, que escolhe quais projetos submeterá ao Congresso e define, ademais, as estratégias de construção de apoio parlamentar. Espera-se que o tratamento dado pelos senadores às matérias do governo guardem relações com tais variáveis.

Na análise aqui proposta, a alteração dos projetos do Executivo durante a tramitação no Senado - através de emendas de mérito ou de substitutivos - é tomada como variável dependente e considerada como um indicador de ativismo decisório dos senadores em relação ao governo. Tendo por base a tramitação de 827 projetos (PECs, PLPs e PLs)² aprovados na Casa entre 1989 e 2010, a pesquisa analisa o desempenho legislativo do Senado no tocante às taxas de emendamento das matérias do Executivo submetidas à revisão senatorial.

Sustentado nessa produção legislativa, o objetivo é identificar e mensurar o peso de variáveis hipoteticamente associadas à disposição dos senadores para utilizarem seu direito de reformular os projetos por meio de emendas ou substitutivos. Com isso, o estudo visa apresentar uma análise empírica que vá além das visões polares sobre o Senado brasileiro, explicitando a natureza condicional do seu desempenho legiferante, de modo a qualificar melhor sua atuação como instância decisória.

O artigo tem cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A próxima seção compara a composição política do Congresso, considerando o perfil da representação tanto em termos da composição geral das Casas quanto em termos da estrutura das coalizões, em escala bicameral. O objetivo é avaliar se, e de que forma, as variações na representação podem afetar o comportamento dos senadores no processo legiferante. Tendo por base as configurações políticas delineadas na segunda seção, a terceira apresenta algumas conclusões sobre os impactos esperados do perfil da representação bicameral e da estrutura das coalizões no desempenho legislativo do Senado. Com base nos dados, argumenta-se que a Segunda Câmara do Congresso Nacional tende a apresentar uma composição política mais estável e menos heterogênea do que a primeira, propiciando condições mais favoráveis para a produção de consensos, especialmente em relação a propostas do governo. Com isso, entende-se, em parte, por que o Senado pode parecer uma arena decisória pouco propensa à obstrução política, embora disponha de poder de veto para tal. Na quarta seção são feitos os testes de hipóteses, com modelos de regressão logística. O emendamento dos projetos do Executivo foi escolhido como variável dependente³ indicadora do ativismo político dos senadores. Isso posto, testam-se os efeitos da composição político-partidária do Senado - em si mesmo e em relação à Câmara - sobre as chances de um projeto ser emendado no processo de revisão senatorial.

O teste de hipóteses leva em conta a duração e a composição das coalizões de governo atuantes no período. As coalizões definem intervalos temporais claramente delimitados, com traços políticos próprios, que servirão de referência para a análise da pertinência das hipóteses em vista. Espera-se que o tamanho, a abrangência ideológica, o número efetivo de partidos da coalizão (NEPC), bem como o grau de divergência bicameral intracoalizão, afetem o desempenho do Senado no tocante a

² Respectivamente: propostas de emenda constitucional, projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária. Para fins de controle dos testes estatísticos, do total de propostas aprovadas no período (827) selecionaram-se apenas as que ingressaram no Senado e foram aprovadas sob uma mesma coalizão. Por isso, o número de projetos incluídos no teste de hipóteses se reduz, como se verá adiante.

³ Trata-se de variável *dummy*, ou binária, que indica se o projeto foi ou não emendado. Esta escolha metodológica será explicada adiante.

projetos de interesse do governo. Controlando-se outras variáveis relevantes, as variações na representação política devem impactar significativamente a probabilidade de um projeto ser alterado. Em termos mais específicos: a relação esperada entre o tamanho da coalizão e as chances de emendamento é negativa, isto é, controladas as demais variáveis relevantes - a serem apresentadas oportunamente -, as coalizões majoritárias reduzem as chances de um projeto ser emendado no Senado; a relação entre os demais indicadores e o emendamento é positiva, tal que quanto maiores a abrangência ideológica da coalizão, o NEPC e a divergência bicameral da coalizão, maiores as chances de os projetos serem alterados pelos senadores. Ao teste de hipóteses seguem as conclusões do artigo.

De Sarney a Lula: legislaturas, coalizões, governos e as bases políticas da atuação dos senadores

Devido ao caráter condicional do comportamento estratégico e à natureza estratégica da atuação parlamentar, as escolhas feitas pelos senadores no processo decisório bicameral não podem ser compreendidas sem uma análise dos incentivos institucionais e políticos presentes nos contextos de ação. Incentivos institucionais e políticos se interconectam, não são sinônimos⁴. Nos termos aqui adotados, os incentivos institucionais são aqueles relacionados à “estática” do ambiente decisório, são as chamadas regras do jogo, no sentido de Tsebelis (1998) - regras que, como tais, são externas às escolhas, a menos que um jogo de mudança institucional tenha início, tornando-as objetos de escolha. Os incentivos políticos, diferentemente, estão relacionados à “dinâmica” do ambiente decisório, isto é, a processos de formação e organização de preferências decorrentes - em geral, mas não exclusivamente - das disputas eleitorais e do jogo parlamentar.

O padrão de comportamento parlamentar engendrado pela estrutura institucional do sistema decisório brasileiro é abordado em uma ampla e crescente literatura, embora a cota de estudos voltados ao Senado seja pequena frente à existente sobre a Câmara dos Deputados. A despeito dessa defasagem, é possível afirmar que, por um lado, a incongruência bicameral induz à formação de um leque diferenciado de interesses no Senado, se comparado com as demais instâncias decisórias (STEPAN, 1999; DESPOSATO, 2002; 2006; HIROY, 2008), por outro, a simetria do sistema provê aos senadores os instrumentos propícios para a afirmação oportuna de seus interesses (HIROY, 2008; ARAÚJO, 2012).

Este artigo põe foco na dimensão política do ambiente decisório federal e nas suas potenciais consequências sobre escolhas dos senadores no período 1989-2010. A opção analítica está relacionada à hipótese de que o uso que os senadores fazem dos instrumentos formais a sua disposição é condicionado pela composição dos interesses e pelo equilíbrio de forças no plano federal, decorrentes, em grande medida, dos processos políticos intra e extracongressuais. As páginas seguintes apresentam um panorama da composição político-partidária do Congresso Nacional no período em foco, com vistas a revelar as bases de interação entre os senadores e as demais instâncias do sistema decisório.

Senado e Câmara: a composição partidária do Congresso Nacional de 1989 a 2010

Entre os diversos elementos institucionais que promovem a incongruência do bicameralismo brasileiro destacam-se as regras eleitorais, por seus efeitos na composição partidária do Legislativo. A

⁴ Os aspectos institucionais do sistema político influenciam a configuração política dos interesses, estes, por sua vez, podem engendrar um jogo de mudança institucional (TSEBELIS, 1998) quando os resultados gerados pela matriz institucional contrariam reiteradamente os interesses dos atores que conduzem o processo decisório.

adoção de representação majoritária para o Senado e proporcional para a Câmara dos Deputados tende a produzir diferentes configurações partidárias, incrementando a representação política e potencializando os controles horizontais do sistema, seja entre Legislativo e Executivo, seja entre Senado e Câmara.

Se, por um lado, a incongruência das regras para o acesso às Câmaras Alta e Baixa tende a redundar em controles mútuos de natureza partidária, por outro, o aspecto partidário do bicameralismo é reforçado pelos modelos de organização legislativa que vigem no Congresso desde a promulgação da atual Constituição (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; 2008).

Embora haja variações importantes entre as organizações internas do Senado e da Câmara, elas não invalidam os fundamentos partidários de qualquer das Casas. Duas diferenças merecem destaque: a primeira é a ausência de um colégio de líderes no Senado, tal como existe na Câmara; a outra, talvez decorrente desta, é que o regimento do Senado prevê menos prerrogativas de suas lideranças na elaboração da agenda parlamentar, centralizando no presidente da Casa essa atribuição (ARAÚJO, 2009; MIRANDA, 2010; NEIVA, 2011). Isso não significa, no entanto, a despartidarização do Senado, em primeiro lugar, porque seu presidente, conforme aponta a literatura pertinente, é escolhido partidariamente e de fato atua como agente partidário ou de coalizões partidárias, em segundo lugar, porque o silêncio regimental sobre alguns poderes de agenda dos líderes senadores não os destituem de influência sobre as decisões parlamentares. Análises recentes da produção legislativa do Congresso Nacional mostram que, assim como na Câmara, os líderes no Senado controlam eficazmente o comportamento parlamentar, bem como o *timing* e o conteúdo das decisões, através de recursos como a orientação de votação (ARAÚJO, 2009; SIMÃO BRANCO, 2008; MIRANDA, 2009; 2010; NEIVA, 2011)⁵ e o requerimento de urgência (ARAÚJO, 2009; 2012; MIRANDA, 2009; 2010).

Nestes termos, é possível sustentar que, a despeito das variações, o funcionamento de ambas as Casas se assenta nos partidos. O fato é que esse padrão organizacional, combinado com a incongruência bicameral dos processos eleitorais, transforma as representações partidárias em variáveis centrais na interpretação do funcionamento bicameral no Brasil.

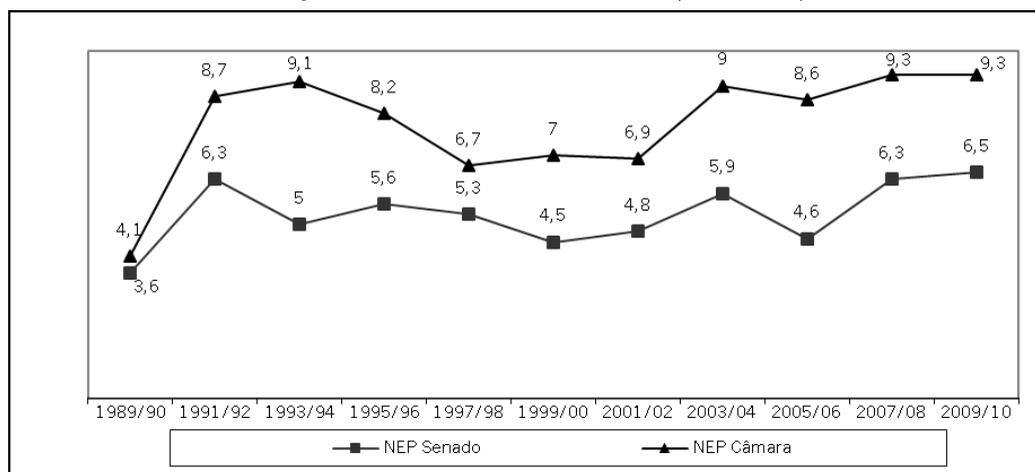
O impacto das regras eleitorais sobre a estrutura da representação política é bastante debatido na literatura. Desde as chamadas “leis de Duverger”, postuladas na década de 1950, há grande discussão sobre os efeitos dos tipos de sufrágio na conformação do sistema partidário e da representação parlamentar. Em termos gerais, argumenta-se que, devido aos efeitos mecânicos e psicológicos das normas de competição eleitoral, as eleições majoritárias de turno único induzem ao bipartidarismo, ao passo que as majoritárias de dois turnos e as eleições proporcionais, em distritos de grande magnitude, fomentam o multipartidarismo (DUVERGER, 1980; NICOLAU, 1999).

No caso do Congresso Nacional, ainda que as disputas eleitorais para as duas Casas estejam sujeitas a incentivos institucionais comuns - como a estrutura federativa do país e as eleições

⁵ Diversos autores analisaram votações nominais na Câmara e no Senado, comparando os níveis de disciplina de senadores e deputados. Simão Branco (2008) considerou votações nominais sobre emendas constitucionais de impacto federativo e percebe maior índice de disciplina entre os senadores; Miranda (2010), Neiva (2011) e Melo e Batista (2012), com dados de votações nominais de um longo período, mostraram que, nas duas Casas, os percentuais de adesão aos partidos estão praticamente nos mesmos patamares. Araújo (2009) estudou tramitações de projetos de lei no Senado, iniciados no período 1989-2004, e mostrou que 58% das urgências foram requeridas exclusivamente pelos líderes, que, ademais, compartilharam a autoria da urgência com outros atores, como o Executivo, cujos requerimentos unilaterais de urgência são, muitas vezes, “reforçados” por urgência de lideranças quando chegam no Senado.

presidenciais de dois turnos - é possível esperar que as distintas formas de representação adotadas para Câmara e Senado tenham impacto sobre as respectivas configurações partidárias⁶, ou seja, resultem em diferentes cenários políticos nos quais deverão se dar as negociações, quer entre senadores e deputados, quer entre parlamentares e o Executivo. O Gráfico 1 mostra um fenômeno devido, em grande parte, às regras eleitorais: a reiterada diferença entre as Casas no tocante aos números nominais e efetivos de partidos políticos.

Gráfico 1
Evolução do NEP na Câmara e no Senado (1989–2010)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites do Senado e da Câmara (2011).

Não se podem desconsiderar fatores extraeleitorais que alteram a composição partidária das legislaturas e, portanto, podem interferir na taxa de divergência. Como exemplos, vale destacar a criação, o desaparecimento ou fusão de legendas (NICOLAU, 1999) e a migração partidária (MELO, 2004). Sem dúvida, parte das diferenças intercamerais observadas no período se deve a ocorrências dessa natureza, porém, é plausível supor que a incongruência nas eleições é um fator de destaque, talvez o mais decisivo, para as diferenças partidárias observadas entre as Casas⁷.

Qualquer que tenha sido a contribuição dos fatores adjacentes às regras eleitorais, produziu-se no período uma consistente incongruência na representação bicameral. O Senado foi menos marcado pela fragmentação partidária, fato sugestivo de que as eleições majoritárias, mais que as proporcionais, favorecem as maiores legendas e dificultam a ascensão política dos pequenos e micropartidos,

⁶ Reynoso (2010), em estudo comparado de nove países da América Latina, incluindo o Brasil, confirma os efeitos dos sistemas eleitorais sobre a conformação da representação bicameral.

⁷ Embora as regras para a migração partidária e a fusão ou criação de partidos sejam nacionais e, portanto, idênticas para senadores e deputados, variáveis intervenientes, tais como o *tamanho das Casas* e o *padrão de relação entre parlamentares e partidos em cada Casa*, podem afetar o padrão de migração ou impacto da fusão ou criação de partidos em cada Casa. Sendo assim, as variáveis intervenientes mencionadas, e provavelmente outras, tornam-se relevantes fatores de incongruência, porém, a falta de estudos com esse foco não permite no momento mensurar seus efeitos, nos termos em que se pode mensurar o efeito das eleições sobre a incongruência, como a literatura tem mostrado. Reynoso (2010), em estudo comparado sobre países latino-americanos, afirma que “la presencia de sistemas electorales alternativos en cada cámara tiende a producir composiciones partidarias distintas entre las cámaras” (Reynoso, 2010, p.81). Em relação ao caso brasileiro, Araújo (2012) analisa o perfil de candidatos eleitos e não eleitos ao Senado e conclui que as regras eleitorais geram incongruência partidária, entre Câmara e Senado, não apenas no contingente de eleitos, mas também dos candidatos em geral.

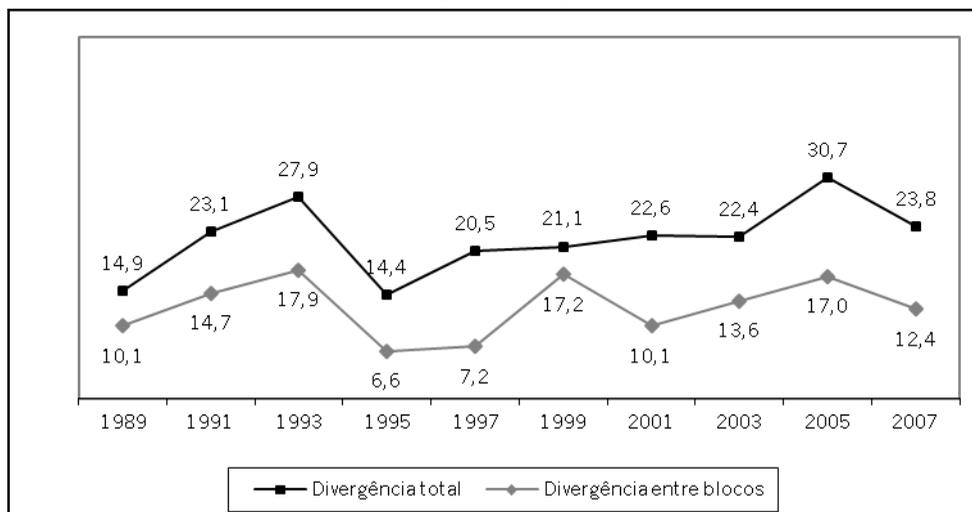
propiciando a redução do número de partidos parlamentares. No período, a diferença entre o número de *partidos nominais* da Câmara e do Senado foi, em média, 6,6 (Câmara: 17,2 - Senado: 10,6) e a diferença do *número efetivo de partidos* (NEP), entre as duas Casas foi, em média, 2,5 (Câmara: 7,8 - Senado: 5,3). Esses dados convergem com o apontado na literatura (REYNOSO, 2010; ARAÚJO, 2012), isto é, indicam que a incongruência formal do sistema produz efetiva discrepância entre as Casas no tocante à estruturação partidária - tendo, por suposto, implicações sobre os custos envolvidos nos acordos políticos bicamerais.

O NEP, como se sabe, é um indicador bastante utilizado para avaliar a competitividade partidária, seja na arena eleitoral seja na parlamentar. Na esfera legislativa, o suposto é que quanto maior o NEP mais consensual o sistema (LIJPHART, 2003), isto é, maior o número de atores relevantes com quem se deve negociar a aprovação de políticas. Dessa perspectiva, o Senado e a Câmara apresentaram no período em foco distintos horizontes para a formação de acordos em torno de questões a serem votadas.

Nota-se no Gráfico 1 que na composição senatorial houve menor variação no NEP, indicando que, ao menos em relação ao número de partidos, o Senado é uma arena de composição partidária mais estável, onde a formação de maiorias tende a envolver um número menor de atores relevantes. Por suposto, as negociações nessa Casa implicam menos custos decisórios. Porém, isso não anula a relevância da variação longitudinal do período, seja no valor do NEP em cada Casa, seja na distância entre os valores de uma casa e outra. Tendo em vista a importância dos partidos no funcionamento do Legislativo destacada por uma ampla literatura, é plausível supor que tal variação se expresse, ao longo do tempo, em diferentes padrões de tramitação das propostas no Senado.

Além do número nominal ou efetivo de partidos, as regras eleitorais afetam também o peso de cada partido em cada Casa, reforçando o grau de divergência da representação bicameral. Se um efeito esperado do bicameralismo incongruente é a criação de diferentes situações de negociação no processo legislativo, as discrepâncias intercamerais no tamanho das bancadas partidárias são dados a serem considerados. Em tese, quanto maiores as diferenças, maiores as bases para a divergência de opiniões, que deverão ter implicações, por exemplo, no tempo de tramitação dos projetos e na probabilidade de que sejam emendados.

Gráfico 2
Taxas de divergência bicameral total e interblocos
(1989–2010)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites do Senado e da Câmara (2011).

O Gráfico 2 revela as variações nos índices de divergência bicameral⁸ total e divergência entre blocos ideológicos, que se deram no Congresso entre 1989 e 2010. O índice adotado varia de 0 a 100. “Zero” indica coincidência total, ou seja, uma situação hipotética em que, nas duas Casas, os mesmos partidos têm bancadas percentualmente idênticas; “cem”, ao contrário, designa discrepância total, isto é, indica que os partidos representados em uma Casa estão totalmente ausentes da outra.

A linha superior do gráfico se refere às taxas de divergência calculadas com base nas bancadas partidárias. A média observada no período foi de 22,3, mas notam-se alterações expressivas ao longo do tempo: de 14,9 em 1990 a 30,7 em 2006, com queda para 24,3 em 2010. Os dados revelam que os processos eleitorais e fatores adjacentes produzem diferentes graus de divergência e, em tese, estabelecem padrões variados de incentivos para as relações entre Senado e Câmara, particularmente no tocante ao processo de produção de leis.

A linha inferior do gráfico expressa os índices de divergência bicameral entre os blocos ideológicos de esquerda, centro e direita. Em comparação com a divergência bicameral total, a divergência entre-blocos é notavelmente menor, com média de 12,7. Isso ocorre porque esta variação corresponde a apenas parte da variação global, já que as oscilações internas aos blocos são ignoradas no cálculo (BARTOLINE E MAIR, 1990).

⁸ Na literatura sobre bicameralismo, como neste artigo, o termo incongruência designa o método de constituição das Casas. Aqui, a expressão utilizada para designar as discrepâncias efetivas na composição das Câmaras será *divergência bicameral na representação partidária* ou, simplesmente, *divergência bicameral*. A divergência bicameral é calculada com base na fórmula de volatilidade eleitoral. A fórmula é a seguinte: $VE = [(P1 \cdot P1') + (P2 \cdot P2') + \dots + (Pn \cdot Pn')]/2$, em que P corresponde à proporção de votos ou de cadeiras de cada partido e P', à proporção de votos ou de cadeiras obtidas por cada partido na eleição anterior. Ajustada à análise da taxa de incongruência bicameral da representação, a fórmula é: *Divergência Bicameral* (DB) = $[(PS1 \cdot PC1) + (PS2 \cdot PC2) + \dots + (PSn \cdot PCn)]/2$, em que PS corresponde à proporção de cadeiras de cada partido no Senado e PC à proporção de cadeiras de cada partido na Câmara.

Num cenário partidário fragmentado como este, aceitando-se que a posição ideológica⁹ dos partidos é, em certas questões, um condicionante significativo do comportamento parlamentar, a incongruência bicameral de base ideológica pode estar relacionada de forma mais consistente que a partidária com o grau de (des)harmonia nas relações intercamerais. A Tabela 1 permite considerações adicionais sobre esta questão:

Tabela 1
Divergência bicameral intra e interblocos, por biênios
(1989-2010)*

Blocos	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	Média
Direita	-2,2	-5,7	-7,7	-0,2	-1,5	-12,1	-8,4	-8,5	-11,9	1,7	2,2	-4,9
Centro	7,4	10,5	18,6	6,6	6,2	17,2	10,0	13,6	16,2	10,7	9,6	11,5
Esquerda	-7,9	-9,0	-10,3	-6,4	-5,7	-4,9	-1,7	-5,1	-5,1	-11,0	-9,7	-7,0
Outros**	2,7	4,1	-0,6	0,0	1,0	-0,2	0,1	0,0	0,8	-1,4	-1,9	0,4
Interblocos	10,1	14,7	17,9	6,6	7,2	17,2	10,1	13,6	17,0	12,4	11,8	12,4

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Senado e da Câmara (2011).

*Cálculo: Índice = (PSenado - PCâmara), em que P corresponde à proporção de cadeiras de cada bloco. A última linha é calculada pela fórmula da volatilidade entre blocos, proposta por Bartoline e Mair (1990) a partir da fórmula da volatilidade total.

**Vide nota 9.

Para cada biênio, foi calculado o número percentual de cadeiras de cada bloco em cada Casa; depois, foi feita a operação “blocos do Senado” menos “blocos da Câmara”, de modo que os sinais negativos indicam blocos menores do Senado. Os dados mostram que, em termos percentuais, os extremos ideológicos foram sistematicamente mais representados pelos deputados, enquanto o centro teve mais peso entre os senadores.

Dadas as características do presidencialismo brasileiro, esse é um perfil interessante para a segunda Casa, pois a vantagem numérica dos parlamentares de centro diminui as chances de formação de uma maioria antigovernista recalcitrante, viabilizando a composição de bases governistas majoritárias. Tendo em vista que a contiguidade ideológica viabiliza a formação de blocos partidários, devido à aproximação das preferências políticas (COPPEDGE, 1998; GARCÍA-DIEZ e BARAHONA, 2002; INÁCIO e NUNO, 2005; INÁCIO, 2006), o centro se encontra numa posição vantajosa, devido a sua contiguidade em relação aos outros dois blocos ideológicos. Sendo de centro sem chefiar o governo, os partidos podem compor tanto o bloco de oposição quanto o governista. No entanto, considerados a centralidade do Executivo no sistema brasileiro e o seu controle sobre recursos politicamente cobiçados, os governos têm vantagens frente à oposição em suas tentativas de atrair o centro, seja para um apoio *ad hoc*, para votar pontos específicos do programa governamental, seja para um apoio mais estável, como membro da coalizão governista. Um exemplo do primeiro caso é o apoio do PSDB às reformas constitucionais no governo Lula, apoio este decisivo à aprovação da reforma da previdência, a despeito de o partido ser um manifesto opositor do PT e o mais forte rival deste nas últimas eleições presidenciais (ANASTASIA e MELO, 2005). O PMDB se enquadra no segundo caso. Além de vizinho ideológico do governo, este partido não

⁹ Uma discussão sobre consistência ou inconsistência ideológica dos partidos brasileiros está além dos objetivos deste artigo. Assume-se que as distinções ideológicas existem e afetam em grau relevante o perfil dos legisladores, o comportamento parlamentar e as disputas políticas no interior do Congresso Nacional, como sustentam, entre outros, os trabalhos de Melo (2004), Santos e Almeida (2005), Anastasia e Melo (2005), Rodrigues (2002). Aqui, os blocos ideológicos foram definidos conforme Santos e Almeida (2005) e Carreirão (2006). Esquerda: PSTU, PCdoB, PT, PSB, PDT, PPS, PV, PMN; Centro: PMDB, PSDB; Direita: PL, PTB, PRP, PSD, PSL, PPR, PFL/DEM, PSC, PP, PPB, PRONA. Parlamentares sem partido ou de partidos que não puderam ser ideologicamente posicionados (PST, PHS, PTC, PTN, PTdoB, PSDC, PAN) foram incluídos na categoria “outros”, conforme consta na Tabela 1.

tem concorrido à presidência da República e, como tal, segundo Miranda (2010), é particularmente propenso a integrar a base parlamentar governista, devido à atração exercida pelos incentivos inerentes à participação no governo¹⁰.

O fato é que, no geral, a configuração ideológico-partidária do Senado no período analisado mostrou-se favorável à promoção do apoio parlamentar ao Executivo, sugerindo que, uma vez que os projetos de cunho ideológico tenham sobrevivido à Câmara, os acordos tendem a ser mais viáveis entre os senadores.

Até aqui, os dados delineiam uma configuração política mais propícia aos acordos no Senado, se comparado com a Câmara dos Deputados. Isso é compatível com a impressão generalizada de que a Câmara Alta brasileira - como as câmaras altas em geral - é um ambiente onde os debates são, normalmente, mais moderados do que na Câmara Baixa. Vale ressaltar, contudo, que o esforço do presente artigo é, precisamente, o de problematizar essa visão, que beira ao senso comum e ao folclore político, mostrando que a atuação do Senado é mais complexa, assentada num imbricado encadeamento institucional em que as preferências dos senadores são consideradas, se não na própria Casa, em outras etapas ou instâncias do processo decisório.

Para seguir na análise, cabe comparar a composição política das Casas com base nas coalizões de governo, para verificar em que medida elas convergem com o padrão acima mostrado, favorecendo (ou não) os acordos entre o Executivo e os senadores. Tendo em vista que o objetivo do presente artigo é analisar a atuação dos senadores como revisores de propostas do Poder Executivo, e tendo em vista a importância das coalizões na interação do Executivo com o Congresso, é fundamental saber quais os efeitos das estratégias coalizacionais do governo sobre a composição política bicameral.

De Sarney a Lula: efeitos das estratégias de coalizão sobre a representação bicameral

No Brasil, grande parte dos projetos de lei apreciados pelos parlamentares é apresentada pelo governo ou é de seu interesse. Dados os poderes do Senado como *veto point*, o aspecto bicameral da base governista se torna uma questão de especial importância. Afinal, em que medida o comportamento dos senadores é afetado pelas características das coalizões de governo? E que características das coalizões são significativas para as interações bicamerais?

Há diversas variáveis relevantes ao estudo dessas questões (GARCÍA-DIEZ e BARAHONA, 2002), três são consideradas aqui: o tamanho das coalizões, suas taxas de heterogeneidade ideológica e o número

¹⁰ Segundo a autora, ao optar reiteradamente por não pleitear a presidência, os partidos ficam à mercê das benesses do Executivo para se manterem eleitoralmente competitivos para o parlamento. Daí o comportamento das lideranças indicarem maior empenho dessas em coligar-se com o governo, no âmbito parlamentar, esforçando-se para assegurar o apoio do partido às propostas governamentais (MIRANDA, 2009). No caso do PMDB, pode-se deduzir que sua ausência reiterada na disputa da presidência somada a sua contiguidade ideológica tanto à esquerda quanto à direita, torna-o um parceiro previsível dos sucessivos governos, motivo pelo qual seu grande peso no Senado tende a abrir ao Executivo boas possibilidades de negociação. Vale mencionar, ainda, que a heterogeneidade interna desse partido, que a autora define como *descentralizado*, não o inviabiliza como apoiador parlamentar relevante do Executivo. Miranda (2008; 2009) avalia a disciplina partidária no Congresso, em votações nominais ocorridas de 1991 a 2007, e mostra que as taxas relativas ao PMDB superam, na média, os 80%. Os dados da autora permitem comparar Câmara e Senado com base nas votações ocorridas no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e nos dois governos Lula (até 2007). A taxa média de disciplina do PMDB no Senado é 82,7 e na Câmara é 83,8. Vale citar, ainda, o trabalho de Batista e Melo (2012), que analisam o comportamento do PMDB em votações nominais na 51ª e 52ª Legislaturas, mostrando que seus níveis de disciplina, nas duas casas, são equiparáveis aos do DEM, do PSDB e do PT. Enfim, os dados mostram uma convergência relativamente alta entre senadores e entre deputados, e os patamares percentuais não se diferenciam significativamente entre as casas, a despeito de certa expectativa de que os "figurões" do Senado sejam menos obedientes aos partidos.

de partidos que elas agregam. Com base nesses parâmetros, importa verificar o perfil dos blocos formados pelos governos para interagir com o Congresso.

Para os propósitos em vista, o tamanho, se majoritário ou não, os graus de heterogeneidade ideológica e o NEP das coalizões (NEPC) são importantes tanto em termos absolutos quanto relativos. A importância absoluta se deve ao fato de que, mantidas as demais variáveis, coalizões amplas e NEPCs reduzidos tendem a resultar em apoios mais consistentes, ao contrário, coalizões pequenas e NEPCs altos tendem a produzir mais dificuldades nas negociações entre o governo e os legisladores (INÁCIO, 2006). A importância relativa decorre do caráter bicameral do Legislativo brasileiro, que faz com que os efeitos da configuração política sobre as negociações na segunda Casa dependam da configuração que ambientou as negociações na primeira, e vice-versa. Se, por exemplo, o NEP de certa coalizão na Câmara de origem é maior que na revisora, é de se esperar que a parte mais difícil das negociações ocorra na origem, já que a constelação de interesses ali presente é mais complexa e pode contemplar (incorporar, antecipar) as demandas da Casa revisora. A mesma lógica se aplica ao “tamanho” e à “heterogeneidade ideológica” da coalizão: *ceteris paribus*, as discrepâncias intercamerais nos valores de cada variável devem estar positivamente associadas com os graus de conflito entre as Casas.

Os dados do período abordado são apresentados adiante. Começa-se pelo tamanho dos blocos de governo e oposição, mostrado na Tabela 2. Embora a construção formal de maiorias não seja necessária para a interação bem sucedida do governo com o Legislativo (CHEIBUB, PRZEWORSKI E SAIEGH, 2004), no Brasil, desde Sarney, há notório esforço dos presidentes para construir bases de apoio majoritárias ou supermajoritárias.

Tabela 2
Tamanho das coalizões e das oposições
(1989–2010)

Coalizões, por governo	(%) bancadas no Senado		(%) bancadas na Câmara		(a – b)
	Governo (a)	Outros	Governo (b)	Outros	
Sarney	63,0	37,0	63,9	36,1	-0,9
Collor 1	22,2	77,8	24,2	75,8	-2,0
Collor 2	30,9	69,1	32,8	67,2	-1,9
Collor 3	37,0	63,0	35,2	64,8	1,8
Franco 1	78,4	21,6	64,4	35,6	14
Franco 2	69,1	30,9	46,3	53,7	22,8
FHC I 1	73,5	26,5	56,3	43,7	17,2
FHC I 2	84,6	15,4	77,2	22,8	7,4
FHC I 3	84,0	16,0	77,6	22,4	6,4
FHC II 1	82,7	17,3	73,7	26,3	9,0
FHC II 2	76,5	23,5	67,6	32,4	8,9
FHC II 3	44,4	55,6	35,3	64,7	9,1
Lula I 1	37,0	63,0	42,5	57,5	-5,5
Lula I 2	56,2	43,8	64,7	35,3	-8,5
Lula I 3	52,5	47,5	57,7	29,2	-5,2
Lula I 4	48,1	51,9	58,3	41,5	-10,2
Lula I 5	51,2	48,8	69,6	30,4	-18,4
Lula II 1	54,3	45,7	60,4	39,6	-6,1
Lula II 2	60,5	39,5	65,1	34,9	-4,6
Lula II 3	65,4	34,6	67,6	32,4	-2,2
Lula II 4	63,0	37,0	67,6	32,4	-4,6
Média	58,8	41,2	57,8	41,9	7,9

Fonte: Elaboração própria. Os dados sobre a Câmara foram organizados a partir de Inácio (2006), Figueiredo (2006) e Pasquarelli (2011). Os dados sobre o tamanho das coalizões no Senado resultam de pesquisa própria, a partir de dados disponíveis no site da Casa (2011).

A Tabela 2 apresenta os contingentes legislativos dos blocos parlamentares e aponta o efeito das estratégias de coalizões sobre a configuração bicameral da base governista e da oposição. As diferenças (coluna à direita), se consideradas sem o sinal, equivalem a taxas de divergência bicameral entre blocos do governo e da oposição e indicam que a formação de coalizões diminui em grau considerável a discrepância na representação bicameral. Os valores observados no período perfazem uma média de 7,9, sendo, portanto, sensivelmente menores que os índices de divergência total (de 22,3), baseados nas bancadas partidárias, ou de divergência interblocos (12,6), baseadas nos segmentos ideológicos (vide Tabela 1).

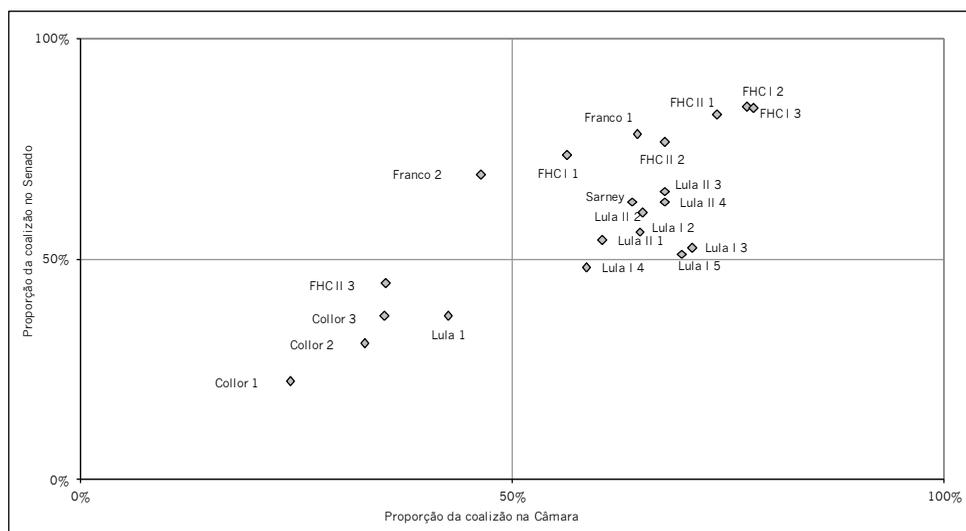
A literatura é pródiga em estudos que mostram um alto grau de disciplina no comportamento de parlamentares governistas em votações nominais de interesse do Executivo. Sobre a Câmara dos Deputados, Inácio (2006) informa que, para o período 1990-2004, “o Índice de Rice médio das coalizões governativas foi igual a 79, indicando um patamar elevado de unidade do comportamento da coalizão no plenário” (INÁCIO, 2006, p. 139). Sobre o Senado, estudo de Simão Branco (2008) revela alto nível de adesão da bancada governista senatorial às orientações do governo. O autor analisa as votações nominais ocorridas no processo de negociação das dívidas dos bancos estaduais e na criação do fundo social de emergência, com suas sucessivas renovações, constatando que os índices de apoio dos senadores ao governo são ainda maiores que na Câmara (SIMÃO BRANCO, 2008, p. 322-323). Importa frisar que isso ocorreu apesar de as votações analisadas se referirem a questões polêmicas do pacto federativo e terem, portanto, se dado em meio ao conflito de interesses entre o governo federal e os governos estaduais e municipais. Correlativamente, o autor mostra que os votos contrários à posição do governo saíram, na sua quase totalidade, dos partidos não membros da coalizão. Esses dados são reforçados por Miranda (2009), Neiva (2011) e Melo e Batista (2012), que comparando o comportamento de senadores e deputados em votações nominais constatam que, nas duas Casas, os graus de disciplina são altos, tanto em partidos do governo quanto da oposição.

A despeito das variações nas taxas de disciplina seja entre partidos seja entre governos, os estudos supracitados apontam para a importância da clivagem coalizão-oposição como fator condicionante das relações entre Senado e Câmara. Se o pertencimento dos partidos à base governista induz ao comportamento cooperativo de seus parlamentares em relação ao Executivo e, inversamente, a filiação à oposição aumenta as probabilidades de um comportamento obstrutivo, a formação de coalizões se torna um meio estratégico de o governo mitigar os efeitos dos mecanismos de incongruência do bicameralismo. Assim, a despeito de a redução da divergência bicameral através da formação de coalizões ser um artifício político que encobre as discrepâncias partidárias intercamerais, suas consequências sobre a relação entre as Câmaras são relevantes e devem ser consideradas.

Com isso, a variável “tamanho da base governista” se coloca no centro problema. Com as altas taxas de apoio dos parlamentares da coalizão, por um lado, e com as dificuldades de arregimentar apoio dos membros de partidos não coligados, por outro, a base (minimamente ou super) majoritária se torna atrativa como sustentáculo para a interação Executivo-Legislativo. Portanto, tendo em vista o poder de veto da câmara revisora no Brasil, os melhores parceiros do governo são aqueles que, coalizando-se, asseguram *nas duas Casas* o apoio necessário à aprovação das medidas.

De fato, os dados mostram que a formação de blocos bicameralmente majoritários tem sido a opção mais comum, embora, em boa parte do período em foco, as estratégias coalizacionais tenham produzido bancadas maiores na Câmara que no Senado. Essa defasagem se deu, por pequenas diferenças pró-Câmara, nos governos Sarney e Collor e, por diferenças maiores, ao longo de todo o período Lula. A parceria de Lula com pequenos partidos, sobretudo à esquerda do espectro ideológico, foi decisiva para a configuração bicameral de sua base de apoio senatorial. Conforme lembrado anteriormente, eleições majoritárias como as do Senado inibem a ascensão dos pequenos partidos, motivo porque a base lulista foi sempre maior entre os deputados - sendo, mesmo assim, quase sempre majoritária também no Senado. O Gráfico 3 mostra a dispersão das coalizões de governo do período, de acordo com a combinação de seu *status* majoritário ou minoritário no Senado e na Câmara dos Deputados:

Gráfico 3
Dispersão das coalizões, conforme o tamanho percentual
de suas bancadas no Senado e na Câmara
(1989–2010)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Senado e da Câmara (2011).

A despeito de as regras eleitorais terem efeitos diferenciados sobre o peso dos partidos numa e noutra Casa - com impactos sensíveis nas taxas de divergência bicameral -, as estratégias de coalizão adotadas pelos presidentes resultaram em patamares de apoio convergentes, isto é, bicameralmente equivalentes em termos do *status* majoritário ou minoritário das coalizões. O índice de correlação de Pearson entre os tamanhos das bases aliadas na Câmara e no Senado é 0,805 (sig. 0,000), indicando que, no período considerado, as parcerias formadas impactaram fortemente, na mesma direção, a força política das bases governistas.

Os governos Itamar 2 e Lula I 4 foram os únicos com coalizões divergentes, aquele majoritário no Senado e minoritário na Câmara, este o inverso. Sendo 14 em 21, as coalizões bicameralmente majoritárias despontam como as preferidas dos presidentes. Lula iniciou seu governo com uma base bicameralmente minoritária, mas optou por ampliá-la de modo substancial, cedendo pastas ministeriais

ao PMDB. Com seu movimento em direção à direita, rearranjos aconteceram na sua coalizão - saíram parceiros como o PPS, PV e PTB e entrou o PP - colocando a base lulista, no Senado, num ponto de indefinição entre ser maioria ou minoria. Fernando Henrique, nos dois mandatos, optou por ter maioria nas duas Casas para interagir com o Congresso. Apenas no final do segundo mandato teve que lidar com apoio legislativo minoritário, em função da evasão decorrente das articulações voltadas para as eleições nacionais e estaduais que se avizinhavam. Fernando Collor foi o único presidente que se manteve bicameralmente minoritário enquanto durou o mandato. Após a crise que se instaurou em seu governo e afetou profundamente sua relação com o Congresso, Collor fez duas tentativas de alargar suas bases nas duas Casas, mas a gravidade dos conflitos, que levaram ao *impeachment*, não lhe permitiu estender sua coalizão o suficiente.

Neste ponto, cabe abordar duas outras variáveis tratadas na literatura como associadas à força dos blocos parlamentares: o número de partidos que os compõem e o espaço que ocupam no espectro ideológico (GARCÍA-DIEZ e BARAHONA, 2002; INÁCIO e NUNO, 2005; INÁCIO, 2006). Argumenta-se que o número de partidos está positivamente relacionado com as dificuldades de organização da ação coletiva, de forma que quanto mais partidos precisem ser coordenados maiores as chances de deserções e de cisões no bloco partidário. No entanto, esse problema pode ser mitigado ou acentuado conforme a distribuição dos partidos no espectro ideológico.

Presume-se que o posicionamento das legendas no eixo esquerda-direita é um indicador das preferências contidas na coalizão. Quanto maior a abrangência ideológica desta, mais heterogêneos os interesses que ela agrega e, por consequência, maiores as chances de irrupção de conflitos internos. Assim, nos termos dos autores supracitados, coalizões muito fragmentadas e heterogêneas são mais vulneráveis - e, portanto, politicamente mais fracas - que as pouco fragmentadas e homogêneas. Nas interações bicamerais, as primeiras terão mais dificuldades para garantir que os acordos na Casa de origem sejam respeitados na Casa revisora. Isso posto, para avaliar os cenários das interações do Senado com a Câmara em função da agenda do Executivo, cabe observar a estrutura dos blocos governistas que atuaram no período.

A Tabela 3 mostra o número efetivo de partidos e a amplitude ideológica das coalizões. Esta última variável foi definida conforme classificação de Coppedge (1998), utilizada por Inácio (2006). Como nestes estudos, aqui foram atribuídos valores às posições do espectro ideológico - esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita¹¹ - sendo que a diferença entre os partidos mais distantes entre si indica a abrangência ideológica da coalizão:

¹¹ O posicionamento ideológico foi feito conforme Santos e Almeida (2005) e Carreirão (2006). A pontuação seguiu a seguinte norma: direita = 5; centro-direita = 4; centro = 3; centro-esquerda = 2 e esquerda = 1.

Tabela 3
Legendas, partidos efetivos e abrangência ideológica das coalizões
entre 1989 e 2010

Ministérios	Senado		Câmara		Diferença (a - b)
	Distância ideológica	NEPC (a)	Distância ideológica	NEPC (b)	
Sarney	2	1,6	2	1,8	-0,2
Collor 1	0	1,3	0	1,5	-0,2
Collor 2	0	1,8	0	2,7	-0,9
Collor 3	1	2,4	1	3,1	-0,7
Franco 1	3	3,7	3	4,4	-0,7
Franco 2	2	3,1	2	2,7	0,4
FHC I 1	2	3,2	2	3,5	-0,3
FHC I 2	2	3,7	2	4,5	-0,8
FHC I 3	2	3,6	2	4,6	-1,0
FHC II 1	2	3,3	2	4,4	-1,1
FHC II 2	2	3,1	2	3,8	-0,7
FHC II 3	0	2,0	0	2,0	0,0
Lula I 1	3	3,8	3	4,6	-0,8
Lula I 2	3	2,9	3	5,5	-2,6
Lula I 3	3	2,8	3	5,5	-2,7
Lula I 4	3	2,9	3	5,0	-2,1
Lula I 5	4	2,9	4	5,3	-2,4
Lula II 1	4	3,4	4	5,0	-1,6
Lula II 2	4	4,1	4	5,6	-1,5
Lula II 3	4	4,4	4	6,0	-1,6
Lula II 4	4	5,0	4	6,0	-1,0

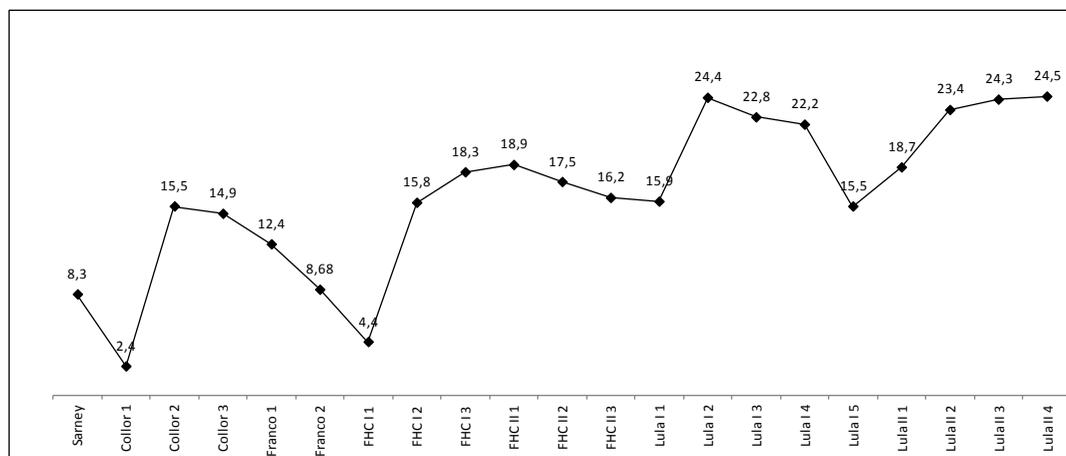
Fonte: Elaboração própria. Os dados sobre a Câmara foram organizados a partir de dados sobre as coalizões apresentados em Inácio (2006), Figueiredo (2006) e Pasquarelli (2011). Os dados sobre o Senado resultam de pesquisa própria, a partir de dados disponíveis no site da Casa (2011).

Seja no número efetivo de partidos nas coalizões (NEPC), seja na amplitude ideológica da coalizão, a Tabela 3 mostra que houve nas duas Casas considerável variação longitudinal nas bases legislativas construídas pelos presidentes que se sucederam desde Sarney. Isso indica que as negociações entre os parlamentares e o Executivo se assentaram, ao longo do período, em diferentes estruturas de preferência e, supostamente, produziram diferentes padrões de negociações internas e de interação das instâncias decisórias em foco - Senado, Câmara e Executivo. Por hipótese, quanto maiores o NEPC e a abrangência ideológica das coalizões na Casa revisora, mais complexas as negociações e maior a probabilidade de que restem (ou surjam) arestas a serem aparadas na etapa de revisão.

O Gráfico 4 apresenta a evolução da incongruência bicameral interna à base governista e ajuda a dimensionar melhor o problema. Considerada a base do governo como uma totalidade (100%), a incongruência intracoalizão foi calculada a partir da fórmula da volatilidade partidária, pelas razões antes apresentadas. Na média, a taxa de divergência bicameral nas coalizões do período foi baixa, mas não desprezível: 14,5 numa escala de 0 a 100. A variação observada ao longo do período denota diferentes graus de (des)harmonia na composição partidária dos blocos de senadores e deputados que apoiaram o governo. Uma parte de tal variação certamente tem relação com a incongruência nas regras eleitorais; a outra decorre do formato das coalizões, resultante das estratégias presidenciais. Sobre este último ponto, a despeito do pequeno número de casos para um teste de correlação consistente, é razoável aceitar os coeficientes de *Pearson* como indicador da associação positiva entre os graus de

incongruência e o NEP da coalizão ($R = 0,740$, sig. 000)¹². Se correta, tal associação significa que quanto mais partidos nas coalizões mais incongruentes elas tenderão a ser. Isso deve criar contextos decisórios mais complexos e, por consequência, mais chances para o dissenso entre as duas Câmaras:

Gráfico 4
Evolução da incongruência bicameral intracoalizão, entre 1989 e 2010



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites do Senado e da Câmara (2011).

Não obstante a complexidade das negociações, decorrente da estrutura da representação bicameral, uma leitura combinada dos dados mostrados até aqui indica que, com os resultados eleitorais, as estratégias adotadas para coalizões resultaram num cenário mais complexo para as negociações dos governos com os deputados do que com os senadores - não se quer dizer, com isso, que as negociações com os senadores sejam simples, mas que as configurações político-partidárias na Câmara tendem a suscitar mais conflitos, alguns dos quais, ao serem sanados, provavelmente antecipam, e resolvem, conflitos que eclodiriam no Senado.

Tendo em vista que o Senado é a casa revisora de todas as propostas que não as suas próprias, a evolução dos cenários políticos ocorrida no período sugere que as negociações estabelecidas na Câmara puderam reduzir o potencial de obstrução do processo revisor. Supondo-se, com base em Tsebelis e Money (1997), que os interessados na aprovação das leis procuram abreviar ao máximo sua tramitação, a maior abrangência da representação na Câmara pode servir de base para se captar, ainda entre os deputados, os possíveis conflitos de base partidária a serem enfrentados no Senado. Com isso, algumas soluções podem ser antecipadas para evitar desgastes e atrasos desnecessários entre os senadores.

Configuração política e interação bicameral: as bases da atuação do Senado

Tanto em relação à composição das legislaturas (em termos de biênios) quanto no tocante às coalizões, a estrutura da representação bicameral delineada na seção anterior lança luz à interpretação

¹² Considerou-se a média: $(NEPC\ Câmara + NEPC\ Senado)/2$.

dos cenários políticos constituídos pelo Senado, esclarece aspectos do seu funcionamento e fundamenta algumas expectativas em relação às interações bicamerais voltadas para a deliberação de projetos.

Um primeiro ponto a ser destacado é que os indicadores apresentados até aqui reforçaram a ideia de que o Senado, se comparado à Câmara, é uma arena mais propícia ao fluxo decisório, especialmente como casa revisora. Em parte devido às eleições majoritárias, o Senado é ocupado por um número efetivo menor (e menos oscilante) de partidos. Nesse aspecto, os senadores enfrentam menos problemas para organizar maiorias e fechar acordos. Além disso, a comparação das Casas, baseada no peso dos blocos de esquerda, centro e direita, mostrou que no Senado os partidos de centro têm bancadas percentualmente maiores que na Câmara. Esta, ao contrário, abre mais espaços para os extremos ideológicos e é, portanto, mais propícia a polarizações e entraves políticos.

Se avaliadas especificamente as condições de interação Executivo-Legislativo, o ponto a destacar é que as bases governistas no Senado assumiram um perfil menos fragmentado e menos heterogêneo se comparadas àquelas na Câmara, apresentando uma composição mais atraente para o governo: um número menor de partidos e abrangência ideológica nunca maior do que as da Primeira Casa. Também nesse aspecto se conclui que as bases políticas e institucionais do bicameralismo brasileiro tornam o Senado mais favorável à tomada de decisões - e não à obstrução política, como preveem alguns analistas (BACKES, 1999; 2008; STEPAN, 1999; MAINWARING, 2001).

Destacou-se ainda, como elemento positivo para o sucesso legislativo do Executivo entre os revisores, a alta correlação entre o *status* da coalizão na Câmara e no Senado, de modo que, sendo majoritária naquela Casa, há grande probabilidade de que o seja também nesta. Entre as 21 coalizões contabilizadas no período, 14 foram bicameralmente majoritárias, sendo que 9 lograram um percentual mais amplo de cadeiras na segunda câmara. Dadas as regras partidárias de composição das instâncias decisórias intraparlamentares (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009), o tamanho das bancadas impacta diretamente o grau de controle da coalizão sobre os *ativos institucionais* no âmbito parlamentar.

Segundo definição de Inácio, *ativos institucionais* são “direitos e recursos legislativos e executivos”, que definem “a capacidade diferencial [do governo e das oposições] para influenciar a produção de políticas” (INÁCIO, 2006, p.30). Fundamentalmente, os ativos institucionais correspondem ao controle de cargos parlamentares relevantes e seus efeitos na capacidade de seus detentores para controlar o processo decisório interno. Nestes termos, o grau de domínio exercido pela parte senatorial da coalizão sobre os postos-chave da estrutura parlamentar reflete sua força política para conformar a legislação a seu gosto, tornando mais previsíveis os resultados dos processos deliberativos. Os dados apresentados nas Tabelas 4 e 5 permitem analisar essa questão com base em dados empíricos.

Tabela 4
Distribuição, por partido, dos cargos mais importantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1989-2010)

Biênios	Presidente da CCJ		Presidente da CAE/CFT		Presidente da Mesa Diretora		1º secretário da Mesa Diretora	
	Senado	Câmara	Senado	Câmara	Senado	Câmara	Senado	Câmara
1989-1990	PMDB	PMDB	PMDB	PFL	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
1991-1992	PMDB	PMDB	PMDB	PFL	PMDB	PMDB	PSDB	PFL
1993-1994	PMDB	PMDB	PFL	PFL	PMDB	PFL	PFL	PMDB
1995-1996	PMDB	PFL	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PFL	PSDB
1997-1998	PFL	PMDB	PSDB	PSDB	PFL	PMDB	PMDB	PSDB
1999-2000	PFL	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PMDB	PSDB
2001-2002	PFL	PSDB	PMDB	PMDB	PMDB	PSDB	PTB	PPB
2003-2004	PFL	PT	PMDB	PL	PMDB	PT	PFL	PMDB
2005-2006	DEM	PT	PMDB	PMDB	PMDB	PP/PCdoB	DEM	PMDB
2007-2008	DEM	PMDB	PT	PT	PMDB	PT	DEM	PMDB
2009-2010	DEM	PMDB	PMDB	PT	PMDB	PT	DEM	PSDB

Fonte: Elaboração própria, a partir de documentos e dos sites da Câmara e do Senado (2011).

A Tabela 4 apresenta, por biênio, a distribuição partidária dos cargos considerados mais importantes nas duas Casas: as presidências da CCJ e da CAE/CFT¹³, bem como a presidência e a primeira secretaria da Mesa Diretora. Em negrito, estão as legendas que pertenceram à coalizão governista durante a metade ou mais do biênio.

A relação entre o tamanho da base e o grau de controle sobre os cargos é evidente. Nota-se que a perda de cargos importantes no Senado se deu nos governos Collor (1990/92) e Lula (2003/2010), coincidindo totalmente com as ocasiões em que o Executivo tinha *bases minoritárias* ou *maiorias apertadas* (mais que na Câmara) entre os senadores. O fato é que o Executivo enfrentou mais dificuldades para controlar os postos-chave na organização senatorial quando sua base no Senado era minoritária tanto em termos absolutos (exclusivamente na Casa) quanto em termos relativos (no Senado frente à Câmara). Isso mostra que, na formação das coalizões, os governos não podem menosprezar a dimensão bicameral dos acordos, isto é, devem levar em conta a configuração partidária do Senado, a menos que queiram encarar perda de influência nas decisões senatoriais.

Não obstante esses biênios críticos, a análise agregada da distribuição dos cargos parlamentares mais relevantes mostra que, no Senado, tendencialmente, a base governista atua em situação mais confortável, em posição igual ou melhor que na Câmara.

No caso do período Lula - cuja coalizão ficou o maior tempo em defasagem no Senado -, cabem considerações. A perda da presidência da CCJ entre os senadores, embora impactante, não é tão decisiva quanto seria na Câmara, onde a base lulista a controlou todo o tempo. No Senado, a avaliação da admissibilidade dos projetos por seus aspectos constitucionais-legais não é monopólio da CCJ;

¹³ CCJ, Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, no Senado e na Câmara dos Deputados; CAE, Comissão de Assuntos Econômicos, no Senado; CFT, Comissão de Finanças e Tributação, na Câmara.

qualquer comissão cumpre essa função para os projetos que lhe são encaminhados¹⁴, tal que a CCJ, como qualquer outra comissão na Casa, concentra sua atuação prioritariamente na avaliação do mérito das questões.

No tocante aos cargos da Mesa, a desvantagem relativa da base governista no Senado se deve unicamente à perda do posto de primeiro secretário para a oposição. Sendo assim, pode-se dizer que a situação do governo entre os senadores não foi crítica: primeiro, porque o cargo mais importante, o de presidente, foi igualmente dominado pelo governo nas duas Casas; segundo, porque a Mesa Diretora do Senado, enquanto colegiado, é praticamente destituída de prerrogativas atinentes ao processo legislativo. Ao contrário do que ocorre na Câmara, onde a Mesa toma decisões *colegiadas* que afetam a agenda política do Congresso, as atribuições da Mesa no Senado são, em geral, administrativas. Inversamente, enquanto o presidente da Câmara divide poder com a Mesa, o Colégio de Líderes e os presidentes de comissões, no Senado, a presidência tem amplo poder formal para conduzir a agenda da Casa de modo discricionário (RICCI, 2008; ARAÚJO, 2009; MIRANDA, 2010), inclusive no tocante à escolha das comissões para onde, e quando, encaminhar os projetos. O fato é que ter no Senado um presidente aliado do governo deve ter ajudado o presidente Lula a contornar a oposição na CCJ - que, como dito, não é passagem obrigatória dos projetos, como na Câmara.

Enfim, sem desmerecer a importância da CCJ e do cargo de primeiro secretário - este controla cargos e recursos administrativos cobijados pelos parlamentares -, é plausível interpretar a “abnegação” da coalizão no Senado como estratégica e vantajosa naquele contexto. Ocupar a presidência da CCJ e postos na Mesa que não o de presidente, tem um impacto político menor entre os senadores do que entre os deputados. Se, no processo de distribuição dos cargos, os governistas precisaram ceder postos influentes aos não aliados, foi melhor escolha fazê-lo no Senado - onde os cargos perdidos tem menos influência política -, uma vez que mantiveram a presidência da Casa sob o controle da coalizão.

Considerada na totalidade, a distribuição partidária das presidências no sistema de comissões reforça a ideia de que, em tendência, o Senado oferece horizontes favoráveis ao sucesso legislativo do governo. Os dados da Tabela 5 confirmam o efeito da política de coalizões no controle dos ativos institucionais, pois se nota que os períodos críticos enfrentados pelo Executivo no controle do sistema comissional do Senado coincidiram, novamente, com o tamanho (absoluta ou relativamente) pequeno da coalizão na Casa:

¹⁴ As comissões podem, caso achem necessário, pedir parecer da CCJ em relação aos aspectos jurídicos de um projeto em particular, mas isso não é obrigatório.

Tabela 5
Percentual de comissões presididas por membros da coalizão
(1989 a 2007)

Ano	Comissões presididas pela coalizão		Diferença (a – b)		
	Senado (a)			Câmara (b)	
	%	(N)		%	(N)
1989	71,4	(07)	68,7	(16)	+
1990	14,3	(07)	30,8	(13)	-
1991	16,7	(06)	30,8	(13)	-
1992	16,7	(06)	38,5	(13)	-
1993	83,3	(06)	53,9	(13)	+
1994	83,3	(06)	57,2	(14)	+
1995	100,0	(07)	68,9	(16)	+
1996	100,0	(07)	81,2	(16)	+
1997	85,7	(07)	82,3	(17)	+
1998	83,3	(06)	81,5	(16)	+
1999	85,7	(07)	75,0	(16)	+
2000	85,7	(07)	66,7	(18)	+
2001	85,7	(07)	60,0	(20)	+
2002	85,7	(07)	57,8	(19)	+
2003	37,5	(08)	44,5	(18)	-
2004	50,0	(08)	61,7	(21)	-
2005	60,0	(10)	70,0	(20)	-
2006	50,0	(10)	65,0	(20)	-
2007	54,5	(11)	50,0	(20)	+
2008	63,6	(11)	62,0	(21)	+
2009	63,6	(11)	62,0	(21)	+
2010	63,6	(11)	62,0	(21)	+

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos em publicações e nos sites do Senado e da Câmara (2011). Os dados sobre a Câmara, relativos ao período 1990-2004, foram extraídos de Inácio (2006).

No agregado, percebe-se que a política de coalizões do governo produziu efeitos mais vantajosos no Senado. Em 15 dos 22 anos considerados, o percentual de controle do governo sobre as vagas mais importantes no sistema comissional foi maior entre os senadores, mostrando a importância das coalizões majoritárias como forma de controle de instâncias parlamentares relevantes por parte do partido do governo ou seus aliados.

Conclui-se que, ao longo do período considerado, a composição política do Senado propiciou horizontes tendencialmente favoráveis aos governos. Ademais, vale lembrar que, tratando-se de projetos do Executivo, os senadores atuaram sempre como revisores - cujos interesses podem, por isso mesmo, ser atendidos por antecipação. Sendo assim, é possível compreender a imagem da Casa como instância decisória “moderada” e “ratificadora” dos acordos estabelecidos externamente. Parece claro que o comportamento do Senado, tendencialmente convergente com as demandas do Executivo, resulta dos incentivos gerados por sua configuração político-partidária, que, por sua vez, decorre da modelagem institucional do sistema decisório e das estratégias levadas a cabo pelos governos que se sucederam, posteriormente à Constituição de 1988.

Sem dúvida, essas conclusões são pertinentes como diagnósticos gerais. Por um lado, apreende-se a estrutura de incentivos políticos e institucionais que mitigam os efeitos obstrutivos da segunda Câmara no bicameralismo brasileiro, prenunciados por autores como Backes (1999; 2008), Stepan (1999) e Mainwaring (1997, 2001); por outro, as oscilações na configuração político-partidária da representação bicameral indicam maior ou menor dificuldade para a formação de maiorias e

possibilitam dissensos ocasionais entre as duas Câmaras, dissensos estes que não são devidamente considerados nos estudos de autores como Figueiredo e Limongi (1999).

Neste estágio, porém, a questão é saber se as hipóteses se confirmam, ou seja, se existe, de fato, correlação significativa entre as variações longitudinais observadas na configuração política do Senado e as variações no padrão de cooperação desta Casa em relação às decisões tomadas na Câmara. Colocado em outros termos: é correto afirmar que a manifestação contundente¹⁵ da simetria é condicionada pela composição partidária do Senado e pela incongruência da representação bicameral? Na próxima e última parte do artigo, serão testadas algumas hipóteses sobre essa questão.

Como indicador dos graus de cooperação ou conflito entre as duas Casas, será considerado o emendamento, como variável dependente binária. Por suposto, qualquer que seja a emenda¹⁶, sua ocorrência reflete, em alguma medida, a manifestação dos interesses político-partidários no plano das relações bicamerais. Lembrando Tsebelis e Money (1997), cabe ressaltar que as emendas podem, por um lado, indicar tentativas de aperfeiçoamento (das propostas) resultantes da “função de eficiência” do bicameralismo; por outro, as emendas podem expressar o exercício da “função política” do processo bicameral, ou seja, a tentativa (antecipada ou não) dos legisladores para tornar o projeto mais representativo das forças parlamentares em cena. Se “eficiente”, o emendamento é consensual por indicar um movimento em direção ao ponto ótimo de Pareto, onde ao menos um interesse é mais bem atendido e nenhum outro é prejudicado¹⁷; se “político”, o emendamento envolve perdas e ganhos, sendo, portanto, sugestivo de conflito entre as Casas.

Numa análise de dados agregados, como é o caso, não é possível saber quando uma emenda é “eficiente”, melhorando o projeto sem ferir interesses, ou quando é “política”, expressando jogos de soma zero. Mas essa limitação não inviabiliza a hipótese de que a divergência bicameral é um fator positivamente associado ao emendamento, pois, logicamente, as discrepâncias na representação entre uma Casa e outra ampliam tanto a diversidade dos interesses políticos a serem acomodados no processo legislativo quanto a variedade dos pontos de vista que podem subsidiar o aperfeiçoamento das propostas.

Variáveis decisivas na cooperação condicional do Senado nas decisões bicamerais

Tendo por base os argumentos e dados mobilizados até aqui, importa especificar as hipóteses a serem testadas e a metodologia empregada. Controlados o tipo, a natureza e o conteúdo das propostas, bem como a autoria dos projetos por governo, o regime e o tempo de tramitação, espera-se que a propensão ao emendamento por parte do Senado esteja positivamente relacionada à complexidade da representação bicameral. Para o teste de hipóteses, o grau de complexidade da representação política no Senado é mensurado a partir de características das coalizões de governo.

¹⁵ Em termos metodológicos, a forma mais simples de testar os efeitos da simetria nas relações bicamerais é por meio das estratégias reativas da casa revisora frente às decisões tomadas na casa de origem. Se aquela concorda com esta, não é possível saber, numa análise de dados agregados, se houve convergência de interesses ou mera subserviência de uma casa à outra; porém, se os revisores discordam dos iniciadores - e se impõem através de emendas, por exemplo - é correto interpretar o fato como manifestação estratégica do poder de veto da casa revisora. Por esse motivo, optou-se por considerar, como indicador efetivo da simetria, as escolhas contundentes do Senado, especificamente aquelas que se expressam no emendamento.

¹⁶ Entendida como alteração em sentido lato: emenda ou substitutivo.

¹⁷ Nestes termos, as emendas de redação seriam exemplos ideais de emendas eficientes, pois aprimoram os projetos sem gerar conflitos políticos, tanto que nem implicam a volta dos projetos à casa de origem, como se dá quando ocorrem emendas de mérito. No entanto, por serem de menor relevância política, as emendas de redação não são consideradas neste artigo.

As coalizões têm seu início e fim definidos pelas articulações entre Executivo e Legislativo na composição dos gabinetes presidenciais; a duração das coalizões depende das eleições legislativas, da estabilidade dos Ministérios e dos mandatos do presidente da República. As coalizões são marcos temporais claros e bem delimitados para os arranjos partidários que condicionam o funcionamento parlamentar.

Pelos parâmetros adotados, apenas parte do banco de dados será usado no teste das hipóteses. Para avaliar os efeitos da estrutura das coalizões na interação bicameral, foi preciso selecionar apenas os projetos que tiveram tramitação completa no Senado durante uma mesma coalizão. Por isso, serão utilizadas 605 das 827 (73,3%) propostas do governo apreciadas pelos senadores no período. Esta produção se compõe de projetos de lei ordinária (560), de lei complementar (29) e propostas de emenda constitucional (16). A análise do emendamento levou em conta apenas os projetos aprovados em votação final no Senado, porque não cabe considerar os projetos em tramitação e os projetos rejeitados em votação final, que seguiram para o arquivo com as alterações eventualmente feitas ao longo do processo - na fase das comissões, por exemplo. Importante ressaltar que os casos foram escolhidos de acordo com a opção metodológica para o controle de variáveis e não compõem uma amostra aleatória. Por esse motivo, os resultados obtidos não poderão ser estendidos ao banco total, mas apenas ao próprio conjunto dos casos analisados referentes às coalizões. Em que pese essa restrição, acredita-se que o tamanho "N" em relação ao banco total permite uma visão razoavelmente confiável sobre o desempenho do Senado como Câmara revisora de propostas do Executivo no Brasil. Feitos os esclarecimentos, cabe expor as hipóteses:

O tamanho, a abrangência ideológica e o número efetivo de partidos da coalizão (NEPC), bem como o grau de incongruência bicameral intracoalizão, expressam cenários mais ou menos complexos para as negociações entre as Casas. Por hipótese, controladas outras variáveis relevantes, esses indicadores estão associados (negativa ou positivamente) à probabilidade de que os projetos sejam emendados no Senado. Especificamente: (a) espera-se uma relação negativa entre o status majoritário da coalizão e as chances de emendamento (consideradas em termos binários, de *sim* ou não) em revisão; (b) ao contrário, espera-se uma associação positiva entre os demais indicadores e o emendamento: (b1) quanto maior a abrangência ideológica da coalizão maiores as chances de emendamento em revisão; (b2) quanto maior o NEP da coalizão maiores as chances de emendamento em revisão; (b3) quanto maior divergência bicameral da coalizão maiores as chances de emendamento em revisão.

Adiante estão os modelos estatísticos produzidos para testar essas hipóteses. No Modelo 1 foram incluídas variáveis de controle consideradas importantes; no Modelo 2 foram adicionadas as variáveis explicativas. Os resultados mostram as chances percentuais de emendamento e devem ser lidos em relação às categorias de referência - regime de tramitação: *ordinário*; conteúdo das propostas: *administrativo*; tipo de proposição: *projeto de lei ordinária*; natureza do impacto esperado: *não-federativo*; governo: *FHC*. Isso posto, nota-se que o modelo de regressão logística elaborado esclarece pontos importantes sobre os fatores que afetam a disposição dos senadores para emendar os projetos.

Tabela 6
Modelos de regressão logística:
bases do emendamento no Senado Federal, por coalizões
(1989-2010)

	Modelo 1				Modelo 2			
	S.E.	Sig.	Exp(B)	chance	S.E.	Sig.	Exp(B)	chance
(Constant)	,803	,000	,000	.	1,173	,000	,000	.
Tramitação urgente	,348	,000	5,043***	404,3	,355	,000	5,002***	400,2
Tempo tramit. (log. natural)	,128	,000	2,463***	146,3	,132	,000	2,556***	155,6
Conteúdo econômico	,352	,003	2,839***	183,9	,367	,002	3,183***	218,3
Conteúdo político	,969	,063	6,045*	504,5	,980	,045	7,135**	613,5
Conteúdo social	,312	,034	1,937**	93,7	,323	,017	2,156**	115,6
Lei complementar e PEC	,503	,544	1,357	35,7	,505	,512	1,393	39,3
Impacto federativo	,565	,419	1,578	57,8	,579	,521	1,451	45,1
Sarney	,642	,067	3,241*	224,1	1,182	,190	4,699	369,9
Collor	,356	,000	6,135***	513,5	,705	,004	7,740***	674
Itamar	,476	,385	1,512	51,2	,625	,943	,956	-4,4
Lula	,343	,092	1,784*	78,4	1,106	,308	,324	-67,6
Div. bicameral intracoalção					,397	,966	,983	-1,7
NEP Coalização					,444	,676	1,204	20,4
Abrang. Ideol. da coalização					,466	,089	2,206*	120,6
Coalização majoritária					,627	,012	,209**	-79,1

Sumário dos modelos	Modelo 1			Modelo 2		
	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
	410,810	,145	,256	402,138	,157	,277

*** significativo em 0.01; ** significativo em 0.05; * significativo em 0,10

OBS: As razões de chance são calculadas pela fórmula: $[Exp(B) - 1] \times 100$. Os resultados do cálculo devem ser lidos em relação à categoria de referência e representam a probabilidade (%) de emendamento decorrente da mudança em (um) ponto ou categoria na variável explicativa.

As variáveis de controle incluídas no modelo revelam fenômenos interessantes, mas que fogem ao objetivo específico deste artigo. A interpretação desses efeitos, à luz do arranjo bicameral brasileiro, foi objeto de análise em Araújo (2009). No tocante ao impacto das variáveis explicativas, a variável “divergência bicameral intracoalção”¹⁸ gerou um índice contrário ao esperado: negativo, estatisticamente não significativo e virtualmente irrelevante em termos percentuais (-1,7%). A variável NEP gerou um valor mais alto (20,4%), com sinal positivo indicando que o fator de chance opera na direção prevista, mas o índice não é estatisticamente significativo.

A abrangência ideológica da coalização mostrou o efeito esperado, significativo em 0,10. Assim, com 90% de confiabilidade, pode-se afirmar que, controladas as demais variáveis usadas no modelo, cada ponto a mais que a coalização ocupa no espectro ideológico aumenta em 120% a probabilidade de que o projeto seja modificado pelos senadores. A hipótese relativa ao tamanho da coalização também foi

¹⁸ Para facilitar a leitura dos resultados em termos das razões de chance, os valores desta e da variável NEP da coalização foram agregados e convertidos numa escala de três pontos, com valores 0, 1 e 2. A variável abrangência ideológica da coalização manteve seus valores originais, discretos, de 0 a 5. A variável tamanho da coalização foi dicotomizada (valores 0 e 1, para coalizações minoritárias e majoritárias, respectivamente).

confirmada, com *sig.* 0,05. Segundo o modelo, controladas as demais variáveis, os projetos têm -79% de chances de serem emendados no Senado quando tramitam sob a proteção de coalizões majoritárias.

De acordo com os dados, a abrangência ideológica da coalizão deve ser levada em conta, pois, quanto maior a abrangência, maior a tendência ao emendamento e, por suposto, mais custosas as negociações políticas entre (ou com) os senadores. O *status* da coalizão também afeta as chances de emendamento: sendo majoritária, a base governista tende a assegurar a aprovação da forma original, intocada, das propostas de legislação apresentadas pelo Executivo - isso indica que o apoio da coalizão é um ingrediente de alto valor estratégico para o sucesso legislativo do governo no Senado, se tal sucesso for entendido como a capacidade de aprovar legislação da forma originalmente projetada.

Os índices relativos ao governo Lula apontam nesta direção. No Modelo 1, nota-se que suas propostas enfrentaram 78% mais probabilidades de serem alteradas pelos senadores, se comparadas com as de FHC (categoria de referência). No entanto, ao serem acrescentadas as variáveis explicativas relativas às coalizões, os valores e os sinais se modificam, indicando que, controladas as variáveis relativas às características da base governista, os projetos apresentados por Lula enfrentaram chances menores de emendamento do que as de FHC (-67,6%, com 90% de confiabilidade).

Considerações Finais

Este artigo analisou as bases políticas das decisões do Senado e propôs mensurar a incongruência do bicameralismo brasileiro, visando analisar seus efeitos no comportamento dos senadores relativamente ao processo legislativo na Casa. Para isso, analisou a evolução da representação político-partidária em escala bicameral, o que permitiu testar algumas hipóteses sobre suas consequências no funcionamento do Senado e na sua interação com a Câmara.

Os dados do período permitem concluir que as regras de representação adotadas no Brasil e as características do processo decisório federal tendem a criar condições para que o Senado seja uma arena menos complexa que a Câmara no tocante à formação de maiorias e à aprovação de leis dos projetos que tramitam na Casa - no caso, particularmente os do Poder Executivo. Isso ocorre, basicamente, por duas causas. Uma delas é que tanto o formato bicameral das coalizões quanto o da representação legislativa como um todo incorporam, no Senado, um número menor de atores, com um perfil ideológico mais moderado. Quando se trata das coalizões, além de terem sido menos fragmentadas entre os senadores e quase sempre majoritárias ao longo do período, elas compuseram, boa parte das vezes, bancadas maiores que na Câmara dos Deputados. A outra causa plausível supõe que, sendo o Senado uma casa revisora de todos os projetos menos os seus, os interesses ali representados podem ser antecipados nas deliberações da Câmara, de modo que os senadores só têm incentivos para atuar de forma contundente quando tais interesses não são devidamente atendidos nas etapas anteriores do processo de formação de leis.

Para testar as hipóteses relativas a essas questões, foram consideradas as conformações políticas das coalizões e foram avaliados os seus efeitos sobre as chances de um projeto ser emendado no Senado. O teste da hipótese sobre a divergência bicameral da coalizão produziu um índice de baixo valor e com sinal contrário ao esperado. O teste relativo ao efeito do NEPC indicou associação na direção suposta, mas o índice não foi significativo. Diferentemente, as hipóteses relativas à abrangência

ARAÚJO, P. M. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos...

ideológica e ao *status* da coalizão se mostraram válidas: coalizões ideologicamente mais abrangentes aumentaram as chances de emendamento, enquanto coalizões majoritárias reduziram tais chances em grau relevante.

A análise desenvolvida lançou luz sobre as bases do desempenho dos senadores no sistema bicameral. Por um lado, ficou claro que os condicionantes políticos e institucionais de funcionamento distanciam o Senado da ostensiva posição de veto prenunciada por certos especialistas; por outro, contra a imagem de casa carimbadora dos acordos fechados em outras arenas decisórias, pôde-se verificar que os mesmos condicionantes políticos, na medida em que variaram longitudinalmente, afetaram a disposição de veto por parte do Senado e mostraram os senadores como legisladores empenhados em afirmar seus interesses com os recursos institucionais de que dispõem.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n° 1, p. 5-38, 1988.

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. Notas sobre coalizões políticas e democracia: diz-me com quem andas... In: MESSEMBERG, D. et al. (orgs.). *Estudos Legislativos: pensamento e ação política*. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2008.

ANASTASIA, F. e MELO, C. R. "A reforma da previdência em dois tempos". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n°2, p. 301-332, 2005.

ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

ARAÚJO, P. M. "*O bicameralismo no Brasil: as bases políticas e institucionais do desempenho legislativo do Senado (1989-2004)*". Belo Horizonte. 195p. Tese de Doutorado. UFMG, 2009.

_____. "O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal". *Política & Sociedade*, vol. 11, n° 21, p. 83-135, 2012.

_____. "As eleições bicamerais e o perfil dos parlamentares no Congresso Nacional: candidatos eleitos e não eleitos da 52ª Legislatura". *Revista Teoria e Pesquisa*, vol. 22, n° 1, p. 1-17, 2013.

BACKES, A. L. "*Democracia e Sobre-representação de Regiões: o papel do Senado*". Brasília, 162p. Dissertação de Mestrado, UnB, 1999.

_____. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. B. (org.). *O Senado Federal constituinte no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal - Unilegis, 2008.

BARTOLINE S. & MAIR, P. *Identity, competition, and electoral availability*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, vol. 34, n° 4, p. 565-587, 2004.

COPPEDGE, M. "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems". *Party Politics*, vol. 4, n° 4, p.549-570, 1998.

CARREIRÃO, Y. S. "Eleições e sistema partidário em Florianópolis: 1982-2004". *Revista de Ciências Humanas*, vol. 1, n° 40, p. 385-401, 2006.

DESPOSATO, S. "Could SMD Solve Brazil's Political Problems? A comparison of the Brazilian Senate and Chamber of Deputies". *Political Reform: Brazil in Comparative Perspective*. IUPERJ, Rio de Janeiro, 27-28 jun. 2002.

_____. "The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies". *The Journal of Politics*, vol.68, nº 4, p. 1015-1027, 2006.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Brasília: UnB, 1980.

FIGUEIREDO, A. "Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil". *5º Encontro da ABCP*, UFMG, Belo Horizonte, 2006.

_____. e LIMONGI, F. "As reformas (des)necessárias". *São Paulo em Perspectiva*, nº 10, p. 37-43, 1996.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GARCÍA-DIEZ, F.; BARAHONA, E. M. "La estrategia política e parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos". *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 12-13, 2002.

HIROY, T. "The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature: the case of Brazil". *Comparative Political Studies*, vol.41, nº 12, p.1583-1606, 2008.

INÁCIO, M. "*Presidencialismo de Coalizão e sucesso presidencial na arena legislativa 1990-2004*." Belo Horizonte. 167 p. Tese de Doutorado. UFMG, 2006.

_____.; NUNO, A. "Competição Política e Estabilidade sob o Presidencialismo de Coalizão na América do Sul". *Revista Teoria e Sociedade*. Número Especial, p. 12-45, 2005.

LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, J. Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a difference? In: LINZ, J. J. e VALENZUELA, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (vol. 2). Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994.

LLANOS, M. "El bicameralismo en América Latina". *Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. 3, nº 1, p.347-377, 2003.

LLANOS, M. e NOLTE, D. "Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, nº3, p. 54-86, 2003.

MAINWARING, S. "Multipartyism, Strong Federalism, and Presidentialism in Brazil". In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York/Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____. *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MAYHEW, D. *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press, 1991.

MELO, C. R. *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MELO, N. L. e BATISTA, M. "Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado". *Revista Política Hoje*, vol. 21, nº 1, p. 150-185, 2012.

MENEGUELLO, R. El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños. In: CAVAROZZI, M. e MEDINA, J. A. (orgs.). *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosário: Konrad-Adenauer/Homo Sapiens Ediciones, 2002.

MIRANDA, G. L. "A Influência da Dinâmica Eleitoral sobre o Comportamento dos Partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 4, p. 911-959, 2009.

_____. "A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal." *Revista de Sociologia e Política*, vol.18, nº 37, p. 201-225, 2010.

NEIVA, P. R. "Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol.54, nº2, p.289-318, 2011.

NICOLAU, J. *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ARAÚJO, P. M. *Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos...*

PASQUARELLI, B. V. "Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro". São Carlos. 139 p. Dissertação de Mestrado, UFSCar, 2011.

REYNOSO, D. "Sistemas electorales y composiciones partidarias bicamerales en Latinoamérica". *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, vol. 1, n° 1, p. 81-100, 2010.

RICCI, P. A produção legislativa no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (org.). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____.; ALMEIDA, A. "Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n° 4, p. 693-735, 2005.

SIMÃO BRANCO, M. A Atuação do Senado Federal no Processo de Ajuste Fiscal dos Anos 90. In: LEMOS, L. R. (org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

STEPAN, A. "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia." *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, n° 2, p. 00-00, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-5258199900200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jul. 2013.

TSEBELIS, G. "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo." *RBCS*, vol. 12, n° 34, p. 00-00, 1995. Disponível em <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=28&Itemid=203>. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

_____. e MONEY, J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Paulo Magalhães Araújo - pmagal@uol.com.br

Submetido à publicação em outubro de 2012.

Versão final aprovada em julho de 2013.

Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil

Debora Rezende de Almeida

Instituto de Ciência Política

Universidade de Brasília

Resumo: A redemocratização brasileira alterou profundamente as relações entre Estado e sociedade e o casamento entre representação e democracia. As mudanças não ficaram restritas à representação eleitoral e estatal, mas atingiram a esfera de atuação da sociedade civil. A incorporação direta dos cidadãos no processo decisório é uma das mais significativas inovações na democratização do Brasil. Este artigo defende que a nova arquitetura institucional que amplia os canais de conexão entre Estado e sociedade inaugura um novo momento da representação política no país. Atores sociais representam em conjunto com agentes governamentais interesses da sociedade em relação a determinado tipo de política pública, mas sem se tornar Estado, e, vice-versa. Para compreensão dos potenciais democratizantes dessas transformações, este artigo propõe, baseado no debate internacional, uma releitura do conceito de representação política, bem como dos seus critérios de legitimidade, a saber, *accountability* e responsividade. Em seguida, destaca as especificidades da representação nas instituições participativas brasileiras. Argumenta que sua inserção institucional e interseção com arenas estatais e societais são características que impactam o exercício da *accountability* e da responsividade.

Palavras-chave: representação; democracia; legitimidade; instituições participativas

Abstract: Brazilian redemocratization has profoundly transformed the relations between State and society and the marriage between democracy and representation. The changes were not restricted to electoral and state representation, but reached civil society's spheres of action. The direct incorporation of citizens into policymaking processes is one of the most significant innovations of democratization in Brazil. This article argues that the new institutional architecture that expands the connections between State and society inaugurates a new moment of political representation in the country. Here, social actors represent along with government agents the interests of society in relation to certain types of public policy, without being incorporated by the state, and vice versa. In order to understand the democratizing potentials of these transformations, this paper proposes, based on international debates, a reinterpretation of the concept of political representation, as well as its criteria of legitimacy, namely, *accountability* and responsiveness. In addition, the paper highlights the specificities of representation in Brazilian participatory institutions. It argues that its institutional placement and intersection with state and societal arenas are characteristics that influence the practice of *accountability* and responsiveness.

Keywords: representation; democracy; legitimacy; participatory institutions

Introdução

A transição democrática brasileira, que se inicia no regime militar e se consolida com a Constituição de 1988, alterou profundamente a dinâmica das relações entre Estado e sociedade. Um dos campos visíveis destas transformações é o casamento entre representação e democracia. É possível afirmar que em nenhum momento a representação democrática, fundada em um sistema de *checks and balances* e delegação universal da soberania dos indivíduos, foi constituinte das relações entre Estado e sociedade no país ou teve primazia sobre as demais formas de se pensar e estruturar a representação. Tampouco surgiram alternativas capazes de contestar o exercício da representação restrito à esfera estatal e de repensar a dualidade Estado e sociedade. O cenário político pós-88 é completamente diverso. A democracia deixa de ser uma ideia subjacente para se tornar a ideia-força organizadora da representação. Nesse processo, o sistema político passou por um movimento intenso de inovação institucional marcado pela pluralização do sistema partidário; democratização do sistema eleitoral; reorganização político-administrativa do país; ampliação das responsabilidades do Estado no provimento de direitos sociais e criação de canais variados de interação Estado/sociedade e de expressão da soberania popular. Como se pode perceber, as mudanças não ficaram restritas à dimensão eleitoral e estatal da representação, mas atingiram a esfera de atuação da sociedade civil. A consolidação do sufrágio universal, como meio de influência do cidadão na esfera pública, veio acompanhada de formas descentradas de manifestação da pluralidade, as quais situam as eleições como apenas um dos momentos de julgamento político (URBINATI, 2006a).

Nos últimos anos, as abordagens teóricas sobre as manifestações da sociedade civil e sua interação com o Estado destacaram as dimensões participativas e deliberativas desses encontros. Recentemente, ganha força a preocupação com o papel representativo da sociedade civil, não obstante a ausência de mecanismos eleitorais. A constatação de que os atores sociais agem e falam em nome de públicos, temas ou grupos não presentes demanda uma noção ampla de representação para além do quadro teórico consolidado da representação eleitoral. Alguns esforços vêm sendo feitos no sentido de avaliar a legitimidade dessa representação e sua contribuição para a qualidade da democracia (AVRITZER, 2007; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006a; 2006b; LÜCHMANN, 2011; ABERS E KECK, 2008a; 2008b; LAVALLE E ISUNZA VERA, 2011). Contudo, falta uma análise sistemática sobre como distintos desenhos representativos respondem aos desafios da representação e uma atenção às diferenças entre o contexto nacional e internacional.

O objetivo central deste artigo é avaliar em que medida a representação da sociedade civil transforma o modo de pensar e praticar a representação no que tange aos atores que representam e como representam. Em suma, como estas experiências respondem ao desafio de democratizar a representação e quais são os critérios para se avaliar a sua legitimidade? Um dos pressupostos defendidos neste artigo é que a experiência brasileira traz questões inovadoras para a reformulação do conceito de representação, uma vez que alguns mecanismos de interação da sociedade civil extrapolam a influência informal, teorizada pela literatura internacional (CASTIGLIONE E WARREN, 2006; SAWARD, 2006; 2011; DRYZEK, 2001). A diversificação de atores e espaços políticos tem um sentido específico no país, visto que as inovações da sociedade civil foram canalizadas para dentro do sistema político. Desde a Constituição de 1988, uma diversidade de instituições que conectam Estado e sociedade no processo de formulação e fiscalização de políticas públicas foi instituída nas diferentes áreas de políticas e níveis da

Federação. Sendo assim, argumento que é preciso trazer para o centro do debate duas características que influenciam no processo de *accountability* e responsividade nas instituições participativas (IPs): sua inserção institucional e a interseção com as esferas estatal e societal.

Tal investigação divide-se em três seções. A primeira apresenta o contexto de mudança da representação política e as principais transformações institucionais na relação entre Estado e sociedade no período da redemocratização e uma proposta de compreensão das instituições participativas no contexto da representação política. A segunda seção propõe uma redefinição do conceito e dos critérios de avaliação da legitimidade democrática da representação, baseada na leitura crítica de intérpretes recentes da teoria política. A terceira seção entra no universo das IPs, apontando o que mudam em relação ao exercício da representação, tendo como norte os debates internacional e brasileiro sobre a pluralização da representação. Propõe discutir os impactos da inserção institucional, no que tange ao poder exercido pelas IPs e às especificidades do processo de autorização. Por fim, discute como a interseção e a consequente interação das IPs com as arenas societal e estatal influenciam no exercício da *accountability* e responsividade. A interação é considerada a partir de 3 direções: com os atores governamentais, as organizações sociais e os cidadãos.

Brasil democrático: mudanças na esfera política e social

A renovação na forma de pensar e praticar a representação é um marco do período democrático recente, tanto da perspectiva da democracia eleitoral, como da relação entre Estado e sociedade. Os sinais dessa transformação começam a ser sentidos no final do período militar, com a intensificação das mobilizações por parte da sociedade e a crescente oposição ao regime, a partir das eleições de 1974¹. No que se refere à esfera pública, Avritzer (2009, p. 26) salienta que a redemocratização brasileira, no período entre 1974 e 1988, foi marcada não apenas pelo restabelecimento da competição política, mas também pelo aumento na propensão de criação de formas de associações voluntárias e independentes. A diferença foi expressa também qualitativamente, com o surgimento de um associativismo ligado a demandas materiais e não materiais - organizações de bairro, de proteção ambiental, de direitos humanos e de questões étnicas -, inexpressivas em períodos precedentes. O conceito de sociedade civil, nesta época, foi definitivamente introduzido no vocabulário político e associado à ideia de mobilização contra o regime militar, para alterar o *status quo* no plano estatal e lutar por um regime democrático que visasse políticas públicas que atendessem a grande maioria da população.

A redemocratização levou a uma série de mudanças nas esferas política e societal responsáveis por alterar a forma de vinculação entre Estado e sociedade no Brasil. Entre elas destaco três direções do ponto de vista da representação. A primeira está relacionada às questões centrais da representação liberal. Há o fortalecimento da democracia eleitoral e das instituições tradicionais de representação - pluralização dos partidos políticos; surgimento do primeiro partido de massas, o Partido dos Trabalhadores (PT), e organização dos três Poderes (KECK, 1992; AVRITZER, 2009). A aceitação da legitimidade que tem origem no consentimento dos cidadãos é um marco do período. A segunda e terceira referem-se a espaços de expressão e representação da sociedade. Uma voltada para o pluralismo de grupos, como sindicatos e organizações de trabalhadores e patrões, que passaram a

¹ Em 1974, a oposição (MDB - Movimento Democrático Brasileiro) sai vitoriosa nas eleições majoritárias em 16 estados, elege 16 dos 22 senadores e 160 dos 364 deputados.

apresentar como tendência traços de autenticidade e consistência sem contrapartida na anterior tradição “peleguista” (REIS, 1980)². Outra organizada fora da órbita da competição de grupos e interesses, a qual introduz a pluralidade nas formas de relação entre Estado e sociedade, a partir de arranjos formais e institucionalizados e também de experiências informais.

Essa terceira mudança desloca a representação política do campo exclusivo da esfera eleitoral e do pluralismo de grupos com recursos de poder e de organização. Diante do déficit democrático e de *accountability*, após anos de ditadura militar e cerceamento das liberdades civis e políticas, uma das apostas para democratização do Estado brasileiro era a necessidade de um enraizamento social por meio de arenas de negociação com a sociedade civil. Desse modo, o período democrático inaugura um momento na história do país em que os componentes elitista e autoritário perdem centralidade.

A participação social no processo decisório de políticas públicas e como princípio de organização da República brasileira consubstanciou-se com a Constituição de 1988, a qual declara em seu artigo primeiro, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. As práticas participativas/representativas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês de bacia hidrográfica, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo, e da criação de espaços completamente distintos, como os orçamentos participativos. A participação, desse modo, cobre repertório amplo de influência direta dos cidadãos, como se dá nos referendos, plebiscitos e iniciativa popular, e formas de participação indireta e via representação, por exemplo, nas instituições participativas (IPs), que introduzem novos pontos de interação constante com o Estado. De acordo com definição de Avritzer (2009, p. 8), essas são instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade.

A composição é variada, incluindo desde cidadãos voluntários até indivíduos membros de organizações sociais (ONGs, associações de moradores, sindicatos, organizações trabalhistas, entidades filantrópicas, etc.) e movimentos sociais. A classificação proposta por Avritzer (2009, p. 69-74) distingue entre desenhos mais abertos em termos da inclusão de todos os cidadãos, nos quais o governo tem um papel de facilitador do processo deliberativo, como os orçamentos participativos (*bottom-up design*); passando por desenhos de compartilhamento de poder - conselhos de políticas - (*power-sharing design*), cuja participação se dá em grande maioria por membros de organizações da sociedade civil eleitos ou indicados pelas mesmas e que compartilham poder de decisão com o governo; até desenhos de ratificação - planos diretores participativos - (*ratification design*), nos quais participantes de associações representativas podem aprovar ou rejeitar propostas do Estado, mas não têm poder de proposição.

O cenário pós-88 é marcado por uma ampla gama de esferas públicas possíveis em que a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não somente representados, mas também fundamentalmente re/modelados (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000). É importante lembrar que, para

² Importante destacar que as análises sobre a representação de interesses divergem sobre a possibilidade de “independência” em relação aos aparelhos do Estado e o surgimento de um corporativismo de cunho mais pluralista (DAGNINO, 2004).

além das IPs e grupos de interesse, o Estado mantém formas de legitimação com a sociedade, seja pelo controle direto exercido por meio de protestos e pressão da sociedade, seja pelo estabelecimento de parcerias na prestação de serviços com ONGs e organizações sociais. Neste artigo, as mudanças no modo de pensar e praticar a representação serão discutidas considerando o debate internacional sobre pluralização da representação e as experiências brasileiras, especialmente das IPs. Tais instituições introduzem uma alteração significativa na concepção de representação, pois o foco não está no número de vezes que o cidadão participa, mas na forma como participa e em nome de que e de quem participa (PINTO, 2004). Além do número de vezes que o cidadão é chamado a escolher o seu representante, existe abertura política para sua manifestação na esfera pública e nas instituições que o conectam com a esfera política. A inclusão social é diferente do modelo autoritário e corporativo, no qual a sociedade em geral participava apenas por meio de canais abertos e sob regulação do Estado ou dentro de um escopo delimitado de interesses. O Estado continuou como indutor da participação em alguns canais, como orçamentos participativos, conselhos e planos diretores, mas a sociedade tem um papel relevante na formação desses espaços, ao transferir práticas sociais e culturais para o nível institucional e pluralizar as áreas e temáticas sob sua influência (AVRITZER, 2009).

A interação frequente e institucionalizada entre atores governamentais e não-governamentais muda a forma de pensar e praticar a representação no país, no que tange aos atores que representam. Embora não tenham sido eleitos diretamente pela comunidade receptora da política pública, conselheiros, membros de comitês de bacia hidrográfica e delegados de conferências nacionais são responsáveis por definir padrões de atendimento, propor mudanças na formulação da política e fiscalizar sua implementação. Meu argumento é que a introdução de instituições participativas no Brasil inaugura um novo momento de relação entre Estado e sociedade³, responsável por borrar ou ofuscar a separação moderna entre esfera política e social. Atores sociais representam, em conjunto com agentes governamentais, interesses da sociedade em relação a determinado tipo de política pública, mas sem se tornar Estado, e, vice-versa, os atores governamentais não se tornam sociedade. Além disso, a indefinição destas fronteiras dá-se no momento em que atores estatais e líderes comunitários ocupam espaço dentro de instituições estatais, assim como dentro de redes da sociedade civil (KECK, 2003; WAMPLER, 2010). O período iniciado na década de 1980 inaugura um novo ciclo, no qual os polos Estado e sociedade não são vistos como antagonicos, mas complementares. As implicações dessa interação para a legitimidade da representação serão discutidas na terceira seção.

A ideia de que atores sociais por vezes se apresentam não apenas como defensores de demandas individuais, mas sim coletivas, demanda a redefinição do conceito de representação legítima e democrática. Os critérios de avaliação não são os mesmos da teoria clássica de representação, sendo necessário construir novas estratégias metodológicas para o seu estudo. A próxima seção se ocupa desse desafio, a partir de um balanço crítico da literatura internacional.

³ De acordo com Vianna (1999), a “evolução” da representação política moderna pode ser vista a partir de 3 momentos: separação entre Estado e sociedade visível na rota liberal contratualista que separa as soberanias públicas e privadas; generalização do privado no público via sufrágio universal e, finalmente, publicização do privado, por meio da intervenção direta na economia e nas políticas sociais. Apesar de não ter seguido esta rota, é possível vislumbrar estes momentos na história política do Brasil. Atualmente, o privado ou social encontra outras maneiras de generalização, seja por meio de mecanismos de pressão da sociedade, seja pelo controle direto de políticas públicas e do representante, o que nos colocaria no quarto momento de representação política no país, conforme Almeida (2011).

Quando o representado se torna representante

Nádia Urbinati (2006a; 2006b; 2011) é uma das autoras atuais de destaque na redefinição do conceito de representação, que desde o trabalho de Pitkin (1967) e de Manin (1997) não ganhava notoriedade na teoria política. Apesar de amplamente discutida na literatura, a representação política ficou reservada às tendências pluralistas e institucionalistas que reduziram o debate ao tema do governo representativo e à lógica da representação do Estado (ARAUJO, 2009; KNIGHTS, 2009; LAVALLE E ARAUJO, 2008; VIEIRA E RUNCIMAN, 2008). Ao reconectar a representação com a ideia de soberania, a partir de uma revisão crítica da obra de Rousseau, a autora abre espaço para outras formas de representação democrática. Em termos resumidos, ela mostra que a visão da soberania como um ato unitário da vontade e, conseqüentemente, da representação como um ato de transferência da soberania, responde pela inviabilidade da representação no contratualista. Rousseau defende uma democracia delegada e não representativa a partir de um modelo contratual e privado de alienação de direitos e não de um modelo público. A saída para a reabilitação da representação como fundamento da democracia, proposta por Urbinati (2011, p. 26), é a reinterpretação do conceito clássico de soberania popular como uma diarquia que envolve vontade e julgamento político⁴. A eleição, desse modo, não é um ato de transferência da soberania, mas um dos momentos da relação entre representante e representado. Diante da natureza dual da representação, de um lado, transmite a ideia de agir no lugar do outro como agente autorizado, de outro, a noção de que é um processo de criação de uma unidade que não existia antes, a autora argumenta igualmente pela dualidade de suas características, uma ativa e outra passiva. A representação é dependente tanto da vontade que autoriza o representante a agir em nome de alguém, quanto do julgamento político ou monitoramento do representado⁵ para dar vida a esta criação.

Nessa perspectiva, a representação deixa de ser sinônimo de democracia eleitoral, recuperando a dimensão deliberativa, apresentada por Stuart Mill⁶, e a relação de interdependência entre representante e representado. “Em uma palavra, a representação pode incentivar a participação política na medida em que seu caráter deliberativo e sua característica de julgamento expandem a política para além dos estreitos limites da decisão e do voto” (URBINATI, 2006a, p. 16, tradução da autora). O dualismo entre Estado e sociedade é superado, conforme o primeiro precisa ser constantemente recriado e dinamicamente ligado à sociedade a fim de passar leis. Para a autora, as múltiplas fontes de informação, comunicação e influência que cidadãos ativam por meio da mídia, movimentos sociais e partidos políticos, não são acessórios, mas constitutivos da representação política. A soberania popular,

⁴ Para Avritzer (2007), a autora propõe uma substituição do conceito de soberania popular pelo de julgamento político, e não uma reinterpretação. Apesar da diarquia estar mais clara no artigo de 2011, considero que essa ideia já está presente no livro de 2006a. Nesse trabalho, Urbinati enfatiza que é necessário trazer a ideia de soberania para dentro do domínio do julgamento e opinião. Ou seja, esses são fatores da soberania, não seus substitutos (Ibid., p. 106). Outro ponto de difícil compreensão na autora se refere à conciliação entre vontade e julgamento político. Urbinati parece indicar que a vontade soberana se expressa em momentos eleitorais intermitentes (a vontade soberana está ligada ao ato de autorização e à presença direta e com autoridade para tomar decisões) e o julgamento político, que também constitui fator da soberania, se expressa na contínua influência e poder dos cidadãos em relação às instituições representativas - sua presença indireta, informal e não *authoritative* (URBINATI, 2011, p. 25-26).

⁵ Aqui Urbinati está claramente indo de encontro à tese hobbesiana, segundo a qual a representação, por ser um ato de criação de uma unidade que não existe antes do pacto, não tem compromisso com a vontade dos indivíduos. Para Hobbes, é a unidade do representante não a do representado que torna a pessoa uma. Tendo em vista que a representação não é um ato de retratar um corpo unificado previamente, ela pode ser realizada por um corpo individual com uma característica representativa. Ao contrário dos autores parlamentares que defendiam que a representação deve se dar à imagem e semelhança da população, Hobbes sustenta um poder absoluto, no qual o representante age por si mesmo (SKINNER, 2005, p. 173).

⁶ Para Stuart Mill, o Parlamento é o espaço da diversidade e complexidade da sociedade. A representação do bem comum e do público poderia emergir da assembleia representativa, por meio da deliberação e manutenção do julgamento por seus constituintes (URBINATI, 2006a).

nessa interpretação, é fonte de tensão endógena entre o poder institucionalizado do Estado e extrainstitucionalizado da sociedade. A democracia representativa começa com eleições, mas se desenvolve para além delas, incluindo tanto a participação quanto a representação não eleitoral exercida por atores sociais. A diferença dessa última em relação à representação eleitoral diz respeito à ausência de um poder com autoridade "*authoritative power*", embora tenha o poder de influenciar a direção política de um país (URBINATI, 2011).

Urbinati contribui para apresentar uma teoria da representação democrática que não está confinada ao governo representativo ou suas instituições tradicionais, englobando a representação não eleitoral da sociedade civil, principalmente no artigo de 2011, como expressão do julgamento político. A sociedade civil, porém, mantém um poder negativo de influenciar, investigar e censurar. Duas questões, entretanto, permanecem sem resposta. Primeiro, se existe algum critério para avaliar a legitimidade dos julgamentos políticos ou opiniões emanadas da sociedade em nome de uma coletividade. Segundo, não se sabe como interpretar o poder com autoridade (*authoritative power*) da sociedade civil nas estruturas do Estado brasileiro, na ausência da vontade expressa pelos indivíduos para que outros ajam em seu nome.

Tendo em vista o aspecto negativo do poder em Urbinati, o julgamento exerce o papel de aproximação ou de simpatia entre ideias da sociedade e decisões do Estado e, portanto, em última instância, estará sujeito à autoridade estatal. Outrossim, é preciso lembrar que a autora está tratando de uma sociedade aberta, livre e plural, na qual o julgamento político pode ser exercido por distintos atores e em diversas instâncias. "A igualdade política - como uma condição de legitimidade, um guia para o julgamento político e uma promessa a ser cumprida - é o ponto de referência em relação ao qual o processo político da representação democrática define seus objetivos, linguagem e projetos, e se submete ao julgamento crítico dos cidadãos" (URBINATI, 2006a, p. 6, tradução da autora). Contudo, diante da desigualdade material, cultural e política que impede a manifestação autônoma dos indivíduos, é preciso considerar que o acesso aos mecanismos de influência da sociedade civil e o julgamento crítico dos cidadãos também é desigual.

A ausência de um processo autorizativo é um problema que precisa ser enfrentado. O pensamento liberal moderno deixou como herança a ideia de consentimento voluntário como fundamento da legitimidade do governo e de suas decisões. A noção de consentimento é central para a igualdade, ao estabelecer que o voto de cada indivíduo tem exatamente o mesmo peso. Os problemas relacionados com essa igualdade já foram discutidos em outro momento (ALMEIDA, 2013). O que se quer ressaltar aqui é que a exclusividade desse tipo de autorização precisa ser repensada, haja vista os limites das eleições para seleção de "bons governantes" e para a representatividade democrática. De acordo com Urbinati (2006a), as eleições engendram a representação, mas não os representantes. Isso implica rever a noção de que a legitimidade é atributo exclusivo do procedimento eleitoral (*status*), para incluir a possibilidade de que seja construída de maneira substantiva, durante o processo de representação (qualidade) (ROSANVALLON, 2009). A ideia de que a legitimidade é um processo, ou seja, não está dada, mas é contingencialmente buscada na qualidade do processo representativo, lança nova perspectiva para as análises empíricas sobre as formas de se estabelecer a prestação de contas e a responsabilidade (MENDONÇA, 2008; SAWARD, 2011). Nessa direção, a legitimidade é sempre precária, permanentemente questionada, dependente da percepção social da ação e do comportamento das instituições. Conforme

destaca Parkinson (2003, p. 184), a legitimidade é um ideal regulatório, não um ponto fixo em uma escala. Nesse sentido, importa falar de processos de legitimação, nos quais a legitimidade é construída ao longo do tempo por meio do exame crítico da ação política.

A leitura de Young (2000, p. 128) vai ao encontro dessa perspectiva ao defender que o sentido normativo da representação requer uma avaliação do processo representativo, de acordo com as características do relacionamento entre representantes e representados. Para a teoria representativa, essa relação deve se pautar pela *accountability* e responsividade. Apesar de muito próximos, esses conceitos são distintos⁷. O primeiro inclui a prestação de contas e a capacidade de sanção dos representados a partir do veredito do voto e, o segundo, está relacionado à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados (MIGUEL, 2005). A questão é que na ausência de institucionalização de obrigação de resposta e responsividade nos mecanismos de representação não eleitoral, alguns autores acabam por defender a inviabilidade de um relacionamento democrático (MIGUEL, 2011). A percepção da representação como relacionamento e não como sinônimo de eleições implica uma revisão da forma de pensar a *accountability* e a responsividade. Ao abrir espaço para outros atores com função representativa, a teoria contemporânea tem o desafio de discutir *como* se representa. Para isso, defendo que é fundamental prestar atenção nas diferenças entre atores e espaços de atuação.

Para Fox (2000), o casamento entre procedimentos democráticos e resultados é contingente. A presença de mecanismos institucionalizados de *accountability* não é garantia de seu pleno funcionamento ou de um governo eficiente, em termos, por exemplo, de igualdade econômica e governança *accountable*. A *accountability* é um processo sempre imperfeito e dependente da interação entre controles verticais e horizontais e diferentes modos de representação. A sociedade civil pode, por exemplo, empoderar os mecanismos horizontais de controle ao exercer pressão e expor abusos de poder. Além disso, pode agir indiretamente no fortalecimento das instituições de controle vertical, como a democracia eleitoral e a mídia independente. A *accountability* política é promovida tanto por instituições estatais quanto não estatais, e os resultados dependem frequentemente da interação entre as duas.

A dimensão relacional da *accountability* é a chave também para compreender o que pode encorajar a sociedade civil a prestar contas ao interesse público e a não reproduzir uma cultura elitista. A atenção ao tipo de organização e suas particularidades é fundamental na formulação de Fox (2000). Em organizações baseadas em vínculos associativos, embora a tendência de autonomização dos líderes de suas bases seja forte, como já expressava Michels (1982), ela não é insuperável. A existência de mecanismos internos de *accountability* horizontal nas organizações sociais, como instâncias intermediárias de participação, é um complemento crucial ao controle dos líderes. Esses grupos ou instâncias de coordenação ajudam no compartilhamento de informações, na geração de alternativas e contrapropostas e na formação de potenciais líderes. Os associados também têm a opção de saída da organização. Em organizações não associativas, tais como ONGs, a *accountability* pode se dar em diferentes direções. Um dos detalhes é o controle mútuo entre organizações que funcionam em rede e o estabelecimento de hierarquias informais, que podem constrições a comportamentos *accountables*

⁷ Embora *accountability* e responsividade sejam processos distintos, a análise que se segue neste artigo nem sempre faz uma distinção muito clara, tendo em vista a complementaridade entre eles. Neste sentido, mecanismos de prestação de contas, como a publicidade dada a um determinado tema, podem ajudar na construção de políticas mais responsivas. Logicamente, estes processos podem se reforçar mutuamente, o que não significa que isso ocorra de uma maneira automática. O exemplo mais claro é o próprio controle eleitoral que não redundaria em imediata sensibilidade aos interesses dos representados.

(SAWARD, 2006). Outros elementos que podem contribuir no controle público são indicadores de performance, meios de comunicação e justificações públicas de representatividade - especialmente utilizadas por grupos sem poder e que precisam conquistar influência (URBINATI E WARREN, 2008; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006b).

Deve-se salientar que os atores sociais podem gerar uma representação desigual, uma vez que não há como alcançar a igualdade abstrata presente nas eleições. As desvantagens de educação, renda e outros recursos distribuídos desigualmente podem se traduzir em sobre e/ou sub-representação (URBINATI E WARREN, 2008). Contudo, estas novas formas de representar têm a capacidade de apresentar discursivamente opiniões e vozes ausentes da dinâmica eleitoral. A saída para a democratização da representação não é a exclusão dos atores que exercem a representação discursiva ou temática de ideias, mas o aperfeiçoamento dos meios de justificação pública e de diálogo com os indivíduos e grupos representados.

Em relação à responsividade, o principal problema é a diminuição da soberania popular diante da impossibilidade de influência direta nos mecanismos de representação societal. Desse modo, a legitimidade da fala ou do agir no lugar do representado, de uma maneira sensível às suas demandas, não está posta no consentimento direto dos indivíduos, mas no processo representativo. Uma das propostas importantes nessa direção é aquela apresentada pela teoria feminista que aposta na presença de grupos que compartilham determinadas perspectivas sociais para a defesa de seus interesses (YOUNG, 2000). Embora os estudos deem ênfase na política eleitoral, por meio da defesa de cotas para mulheres e outros grupos excluídos, a noção de perspectivas sociais ajuda a pensar a representação da sociedade civil ao deslocar a responsividade para o campo do compartilhamento de algumas características e para a similitude de condições de vivência. Grupos tradicionalmente marginalizados poderiam contribuir para dar visibilidade pública às demandas de seus “semelhantes” e para a sensibilização dos representantes eleitos, na medida em que compartilham as formas de ver o mundo de seus representados, vinculadas a certos padrões, socialmente estruturados, de experiências de vida (MIGUEL, 2005). As perspectivas são importantes pontos de partida para a construção de interesses e não determinam em si o conteúdo da deliberação (YOUNG, 2000).

A representação descritiva é complementada por outras análises que destacam o papel da *advocacy* ou defesa do representado. Urbinati (2006b) salienta que o sentido da representação democrática é formado pela representatividade e pela defesa (*advocacy*). Comprometido com a causa dos representados, o representante deve ser capaz de reconstruir seu raciocínio para poder defendê-los de modo eficaz. Apesar da crítica do caráter elitista desse modelo (MIGUEL, 2011), a autora deixa claro que essa criação não se dá de maneira autonomizada do representado. A representação tem uma dimensão temporal que vai além da política do sim ou não e articula os representantes com os cidadãos por meio de um debate contínuo “ao projetá-los numa perspectiva orientada pelo futuro” (URBINATI, 2006b, p. 225). A responsividade é construída igualmente por meio da defesa de discursos, que são consistentes com a esfera pública (DRYZEK E NIEMEYER, 2008). Diferentemente da tradição liberal, cujo

objeto da representação são os indivíduos, os autores defendem a representação de uma ampla gama de discursos, que possam contemplar os sujeitos em seus dilemas e tensões⁸.

Existem algumas dificuldades na operacionalização destas ideias pouco tematizadas pela literatura. Uma delas é a relação direta entre a pluralização de perspectivas e discursos e a democratização da representação. Sendo assim, argumento que esses são elementos que *ativam* a responsividade ou contribuem para gerar discussões que podem caminhar para a formação dos interesses dos envolvidos. Nesse sentido, a responsividade precisa ser avaliada a partir da dimensão processual e construtiva. Uma representação responsiva aos interesses⁹ do representado pode ter como ponto de partida o compartilhamento de perspectivas ou a presença de perspectivas ou a defesa de ideias, mas esse processo só se completa na manutenção do relacionamento entre representantes e representados. A representação política é um processo criativo, no qual o constituinte nunca está dado, como pressupõe o momento eleitoral, mas é construído politicamente. Ademais, se o aspecto criativo é importante na representação, ele não pode se dar sem atenção aos significados compartilhados numa sociedade e à dimensão cultural. Essa construção não pode ser arbitrária no sentido de desrespeitar tendências do tecido social. Uma demanda representativa não tem sentido, se não for ouvida, vista ou decifrada por seu público-alvo, por aqueles a quem se destina a atrair e convencer (SAWARD, 2006, p. 312).

Novamente, o relacionamento democrático só pode ser avaliado a partir das especificidades dos espaços e atores. A representação descritiva operacionalizada a partir das cotas eleitorais, diferentemente da representação da sociedade civil, funciona como um complemento à *accountability*, uma vez que “os representantes continuam dependentes do voto popular, mas os interesses de determinados grupos serão levados em conta graças à presença de um contingente de seus integrantes nos espaços decisórios” (MIGUEL, 2005, p. 35). Já a representação mimética ou descritiva, adotada em experimentos tais como pesquisas deliberativas ou assembleia de cidadãos, com o respaldo de mecanismos aleatórios de seleção¹⁰ (FISHKIN, 2009; BROWN, 2006), em geral, dispensa o controle vertical do cidadão. O que não exclui a possibilidade de alternativas criativas para o controle. O referendo adotado na Assembleia de Cidadãos de British Columbia¹¹, responsável por discutir o sistema eleitoral, é um bom exemplo de como contrabalançar a opinião que emerge no processo deliberativo com a recomendação direta da população (BROWN, 2006). Por fim, não se pode esquecer que esses atores

⁸ Os autores chegam a propor a constituição de Câmaras Discursivas, que agreguem representantes de diferentes discursos. Os desafios de operacionalização da representação discursiva, tanto na promoção do choque de discursos, quanto na própria noção de discurso, podem ser vistos na análise de Mendonça (2010).

⁹ A ideia de que os representantes devem agir no interesse de seus constituintes é marcada por ambiguidades e imprecisões. Existem incertezas e divergências teóricas em relação ao modo em que são formados e reconhecidos (MIGUEL, 2011). Este artigo não parte de uma noção de interesses como previamente determinados e (sempre) conscientemente reconhecidos. Afasta-se tanto da corrente utilitarista que aposta na centralidade dos interesses egoístas quanto da visão agregativa da política, que percebe as eleições como momento de agregação das preferências e interesses. Nesse sentido, representar é uma atividade que está ligada tanto à defesa do interesse ou da preferência previamente existente, como à criação desse interesse ou realidade. Em contraponto à visão utilitarista, Miguel (2011) defende que é possível reconhecer tanto a possibilidade de manipulação quanto a ausência de um “interesse verdadeiro” objetivamente identificável, posição paradoxal, mas que leva em conta a autonomia diferenciada dos diversos sujeitos sociais na produção de suas próprias preferências e interesses.

¹⁰ Há diferenças significativas entre os desenhos deliberativos. Fung (2004) chama essas variações de minipúblicos e destaca sete características de diferenciação: objetivos, mecanismos de seleção, tema da participação, como ocorre a deliberação, momento ou periodicidade, por quê?, poder decisório e monitoramento.

¹¹ A Assembleia de Cidadãos de British Columbia foi um experimento convocado pelo governo local para discutir o sistema eleitoral da província. A Assembleia foi composta por 160 membros, selecionados aleatoriamente a partir da lista de eleitores. Os membros se reuniram por 9 meses, num processo de aprendizado, escuta e deliberação. No final, as propostas foram submetidas a um referendo, a fim de balancear a opinião dos eleitores e dos participantes.

representam perante o poder político, diretamente autorizado a tomar decisões vinculantes. O Estado teria a função de equilibrar a representação igualitária dos ausentes com a pluralidade da sociedade civil (ABERS E KECK, 2008a).

A revisão do conceito de representação política aponta para a pluralidade do exercício da soberania popular, seja como expressão da vontade no voto, seja por meio da representação que se constrói na prática dos atores sociais que falam e agem “pelos” outros¹². Diante da natureza intrinsecamente dual e desigual da representação, inclui presença e ausência do representado (PITKIN, 1967), a atenção ao relacionamento entre representantes e representados é essencial para a legitimação democrática desse processo. Sendo assim, sugeriu-se, nesta seção, olhar para a representação da sociedade civil em perspectiva, o que implica avaliar as particularidades das experiências e o que elas mudam na forma de exercer a *accountability* e a responsividade.

Instituições Participativas no Brasil: *accountability e responsividade*

As instituições participativas (IPs) já foram estudadas a partir de diferentes perspectivas e as análises empíricas revelaram um conjunto de variáveis que interferem na qualidade da interação Estado e sociedade. Ainda que pouco orientadas pelo papel representativo da sociedade civil, há relativo consenso sobre alguns fatores considerados essenciais para o sucesso ou fracasso das IPs, entre os quais destaco o desenho institucional (FARIA, 2007; AVRITZER, 2003); as diferenças nas áreas de políticas públicas (CÔRTEZ, 2002; FUKS E PERISSINOTTO, 2006); a densidade associativa e as relações políticas na sociedade civil (WAMPLER E AVRITZER, 2004) e a existência ou não de governo ou coalizões com projetos participativos (WAMPLER, 2011; CUNHA, 2013). Essas são algumas dimensões que ajudam a compreender sob que condições a representação pode ser democrática. A possibilidade de as IPs consubstanciarem as propostas de inclusão e revisão da construção da legitimidade democrática e de controle dos cidadãos sobre políticas é impactada por estes fatores.

Apesar do viés participativo e deliberativo, as análises paulatinamente indicaram a dinâmica representativa dessas instituições, tendo em vista, por exemplo, a representatividade dos atores, em termos da pluralidade dos participantes e vínculos com organizações sociais, e a dinâmica deliberativa, que envolve a defesa de temas e interesses da sociedade. Nos últimos anos, a representação política exercida por atores sociais passa a orientar os estudos na área, influenciados tanto pelas evidências empíricas quanto pelo debate internacional.

Lavalle et al (2006a, 2006b) apresentam o conceito de representação virtual ou presuntiva, inspirados na literatura contemporânea e moderna, especialmente em Burke, e nos argumentos utilizados pelas organizações sociais para destacar as especificidades da representação coletiva exercida no país. Para os autores, a autenticidade da representação - sua representatividade - está relacionada com a existência de um compromisso genuíno com os interesses dos representados, embora não formalmente reconhecido ou aceito. Atores da sociedade civil exerceriam o papel de *advocacy* perante o poder público. Na ausência de autorização, os mecanismos de *accountability* ganhariam força na sustentação de relações democráticas. Os autores, porém, não diferenciam a representação de

¹² Ao declarar que a sociedade civil fala “pelos outros” quero marcar a diferença com a representação eleitoral, em que os representantes agem em nome de outros, tendo em vista a autorização expressa dos indivíduos. Os atores coletivos e indivíduos que atuam na esfera pública, geralmente, são autoautorizados (URBINATI E WARREN, 2008) e, portanto, falam por alguém.

organizações sociais que atuam como intermediárias dos cidadãos com o poder público ou que prestam serviços, daquela exercida no interior das chamadas instituições participativas, que não exclui um processo de autorização. Tampouco discutem os problemas de operacionalização da prestação de contas em instituições com vínculos diretos com o Estado e cuja participação não está acessível a todos os indivíduos.

Avritzer (2007) parte da crítica à teoria de Lavallo et al (2006a), Urbinati (2006a) e Dryzek e Niemeyer (2008) para apresentar sua proposta de legitimidade da representação nas instituições participativas brasileiras, fundada na afinidade temática. O que os atores nas IPs estão defendendo não são discursos ou pessoas, mas temas, baseados na experiência participativa e temática adquirida ao longo do histórico de envolvimento com a política. A afinidade temática é o componente que legitima a representação nos conselhos e outras IPs, mas o autor deixa de considerar os problemas do relacionamento entre representantes e representados.

Não obstante a tentativa de diferenciar a representação de organizações sociais ou atores coletivos daquela praticada no contexto internacional, esta literatura deixa escapar algumas dimensões importantes para o processo de legitimação democrática. Destaco principalmente a necessidade de ir além de uma compreensão da representação focada exclusivamente nos atores (seu histórico de participação ou argumentos utilizados para justificar sua legitimidade) e mirar nas instituições participativas e suas interações com outros espaços e atores. Ademais, deve-se levar em conta sua inserção institucional que tem repercussão na forma como os atores são incluídos e no tipo de poder que mobilizam. Essas características influenciam diretamente a capacidade dos atores serem *accountables* e responsivos ao público que dizem representar. Como defendido por Fox, a *accountability* depende dos diferentes modos de representação e da interação entre eles.

Em relação à *accountability*, Lavallo e Isunza Vera (2010) avançam na identificação de diferentes interfaces entre Estado, organizações sociais e cidadãos, com várias funções e direções de controle social sobre as políticas desempenhadas pelo governo. Além dos modelos horizontais e verticais de controle, os autores incluem os dispositivos de prestação de contas societal pró horizontal ou pró vertical (cuja mobilização da sociedade civil se dá em direção às agências horizontais de controle em busca de responsabilização dos atores estatais ou tentando influenciar a sociedade e seu voto, respectivamente); transversal societal (relação das organizações sociais diretamente com outro ator estatal); transversal cidadã (cidadãos atuam dentro do aparelho estatal); cidadã pró horizontal (cidadãos ativam as agências de controle horizontal mediante queixas) e, finalmente, prestação de contas societal cidadã, como a que ocorre nas instituições participativas (representantes da sociedade prestam contas àqueles em cujo nome falam). Essas relações podem se basear em atos de informação, poder/domínio ou representação.

Recentemente, Lüchmann (2012), apoiada na teoria de sistemas deliberativos¹³, sugere pensar a representação nas IPs a partir da dinâmica mais ampla das instituições. Propõe resgatar a importância da dimensão da *accountability* institucional, deslocando o foco da prestação de contas do indivíduo. Para isso, deve-se olhar para os impactos desses espaços nas estruturas governamentais, bem como para as relações (institucionais) do conselhos com o ambiente social. Para a autora, a *accountability* precisa ser

¹³ Para aprofundamento da discussão sobre sistemas deliberativos, ver: Parkinson e Mansbridge (2012).

pensada de forma menos personalizada (*accountability* dos atores sociais) e mais institucionalizada, ou seja, focada no controle institucional sobre os governos e nas relações das IPs com a sociedade, especialmente os setores mais diretamente afetados. Essa análise se coaduna com a proposta aqui defendida, embora considere que não é possível deslocar por completo a dimensão do controle público do indivíduo que representa nas IPs. A observação das reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social, no ano de 2013, revelou que o debate da representação política é uma das preocupações dos conselheiros. Em suma, questiona-se atualmente se a responsabilização dos atos é do conselheiro ou da entidade a qual representa¹⁴.

Apesar das lacunas na teoria sistêmica para a compreensão de quais são os fatores que contribuem para a articulação entre os espaços e atores (CUNHA E ALMEIDA, 2013), existem avanços no estudo dos conselhos e outras IPs a partir do olhar para a inserção institucional e a interação com outras esferas. O que este artigo ressalta é a necessidade de avaliar a *accountability* e a responsividade levando em consideração tais características. Diferentemente dos indivíduos ou organizações e movimentos sociais que são, primordialmente, dependentes do julgamento público, como discutido na seção anterior, nas IPs, a legitimação é um processo que deve levar em conta 3 direções: a esfera estatal, os cidadãos impactados pela política e as organizações e movimentos sociais que integram tais instituições.

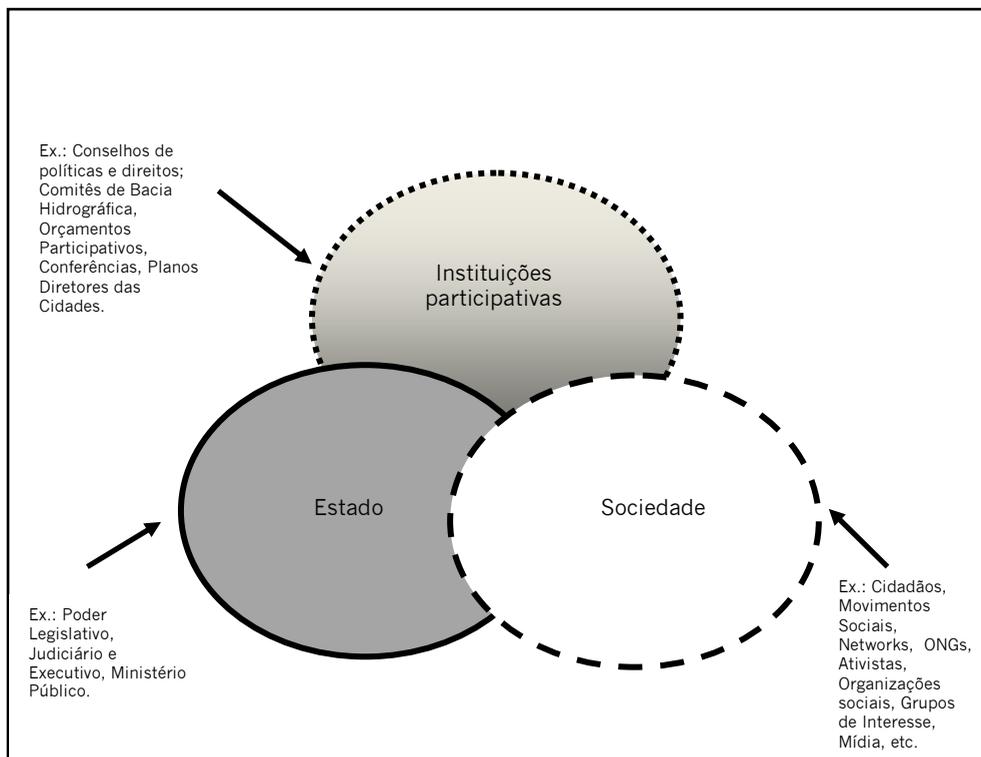
Essa distinção é importante devido ao caráter híbrido das IPs - frequentemente destacado na literatura nacional - e à dupla função da representação. Como postulam Lavallo et al (2006a), a representação coletiva no país envolve a representação perante o poder, visando regulá-lo socialmente, e a representação no poder, comprometida com governar e impor obrigações sobre a população, se for necessário. Ou seja, nos espaços informais de influência da sociedade civil, a representação se exerce perante o poder político, responsável e autorizado a tomar as decisões. Já a representação nos espaços de formulação de políticas públicas no Brasil, como conselhos, comitês de bacia hidrográfica, orçamentos participativos, envolve a representação direta de temas, discursos e políticas. Esses atores recebem autorização para tomar decisões em nome das pessoas que serão afetadas pela política. A sociedade civil é chamada para induzir o controle público dos representantes, por meio da pressão nas demais agências de controle, e para assumir um papel mais ativo na deliberação sobre políticas que afetarão indivíduos não participantes. Considerando a composição das IPs, geralmente atores coletivos escolhidos a partir da eleição ou indicação no interior de entidades civis, para além do Estado e dos cidadãos, as organizações sociais são outro elo importante na geração do controle e da responsividade.

A Figura 1 é uma tentativa de ilustrar como as instituições participativas intersectam com as esferas estatal e societal. De acordo com Hendriks (2006, p. 500), existem 3 formatos de esferas deliberativas: a esfera do Estado e suas instituições (microesfera deliberativa), especialmente órgãos do poder Executivo, parlamento, burocracia e partidos políticos. Na figura ela é representada por uma linha contínua e um preenchimento mais denso na cor, que indicam uma esfera formal de deliberação menos porosa à participação dos distintos atores da sociedade civil. As linhas tracejadas indicam a porosidade das esferas da sociedade (macroesfera discursiva) em relação aos interesses alternativos ou marginalizados ou aos interesses mais delimitados da esfera do mercado. Inclui desde grupos mais ou menos organizados - movimentos, ativistas, redes civis ou mídia, mas também grupos de interesse e

¹⁴ Observação dos pesquisadores que integram a pesquisa "A interação das arenas deliberativas nacionais de Assistência Social", coordenada pela autora. Programa de Iniciação Científica/CNPQ/UnB.

corporações -, até cidadãos que se engajam com o Estado como indivíduos. As instituições participativas situar-se-iam no que Hendriks denomina de esferas discursivas mistas com relativa porosidade aos distintos interesses e com composição variada em termos de atores, desde cidadãos individuais, até grupos de interesse, ativistas, mídia, técnicos governamentais, parlamentares e organizações da sociedade civil.

Figura 1
Representação política nas Instituições Participativas no Brasil



Fonte: ALMEIDA (2011).

A legitimidade democrática nas instituições participativas é dependente do relacionamento entre representantes e representados que circulam nos distintos espaços micro, mistos e macro, respectivamente o Estado (atores governamentais e burocracia que interagem com as instituições participativas), outras instituições participativas que compõem o sistema, e a sociedade em geral (organizações sociais e os indivíduos). Com isso, não pretendo afirmar que as modalidades de representação mais informais não precisam ser pensadas a partir da articulação nas diferentes esferas, apenas destacar as ambiguidades e complexidades dessa representação perante o poder e no poder. Algumas diferenças da representação informal e não institucionalizada são a relativa independência de ação em relação ao controle do Estado e a “relativa abertura” - haja vista as desigualdades estruturais que incidem na autonomia dos indivíduos - para que os diferentes discursos e perspectivas possam se manifestar na esfera pública.

Já nas IPs, a inserção institucional e o poder decisório sobre políticas públicas são acompanhados de mecanismos de autorização. Desse modo, “quem são os incluídos” é uma questão essencial para discussão da legitimidade democrática, pois define quem são os participantes e qual o público ao qual devem prestar contas e ser responsáveis. Primeiro, a determinação do público afetado e a definição de quais são os representantes que têm direito à vaga nas IPs estão diretamente relacionadas com as características da área de política pública e com o vínculo associativo. A variedade dos arranjos institucionais no país cobre igualmente uma ampla gama de temáticas, como saúde, educação, assistência social, mulheres, meio ambiente e outros. Além das questões diretamente relacionadas ao orçamento público, bens e serviços, e ao planejamento das cidades. A transversalidade de temas e complexidade das questões pode dificultar ainda mais a definição do público representado, mas em geral é possível visualizar grupos de pessoas diretamente envolvidas com as políticas deliberadas. A multiplicidade das pessoas afetadas e a complexidade das políticas deveriam, por conseguinte, influenciar a definição dos grupos que podem participar destes espaços. Esta é uma orientação presente nos normativos que regulamentam, por exemplo, a composição de conselhos de saúde e a composição de comitês de bacia hidrográfica. Porém, a inclusão das organizações e movimentos sociais é um ponto que precisa ainda de maior atenção. As IPs tendem a não incluir ou estar abertas à pluralidade de demandas, afinidades e perspectivas. O risco de reprodução de um elitismo político é real e comprovado em várias pesquisas empíricas. Dependendo do perfil da política, os espaços têm limitada participação de grupos com poucos recursos materiais e políticos. Esta é uma dimensão que precisa ser aperfeiçoada, a fim de que as IPs possam reivindicar representar interesses, perspectivas e opiniões compartilhados ou publicamente justificáveis perante as pessoas afetadas pela política. A construção de demandas legítimas e responsáveis passa por uma preocupação com a forma de incluir estes atores.

Atualmente os processos de seleção de representantes da sociedade civil são muito variados. Alguns espaços, como conselhos de políticas, adotam a eleição entre um público restrito, que possui vinculação com entidades e organizações sociais, ou indicação de seus membros. Em alguns momentos, tais organizações já estão delimitadas por lei ou regimento interno. Em outros, o processo é renovado a cada mandato. Nos OPs, há eleição entre os participantes para os delegados, responsáveis pela fiscalização e acompanhamento das obras. Já comitês de bacia hidrográfica também adotam eleições de entidades, mas geralmente há requisitos legais e temáticos que precisam ser preenchidos para ter o direito de participar. Avaliar tais particularidades e a possibilidade ou não de renovação das lideranças, bem como a existência de disputa dos distintos interesses é crucial para a qualificação desta representação como democrática. Em trabalho anterior, sugeri olhar para quatro dimensões da inclusão: i) quais são os segmentos e categorias que têm assento; ii) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas; iii) como são selecionados e iv) quais são as regras que habilitam quem tem direito a participar (ALMEIDA, 2011).

No que diz respeito à interseção das IPs com a esfera estatal, é possível perceber duas consequências diretas para a representação. Primeiro, há uma mudança na forma de exercer o controle social das decisões governamentais. Mais do que pressionar o Estado, mobilizar os cidadãos ou ativar as agências de controle horizontal, organizações sociais têm a oportunidade de controlar diretamente o Estado quando participam do processo decisório. Segundo, a responsividade dos representantes eleitos e não eleitos é impactada pela troca de informações e construção coletiva dos interesses. De acordo com

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática...

Wampler, um conjunto diverso de IPs - conselhos, conferências, OPs, etc. - é a base de uma arquitetura institucional que une os líderes de diferentes organizações da sociedade civil, ajudando essas últimas a construir e manter “laços de solidariedade” com funcionários governamentais (ALEXANDER, 2006 *apud* WAMPLER, 2011, p. 157). Os “laços de solidariedade” são cruciais, pois permitem aos líderes, que de outra forma estariam isolados, desenvolver laços com indivíduos que tenham preocupações e reivindicações semelhantes. Tendo em vista que a sombra das eleições está sempre presente, a sociedade civil usa as IPs para tentar induzir o governo a atender as suas demandas e os governantes e seus funcionários usam as IPs para atender às demandas coletivas e individuais dos participantes, mas, ao mesmo tempo, para recolher informações sobre suas habilidades de mobilização. Desse modo, as instituições participativas têm o papel de atrair novos olhares e demandas para o sistema representativo.

Os riscos estruturais, apontados por Habermas (2003), relacionados à possibilidade de colonização do discurso público por interesses estratégicos são um dos motivos destacados para a recusa de fóruns estruturados de deliberação pública dentro do Estado. As razões para a rejeição a fóruns institucionalizados são variadas, como a preocupação com a limitação de seus pontos de vista e preferências, o medo de cooptação e posterior marginalização e a possibilidade de dominação ideológica (HENDRIKS, 2006). Além disso, a dificuldade dos agentes governamentais de partilhar o poder leva à fraqueza no controle social e à dificuldade de implementação das políticas deliberadas (TATAGIBA, 2002). Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013)¹⁵, realizada em 21 conselhos nacionais, revela que, na opinião dos conselheiros nacionais, o impacto do conselho sobre o Congresso e as políticas públicas de outros ministérios é pouco significativo (52,6% e 47,3%, respectivamente). Porém, a interação parece ser maior com o ministério ou secretaria da área de política pública diretamente relacionados aos conselhos. Essas percepções sugerem que existem aspectos da articulação entre diferentes políticas e áreas de política pública que precisam ser considerados na cadeia de responsividade. Principalmente, considerando a natureza transversal das políticas públicas.

Quanto à interação com o contexto misto, é preciso considerar o relacionamento representativo a partir da inserção institucional das IPs e da organização federativa das políticas públicas no Brasil. Conselhos e conferências são um bom exemplo de arenas mistas que se conectam, nos diferentes níveis de governo, e cuja qualidade do processo deliberativo no interior desses espaços influencia a capacidade dos atores coletivos e das respectivas instituições serem *accountables* e responsivos ao interesse público. A dinâmica interativa entre conselhos e conferências envolve a organização e deflagração dessas pelos conselhos, desde o nível local até o nacional, e o conseqüente encaminhamento das deliberações finais aos respectivos conselhos, que devem sancioná-las (CUNHA E ALMEIDA, 2013). As conferências são espaço de controle das políticas públicas, ao mesmo tempo em que são responsáveis pela formulação de macro diretrizes para a área. Seu processo escalonado sugere a oportunidade de construção de políticas responsivas, a partir da consideração dos diferentes contextos. A interação com os conselhos não se limita a sua organização e posterior encaminhamento das deliberações. A leitura do relatório final da VII Conferência Nacional de Assistência Social revela a preocupação com a participação popular nos conselhos dos diferentes níveis da Federação, o que sugere a mútua influência entre essas esferas mistas. Os estudos sobre as dinâmicas das conferências e sua relação com os conselhos estão ainda na

¹⁵ Pesquisa realizada com titulares e suplentes dos conselhos nacionais, representantes do governo e da sociedade civil.

fase inicial (FARIA, SILVA e LINS, 2012; CUNHA E ALMEIDA, 2013). Mas sabe-se que existem dificuldades de efetivação das deliberações, devido a sua dependência, por exemplo, da vontade política, do andamento nos órgãos governamentais e da implementação nos diferentes contextos. Ademais, a prestação de contas ainda é incipiente, tanto para o público participante, tendo em vista as dificuldades de acompanhamento e monitoramento, quanto para a sociedade em geral - a publicização desses processos para além dos muros das IPs é precária.

No que tange à relação das IPs com o contexto macro, existem diferenças no relacionamento dos atores e das instituições com as organizações e movimentos sociais e com os cidadãos. As regras de composição dos conselhos, por exemplo, determinam que a participação está atrelada à vinculação a organizações e movimentos sociais¹⁶. Conselheiros fazem parte de uma determinada *policy community*, a qual compartilha um senso de identidade e sentimento de pertencimento e afinidade com a temática a ser deliberada (AVRITZER, 2007). Essas conexões e interações possibilitam que eles interajam e se conheçam mutuamente, compartilhando ideias, opiniões e discursos, que são publicamente apresentados e testados nas diversas esferas (CUNHA E ALMEIDA, 2013). Desse modo, a responsividade pode ser ativada pela afinidade, bem como a proximidade com algumas organizações sociais abre a possibilidade de um controle das ações do conselho.

Essas expectativas são confirmadas em várias pesquisas que mostram que os conselhos e conselheiros prestam contas às suas bases e, ou mantêm um fluxo discursivo com os seus pares por meio das conexões que estabelecem nos diferentes espaços de representação dos quais participam. A título de ilustração, os dados do IPEA (2013, p. 38) indicam que os conselheiros têm como interesse prioritário a coletividade (39%), mas a representação de grupos específicos, por meio das entidades da sociedade civil, está presente em grande parte das respostas. Entrevistados declaram defender prioritariamente os “interesses da minha instituição” (17%) e os “interesses do meu setor” (12%), opções que totalizam quase um terço das respostas válidas. Apesar do alto nível de respostas que envolvem a defesa de interesses da coletividade, para o segundo nível de prioridade é forte a relação com as entidades. Os interesses apontados como segunda prioridade são os “interesses do meu setor” (21%), seguido de “interesses de redes ou movimentos” (17%) e “interesses da instituição” (16%). Apesar de positiva, esta relação também pode ter o efeito de excluir outras vozes e discursos que não se coadunam com aqueles defendidos por seus pares. As informações sobre prestação de contas indicam que existe um fluxo discursivo ou de informações entre os atores e suas “bases”, seja por meio de *emails*, conversas pessoais ou reuniões.

Quando o foco são os cidadãos, que em última instância serão afetados pelas políticas públicas, existem alguns mecanismos que podem ajudar na legitimação do processo representativo. O debate internacional destaca a importância dos representantes da sociedade civil estabelecerem um movimento constante de informação, poder e representação com o público mais amplo que será beneficiário de determinada política. Embora não prestem contas a um constituinte individual, atores coletivos oferecem um tipo de prestação de contas discursiva ao público, uma forma de *accountability* que pode complementar o controle eleitoral. A prestação de contas pública e a responsividade podem ser efetivadas por meio de acordos que reflitam a opinião pública refinada por meio do processo de debate.

¹⁶ Uma exceção são os Conselhos de Assistência Social que preveem a participação do usuário do sistema. Embora, em geral, a operacionalização da participação desses atores seja um problema na área.

No caso das IPs, é possível vislumbrar também um tipo de controle direto da sociedade, quando a população demanda a um conselho de saúde, por exemplo, uma atuação em determinado problema nos serviços prestados no município. Ou quando a população de um bairro fiscaliza e cobra dos delegados do OP a realização das obras eleitas durante o processo participativo.

As IPs possuem um elo mais distante com a população, haja vista as características do processo de formulação de políticas públicas e o atrelamento da participação à representação de atores coletivos. Assim como discutido para as experiências informais, é preciso que tais espaços invistam no desenvolvimento de canais permanentes de interação, como meios de divulgação mais amplos de suas ações (internet, jornal, rádio e televisão). Essa é uma dimensão que parece ainda carecer de aperfeiçoamento. As informações sobre a prestação de contas das IPs indicam que os conselheiros percebem que há pouca ou nenhuma influência do conselho em relação à opinião pública sobre o tema (53%) (IPEA, 2013). Ademais, quando se questiona sobre as formas de comunicação utilizadas pelos conselheiros para divulgar as ações do conselho, os meios de longo alcance e que poderiam constituir uma comunicação mais ampla e difundida com a sociedade, como homepage e perfis em redes sociais, apresentam pouca expressividade.

Considerações finais: lições teóricas e práticas

A discussão sobre as mudanças na representação política, que começaram a ser gestadas no período de redemocratização brasileira, teve o objetivo de mostrar a pluralização nos modos de se fazer representar no país, a qual contrasta com os períodos precedentes. O Brasil é diferente não só em relação a sua própria história, mas também quando comparado a outros países, tanto na sua forma de conciliar participação com governo representativo, quanto na extensão em que a sociedade civil passa a partilhar o poder decisório. As instituições participativas conectam a sociedade ou o público mais geral com o Estado a partir da representação de organizações sociais.

A nova compreensão da representação na teoria política contemporânea não escapa, porém, do desafio inerente aos seus próprios termos, qual seja, tornar presente a ausência. Tampouco pode se furtar de discutir suas essências aristocrática (MANIN, 1997) - os governantes possuem características sociais distintas dos governados - e assimétrica (MICHELS, 1982) - tendência à diferenciação funcional e distanciamento - que impõem dificuldades para lidar com o ideal de representação democrática “pitkiniano”, agir no interesse do representado de uma maneira responsiva a ele. Esse ideal, quando transportado para as experiências de representação extraparlamentares, tem imposto sérias barreiras para os revisores do conceito. Como avaliar a legitimidade da representação da sociedade civil e quais são as especificidades no exercício da *accountability* e responsividade nas instituições participativas brasileiras são questões que este artigo buscou responder.

Em relação à primeira indagação, propôs-se pensar a legitimidade democrática como um construto, não um atributo de determinado procedimento ou ação. O que não implica a negação da importância dos procedimentos democráticos para a construção de resultados mais justos e igualitários. Mas a percepção de que o relacionamento democrático, que envolve atenção aos interesses dos representados e controle público, não é resultado exclusivamente da presença de mecanismos institucionalizados ou da vontade expressa na autorização, mas passa pela dimensão do julgamento público. Até aqui não há alterações em relação à teoria clássica de representação. A *accountability*,

apesar de um processo imperfeito, mesmo nas democracias eleitorais mais consolidadas, é um elemento essencial do processo representativo. A diferença está relacionada com a forma de operacionalização deste julgamento.

Urbinati traz vigor a esta discussão ao postular o aspecto dual da soberania: vontade e julgamento. Uma vez que a representação não é apenas um ato da vontade expressa no consentimento, mas algo que se renova por meio do julgamento político, abre-se caminho para a retomada na teoria política de outros modos de representação. Nestes casos, há uma retomada do ideal de responsividade e *accountability* da representação democrática, de uma maneira descolada do momento de constituição do representante. As críticas de abandono da soberania popular devem ser levadas a sério, sem necessariamente engessar as interpretações sobre o exercício *de facto* de representação da sociedade civil.

Entre as questões destacadas para o desenvolvimento da *accountability*, o artigo elencou mecanismos internos de controle nas associações, justificações públicas de representatividade - que permitam o teste público dos representantes e a inclusão dos diferentes grupos e indivíduos -, controle mútuo entre organizações, indicadores de performance e meios de comunicação. Já entre os instrumentos que podem promover a responsividade, de maneira independente da presença de sanção ou punição do representante, análises recentes apostam na sensibilização do representante a partir do compartilhamento de perspectivas sociais, bem como da defesa de ideias e discursos. Os diferentes relacionamentos representativos precisam ser avaliados a partir de sua interdependência e das particularidades dos encontros entre Estado e sociedade. O artigo lembrou, finalmente, que as fontes de julgamento informais da sociedade civil exercem a representação perante o poder político, que em último caso será responsável pelo processo decisório.

No que concerne às IPs brasileiras, com poder de voz e voto, as dificuldades de operacionalização de um relacionamento democrático estão diretamente relacionadas com duas características: sua inserção institucional e interação com as esferas estatal e societal. Não obstante a diversidade de análises sobre a representação da sociedade civil, este artigo propôs jogar luz sobre essas características, tendo em vista as implicações para a *accountability* e responsividade. A inserção institucional responde pela dupla função da representação nas IPs - perante o poder e no poder - o que leva à possibilidade de que os atores construam políticas responsivas e controlem o Estado a partir do trânsito nas esferas governamentais. Ao mesmo tempo, as IPs não dispensam um processo de autorização, no qual a definição de quem é incluído deve considerar a área de política pública e o vínculo associativo. Com isso, é possível vislumbrar o tipo de público afetado pela política e direcionar as ações das IPs. Todavia, o artigo mostrou que o processo autorizativo pode também gerar problemas, pois ao limitar a participação afeta a pluralidade representada e, portanto, quais são os interesses e afinidades que serão consideradas nas decisões. Destacou também as dificuldades, há muito tempo levantadas pela literatura, de partilha de poder nos encontros entre Estado e sociedade.

Por fim, o hibridismo das IPs põe em destaque o aspecto relacional da prestação de contas e da responsividade. Mais do que estar sujeitos ao julgamento público, esses atores e espaços estão imersos numa rede de relações políticas e sociais que impactam o relacionamento democrático. Sendo assim, as interações com os agentes governamentais, as organizações sociais e os cidadãos são fatores que precisam ser considerados no processo de legitimação das IPs. Alguns exemplos foram

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática...

apresentados no artigo, o que não cobre a complexidade das interações. O que se pretendeu foi apenas reforçar a necessidade de situar as IPs nesta rede ampla de representação, a fim de compreender suas possibilidades e limites no processo de prestação de contas e responsividade.

Referências Bibliográficas

- ABERS, R; KECK, M. E “Representando a diversidade: Estado, sociedade e ‘relações fecundas’ nos conselhos gestores”. *Caderno CRH*, Salvador, vol. 21, n°. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008a.
- _____. “The collective constitution of representative authority in Brazilian river basin Committees”. *Conference Rethinking Representation: A North South Dialogue*. Bellagio, Bellagio: Bellagio Study and Conference Center, mimeo, 2008b.
- ALMEIDA, D. R. “*Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*”. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- _____. “A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, n° 82, p. 45-66, jun. 2013.
- ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- ARAUJO, C. “Representação, soberania e a questão democrática”. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n° 1, p.47-61, jan./jun. 2009.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 50, n° 3, p. 443-464, 2007.
- _____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; John Hopkins University, 2009.
- BROWN, M.B. “Survey Article: citizen panels and the concept of representation”. *The Journal of Political Philosophy*, vol.14, n° 2, p. 203-225, 2006.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. “Rethinking democratic representation: eight theoretical issues”. *Rethinking Democratic Representation Workshop*. Columbia, University of British Columbia, 2006. Disponível em: <http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Rethinking_Democratic_Representation_May_2006.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2010.
- CÓRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.
- CUNHA, E. S. M. *Efetividade deliberativa de conselhos de Assistência Social*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.
- _____.; ALMEIDA, D. R. “Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da Assistência Social no Brasil”. *XXXI Congress of the Latin American Studies Association*. Washington D.C., 2013. Disponível em: <<https://lasa-4.lasa.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2013/index.asp>>. Acesso em: 19 set. 2013.
- DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. 2ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DRYZEK, J. “Legitimacy and economy in deliberative democracy”. *Political Theory*, vol. 29, n° 5, p. 651-669, 2001.
- _____.; NIEMEYER, S. “Discursive representation”. *American Political Science Review*, vol. 102 n° 4, p.481-493, 2008.
- FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L.(org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- _____.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. “Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n° 7, p. 249-284, 2012.

FISHKIN, J. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University, 2009.

FOX, J. "Civil Society and political accountability: propositions for discussion". *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, May 8-9, 2000. Disponível em: < <http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Fox.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. *Accountability politics: power and voice in Rural Mexico*. Oxford, UK: Oxford University, 2007.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. "Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, p. 67- 81, fev. 2006.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, 2º vol. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HENDRIKS, C. "Integrated Deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy". *Political Studies*, vol. 54, nº 3, p. 486-508, 2006.

IPEA. "Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros". *Relatório Final de Pesquisa*, 2013. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/participacao/estudos-do-ipea/conselhosnacionais>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

KECK, M. E. *PT: a lógica da diferença - o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1992.

_____. Governance regimes and the politics of discursive representation. In: PIPER, N.; UHLIN, A. (Ed.). *Transnational activism in Asia: problems of power and democracy*. London: Routledge, 2003, p. 43-60.

KNIGHTS, M. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain. In: SHAPIRO, I. et al (eds.). *Political representation*. Cambridge: Cambridge University, 2009.

LAVALLE, A. G.; ARAUJO, C. "O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória". *Caderno CRH*, Salvador, vol. 21, nº 52, p. 9-12, jan./abr. 2008.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo, nº 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

_____. "Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 21, nº 60, p. 44-66, 2006b. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 05 jan. 2008.

LAVALLE, A. G.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: _____. (org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010, p. 19-82.

_____. "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*". *Lua Nova*, nº 84, p.95-139, 2011.

LÜCHMANN, L. H. H. "Associações, participação e representação: combinações e tensões". *Lua Nova*, nº 84, p. 141-174, 2011.

_____. "Inclusão, *accountability* e representação nas instituições de controle social: dimensões da deliberação democrática". *II Colóquio Internacional de Teoria Política*. São Paulo, USP, mimeo, 2012.

MANIN, B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University, 1997 (impressão de 2002).

MELO, C. R. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MENDONÇA, R.F. "Representation and deliberation in civil society". *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, nº 2, p.117-37, 2008.

_____. "Democracia discursiva: contribuições e dilemas da abordagem deliberativa do grupo australiano". *BIB*, nº 69, p.59-77, 1º sem. 2010.

MENEGUELLO, R. Partidos e tendências de comportamento: o cenário político de 1994. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática...

- MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
- MIGUEL, L. F. "Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política". *Revista de Sociologia e Política*, n° 25, p. 25-38, 2005.
- _____. "Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 84, p.353-364, 2011.
- NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- PARKINSON, J. "Legitimacy problems in deliberative democracy". *Political Studies*, vol. 51, p. 180-196, 2003.
- _____.; MANSBRIDGE, J. *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University, 2012.
- PINTO, C. R. J. "Espaços deliberativos e a questão da representação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n°54, p. 97-113, 2004.
- PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California, 1967.
- REIS, F. W. "As eleições e o problema institucional". *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 14, p. 164-210, 1977.
- ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial, 2009.
- SAWARD, M. "The representative claim". *Contemporary Political Theory*, n° 5, p. 297-318, 2006.
- _____. The wider canvas: representation and democracy in state and society. In: ALONSO, S. et al (ed.). *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2011, p. 74-95.
- SKINNER, Q. "Hobbes on representation". *European Journal of Philosophy*, vol. 13, n° 2, p. 155-184, 2005.
- 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.
- URBINATI, N. *Representative democracy*. Chicago: University of Chicago, 2006a.
- _____. "O que torna a representação democrática?" *Lua Nova*, vol. 67, p. 191-228, 2006b.
- _____. Representative democracy and its critics. In: ALONSO, S. et al (ed.). *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2011.
- _____. N.; WARREN, M. E. "The concept of representation in contemporary democratic theory". *Annual Review of Political Science*. n° 11, p. 387-412, 2008.
- VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- VIEIRA, M. B.; RUNCIMAN, D. *Representation*. Cambridge: Polity, 2008.
- WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades - política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- _____.; AVRITZER, L. "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil". *Comparative Politics*, vol. 36, n° 3, p. 291-312, Apr. 2004.
- YOUNG I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University, 2000.

Debora Rezende de Almeida - deborarezende.almeida@gmail.com

Submetido à publicação em setembro de 2012.
Aprovado para publicação em setembro de 2013.

Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta

Luis Felipe Miguel

Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília

Resumo: O artigo apresenta uma resposta ao texto “Teoria crítica e democracia deliberativa”, de Ricardo Fabrino Mendonça (*Opinião Pública*, vol. 19, nº 1). Em vez de analisar a fidelidade das atuais teorias democrático-deliberativas ao legado da Escola de Frankfurt, busca-se compreender o quanto elas mantêm do impulso emancipatório original. A avaliação é que a teoria deliberativa encontra-se presa a um *trade-off* entre uma normatividade abstrata, incapaz de uma intervenção efetiva na realidade, e a acomodação com as instituições e práticas das democracias liberais realmente existentes.

Palavras-chave: Democracia deliberativa; Teoria democrática; Teoria crítica

Abstract: The article presents a response to the text “Critical theory and deliberative democracy” by Ricardo Mendonça Fabrino (*Opinião Pública*, vol. 19, nº 1). Instead of analyzing the fidelity of current democratic-deliberative theories to the legacy of the Frankfurt School, it seeks to understand how much they retain from their original emancipatory impulse. The assessment is that the deliberative theory is tied to a trade-off between an abstract normativeness, incapable of effective intervention in reality, and the accommodation with the institutions and practices of really existing liberal democracies.

Keywords: Deliberative democracy; Democratic theory; Critical theory

No artigo “Teoria crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis”, Ricardo Fabrino Mendonça empreende uma discussão sobre a fidelidade da teoria democrática deliberativa às suas origens frankfurtianas, concluindo por uma resposta ambígua, escorada na multiplicidade e variedade de vertentes que hoje estão abrigadas sob o rótulo abrangente da “democracia deliberativa”¹. Logo no início, o artigo é apresentado como uma resposta a questões que eu havia formulado numa discussão com o autor, alguns anos atrás (MENDONÇA, 2013, p. 50). Trata-se, portanto, de uma oportunidade para que eu esclareça não apenas as divergências com as soluções apontadas por Mendonça, mas também as insuficiências que percebo no empreendimento da teoria deliberativa em geral.

Minha questão é apresentada, no artigo a que respondo aqui, como sendo uma preocupação com o desvanecimento do teor crítico da deliberação e sua acomodação ao liberalismo, o que corresponde bastante bem à posição que tenho desenvolvido nos últimos anos (MIGUEL, 2002; 2005; 2011; 2014a). No entanto, a resposta de Mendonça a interpreta de uma forma que não corresponde à minha intenção. Usei “crítico” não como referência a uma tendência particular de pensamento, a “teoria crítica”, nascida da Escola de Frankfurt, mas de maneira descritiva. Referia-me àquelas reflexões sobre o mundo social que não se acomodam à sua conformação atual; ao contrário, guardam o estranhamento em relação a ele², investigam os padrões de dominação presentes e, no mesmo movimento, identificam os espaços de resistência, efetivos ou latentes, e os horizontes de transformação em potencial.

Assim, a própria teoria crítica (frankfurtiana) pode ver questionada sua qualidade *crítica*, na medida em que bloqueia ou realiza de forma insatisfatória algum dos elementos presentes no entendimento descritivo do que é um pensamento crítico. Enquanto a abordagem que busca identificar a permanência da escola da teoria crítica nas vertentes atuais da democracia deliberativa tem um interesse escolástico, o caminho que escolho possui a relevância teórico-política que os próprios frankfurtianos de primeira geração, aliás, desejavam para seu trabalho. Está em jogo a capacidade desta corrente - a democracia deliberativa - para interpretar o mundo e orientar sua transformação em sentido emancipatório.

Nas páginas que se seguem, organizo meu argumento em três eixos, que correspondem às três partes em que se divide este artigo. O primeiro eixo aponta que a incorporação de outros padrões discursivos, além do argumento racional, nos “giros” mais recentes da teoria deliberativa *rebaixa fortemente seu ideal normativo, sem ser capaz de promover de fato a “inclusão” desejada*. O segundo eixo indica que *a incorporação lateral do conflito político nos modelos deliberativos não é suficiente para descaracterizar seu pré-maquiavelismo de origem*, uma vez que o conflito continua sendo visto como uma externalidade e que o problema da dominação não é enfrentado. O terceiro eixo trata do crescente institucionalismo da literatura deliberativa, que ignora que *estratégias disruptivas são*

¹ Agradeço a leitura prévia e as críticas e comentários de Flávia Biroli e de Regina Dalcastagnè a este artigo. Permaneço, é claro, como único responsável por seus defeitos.

² O estranhamento que é “um antídoto eficaz contra um risco a que todos nós estamos expostos: o de banalizar a realidade” (GINZBURG, 2001 [1998], p. 41).

frequentemente o meio mais eficaz de ação para os grupos em posição subalterna. A conclusão, por fim, sugere que a crescente acomodação da teoria democrática deliberativa dentro dos limites do ordenamento político liberal e concorrencial é coextensiva à redução dramática da voltagem crítica da elaboração teórica dos herdeiros mais reconhecidos da Escola de Frankfurt, sobretudo o Habermas de *Direito e democracia* em diante e Axel Honneth.

Discurso e exclusão

A primeira das três críticas às teorias deliberativas enfrentada no artigo de Mendonça é apresentada sob a fórmula “a deliberação reforça a ordem existente” (MENDONÇA, 2013, p. 53). Eu prefiro um enunciado mais moderado, mas mais preciso: a teoria deliberativa é cega aos obstáculos centrais à democratização da ordem existente. Com isso, a questão é deslocada dos efeitos de um fenômeno cuja existência empírica é contestável (a “deliberação” dos teóricos deliberacionistas) para o potencial explicativo de uma corrente de pensamento. Esse potencial, diz a crítica, é reduzido devido à insensibilidade às desigualdades centrais presentes no mundo social e aos mecanismos estruturais que garantem sua reprodução.

É uma crítica que brota já a partir das primeiras versões da democracia deliberativa e tem como focos tanto a compreensão da natureza das trocas linguísticas que a embasa quanto o modelo ideal de esfera pública que a orienta³. Começo pelo segundo destes focos. Em *Mudança estrutural da esfera pública*, que foi uma inspiração crucial para a geração inicial de teóricos democrático-deliberativos, Habermas (1984 [1962]) apresenta um relato edulcorado dos fluxos comunicativos na esfera pública burguesa setecentista e oitocentista, na qual imperaria a igualdade entre os interlocutores, todos colocados na situação similar de cidadãos privados com interesse em questões públicas. As exclusões de trabalhadores ou de mulheres não deixam de ser percebidas, mas são vistas como elementos contingentes - e não estruturantes desta esfera.

Naquela que foi talvez a abordagem crítica singular de maior impacto sobre a noção da esfera pública habermasiana, Nancy Fraser (1992) indicou como a esfera pública, a despeito de sua aparente neutralidade e universalidade, incorporava suposições burguesas e masculinistas. Ela constituiu-se como um espaço que os grupos em posição social subalterna não conseguiriam disputar. Com isso, a compreensão da esfera pública burguesa como imagem da “boa política” fica bem mais matizada. O esforço dos teóricos deliberacionistas - ao qual se soma o próprio Habermas (1997 [1992]), quando apresenta sua versão mais completa de uma teoria da democracia - é produzir um modelo mais poroso de esfera pública, capaz de abrigar os diferentes grupos, o que culminou na dissolução da ideia de uma esfera pública unificada e, mais recentemente, na noção de um “sistema deliberativo” plural, com múltiplos centros relativamente autônomos (MANSBRIDGE et al, 2012; FARIA, 2012).

A existência de uma multiplicidade de públicos, no entanto, apenas recoloca em outro patamar o problema das assimetrias no controle de recursos de poder. Pode ser que existam esferas

³ Ao longo deste artigo, salvo indicação em contrário, refiro-me às teorias democráticas deliberativas de inspiração habermasiana. São elas as mais influentes no debate internacional (e mais ainda no debate brasileiro) e também as privilegiadas no artigo de Mendonça.

públicas em todo canto, de bares a concertos de *rock*, como quer Habermas (1997 [1992], vol. 2, p. 107), ainda que, mais provavelmente, esta percepção implique no esvaziamento completo do conceito. Mas a questão continua sendo a capacidade diferenciada que os grupos têm de influenciar nos processos de tomada de decisão e na fixação das regras que regem a vida coletiva. Dito de outra forma, diferentes “esferas públicas” têm diferentes graus de efetividade e importa saber que grupos têm acesso a quais espaços.

Essa questão é especialmente grave, no caso de Habermas de *Direito e democracia*, por sua adesão ao modelo sociológico conservador de Bernhard Peters. Graças a ela, como mostrou Scheuerman (1999, p. 164), a distinção crítica entre públicos fortes e públicos fracos, herdada de Fraser, é sobreposta à distinção funcional entre o centro do sistema político, com capacidade decisória, e uma periferia de associações da sociedade civil e grupos de pressão, cuja influência é e deve ser sempre mediada. No mesmo processo, é abandonada a denúncia sobre a colonização do mundo-da-vida pelos operadores sistêmicos, central no impulso crítico de Habermas desde *Mudança estrutural até Teoria do agir comunicativo* (HABERMAS, 2003 [1981]). A ação comunicativa e o direito passam a ser vistos como garantidores da integração da sociedade, num modelo em que as tensões entre os diferentes tipos de racionalidade e entre as esferas sistêmica e do mundo-da-vida tornam-se bem mais brandas (ou mesmo desaparecem), dando lugar a uma perspectiva mais harmônica, de mera diversificação funcional (cf. Cook, 2001).

O resultado é uma percepção pouco distante das narrativas democráticas elitistas, em que a capacidade de influência das pessoas comuns está suficientemente garantida com a combinação entre pluralismo social e direito de voto e a expertise da minoria de tomadores efetivos de decisão deve ter espaço garantido para se efetivar. No modelo habermasiano, a opinião pública se transforma em “poder comunicativo” por meio das eleições e, no passo seguinte, em “poder administrativo” por meio da legislação (HABERMAS, 1997 [1992], vol. I, p. 189-90). Mesmo teóricos deliberativos percebem o quanto essa narrativa é incapaz de apreender a dinâmica real do processo político e o peso que as desigualdades sociais têm nela (DRYZEK, 2000, p. 25-6).

O passo complementar para garantir a inclusão de todos nos processos deliberativos, ao lado desta multiplicação de “públicos fracos”, foi o abrandamento ou mesmo a revogação da primazia concedida ao argumento racional, o que se relaciona ao primeiro foco de crítica que mencionei antes: a compreensão da natureza da linguagem. Habermas opera com um entendimento da linguagem como ferramenta emancipatória, cujo *telos* é sempre a obtenção do consenso, de uma forma em que seus elementos ilocucionários, capazes de promover uma comunicação interpessoal transparente, sempre são mais valorizados do que os perlocucionários (cf. Habermas, 1989 [1983]). É a aposta em uma “separação implausível do que são, de fato, elementos inextricavelmente entrelaçados numa interação linguística” (McNAY, 2008, p. 83).

Em concordância com esse entendimento sobre a linguagem, as versões iniciais da teoria democrática deliberativa privilegiam o argumento racional - movimento, aliás, para o qual convergem amplamente também os autores inspirados em Rawls (cf. Cohen, 1997). Se, nas trocas discursivas, apenas as *razões* são levadas em conta, as desigualdades de *status* entre os interlocutores deixam de exercer efeitos. Ao mesmo tempo, os interesses egoístas não têm como se manifestar, já que se

expressam na forma da vontade, não da razão. Com isso, o caminho para a obtenção de consensos legítimos ficaria desobstruído. A primazia da razão ocupa, assim, um lugar central na arquitetura do deliberacionismo de primeira geração.

No entanto, o modelo pressupõe que a capacidade de produção de “argumentos racionais” está igualmente distribuída entre os diversos grupos sociais, como se o argumento racional fosse uma derivação automática de uma razão humana universal e não o produto da adequação a determinados códigos. Integrantes dos grupos dominados têm, tipicamente, menor familiaridade com estes códigos e, portanto, a exigência de argumentação racional trabalha contra a atenção a seus discursos:

“Embora os deliberadores sempre decidam desconsiderar alguns argumentos, quando esta desconsideração é sistematicamente associada aos argumentos apresentados por quem nós já sabemos que está sistematicamente em desvantagem, nós deveríamos pelo menos reavaliar nossas suposições sobre o potencial democrático da deliberação. Ele não exige apenas igualdade de recursos e a garantia de igual oportunidade para articular argumentos persuasivos, mas também igualdade na “autoridade epistemológica”, na capacidade de despertar reconhecimento pelos seus argumentos” (SANDERS, 1997, p.349).

Em resposta a tais críticas, os teóricos da democracia deliberativa vão admitir a legitimidade de um crescente número de outras formas de expressão, ao lado do argumento racional. A saudação, a retórica, o testemunho ou mesmo a fofoca podem ser “deliberativos” (YOUNG, 2000; DRYZEK, 2000). É possível perguntar até que ponto estas fronteiras podem ser estabelecidas com tamanha clareza - onde começa a retórica e termina o argumento ou se razão e emoção são mesmo tão facilmente separáveis - e também se a questão principal não seria discutir a efetividade de diferentes modos de discursos nos embates políticos, em vez de fazer listagens daquilo que é bom e daquilo que é mau, baseadas num normativismo que não se preocupa em estabelecer conexões com o mundo real. Mas, para os propósitos da presente discussão, importa assinalar que a redução da centralidade do argumento racional fere de morte o projeto habermasiano original, condenando a pretensão de universalidade das trocas comunicativas que ele descreve (MCNAY, 2008, p. 97), sem com isso resolver o problema das exclusão e da desconsideração às vozes dos grupos subalternos.

As assimetrias entre grupos situados em diferentes posições do espaço social não se reduzem à posse dos instrumentos que permitem produzir algo que apareça, na esfera pública, como um “argumento racional”. Pesam, em primeiro lugar, as desigualdades materiais, que retiram dos grupos subalternos recursos necessários para a ação política (e a intervenção no debate), a começar pelo tempo livre. Os modelos deliberativos sempre operam “como se” tais desigualdades pudessem ser deixadas de lado. No entanto, são elas que apresentam os desafios centrais para a construção de uma ordem política que se aproxime da ideia de democracia como autonomia coletiva.

O peso destas desigualdades continua a se manifestar até mesmo nos modos dos discursos. Ao contrário do que estes modelos parecem indicar, os debates públicos não ocorrem no vácuo. Eles ocorrem em espaços sociais estruturados, capazes de impor ônus ou vantagens de acordo com a adequação a expectativas e/ou normas tácitas que, por sua vez, refletem as hierarquias vigentes.

Assim, o campo político exige o manejo de determinados modos de discurso, em detrimento da expressão dos dominados. Como observou Pierre Bourdieu, “a linguagem dominante [no campo político] destrói, ao desacreditá-lo, o discurso político espontâneo dos dominados: não lhes deixa outra opção que não o silêncio ou a *linguagem emprestada*, cuja lógica não é mais a do uso popular, sem ser a do uso culto, linguagem enquiçada, onde as ‘palavras elevadas’ estão presentes apenas para assinalar a dignidade da intenção expressiva e que, nada podendo transmitir de verdadeiro, de real, de ‘sentido’, priva quem fala da experiência mesma que julga exprimir” (BOURDIEU, 1979, p. 538; cf. tb. Miguel, 2014a, cap. 4).

De maneira mais ampla, é possível dizer que a crítica à racionalidade como parâmetro normativo não pode ter como limite o reconhecimento de outras formas de expressão. Seria necessário avançar na crítica às estruturas e divisões que reproduzem a lógica atual no acesso aos recursos expressivos e à valorização diferenciada de diferentes modos linguísticos e de raciocínio⁴.

O “giro” da democracia deliberativa, que permitiu a incorporação de formas discursivas para além do argumento racional, não chegou sequer a percorrer toda a crítica da sociolinguística aos privilégios concedidos à norma culta. Menos ainda a compreender o vínculo entre as hierarquias permanentemente atuantes, que concedem legitimidade variável aos diferentes padrões de fala, e o acesso a determinados espaços sociais. Vale lembrar da crítica de Bourdieu a Labov: não basta dizer que a fala dos guetos negros possui uma estrutura tão sofisticada quanto a que os estudantes de Harvard falam, sem lembrar que a linguagem destes últimos “abre todas as portas, notadamente as de Harvard, ao passo que as invenções linguísticas mais surpreendentes dos primeiros continuam totalmente desprovidas de valor no mercado escolar e em todas as outras situações sociais do mesmo tipo” (BOURDIEU, 1994, p. 232). Em suma, impõe-se a questão da eficácia diferenciada e *socialmente produzida* dos diferentes modos expressivos.

Os meios de comunicação de massa são outro espaço privilegiado do debate público em que há assimetrias marcantes quanto à possibilidade de acesso e de visibilização de posições políticas. O controle da mídia por grupos minoritários é um dos pontos de estrangulamento das democracias. Muito da pesquisa empírica sobre deliberação, hoje, foca a interação em fóruns da internet⁵, o que indica a adesão à crença, disseminada em certos círculos, de que as novas tecnologias teriam superado o problema do controle da informação. No entanto, por mais que a internet permita a formação de redes alternativas, os grandes veículos continuam provendo a esmagadora maioria das informações de que o público dispõe, controlam recursos de credibilidade que os colocam em posição vantajosa e continuam sendo, por isso, um ambiente central onde o debate público ocorre, sofrendo a influência de seus controladores.

O protagonismo concedido à internet tem também outra razão. Ele denota a aposta renitente do deliberacionismo naquilo que se poderia chamar de *mito do discurso incorpóreo*. Se, antes, a

⁴ Sou grato a Flávia Birolí por ter chamado minha atenção para este ponto.

⁵ Só no ambiente acadêmico brasileiro são dezenas ou mesmo centenas de trabalhos. Para exemplos significativos, ver Marques (2006), Sampaio, Maia e Marques (2010), Mendonça e Cal (2012), Mendonça e Pereira (2012) e Sampaio, Barros e Morais (2012).

exclusividade dada ao argumento racional alimentava a ilusão de que todos os elementos “externos” ao discurso, como a posição social ou os recursos controlados pelos falantes, seriam deixados de lado, agora é a aparente horizontalidade e mesmo o possível anonimato ou até impostura nas interações nas redes que propiciariam a dissociação entre fala e falante. No entanto, as marcas de classe, gênero e outras estão presentes na própria fala e ainda mais na escrita, operando permanentemente no sentido de diferenciar a recepção concedida às mensagens e atualizar as hierarquias sociais vigentes (BICKFORD, 1996).

O rebaixamento do ideal deliberativo não implicou numa ruptura efetiva com o irrealismo de muitas de suas premissas. Permanece uma compreensão idealizada das trocas linguísticas, que ignora como elas são estruturadas pelas hierarquias sociais, e a fantasia de que elas podem operar com as desigualdades colocadas “entre parênteses” - isto é, permanece de pé aquilo que motivava a crítica de Fraser (1992) ao conceito de esfera pública. Com isso, a teoria continua incapaz de assimilar de forma densa o peso destas desigualdades e da dominação social na dinâmica política e no funcionamento das instituições democráticas.

Conflito, dominação e subjetividade

A acomodação da deliberação às instituições existentes é a segunda das críticas contempladas por Mendonça (2013, p. 55). Vou discutir dois diferentes aspectos dela nesta e na próxima seção deste artigo⁶. De fato, cada vez mais parece que a deliberação não é uma alternativa, mas um elemento atuante no ordenamento político liberal. Já no *Direito e democracia*, de Habermas (1997 [1992]), a teoria deliberativa deixa de aparecer como uma contestação para se tornar uma justificação do liberalismo e da democracia concorrencial. As palavras de Seyla Benhabib são de clareza invejável: “A teoria da democracia deliberativa não é uma teoria em busca de prática; antes, é uma teoria que pretende elucidar, melhor do que outras, alguns aspectos da lógica das práticas democráticas existentes” (BENHABIB, 2007 [1994], p. 75).

A rigor, a própria democracia é cada vez mais dispensável ao modelo. Talvez Daniel A. Bell seja um autor atípico, com sua crença de que os regimes autoritários da Ásia são o melhor espaço para as práticas deliberativas, entre outros motivos graças ao “forte suporte social ao ‘elitismo político’ ou à ideia de que o poder político deve ser concedido a elites intelectuais e éticas” (BELL, 1999, p. 76). Mas é John Dryzek, nome central na corrente, de irrepreensíveis credenciais habermasianas e identificado, aliás, com suas franjas mais críticas, quem identifica a pujança dos mecanismos deliberativos na ditadura chinesa e chega a identificar um “caminho deliberativo para a democratização” naqueles países que “resistem à democracia” (*sic*) (DRYZEK, 2010, p. 16).

O veredito de Mendonça é que, “se, de fato, a tendência de alguns pesquisadores em aceitar a democracia existente evidencia uma perda do teor crítico, isso não é consequência imediata e

⁶ Não vou me deter na terceira crítica, o fato de que “a guinada empírica aproximou a abordagem deliberacionista da teoria tradicional” (MENDONÇA, 2013, p. 56), por julgar que, naquilo que ela possui de mais relevante, é uma derivação da segunda. A onda de estudos que buscam “medir” os graus de deliberação disto ou daquilo, à parte as simplificações de operacionalização e o fetichismo quantitativista, tem como pressuposto a aceitação do ordenamento institucional dado e o isolamento dos eventuais espaços deliberativos (muitas vezes, uma vez mais, na internet) das desigualdades sociais circundantes.

necessária da matriz teórica” deliberacionista (MENDONÇA, 2013, p. 60). A sentença é demasiado cuidadosa, falando em “alguns pesquisadores” para se referir a algo que é, seguramente, uma *démarche* amplamente majoritária na corrente. Tampouco é essencial discutir se foi uma “consequência inevitável” ou, ao contrário, o fruto de concessões e adaptações a pressões e incentivos que partiram, por exemplo, do próprio Estado, hoje consumidor prioritário de uma série de engenharias deliberativas que movimentam um mercado que não é desprezível⁷. O ponto é que tais desdobramentos *são coerentes* com aspectos que não são secundários do deliberacionismo inicial.

Minha hipótese, que no entanto ainda precisa ser investigada com maior profundidade, é que, para o deliberacionismo de origem, o principal obstáculo à acomodação com a ordem liberal não estava na vigência da dominação, mas na impossibilidade de alcançar o consenso. No momento em que as injunções do realismo motivaram o abandono do ideal de consenso, estava aberto o caminho para a aceitação do modelo liberal. Até porque a incorporação do conflito foi feita de uma forma tímida, que permanece bloqueando a compreensão do caráter antagônico das diferenças políticas centrais e passando ao largo da questão da dominação social.

O reconhecimento de que não é razoável pretender que as interações na arena política produzam consensos é o principal trunfo das teorias deliberativas recentes para demonstrar seu crescente realismo. Negociação, compromisso e barganha entraram no rol dos resultados “admissíveis”, uma alteração que James Bohman (1998) já apontava como a mais importante mudança no interior da corrente. O estatuto desses resultados, no entanto, permanece ambíguo. Sua admissibilidade transita como um tributo às falhas da natureza humana, à nossa incapacidade de obter de maneira sistemática o consenso genuíno - um pouco como, para Rawls [2005 [1993]], são os “limites da razão” que nos condenam ao pluralismo de doutrinas razoáveis.

O mais importante, porém, é que a incorporação do conflito - sempre como um elemento externo à natureza das trocas linguísticas - não inclui a *dominação*. Enquanto questão de fato, é indiscutível que barganhas e negociações são o resultado alcançado nas disputas políticas reais. Julgar que elas são normativamente admissíveis, porém, só é possível com a abstração das assimetrias que afetam os envolvidos na negociação, em termos dos recursos materiais e simbólicos que controlam. Uma barganha só é justa se aqueles que dela participam são igualmente capazes de proteger seus próprios interesses. E quando os agentes estão ligados por relações de dominação, o objetivo não pode ser a negociação justa, nem mesmo o consenso, mas sim a superação da própria dominação.

Sem entrar numa discussão conceitual minuciosa, que tomaria mais espaço do que aquele de que disponho no momento, é possível definir “dominação” como sendo a situação em que um agente define, unilateralmente e em seu próprio benefício, as circunstâncias em que outro agente se move, de maneira a perpetuar uma distribuição assimétrica das vantagens materiais e/ou simbólicas. Isso inclui os próprios processos de formação das preferências, pesadamente constrangidos pelo controle dos mecanismos de difusão das representações do mundo social.

⁷ Um autor secundário, James Fishkin, foi pioneiro ao registrar o que chamou de “Deliberative Polling™”, um empreendimento comercial-político-midiático-acadêmico. As primeiras experiências com o produto estão descritas em Fishkin (1997). Cabe assinalar que Mendonça não ignora, em seu artigo, a emergência deste mercado.

A teoria deliberativa tem como principal mérito romper com a visão liberal utilitarista de preferências fixas e “naturais”, mas falha ao não entender que as desigualdades na capacidade de influenciar a produção das preferências operam também nas esferas discursivas por ela louvadas. A privação material reduz o horizonte de expectativas; o acesso menor à informação limita a possibilidade de produção de alternativas; o controle dos veículos de difusão dos conteúdos expressivos molda valores e ambições. A crítica frankfurtiana à indústria cultural é um exemplo, a análise feminista sobre a produção da acomodação das mulheres aos papéis convencionais de gênero é outro. O salvo conduto concedido à barganha em nada altera essa situação.

Assim, ao incorporar uma visão do conflito que passa ao largo da dominação, o novo deliberacionismo recai na vala comum do pluralismo liberal, sem superar os limites que seu apego anterior ao consenso estabelecia. Daqui se chega a uma questão de fundo, vinculada à aposta persistente no potencial emancipador das trocas discursivas intersubjetivas. Em toda a teoria deliberativa, assim como nos desdobramentos recentes das teorias do reconhecimento de viés honnethiano, quaisquer relações de dominação (ou mesmo, em sentido amplo, de poder) são externas à formação dos sujeitos. Só partindo desse pressuposto é que se pode chegar à crença de que os acordos e consensos obtidos de forma voluntária são necessariamente legítimos e refletem, se não um interesse geral, ao menos o equilíbrio não enviesado entre os interesses existentes.

No entanto, a disjunção entre poder ou dominação e formação da subjetividade é insustentável. O caráter *produtivo* do poder se manifesta, em primeiro lugar, no estabelecimento dos sujeitos. Seja por meio do mecanismo da “interpelação” identificado por Althusser (1976), seja recorrendo às noções de *habitus* e violência simbólica, de Bourdieu (1980; 1997), seja ainda lançando mão da teoria feminista (MACKINNON, 1989), existem inúmeras vias para compreender porque as relações de dominação não são externas aos sujeitos⁸. Como observou uma autora simpática à corrente, mas que manteve com ela uma relação complexa, uma teoria democrática centrada na discussão precisa desenvolver entendimento sobre o funcionamento da ideologia (YOUNG, 2001, p.687). Sem admitir isso, o deliberacionismo se prende a uma compreensão abstrata, ingênua e sociologicamente indefensável das relações humanas. Mas, se o admitir, terá que rever de maneira profunda todo o seu edifício teórico.

Ação discursiva e ativismo

Assim, a teoria deliberativa é presa de uma percepção ilusória sobre a natureza das trocas discursivas intersubjetivas. Mas é presa também de uma hierarquização *a priori* da legitimidade das formas de ação política, que tem como consequência primordial o bloqueio de estratégias que se mostram, muitas vezes, eficazes para que os grupos dominados obtenham êxito em suas demandas. A “boa” política é aquela que se realiza exclusivamente por meios discursivos e busca alcançar, se não o consenso, pelo menos o acordo mais amplo. A aceitação cada vez mais incondicional da institucionalidade vigente, apontada antes, agrava a situação. A boa política, no final das contas, é aquela que, desenrolando-se em meio às instituições das democracias liberais, contribui para expandir

⁸ Esse é o ponto decisivo da crítica às teorias do reconhecimento, desenvolvido cuidadosamente por Lois McNay (2008).

seu caráter deliberativo. É este o horizonte normativo que subjaz à maior parte do deliberacionismo atual.

No entanto, as instituições não são neutras. Elas são, em si mesmas, produtos de processos históricos marcados pelas relações de dominação e tendem a funcionar como instrumentos da reprodução desta mesma dominação. Na reflexão política atual, muitas correntes que se desejam “críticas” - e não me refiro apenas ao deliberacionismo - tendem a aceitar a ideia de neutralidade do Estado ou, então, de que o Estado encontra-se “em disputa”⁹. A maior permeabilidade a certas demandas das classes populares ou a multiplicação de “arenas participativas” sustentaria esta percepção. No entanto, a capacidade que os grupos subalternos têm de se fazer ouvir em determinados espaços não implica em neutralidade do Estado. Ele pode ser levado, como efeito das próprias lutas políticas, a permitir “a presença das classes dominadas em seu seio, mas precisamente como classes dominadas” (POULANTZAS, 2013 [1978], p. 210).

O conceito de “seletividade das instituições”, presente nos escritos de Claus Offe dos anos 1970, é útil para entender esta dinâmica. Ele mostra que as instituições políticas possuem uma seletividade própria, correspondente aos interesses do processo de valorização do capital, o que se liga à dependência estrutural que os Estados capitalistas possuem em relação à acumulação privada. Assim, alguns tipos de interesses e de demandas são favorecidos, ao passo que outros encontram maior dificuldade para avançar (OFFE, 1984 [1972]).

A aceitação da institucionalidade dada como ambiente definitivo da disputa, só reformável a partir de seus próprios mecanismos, condena os grupos sociais dominados a travar a luta política em condições que lhes são, de partida, desfavoráveis. Mesmo quando aspectos das instituições políticas são fruto direto das demandas destes grupos, eles tendem a ser acomodados de uma maneira tal que reduz a efetividade das ações transformadoras. O sufrágio universal é um exemplo. Resultado de décadas de lutas de trabalhadores, mulheres e minorias étnicas, ele funciona, em grande medida, como meio de legitimação dos grupos dominantes, capazes de uma influência desproporcional nos resultados eleitorais por conta do controle de recursos materiais, simbólicos e comunicativos, além do próprio Estado.

Ao mesmo tempo, a concessão do direito de voto foi interpretada de maneira a deslegitimar permanentemente estratégias mais ofensivas, muitas vezes também mais eficazes, de manifestação política popular, pois expressão da vontade coletiva por meio eleitoral passou a vigorar como a forma por excelência da soberania coletiva (HIRSCHMAN, 1983 [1982], p. 121-6). Ademais, o modelo liberal de eleição, que convoca cada cidadão a participar como indivíduo isolado, beneficia a expressão de interesses individuais, em detrimento daqueles que precisam ser produzidos coletivamente, como é, em geral, o caso das demandas dos grupos dominados (OFFE e WIESENTHAL, 1984 [1980]).

Tanto quanto a permanência na institucionalidade, a primazia dada às trocas deliberativas age em desfavor dos grupos em posição subalterna. A exigência de consenso ou, ao menos, da obtenção de um compromisso aceitável por todos trabalha objetivamente no sentido da manutenção do

⁹ Discuti esta questão com maior vagar em outro artigo (MIGUEL, 2014b).

status quo, bloqueando a adoção de medidas transformadoras. Em um artigo importante, Iris Marion Young ressaltou a importância do ativismo político para a obtenção de direitos, a despeito do silêncio que a teoria em geral guarda sobre ele. Mas o ativismo não se confunde com a deliberação. Pelo contrário: movidos pelo sentimento de urgência, pela necessidade de superar injustiças e violências que afetam cotidianamente as vidas de inúmeras pessoas, os ativistas muitas vezes buscam *interromper* o processo de deliberação, clamando por providências imediatas (YOUNG, 2001, p. 673). Ao mesmo tempo, estão conscientes das maneiras pelas quais as desigualdades históricas estruturam os ambientes de deliberação (YOUNG, 2001, p. 682)¹⁰.

Para ser eficaz, o ativismo político precisa compreender os limites da institucionalidade vigente e se dispor a forçá-los. Há, aqui, uma compreensão do caráter *conflitivo* da política que vai muito além da sua incorporação, lateral e domesticada, por parte do novo deliberacionismo. As relações de antagonismo entre dominantes e dominados não se resolvem por consenso, nem por compromisso - o antagonismo é consequência lógica da própria dominação e, para ser superado, exige que ela também o seja.

Conclusão

Há tempos, em texto polêmico, Ian Shapiro (1999) decretou: “Chega de deliberação, política é sobre interesses e poder”. Na tentativa de responder a este desafio, a democracia deliberativa reduziu em boa medida suas apostas normativas. Mas o maior realismo alcançado não ficou isento de uma boa dose de acomodação com a ordem existente e de aceitação dos seus limites.

De fato, nos debates dentro da teoria política, a posição realista acaba sendo muitas vezes ocupada pelas perspectivas mais conservadoras. A admissão do caráter inerentemente conflitivo da política (e da centralidade, dentro dela, da disputa entre interesses antagônicos) acaba deslizando para uma abordagem desencantada ou mesmo cínica, em que a política é resumida às relações de força dadas, aceitas como se fossem estáticas. É o maquiavelismo raso e pernetado do *mainstream* da Ciência política - raso porque não conecta os conflitos políticos com as desigualdades sociais e deles nada vê além da disputa pelos cargos de poder; pernetado porque aceita de Maquiavel apenas a metade, aderindo ao mito de uma leitura normativamente vazia da política, sem perceber o quanto a obra do escritor florentino era marcada pelo reconhecimento do caráter indeterminado da luta política e pela preocupação com arranjos que reduzissem a dominação.

Empurrada por seus críticos, a democracia deliberativa rompeu com algumas de suas premissas fundadoras, mas não foi capaz de encontrar uma versão que combinasse um realismo sólido com uma recusa igualmente sólida à reificação do mundo existente. Pelo contrário, fica no meio do caminho em ambos os aspectos, fazendo uma aposta excessivamente otimista nas potencialidades emancipatórias da mesma institucionalidade que hoje reproduz as diferentes formas de dominação.

A produção de uma reflexão teórica que seja realista sem cair no conformismo certamente não é fácil. Esse foi (voltando aqui à questão que mobilizou o artigo de Mendonça) o projeto da primeira

¹⁰ Para uma resenha da literatura deliberacionista sob o ângulo dos imperativos do ativismo, ver Tavares (2012).

geração frankfurtiana. Mas não é o de seus continuadores. No Habermas maduro e em Axel Honneth, impera uma visão idealista da dinâmica social, que pouco elucida seus processos reais e que prima por desconectá-la das formas de dominação e exploração presentes na sociedade. O resultado é a crença de que as mudanças históricas podem ser causadas por “nada além do poder persuasivo - ou melhor, da incontroversibilidade - das razões morais” (HONNETH, 2003, p. 149). Em suma, a escola da “teoria crítica” perdeu seu fôlego crítico e é por isso que a manutenção da fidelidade a ela não implica na manutenção do caráter crítico, no sentido descritivo que aponte antes, em relação ao mundo social.

Creio que o declínio do impulso crítico está vinculado à adesão crescente ao ideal de neutralidade em relação aos interesses em disputa - com o que estas correntes se aproximam do liberalismo contemporâneo. A primazia original dada ao argumento racional tinha esta função, sobretudo na medida em que a razão sempre foi compreendida como um atributo humano universal, descolado das circunstâncias dos sujeitos que a exercem. O argumento racional, por consequência, deve ser neutro diante dos interesses concorrentes. A democracia deliberativa se estabelece igualmente como um conjunto de procedimentos a serem aplicados aos processos de decisão social, sem *parti pris* - isto é, são procedimentos neutros que levam a resultados legítimos sem beneficiar qualquer dos lados em conflito.

Em sua polêmica com as teorias dominantes da justiça, Iris Marion Young rechaçou a ideia de um padrão universal abstrato e observou que “justiça social significa a eliminação da dominação e da opressão institucionalizadas” (YOUNG, 1990, p. 16). Creio que é uma lição que pode ser generalizada. Uma teoria *crítica* não é uma teoria que busca a neutralidade em relação aos conflitos sociais, e sim que assume uma posição vinculada às lutas emancipatórias dos grupos dominados. É essa, mais do que qualquer outra, a característica que a separa das teorias tradicionais. E é essa posição que falta às teorias deliberativas.

É possível dizer que, desde a crise do marxismo, as teorias críticas, no sentido que estou atribuindo ao termo, não possuem um modelo de sociedade para apresentar como alternativa ao existente - já na seara da democracia deliberativa, pelo contrário, há uma quase infinidade de opções. No entanto, o impulso crítico permanece atuante na identificação daquilo contra o que se bate. Esta clareza está ausente do deliberacionismo atual, que, querendo superar seu utopismo de origem, acabou chegando a uma posição complacente com os regimes democráticos concorrenciais e se mostra incapaz de fundar uma ação política voltada à emancipação dos grupos sociais oprimidos.

Referências Bibliográficas

ALTHUSSER, L. *Idéologie et appareils idéologiques d'État* (notes pour une recherche). In: _____. *Positions*. Paris: Éditions Sociales, 1976.

BELL, D. A. Democratic deliberation: the problem of implementation. In: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative politics: essays on Democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, D.; MELO, R. S. (orgs.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007 [1994].

- BICKFORD, S. *The dissonance of democracy: listening, conflict, and citizenship*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- BOHMAN, J. "The coming age of deliberative democracy". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, nº 4, p. 400-425, 1998.
- BOURDIEU, P. *La distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Minuit, 1979.
- _____. *Le sens pratique*. Paris: Minuit, 1980.
- _____. *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*. Paris: Seuil, 1994.
- _____. *Méditations pascaliennes*. Paris: Seuil, 1997.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge (MA): The MIT Press, 1997.
- COOK, D. "The talking cure in Habermas's republic". *New Left Review*, segunda série, nº 12, p. 135-51, 2001.
- DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____. *Foundations and frontiers of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- FARIA, C. F. "Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa". *Lua Nova*, nº 87, p.63-81, 2012.
- FISHKIN, J. S. *The voice of the people: public opinion and democracy*. New Haven: Yale University Press, 1997.
- FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge (MA): The MIT Press, 1992.
- GINZBURG, C. *Olhos de madeira: nove reflexões sobre a distância*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001 [1998].
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1962].
- _____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989 [1983].
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 [1992].
- _____. *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vol. Madrid: Taurus, 2008 [1981].
- HIRSCHMAN, A. O. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983 [1982].
- HONNETH, A. Redistribution as recognition: a response to Nancy Fraser. In: FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso, 2003.
- MACKINNON, C. A. *Toward a feminist theory of the State*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1989.
- MANSBRIDGE, J. et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (eds.). *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- MARQUES, F. P. J. A. "Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil". *Opinião Pública*, vol. 12, nº 1, p. 164-187, 2006.
- McNAY, L. *Against recognition*. Cambridge: Polity, 2008.
- MENDONÇA, R. F. "Teoria crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 1, p. 49-64, 2013.
- _____.; CAL, D. G. "Quem pode falar no Facebook? O autocontrole em um grupo sobre o plebiscito acerca da divisão do Estado do Pará". *Revista Debates*, vol. 6, nº 3, p. 109-128, 2012.
- _____.; PEREIRA, M. A. "Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb". *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, nº 2, p. 109-158, 2012.
- MIGUEL, L. F. "As duas lógicas da ação comunicativa: democracia e deliberação no debate contemporâneo". *Teoria &*

MIGUEL , L. F. M. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta

Sociedade, nº 10, p. 104-143, 2002.

_____. "Teoria democrática atual: esboço de mapeamento". *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 59, p. 5-42, 2005.

_____. "Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy". *Lua Nova*, nº 84, p. 25-63, 2011.

_____. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014a.

_____. "Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu". *Novos Estudos Cebrap*, nº 98, no prelo, 2014b.

OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: _____. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1972].

_____.; WIESENTHAL, H. (1984 [1980]). Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1980].

POULANTZAS, N. *L'État, le pouvoir, le socialisme*. Paris: Le Prairies Ordinaires, 2013 [1978].

RAWLS, J. *Political liberalism*. Expanded edition. New York: Columbia University Press, 2005 [1993].

SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R.; MORAIS, R. "Como avaliar a deliberação *online*? Um mapeamento de critérios relevantes". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 2, p. 470-489, 2012.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. "Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 446-477, 2010.

SANDERS, L. "Against deliberation". *Political Theory*, vol. 25, nº 3, p. 347-376, 1997.

SCHEUERMAN, W. E. Between radicalism and resignation: democratic theory in Habermas's *Between facts and norms*. In: DEWS, P. (ed.). *Habermas: a critical reader*. Oxford: Blackwell, 1999.

SHAPIRO, I. Enough of deliberation: politics is about interests and power. In: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative politics: essays on Democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

TAVARES, F. M. M. "Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 9, p. 39-70, 2012.

YOUNG, I. M. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. "Activist challenges to deliberative democracy". *Political Theory*, vol. 29, nº 5, p. 670-690, 2001.

Luis Felipe Miguel · luisfelipemiguel@gmail.com

Recebido para publicação em outubro de 2013.

Aprovado para publicação em outubro de 2013.

O 'mau desempenho' de Lugo: gênero, religião e contramovimento na última destituição presidencial paraguaia

José Szwako

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Paraná
Núcleo Democracia e Ação Coletiva (CEBRAP)

Resumo: O artigo analisa o enredo de gênero subjacente ao julgamento político que, por meio da acusação de 'mau desempenho', tirou Fernando Lugo da Presidência do Paraguai. Para tanto, se utiliza originalmente da noção de contramovimento e se inspira nas críticas feministas à dicotomia público-privado. Após apresentar as reações imediatas à destituição de Lugo, o artigo aborda os 'escandalosos' casos de paternidade presidencial, bem como a atuação de organizações 'pró-vida' agrupadas ao redor de 'Queremos papá y mamá'. Sublinha-se, nos casos analisados, a articulação entre padrões de gênero e valores religiosos, moldada pela matriz bélico-nacionalista de seus defensores. Argumenta que, com efeito, um 'mau desempenho' moral contornou e completou o julgamento do ex-presidente paraguaio. É sugerida, ao fim, a entrada tanto do par movimento/contramovimento quanto dos atores religiosos, e de seus impactos institucionais, na agenda das análises de movimentos sociais.

Palavras-chave: contramovimento; gênero; impeachment; Fernando Lugo; ação coletiva

Abstract: This article examines the gender subtext underlying the political judgment that recently took Fernando Lugo of Paraguay's presidency. It departs from the original notion of countermovement and it is inspired by feminist critics of public-private dichotomy. After presenting the immediate reactions to the dismissal of Lugo, the article discusses the political usages of presidential paternity cases, and the performance of 'pro-life' groups of 'Queremos papá y mamá' countermovement. The analysis of these cases shows the relationship between patterns of gender and religious values. In a moral vein, this relationship shapes Lugo's 'poor performance' and completed the trial of former Paraguayan president. At the end, it is suggested the entry of both, the movement/ countermovement dynamics and the religious conservative actors in the social movements analysis.

Keywords: countermovement; religion; gender; impeachment; Fernando Lugo; collective action

SZWAKO, J. O 'mau desempenho' de Lugo: gênero, religião e contramovimento...

"O Paraguai tem que ser construído entre todos os setores: colorados e liberais, cerristas e olimpistas, católico e não-católico, com a união de todos os partidos políticos e os movimentos sociais."

"Nós podemos perder as eleições, mas a família e Deus jamais perderemos."

Federico Franco

Momentos de refundação e tensão do contrato social exigem falas eloquentes e altissonantes. Foi logo após receber o bastão do mandato paraguaio, em 22 de junho de 2012, que Federico Franco mui atento ao protocolo pedia o apoio e a 'união de todos os setores' do país. Quase dois anos antes, ao falar em defesa da família e de Deus, o então vice-presidente foi ovacionado por apenas um daqueles setores. No protesto de 2010, diante do político liberal e ao lado de figuras da hierarquia eclesiástica paraguaia, estavam cerca de três mil fiéis mobilizados pelo movimento 'Queremos papá y mamá'. As autodenominadas organizações 'pró-vida', líderes deste movimento, contaram com o apoio franquista para expressar em público sua preocupação (um tanto exagerada, veremos) com relação à lei do matrimônio entre pessoas do mesmo sexo, conquistada pouco tempo antes na vizinha Argentina.

O episódio que está entre os eventos de 2010 e 2012, e que também tirou Federico Franco da vice-Presidência do país, é o julgamento político de Fernando Lugo. Este artigo parte da atuação dos personagens e dos roteiros em disputa nessas duas e em outras cenas de mobilização para iluminar o enredo de gênero que permeia e estrutura a última substituição no topo do Executivo paraguaio. Tal enredo pode ser observado com base nas batalhas travadas entre concepções generificadas de mundo, concepções de família, 'normalidade', 'valores', dentre tantas outras. Mais que isso, porém, vamos argumentar que uma forma complexa e nacionalista de mediação entre padrões de gênero e moral religiosa serviu como a principal fonte não institucional de legitimação da queda de Lugo. Pois, enquanto o argumento do 'mau desempenho' foi a razão institucional levantada em julgamento - apenas parcialmente aceita pela cidadania paraguaia - para destituir aquele presidente, uma variação generificada e moralizada desse mesmo 'mau desempenho' operou no sentido de justificar e selar a despedida luguista.

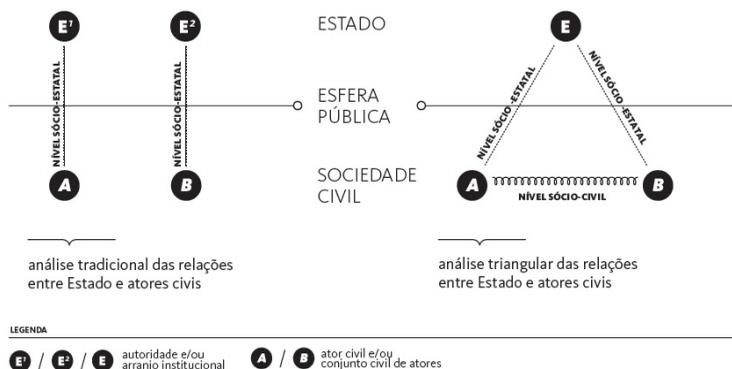
Para chegar a estas conclusões, duas matrizes teóricas informam nossa abordagem. Por um lado, parte-se do diálogo travado pelas teóricas feministas com a Ciência Política e, especificamente, com a teoria política contemporânea (*inter alia* Okin, 1989; Young, 1990). No debate brasileiro, esse diálogo é recente e suas reflexões envolvem a crítica de categorias adequadas para notar e ultrapassar as desigualdades vividas pelas mulheres em âmbito político-público (BIROLI E MIGUEL, 2012; SZWAKO e ADELMAN, 2010). Para os fins da análise do caso de Lugo, parte-se de um insight feminista fundamental: os mundos privado e público apenas ideológica e forçosamente correspondem a feminino e masculino, e, mais ainda, eles não estão desligados nem são opostos (PATEMAN, 1993); ao contrário, privado e público se formam e se informam por uma miríade de conexões e modos de difícil apreensão, mas cujo exemplo da análise da destituição presidencial paraguaia pode, com efeito, deslindar.

Nossa segunda chave de inspiração teórica é uma Sociologia das formas de mobilização e protesto de atores não institucionais *em relação com* autoridades institucionais (GOLDSTONE, 2003; TILLY e TARROW, 2007; TARROW, 2009). Distinguida por sua ênfase nas interações com a *polity* e pelo uso de

categorias voltadas para a análise da chamada ‘política do confronto’ ou ‘contestatória’, essa embocadura vem sendo, recentemente, incorporada ao debate brasileiro a respeito dos movimentos sociais¹. Tal incorporação parece render heurísticamente e tende a assumir vários sentidos. Enquanto parte da bibliografia especializada já considerava centralmente as trajetórias e articulações travadas entre sociedade civil e Estado (Cf. Dagnino et al, 2006), outra parte vem se beneficiando do diálogo com essa matriz anglossaxã para explorar âmbitos e modalidades de interação sócio-estatal além e aquém da contestação, sem necessariamente suprimi-la, como estratégia civil de influência (p.e., Abers et al, 2011).

Para os fins deste artigo, vamos nos ater à raiz interacionista dessa matriz anglossaxã, destacando um conjunto de formas, não necessariamente violentas, de aproximação e de interação entre atores sociais e autoridades paraguaias. No entanto, à diferença da tendência no debate brasileiro, recorreremos a uma noção negligenciada por este debate, qual seja, a noção de contramovimento. De modo genérico, um contramovimento pode ser entendido “como redes de pessoas e organizações que compartilham muitos objetos de preocupação com o movimento social ao qual elas se opõem” (MEYER E STAGGENBORG, 1996, p.1632). Caso adequado de contramobilização é o protesto no qual foi ovacionada a defesa franquista da ‘família’ e de ‘Deus’, organizado por ‘Queremos papá y mamá’. Neste caso, as organizações ‘pró-vida’ à frente daquele evento parecem compartilhar com parte do movimento LGBTI paraguaio um objeto de preocupação: o matrimônio e sua ampliação jurídica somente para pessoas de sexos distintos, ou para além delas. Do ponto de vista teórico, a incorporação do contramovimento mantém aquela ênfase interacionista ao mesmo tempo em que a desloca, levando a uma análise triangular da ação coletiva - tal com sugere a Figura 1. A partir desse deslocamento, junto às interações sócio-estatais, emerge um nível de análise propriamente sócio-civil, no qual importam disputas, reciprocidades e propriedades operantes entre grupos advindos da sociedade civil alinhados, de parte a parte, com autoridades ou realidades institucionais.

Figura 1
Esquema sintético das análises (tradicional e triangular) das relações Estado/atores civis



¹ Veja-se, por exemplo, os dossiês ‘Dinâmicas da Ação Coletiva’ (2011) e ‘Movimentos sociais e ação coletiva’ (2010) publicados, respectivamente, em *Sociologias* e na *Revista Brasileira de Ciência Política*.

Antes de passar aos episódios nos quais é possível ver a reação católica civilmente organizada em defesa de um ideal de 'família paraguaia', vamos observar o contexto no qual se deu a destituição de Fernando Lugo e seus efeitos imediatos sobre frações da sociedade civil, bem como sobre a opinião pública paraguaia. Tendo a figura acima em mente, a observação das reações civis à mudança institucional será útil adiante por duas razões complementares: elas dão acesso às matrizes discursivas que informam a *performance* de atores tanto civis quanto políticos; e, além disso, elas permitem ver o alcance explicativo contido em uma análise centrada no par movimento/contramovimento, isto é, no jogo das oposições sócio-civis alavancado, neste caso, pelo impeachment de Lugo.

Reações à queda de Lugo: 'Paraguay resiste' e 'Paraguay es soberano'

Controversa, a queda de Lugo tem raízes e razões múltiplas e que tendem a se reforçar mutuamente. Dentre outras raízes estão: o isolamento do Executivo e seu baixíssimo nível de apoio parlamentar, expressos nas votações derradeiras em ambas as Casas parlamentares; um desenho eleitoral fechado com efeitos oligárquicos, contra o qual partes da sociedade civil vinham se posicionando, mas defendido pela Câmara de Deputados; o fomento discreto por parte do governo Lugo de ações que supostamente colocariam em risco o interesse da parte predominante no embate entre corporações de capital internacional e atores locais campesinos, em disputa por terra e pelo seu uso adequado no que tange à segurança alimentar e ambiental; e, uma política de alcance limitado relativamente ao combate de grupos paramilitares, em relação aos quais a figura presidencial foi midiática e repetidamente associada.

Se estes fatores já davam os contornos e tensões da política paraguaia, a gota d'água para deflagrar a crise institucional foi o chamado 'caso de Curuguay'. Neste episódio, o confronto entre policiais e '*carperos*', nome dado a uma fração dos sem-terra paraguaios, teve como resultado a morte de 17 envolvidos e serviu de estopim para o impeachment. O caso de Curuguay encarna o presente e o passado das disputas por terra e sua desigual e ilegal distribuição no país, pois o próprio terreno onde se deu a trágica contenda pertence ao grupo empresarial de um ex-senador, cuja aquisição se deu nos moldes herdados do autoritarismo stronista². Seja desde a institucionalidade ou de fora do Paraguai, não faltam versões e farpas para acusar quem é o responsável pelo massacre: enquanto alguns falam de 'narcocoloradismo', de 'encenação' e 'armação' contra o Lugo, outros acusam o ex-presidente de defender os sem-terra e de não 'reagir à altura' do episódio.

Disparado o estopim, e após uma estratégica aliança entre liberais e colorados, a ideia de 'falta de segurança' deu o tom das acusações formalizadas no julgamento político desenrolado e concluído exatamente uma semana após o ocorrido em Curuguay. Entre as cinco acusações dirigidas ao ex-presidente estavam: *i*) a politização das Forças Armadas, em um evento de 2009 no qual a 'luta de classes' teria sido 'instigada' (p.2); *ii*) a aprovação por parte de Lugo do Protocolo de Ushuaia II que, por prever sanções aos e dos países do MERCOSUL em casos de ruptura democrática, constituiria *ipsis litteris* 'um ATENTADO CONTRA A SOBERANIA da República do Paraguai' (p.5); *iii*) a 'crescente insegurança' vivida devido, dentre outros fatores, ao grupo paramilitar *Ejército del Pueblo Paraguayo*, bem como à 'conduta complacente do Presidente' (p.3); *iv*) o 'caso Ñacunday', menos violento, porém

² Veja-se, especificamente sobre a propriedade em questão, 'Adjudicaciones a personas no beneficiarias' (COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA, 2008, p.31).

análogo ao v) ‘caso de Curuguaty’ que “demonstrou (...) a patente inoperância, negligência, inaptidão e improvisação deste governo liderado pelo Presidente Fernando Lugo, que merece a acusação da Câmara de Deputados por mau desempenho de suas funções frente à Câmara de Senadores” (PARAGUAY, 2012, p.6) (Grifo no original).

Se a ideia de ‘insegurança’ permeou parte das acusações dirigidas ao ex-presidente, a expressão ‘mau desempenho’ operou como forte sintetizador de todas elas. ‘O mau desempenho de Lugo cansou os paraguaios’ - este é o título do editorial de um dos maiores jornais de Assunção dois dias após a destituição presidencial (ABC COLOR, 2012). Merecida ou não, essa acusação foi feita pelos parlamentares paraguaios sem fundamentação substantiva, pois “todas as [cinco] causas mencionadas são de público conhecimento, motivo pelo qual não precisam ser provadas, conforme ordenamento jurídico vigente” (PARAGUAY, 2012, p.8)³. Sem provas contra as quais pudesse se opor e sequer prazo minimamente razoável, a defesa não impediu a destituição presidencial transcorrida sem recurso a forças e meios extrainstitucionais, isto é, transcorrida mais ou menos dentro das regras democráticas e através delas, sobretudo.

O impeachment presidencial cindiu a opinião pública paraguaia. Um dia antes da queda de Lugo, pesquisa realizada por organizações civis mostrava ‘67% da cidadania contra o julgamento político’⁴. Passado quase um mês, o revezamento não-eleitoral contava com 56% de aprovação e 41% de reprovação, de acordo com outra pesquisa de opinião⁵. Ao contrário da conclusão jornalística daí derivada, segundo a qual ‘a maioria confere legitimidade à recente mudança política’⁶, esses dados permitem inferir, no máximo, que o julgamento político e sua decisão final polarizaram a opinião no país. Como veremos, uma parte da sociedade paraguaia reagiu à destituição no sentido de se opor a ela, rotulando-a de ‘golpe’, enquanto outra parte endossa aquilo que vê apenas como um processo regular cujo desenlace foi a queda de Lugo.

De modo interessante, a aparência legal emprestada ao processo tende a operar como uma robusta fonte de legitimação para estes últimos, ‘cansados do desempenho’ luguista. No conjunto das tomadas públicas de posição que elogiam a posse do governo franquista e o resultado do impeachment, o recurso à dimensão legal-institucional do processo é central. “No Paraguai não houve nenhuma ruptura da ordem constitucional” (ABC COLOR, 2012) - difundida para muito além das fronteiras paraguaias⁷, essa assertiva diz, em negativo, que ‘tudo ocorreu dentro das regras’. Mais que isso, segundo essa perspectiva, o cenário pós-impeachment seria de ‘calma’:

³ Não é nosso propósito aqui entrar nos meandros e embates jurídicos a respeito da necessidade e da falta das provas contra o ex-presidente. Basta notar que a tentativa de defesa apresentada pelos advogados de Fernando Lugo contesta expressamente a ideia de que o ‘ordenamento jurídico’ permitiria prescindir do recurso a tais provas.

⁴ Cf. Méndez Pereira, 2012.

⁵ Cf. Aquino, 2012.

⁶ *Idem*.

⁷ Veja-se, por exemplo, isto: “Lugo foi afastado do governo, nos estritos termos da Constituição, por mau desempenho. É de se lembrar que o Parlamento tem representantes da totalidade da nação (situação e oposição). O Executivo, só da maioria (situação). Tanto foi tranquilo o processo de afastamento no Paraguai que não existiram manifestações de expressão em defesa do ex-presidente. As Forças Armadas nem precisaram enviar contingentes à rua, e Lugo continuou com toda a liberdade para expressar as suas opiniões e até para montar um governo na sombra. Processo digno das grandes democracias parlamentares” (MARTINS, 2012) (Grifos meus).

"[e]m virtude do artigo 225 da Constituição Nacional, o presidente foi submetido a julgamento político. Ele se submeteu ao mesmo, segundo declarou desde o início, 'com todas as suas consequências'. Nessa mesma tessitura, acatou seu resultado.

As Forças Armadas respeitaram o processo civil e, como corresponde, aceitaram a sentença das instituições administradas por suas autoridades legítimas. O país está em calma e o novo presidente da República conta com o apoio amplo e majoritário dos partidos políticos. Onde, então, está a quebra, a ruptura ou a ameaça à democracia?" (ABC COLOR, 2012).

À diferença do que sugerem essa e outras opiniões, no entanto, o Paraguai pós-impeachment não ficou 'em calma', como se a população paraguaia em sua maioria ou totalidade tivesse aceitado sem mais tal processo. A destituição de Lugo gerou duas reações, duas correntes ou grupos abrangentes que seguem o tom daquela polarização na opinião e se diferenciam a partir das autodenominações '*Paraguay resiste*' e '*Paraguay es soberano*', contra a destituição presidencial e a favor dela, respectivamente.

Partes significativas de atores seja da sociedade civil ou do sistema político paraguaio vêm 'resistindo' ao governo de Federico Franco, de modo a questionar sua legitimidade. Para estes atores, a queda de Fernando Lugo tem apenas um nome com vários predicados: 'golpe', 'golpe parlamentar', 'golpe constitucional', 'golpe branco'... Ainda que tenham sítio próprio na internet⁸, as vozes da 'resistência cidadã', como também se intitulam, não conformam uma articuladora formalizada; estão, antes, agrupadas para trazer a público sua perspectiva sobre a destituição presidencial. "Denunciamos que no Paraguai estamos atravessando um dos momentos mais duros da construção democrática", diz em nota a Coordenação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais e Indígenas (CONAMURI), rede componente dessa opinião e que segue: "devido ao Golpe de Estado Parlamentar realizado de forma altamente irregular e carente de argumentos, no qual foram violados todos os prazos processuais e as garantias constitucionais básicas de defesa do presidente Fernando Lugo"⁹.

Embora a composição interna da 'resistência' seja bastante múltipla, do mesmo modo que é heterogênea a proximidade ou distância de seus atores em relação ao governo de Lugo, é possível fazer um perfil que os atravessa e alinha: se trata fundamentalmente de pessoas, redes e organizações mobilizadas muito antes do processo por elas chamado de 'golpe'. Um dia após o impeachment, parte desses atores - associações e partidos de esquerda e centro-esquerda agrupados na chamada 'Frente Guasú', base não parlamentar de apoio a Lugo - conformou a chamada 'Frente Nacional por la Defensa de la Democracia'. Esta última 'frente' é não apenas a face mais partidarizada de 'Paraguay resiste' como, devido a seu alcance nacional, aquela que conta com mais recursos organizacionais e humanos para fomentar protestos de rua 'antigolpe', sustentados intermitentemente e transcorridos por departamentos e cidades de todo o país.

Episódio marcante e aglutinador na formação desta reação foi a tentativa de fechamento da televisão pública por parte do governo recém-empossado. Localizado no centro da capital paraguaia, o edifício do canal teve suas frente e adjacências ocupadas por militantes de diversos movimentos em oposição às forças governistas, de modo a atrair grupos de jovens, ligados ou não a organizações, e a se

⁸ Veja-se: <<http://paraguayresiste.com>>.

⁹ Cf. Conamuri (2012).

tornar inicialmente o ‘foco da resistência’ (ESTIGARRIBIA, 2012, p.19). A modalidade básica de ação das pessoas ali reunidas foi o chamado ‘micrófono abierto’, nome copiado de um programa de debate da televisão estatal. Através do ‘micrófono’, os grupos e indivíduos reforçavam laços com suas palavras de ordem, posicionando-se pública e ‘pacificamente’ em oposição ao ‘golpe’. Entre os momentos de fala, formas artístico-culturais de expressão, tais como teatro, música, intervenção poética, dentre outras, tiveram vez no conjunto dessa mobilização que durou ao redor de uma semana. De modo interessante, estes modos alternativos de expressão ‘antigolpe’ se alastraram posteriormente ao episódio institucional sob a forma de festivais de música e cinema, peças de teatro, rodas de debate e tertúlias na grande Assunção.

Se ‘resistência’ é o termo que engloba e dá uma identidade plástica aos grupos contrários à substituição presidencial, ‘pacífico’ é o tom de sua reação. Os protestos contra o governo de Federico Franco tiveram majoritariamente caráter notadamente não violento, evidenciado pela ausência de embates abertos e mortais entre policiais e manifestantes. Isso não significa que tais interações, em nível micro, estejam desprovidas de altas doses e episódios de tensão, rapidamente remediados pelos próprios manifestantes que se recordam da natureza pacífica de seus meios de protesto¹⁰. Junto da feição artístico-cultural das práticas da ‘resistência cidadã’, sua natureza não conflituosa talvez seja a razão pela qual vários analistas, paraguaios ou não, acreditam que o Paraguai pós-impeachment é uma calmaria só - e que, portanto, não haveria questionamentos sobre a destituição presidencial. O próprio Fernando Lugo, ao acatar a decisão do Congresso, pediu a seus apoiadores que fizessem ‘protestos pacíficos’. Ainda que tal demanda tenha algum peso na orientação das manifestações, fator relevante na disposição não violenta dos militantes ‘antigolpe’ pode estar na relativamente recente e dolorosa memória que boa parte desses mesmos militantes guarda do ciclo de protestos do ‘Março paraguaio’¹¹, cujo saldo foi um presidente deposto e oito manifestantes mortos. Além disso, observando-se a parte estatal das interações entre ‘resistência’ e forças repressivas, é possível notar que o registro interativo de ‘pacificidade’ interessa também a estas últimas, pois, para o governo de fato, seria demasiado alto o preço pago por uma eventual fatalidade, que poderia colocar em jogo sua já questionada legitimidade ou, mesmo, colocar em risco o contrato social paraguaio, tal como ocorreu no ciclo do ‘Março’ de 1999.

Em sentido oposto ao da ‘resistência’, o grupo ‘Paraguay es soberano’ defende a legitimidade do governo de Federico Franco. Sua conformação primeira se deu com a abertura de espaços na internet¹², nos quais se mobilizou um grupo inicialmente restrito de cidadãos ‘indignados com as notícias transmitidas em nível internacional’, segundo a fala de sua principal porta-voz. O adjetivo ‘soberano’ aí significa um rechaço das primeiras respostas internacionais, em especial aquelas de Argentina e Venezuela, de não-reconhecimento da posse de Franco. Direcionado contra ‘estranhos’, o apoio ao governo franquista utiliza como seu lema o primeiro artigo da carta de independência do país: *“La República del Paraguay en el Río de la Plata es para siempre de hecho y de derecho una nación libre e independiente de todo poder extraño”*.

¹⁰ Veja-se, por exemplo, os chamados ‘escraches’ que consistem em materiais nos quais partidos ou figuras políticas ligadas ao novo governo são ridicularizados; ver em: <<http://www.sinmiedoapensar.net/news/escraches-no-violentos/>>.

¹¹ Cf. Szwako (2012a).

¹² Veja-se: <<http://paraguaysoberano.org/>> e, para o depoimento que descreve a gênese e marca a ampliação do alcance desta corrente: <<http://www.youtube.com/watch?v=9M3C3h144FM>>.

Do ponto de vista de sua composição interna, o perfil desta corrente parece eminentemente urbano e, embora conte com importantes figuras da direita partidária entre seus fundadores, reivindica para si um desligamento em relação aos partidos. “‘Paraguai es soberano’ é uma página sem bandeira política, sem fins lucrativos; criado única e exclusivamente para demonstrar que o Paraguai é livre, independente e que [nós] cidadãos estamos dispostos a lutar por nossa soberania”. Em sua definição daquilo que esperam do país, são destacados termos como ‘governabilidade’, ‘emprego’, ‘mobilidade social’, ‘equidade social’, ‘honestidade’, ‘Estado estratégico, promotor e eficiente’.

Afins àquela acusação de que a cláusula democrática do MERCOSUL representa um atentado à soberania paraguaia, estes cidadãos são, em grande medida, os que estavam ‘cansados’ do desempenho luguista. Vários traços das acusações levantadas em julgamento contra Lugo permeiam as páginas de ‘Paraguai es soberano’, bem como os comentários de seus seguidores. Esses mesmos traços ficaram sintetizados no inflamado depoimento dado pela principal porta-voz dessa corrente que, em uma semana, atraiu quase 50.000 apoiadores. A citação é longa, mas vale a pena:

"[Eu] estava muito indignada com o que estava acontecendo e com as notícias transmitidas em nível internacional. Foi grande a minha surpresa quando vi que, em três horas, éramos mais de cinco mil pessoas entrando nesses sites.

(...) [A]s vozes de silêncio, [as vozes] das redes sociais, estão gritando, estão aclamando, estão muito ofendidos, e querendo demonstrar ao mundo o que realmente aconteceu no Paraguai. Que não venham querer nos dizer o contrário.

(...) Minha presença [na *Plaza de Armas*] (...) é para te mandar uma mensagem, Fernando Lugo. Tenho isso atravessado na garganta desde 2008. (...) Teu problema foi... Quando você jurou perante a Bíblia, assumiu a condução deste país e prometeu ser um bom governante para este povo, você não cumpriu a sua promessa. Hoje eu venho te processar – Deus, a pátria e o povo vão te processar. Eu venho te processar, pois você se matou de dar risada, do teu povo, da tua igreja, do teu Deus, do teu país! Quem você achou que é, Fernando Lugo? Que merda você foi, para nos fazer isso? Para nos fazer passar o ridículo, não podíamos mais pisar em outro país, porque nos diziam: ‘ah, esse país que tem como governante um ex-bispo que engravidou meio país’.

(...) Deixe de nos fazer passar este martírio. Saia do poder, se alije. Vai com as tuas mulheres, vai para o campo, para onde quer que seja.

(...) Deixe-nos em paz. Queremos, por favor, trabalhar; queremos viver e produzir com tranquilidade. Queremos que o último campesino, o último policial possa sair e ir ao interior do país com segurança. Você [Lugo] nos tirou tudo, nos tirou a dignidade.

(...) Hoje aqui na praça não tem ninguém por sua culpa, [nós] os paraguaios temos medo. Por tua culpa, foram assassinados e massacrados esses paraguaios.

(...) Não te reconhecemos mais como Presidente da República. Nós te demos a condução da [seleção de futebol] *albirroja*. Você foi nosso capitão e nos traiu.

(...) No primeiro ano de governo, te demos cartão amarelo (...). O povo tinha uma esperança em um bispo com todos os discursos e preceitos, e você foi o diabo para este

país. É mais, Fernando Lugo, e que o mundo inteiro saiba, aqui não houve ruptura, aqui te demos cartão vermelho, te expulsamos do jogo”.

Com eloquência e apelo inegáveis, apenas interrompida por calorosos aplausos e gritos ‘*fuera Lugo*’, esta mensagem ao ex-presidente veicula os elementos e argumentos que estiveram na base da destituição presidencial. Enquanto a ideia de ‘insegurança’ e o episódio de Curuguaty se expressam no ‘medo’ e em uma compaixão com policiais e campesinos, o ‘mau desempenho’ de Lugo estrutura toda a fala: a despeito de sua ‘promessa’, ele não foi ‘um bom governante’; para esse público ‘indignado’, Lugo falhou, ele foi o ‘diabo’, tendo merecido e levado ‘cartão vermelho’. E, ao contrário do que pode parecer, essa ‘expulsão’ se deu ‘sem ruptura’, quer dizer, dentro das regras ou quase. Disso dá prova outro intelectual nutrido em linguagem autorizada, compartilhado pelos apoiadores ativos do governo franquista: “uma das primeiras tarefas imperativas do novo Governo [sic] é fazer com que a sociedade internacional note que o processo político que vive o Paraguai não é resultado de um Golpe de Estado Institucional”¹³.

Em que pesem as metáforas futebolísticas, bem como os pressupostos e valores de classe que permeiam a fala da fundadora de ‘Paraguay es soberano’, é sobre as representações e convenções tanto de gênero quanto religiosas de seu depoimento que nos debruçaremos mais adiante. Por ora, concluindo este tópico, vamos notar o jogo de acusações e apropriações entre ambas as reações que dá forma a uma dinâmica típica de movimento/contramovimento.

Sobre aqueles que ‘resistem’ à nova administração governamental tem recaído a pecha de ‘luguistas’. Contra essa acusação, parte deles afirma que é mais amplo o *quid* da questão, pois eles estão, não ‘em defesa de Lugo’, mas do processo democrático paraguaio - o mesmo que, segundo os ‘soberanistas’, não teria sido maculado. A estes últimos, por meio de uma foto na qual se vê um avião fumigando uma plantação, é dirigida a pergunta: ‘Isto é soberania?’. Outros materiais de ‘escraches’ não violentos dizem que ‘não há soberania sem democracia’ e ‘não há paz sem justiça’. Embora acuse seus adversários de ‘golpistas’ e ‘fascistas’, rótulos nos quais entram tanto figuras políticas quanto seus apoiadores, a fração ‘resistente’ dirige suas formas de difamação centralmente contra o novo presidente: ‘Fraudérico’, ‘Florérico’ e ‘presidentrucho’ são algumas provocações a Franco.

Já a reação dos indivíduos ligados a ‘Paraguay es soberano’ encontra sua principal fonte de inspiração nos atores internacionais e em suas ações. Exemplo disso foi a postura adotada pelos países vizinhos, interpretada em registro nacionalista pela fração ‘soberanista’ da opinião paraguaia. Em tal registro, ao sancionar parcialmente o país via MERCOSUL, externamente uma ‘tríplice aliança’ violentaria o Paraguai e o direito do ‘povo a utilizar democraticamente sua Constituição’¹⁴, enquanto internamente aqueles opostos ao novo governo encarnariam os ‘legionários do século XXI’¹⁵, porque supostamente ‘traem a pátria’ tal como no grande conflito do XIX.

O tom dessa reação foi acirrado ainda mais com a entrada parcial da Venezuela no bloco regional. Frente às tomadas internacionais de decisão, um acervo de práticas e expressões herdadas do autoritarismo stronista voltou não somente ao debate público, mas também às ações governamentais.

¹³ Veja-se: <<http://www.noticiasclac.com/lugo-conto-con-el-debido-proceso-segun-jurista>>.

¹⁴ Veja-se: <<http://www.lanacion.com.py/articulo/77774-volvio-la-triple-alianza.html>>.

¹⁵ Veja-se: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/los-legionarios-del-siglo-xxi-426353>>.

SZWAKO, J. O 'mau desempenho' de Lugo: gênero, religião e contramovimento...

Os grupos e indivíduos 'antigolpe' são minados por categorias anticomunistas, sendo chamados de 'párias', 'esquerdistas', 'socialistas do século XX' e 'marxistas bolivarianos'. Ao passo que uma inquisição nacionalista é encetada por iniciativas institucionais como tirar de ruas e praças o busto de Simon Bolívar, perseguir os parques congressistas pró-Lugo e convocar desfiles à la Stroessner por um 'Paraguai livre, independente e soberano'¹⁶.

Dada a polarização pela qual passou a opinião pública pós-impeachment, esses ataques e contra-ataques não surpreendem, mas permitem notar o traço básico do par mobilização/contramobilização, qual seja, o compartilhamento de um, ou mais de um, 'objeto de preocupação' - a destituição de Fernando Lugo. Mas este objeto de tematização não é a única coisa partilhada entre 'soberanistas' e 'resistentes'. Subjacente à troca de acusações e (supostas) difamações, opera também uma apropriação das táticas de expressão empregadas pelas partes. Exemplo dessa apropriação girou ao redor do chamado 'micrófono abierto'. Embora tenha marcado a aglutinação inicial da 'resistencia ciudadana', o 'micrófono' foi rapidamente incorporado pelos apoiadores do novo governo, tendo servido de suporte técnico para a vocalização daquela mensagem 'indignada' dirigida ao ex-presidente. Essa mesma lógica de apropriação se dá com relação ao tom dos protestos, pois mesmo a fração da opinião que não teve, como não tem, de encarar a potência destrutiva das tensões frente a forças repressivas, passou a convocar mobilizações 'pacíficas'. Por fim, lógica análoga ocorre com aqueles modos artístico-culturais de mobilização que, inicialmente de um lado da disputa, são ressignificados por eventos como o 'Festival' e a 'Jornada familiar pela paz e pela soberania'. Via apropriação, quer dizer, não necessariamente de forma original, 'soberanistas' e 'resistentes' dividem também modalidades de expressão pública através das quais tentam convencer, com sinais opostos, partes do público cívico paraguaio e da opinião internacional a respeito do 'que realmente aconteceu no Paraguai'.

Esses dados acerca das respostas à queda de Fernando Lugo dão uma pista da fecundidade analítica do par movimento/contramovimento. Ao e por se deslocar de um eixo de análise estritamente sócio-estatal, é possível visualizar uma dimensão pública na qual se desenrolam tomadas de posição e oposição entre atores civis. Dentre elas, a *performance* de 'Paraguay es soberano' interessa especialmente, pois afinal é essa a corrente que dá suporte ativo ao novo governo. Ainda que a legalidade ritual do episódio, escorado em um 'mau desempenho', tenha servido como fonte de legitimação para os 'soberanistas', essa aparência legal não age de maneira isolada. Padrões e valores de gênero também operaram aí e em duplo sentido, para deslegitimar a figura de Fernando Lugo e para legitimar sua queda. Aquela inflamada mensagem ao ex-presidente veicula tais padrões - que 'martírio', que papel 'ridículo', um presidente e ex-bispo que 'engravidou meio país'; 'deixe o poder', clamava, 'vá com suas mulheres'. No próximo tópico, vamos observar as representações e estratégias travadas ao redor da vida íntima de Lugo e como elas anteciparam e deram os contornos propriamente morais de seu 'mau desempenho'.

¹⁶ Veja-se: <www.ultimahora.com/notas/545694-MEC-anuncia-desfile-estudiantil-Paraguay-libre,-independiente-y-soberano>.

Os dilemas e 'escândalos' ao redor das paternidades de Lugo

“É certo que houve uma relação com Viviana Carrillo, frente a isso assumo todas as responsabilidades que puderam derivar de tal fato reconhecendo a paternidade do menino” - foi com estas palavras que, em plena Semana Santa de 2009, o ex-presidente Lugo assumiu seu primeiro caso de paternidade. Antes concentrada em organizações civis de luta por direitos da família, da criança e do adolescente, a questão da responsabilidade paterna se espalhou desde então pelo debate público paraguaio (BAREIRO, 2009). Em defesa própria, Lugo se disse ‘uma pessoa humana imperfeita, fruto de processos históricos e culturais’. Poucos dias após aquela declaração, mais ‘imperfeições’ dele vinham a público com outras duas acusações de paternidade não reconhecida. Essas denúncias tocavam um universo de relações demasiado sensível para qualquer país profundamente católico como o Paraguai, pois elas diziam respeito a uma época na qual Lugo ainda era representante da hierarquia eclesiástica.

Dadas as mínimas condições para um festival midiático em torno da intimidade do então bispo presidente, as reações às denúncias permitem ver que o impeachment presidencial era já um objeto plausível no horizonte. ‘Ao se fazerem públicos os assuntos de sua vida privada, colocou-se em risco a credibilidade do cargo que exerce o presidente Lugo’¹⁷ - o ‘escândalo paraguaio’ foi tema de editoriais no Paraguai e fora dele. No espectro partidário-ideológico do país, um profundo mal-estar calou as esquerdas, enquanto as direitas agiram. Os movimentos e partidos que apoiavam o ex-presidente percebiam que, “se Lugo é criticado, faz-se o jogo da direita e é afiançada a queda de Lugo, que dará vez a um governo muito mais antipopular” (ORTIZ, 2009, s/p). Posturas ‘indignadas’ midiáticas ou eclesiásticas sobram, mas elas foram mal compreendidas por boa parte da população paraguaia que ou era elogiosa com um presidente *toro* ou não via nada de muito excepcional na paternidade irresponsável. “Mas por que eles discutem tanto”, exclama uma entrevistada de Ortiz, pois, diz ela, “faz tempo que isso acontece no interior, faz tempo que os sacerdotes têm muitos filhos” (*apud* ORTIZ, 2009). Com uma só tacada, a dupla moral operante no bojo da hierarquia católica é, nesta fala, desvelada e seu caráter patriarcal aceito.

As paternidades de Lugo geraram vários e duros ataques. ‘Nunca um governo denegriu tanto a dignidade da mulher como o do atual padre presidente do Paraguai’ - disse um formador de opinião anti-Lugo¹⁸. Assentado na ideia de ‘dignidade’, esse argumento reproduz alguns eixos de discursos nacionalistas que, mundo afora, reservam às mulheres a reprodução biológica da nação e a participação delas nas batalhas nacionais (YUVAL-DAVIS E ANTHIAS, 1989)¹⁹. ‘Abastecendo trincheiras’ e ‘curando combatentes’ - mais que um elogio às mulheres, este é um elogio nostálgico do conflito do XIX e de sua versão ideológica posterior²⁰, que exalta e vitimiza aquelas que “assumiram a chefia de seus lares e passaram a ser a única coisa que ficou de poder e autoridade no país. Ficaram nessas posições por serem viúvas, com filhos para criar e com a enorme responsabilidade de ressuscitar uma nação moral e materialmente devastada” (*idem*).

¹⁷ Veja-se: <<http://www.lanacion.com.ar/1122926-el-escandalo-paraguayo>>.

¹⁸ Cf. Aguero (2012).

¹⁹ Para o caso brasileiro e, nele, a relação entre imagens femininas, nacionalismo e a unificação nacional via imaginário de gênero, veja-se Carvalho (1992).

²⁰ Sobre as críticas à historiografia paraguaia nacionalista e ao papel nela reservado às mulheres, veja-se Rodriguez (2010), Ortolan (2010) e Silva (2010).

Reação dura e imediata ao 'escândalo' de Lugo veio da oposição partidária. A então presidente da Associação Nacional Republicana - Partido Colorado, senadora Lilian Samaniego, pediu formalmente que o Ministério Público investigasse a paternidade presidencial como um caso de violência sexual. Isso se deu visto que a primeira mulher a ter filho reconhecido por Lugo era menor de idade à época de sua gravidez. A colorada alegou que fazia tal pedido na 'condição de mulher e senadora' e como 'defensora dos direitos das mulheres'²¹. Samaniego só não foi mais dura que o esboço de reação de um colega colorado, o senador Juan Ziett, que tentou abrir um julgamento político contra Fernando Lugo por que este seria 'ninfomaniaco': "Ziett ponderou que o ex-bispo não poderá seguir em seu cargo se ficar comprovado que padece algum tipo de 'doença vinculante ao sexo'"²². Depois de ter sido criticado, e tendo percebido que não contaria votos suficientes para a consecução do impeachment, o político colorado desistiu de tentá-lo. Embora os dois ataques não tenham prosperado em nível institucional, eles conseguiram minar a figura presidencial ou parte significativa dela. Além da vontade de poder, é comum a ambos a transposição automática de termos e feitos da vida privada para a vida pública. Mais evidente no último caso, segundo o qual uma suposta patologia sexual macularia capacidades morais, esta transposição e os 'escândalos' à sua raiz macularam a credibilidade do ex-presidente utilizando-se das práticas íntimas deste²³. "O que podemos dizer", afirmou Samaniego à imprensa, "é que Fernando Lugo mentiu durante toda sua campanha, mentiu a essa cidadania paraguaia que confiou nele e hoje perdeu totalmente sua integridade"²⁴.

Eventualmente, alguns parlamentares então ao lado do presidente saíram em sua defesa dizendo que as críticas do coloradismo misturavam indevidamente vidas íntima e pública. Nesse cenário delicado, as feministas paraguaias encaravam uma situação dilemática próxima à da esquerda pró-Lugo: como criticá-lo sem fazer o 'jogo da direita'?²⁵ Ao contrário do que argumentaram alguns, há tempos os feminismos mostram que esferas doméstica e política são coextensivas e reciprocamente constituintes - mesmo que se desconheça, ou se queira desconhecer, que o contrato sexual é a parte negada e estruturante do contrato social (PATEMAN, 1993). Longe de ser uma questão de foro íntimo, a falta de responsabilidade paterna exemplifica bem a dependência entre público e privado, pois ao homem que vive preponderantemente ocupado com o trabalho produtivo e despreocupado com os efeitos potencialmente reprodutivos de suas relações afetivo-sexuais corresponde uma mulher 'dedicada' (leia-se, responsabilizada pela atenção) à casa, ao cuidado de infantes ou maiores, à prevenção da gravidez e à sua eventual continuidade. A despreocupação daquele depende da atenção despendida por esta.

²¹ Veja-se: <<http://www.ultimahora.com/notas/215295-El-estupro-enfrenta-a-la-titular-de-ANR-con-el-presidente-Lugo>>.

²² Veja-se:

<http://www.que.es/ultimas-noticias/espana/200905140022-califican-disparate-acusacion-ninfomano-lugo.html?anker_1>.

²³ Essa forma de tradução direta dos conteúdos da vida íntima para foro político-público não assume somente sentido difamatório. Também pode ocorrer que sinais positivos de pessoas privadas sejam estrategicamente utilizados e transpostos para 'salvar' figuras políticas, a exemplo do que aconteceu nos julgamentos de torturadores e militares na Argentina. Contra esse tipo de transposição, Beatriz Sarlo sustentou que "não é necessário achar que todos os torturadores foram pais cruéis. (...) As virtudes privadas [contudo] não atenuam seus crimes" (SARLO, 2005, p.164).

²⁴ Veja-se: <<http://www.ultimahora.com/notas/215295-El-estupro-enfrenta-a-la-titular-de-ANR-con-el-presidente-Lugo>>.

²⁵ Substituindo-se os termos-chave desse dilema, essa foi *mutatis mutandis* a mesma situação encarada pelas feministas estadunidenses frente ao 'escândalo' envolvendo o presidente Clinton. O dilema delas era: como criticar Clinton sem fazer o jogo dos Republicanos? Para a reação das feministas da NOW, veja-se 'Women leaders take action to stop impeachment'. Disponível em: <<http://www.now.org/press/09-98/09-24b98.html>>. Sobre a fraca vinculação entre esferas íntima e pública operante na opinião pública estadunidense, veja-se Bennett (2002) e Lawrence e Bennett (2001).

Para o feminismo paraguaio, o dilema era explicitar os conteúdos desiguais e hierárquicos dessa interdependência sem, contudo, inspirar a oposição partidária. Em seu comunicado à opinião pública paraguaia, a Coordenação de Mulheres do Paraguai (CMP), a mais antiga rede feminista do país, deixou expresso seu ‘repúdio à atitude irresponsável e machista do presidente’, exigindo dele ‘políticas sobre direitos sexuais e reprodutivos sem discriminações nem hipocrisias’ (CMP, 2009). Essa demanda crítica foi feita em dez pontos, dentre os quais destacam-se: ‘paternidade responsável, um assunto de interesse público’; ‘o poder de um homem não está acima da lei’; ‘a conduta do presidente reflete a persistência da ordem patriarcal’; bem como, ‘em um Estado laico não existem discriminações nem privilégios baseados na religião’. A natureza interdependente das esferas pública e privada foi evidenciada no argumento da CMP por meio de um slogan clássico:

“Há décadas, um lema feminista é ‘o pessoal é político’: [ou seja] o que aparentemente é uma experiência individual e [aparentemente] sem alcance político tem caráter político porque é parte de um sistema geral de dominação masculina e subordinação feminina. A vigência de direitos que rompem com esta dominação é resultado de lutas cidadãs que devem ser conhecidas e reconhecidas por todas e todos”(CMP, 2009).

Esse ‘sistema geral’ não é senão o chamado patriarcado ou ‘ordem patriarcal’, da qual a irresponsabilidade de Lugo é, para elas, um reflexo. Neste sentido, o então presidente “é parte de uma cultura de dominação masculina com plena vigência na sociedade paraguaia” (*idem*). Embora responsabilize o então presidente pelo desconhecimento tanto de seu filho quanto dos direitos que o protegem, este argumento se descola da pessoa de Fernando Lugo para enfatizar a realidade mais ampla e politizada na qual a irresponsabilidade paterna e o combate a ela ganham sentido. “Como cidadão paraguaio, o presidente não está acima das leis e deve cumprir seus deveres de reconhecimento, cuidado e alimentação daqueles que sejam seus filhos”. Nessa mesma toada, a tomada pública de posição de uma militante da CMP permite notar como o argumento feminista ganhou uma ênfase não-personalista e politizadora: “mais além de seus detalhes íntimos, a paternidade de Lugo é um assunto público, não apenas devido a quem é o protagonista, mas pelo conteúdo que rodeia o caso” (SOTO, 2010, p.107).

Ao terem deslocado o foco de crítica, exigindo a responsabilização legal das condutas de Lugo e inserindo-as num quadro patriarcal mais amplo, as feministas contornaram a direita paraguaia ávida por razões para alavancar um impeachment e por conseguir a destituição presidencial. Mais do que isso, a CMP dirigiu-se e opôs-se abertamente aos “partidos políticos e setores dominantes (...) [que] se valem da vitimização das mulheres para seus próprios interesses. (...) Não busquem fazer de nossas demandas ‘bucha de canhão’ para suas pretensões políticas” (CMP, 2009). Para a rede feminista, falar de patriarcado não significa falar de vítimas femininas ou algozes masculinos: “preocupa-nos que as referências a estes casos [denunciados de paternidade] reforcem outros estereótipos atribuídos às mulheres: pobres vítimas desprotegidas, como seres incompletos que precisam de um homem que as complete” (*idem*). Foi, então, através de um enquadramento não vitimizante e não personalista, que aquele dilema feminista foi respondido. Em tal enquadramento são as práticas e consequências patriarcais da conduta irresponsável de Lugo (e não a sua pessoa e sua intimidade) que devem ser julgadas, não em termos morais, mas segundo uma gramática de direitos. “Parece-nos importante que o

desenvolvimento dos fatos demonstre que existem mecanismos e ferramentas para exercer direitos, que devem ser cumpridos inclusive por aqueles que detêm o poder” (*idem*).

Houve mais questões e posturas ao redor das denúncias de paternidade presidencial²⁶, mas esta série de dados permite ver, no mínimo, duas posturas frente aos ‘escândalos’. O coloradismo faz uso estratégico deles para potencialmente reabrir, via julgamento político ou processo criminal, suas chances de acesso ao Executivo. As feministas, por sua vez, contornaram a vontade de poder colorada, enquadrando o caso em uma ‘ordem patriarcal’ mais ampla e, ao mesmo tempo, demandando a tradução das injustiças e hierarquias afetivo-sexuais para uma gramática de direitos. Combater a paternidade irresponsável, nestes termos, não é só responsabilizar Lugo, mas detectar e transformar as bases institucionais do sexismo patriarcal; dentre as quais está a “hierarquia católica [que] tem protegido a dupla moral reinante, usando o púlpito e seu poder para (...) negar os direitos sexuais e reprodutivos das pessoas, protegendo, por sua vez, seus próprios membros” (CMP, 2009).

O argumento feminista passou ao largo do interesse colorado, mas não foi exitoso em interpelar de modo robusto a esquerda partidária e frações amplas da opinião pública paraguaia (ORTIZ, 2009). Ao anexar discursivamente as pessoas íntima e pública de Lugo, questionando sua ‘integridade’ ou patologizando-o, o coloradismo endossava quem não suportava mais tanta ‘sem-vergonhice’ no país. Foi este o tom das reações provocadas por um programa de televisão humorístico no qual foram interpretadas as mulheres que alegavam ter tido filhos com o então presidente. Aí elogios rasgados ao humor das personagens digladiam com ataques dirigidos aos atores ‘degenerados’ que, travestidos, interpretavam as acusadoras. No debate público eram tematizadas responsabilidades presidencial e paterna, enquanto uma intimidade pública era servida no jantar.

Embora tenha saído de cena por alguns meses, a vida sexual presidencial voltou em 2012 à mídia nacional e internacional. Lugo reconheceu outra criança poucas semanas antes de sua destituição. Estava extraoficialmente declarado aberto o julgamento moral do ainda presidente: “O que Lugo tem é uma desordem sexual”, sentenciou um representante eclesiástico²⁷. Em sua opinião, a paternidade não era motivo para depor Lugo, pois ela ‘não é questão de Estado’, embora revele ‘um homem hipócrita e fraco no qual não se pode confiar’. Velho conhecido do feminismo, esse discurso quer acreditar e fazer acreditar que a maioria moral, bem como as correlatas capacidades de estabelecer contratos e perseguir justiça seriam maculadas por uma ‘desordem sexual’ (PATEMAN, 1980). Afinado àquela acusação colorada, ele aciona estratégias clássicas de patologização e produção do abjeto: “[o monsenhor] sublinhou que, como ninguém nunca controlou o problema do então bispo de San Pedro, este seguiu no seu erro e nunca pode solucionar sua ‘desordem’”. Este foi o prelúdio do massacre de Curuguaty e do réquiem presidencial também.

Movimento e contramovimento em disputa pela ‘família’

Pouco tempo após a legalização do matrimônio entre pessoas do mesmo sexo, ocorrida em junho de 2010, na Argentina, um conjunto de organizações paraguaias conformou o movimento

²⁶ Enquanto Gloria Rubin, feminista histórica e então Ministra da Secretaria da Mulher, veio a público manifestar o suporte legal e técnico de seu órgão estatal a duas denúncias posteriores ao primeiro caso de reconhecimento paterno, aquele defensor nacionalista da ‘dignidade das mulheres’ afirmou que Rubin e outras “mulheres que lhe acompanham [a Lugo] em sua administração (...) deveriam agachar a cabeça e assumir a desonra de ter humilhado e traído seu gênero” (AGUERO, 2012).

²⁷ Veja-se: <<http://www.ultimahora.com/segun-monsenor-ortiz-lo-lugo-es-un-desorden-sexual-n534440.html>>.

‘Queremos papá y mamá’, cujo marco inicial foi o festival ‘a favor da família’ realizado em outubro daquele mesmo ano. À frente dessa iniciativa estavam os integrantes da Federação de Pais de Alunos de Instituições Educativas do Paraguai (FEDEPAR) e da Federação Pró-vida e Família do Paraguai (FEDAVIFA). Esse movimento, porém, compreende uma ampla heterogeneidade interna que abarca desde grupos de médicos, de advogados e de mulheres a frações dos partidos liberal e colorado, bem como organizações de denominações religiosas tanto evangélicas como católicas, ligadas ou não ao catolicismo institucionalizado.

A máxima do então vice-presidente Franco sintetiza de modo mui adequado aquilo que parecia estar em risco para ele e seu público: ‘jamais perderemos a família e Deus’. Além deste aliado, o movimento ‘pela família’ contava também com uma parte colorada da Câmara municipal de Assunção que apoiou a realização daquele festival. Debaixo do sol ensolarado do sábado de 2 de outubro, os fiéis convencidos do risco que corria a família paraguaia compareceram em peso e deixaram manifesto seu heterossexismo: ‘papá y mamá’ e ponto. O alto investimento do movimento, expresso em uma infraestrutura técnica de ponta, só foi ultrapassado pelo tom dos discursos proferidos no palanque e replicados em cartazes, bandeiras e camisetas: ‘não mudem a lei de Deus’, ‘castidade até o casamento’ e, mesmo, ‘não à camisinha’ dão ideia do naipe das reivindicações.

Aos olhos de um leigo em Paraguai, esses apelos fazem parecer que o casamento entre pessoas do mesmo sexo estaria na iminência de sua aprovação no país; como se a ‘família’ imaginada e defendida por aqueles em protesto estivesse realmente em risco. À diferença do que parece, no entanto, a ampliação do direito ao matrimônio estava, e permanece, longe do Legislativo paraguaio. Mais ainda, no movimento paraguaio de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e *intersex* (doravante, movimento LGBTI), a luta pelo matrimônio não é ponto pacífico de discussão e sequer uma prioridade para parte de suas organizações (POSA, 2010).

Menos do que reagir contra um perigo real e iminente, o protesto de ‘Queremos papá y mamá’ encerrava uma reação desproporcional característica dos fenômenos de ‘pânico moral’²⁸. Por meio de seu protesto, o discurso conservador criava e combatia seus inimigos-alvo, que mais recentemente são as organizações e militantes do movimento LGBTI, mas que ao longo da década de 1990 foram basicamente as feministas. Estes novos inimigos, se ampliado o direito ao casamento, colocariam em jogo uma peça fundamental da ordem estabelecida, a ‘família’ - essa ‘doadora moral de status’ (VALCÁRCEL, 2011, p.226). Como sublinharam as militantes do movimento lésbico, “a geração deste pânico moral tem como eixos o [Marco Reitor Pedagógico para a Educação Integral da Sexualidade] MRPEIS, a ‘ameaça’ significada pelo matrimônio igualitário argentino e, em menor medida, o projeto de lei de saúde sexual e reprodutiva, bem como a despenalização do aborto” (MORAGAS E POSA, 2010, p.218).

Assim, a conquista do movimento LGBTI argentino serviu como justificativa para o discurso familista delinear-se enquanto tal, mobilizando suas bases e a opinião pública. Mas seu objeto de preocupação era, com efeito, o projeto de saúde sexual e reprodutiva e o marco reitor. Vejamos

²⁸ Cf. “O conceito de pânico moral permite lidar com processos sociais marcados pelo temor e pela pressão por mudança social. (...). [O] pânico é moral porque o que se teme é uma suposta ameaça à ordem social ou a uma concepção idealizada de parte dela, ou seja, instituições históricas e variáveis, mas que detêm um status valorizado como a família ou o casamento” (MISKOLCI, 2007, p.112).

primeiramente a reação àquele projeto para em seguida ver as disputas travadas pelo marco. Duas vezes apresentada no Senado paraguaio por um aliado do feminismo, o senador Carlos Filizzola, a 'Lei de saúde sexual, reprodutiva e materno perinatal' foi reprovada tanto em 2007 como no ano seguinte. Esta segunda tentativa, no entanto, rendeu a abertura de um processo de consulta a organizações civis. Aberta a oportunidade, um membro fundador de FEDAVIFA redigiu "Aborto, morte e gênero por detrás das palavras. Um exemplo prático de como introduzir leis para descriminalizar o aborto e inserir a homossexualidade como direito" (CALCATERRA, 2008).

'Detrás' do projeto de lei rechaçado, o pensador 'pró-vida' vê ocultações. "A despenalização do aborto é um aspecto oculto (...) do 'Projeto F' [de Filizzola]. Este objetivo [de ocultar] está influenciado por aspectos como a 'perspectiva de gênero', a 'livre opção sexual' e a mentalidade anticonceptiva" (CALCATERRA, 2008, p.10). Isoladas ou conexas, essas categorias correspondem aos inimigos, novos e velhos, agora encarnados no anteprojeto, "[que] menciona o aborto não como um delito que deve ser combatido, mas como problema que deve ser solucionado [segundo o 'Projeto F'] com educação e anticonceptivos e possivelmente com mais abortos, porém legais" (*idem*, p.11) (Grifo no original). Na lista de entes 'abortistas' são elencadas ONGs feministas, agências do sistema das Nações Unidas e redes internacionais. Segundo o ultracatólico, elas tanto 'exageram' (*idem*, p.15) os índices de mortalidade materna, quanto lhes usam como 'pretexto para salvar a saúde ou a vida da mãe' (*idem*, p.16).

Uma lei informada pelo discurso feminista, de alcance nacional e, sobretudo, com implicações para a regulação dos usos do corpo feminino, gera pânico, confusão e paranoia. Ao ter como objetivo 'reduzir a violência e o abuso sexual de mulheres, crianças e minorias sexuais', o 'Projeto F' daria, supostamente, 'abertura para o matrimônio homossexual' (CALCATERRA, 2008, p.20). Essa pretensa conexão e sua falta de clareza não surpreendem, pois a defesa da natalidade a qualquer preço é já uma defesa "[das] estruturas familiares que fazem do nosso Paraguai um lugar onde a família é o centro e eixo da nossa nação" (*idem*, p.14). E aqui, no cruzamento do 'pró-vida' com o 'pela família', é mais uma vez a nostalgia bélico-nacionalista que molda a disposição dos atores. "Como nação, devemos dizer não para estas posições e lembrar a fortaleza da família paraguaia que soube sobreviver aos impactos das guerras e da invasão de ideias estrangeiras" (*idem*, grifo do autor). 'Em avaliação' *ad infinitum*, o anteprojeto não foi mais posto para votação no Congresso.

O 'Marco Reitor Pedagógico para a Educação Integral da Sexualidade' (PARAGUAY, 2010) não ficou no mesmo vácuo institucional do 'Projeto F'. Depois de ter passado por dois anos de consulta civil, incluindo estudantes, docentes, gestores e líderes religiosos, o Ministério da Educação decidiu 'socializar' em setembro de 2010 o texto do marco reitor. Orientado por noções como 'direitos humanos, perspectiva de gênero e interculturalidade', o documento abriu uma arena de batalha estendida entre a segunda metade de 2010 e por todo o ano seguinte. De um lado, militantes do feminismo e do movimento LGBTI, e figuras como as Ministras da Mulher e da Saúde, vinham a público declarar seu apoio ao documento. De outro, as primeiras reações exageravam um pouco, prevendo que o Ministério da Educação iria impor, 'desde a pré-escola, conceitos com relação a temas sensíveis como a anticoncepção, a homossexualidade ou a diversidade sexual'²⁹. Neste mesmo sentido, figuras das

²⁹ Veja-se: <<http://blogs.ultimahora.com/post/3451/87/gustavo-olmedo.html>>.

organizações ‘pró-vida’ presentes no ensolarado palanque de ‘papá y mamá’ afirmaram que a proposta ministerial ‘corromperia’ as escolas e as crianças.

A preocupação com os infantes tinha pouca base. Ainda que mencionasse uma só vez o termo ‘diversidade sexual’, o texto apresentava como eixos distintos a ‘sexualidade’ e a ‘diversidade’, sem falar em bi ou homossexualidade; sem falar, portanto, de sexualidades no plural. Seja como for, o marco reitor contou com a defesa de organizações de direitos humanos, de direitos da criança e do adolescente e ainda com associações profissionais de medicina e psicologia. Entre estas últimas, o argumento a favor do marco desmentia a suposta defesa da ampliação do casamento, ao mesmo tempo em que despatologizava publicamente a homossexualidade.

Para o contramovimento familista, no entanto, o cerne da discórdia estava no uso da ‘perspectiva de gênero’ - a mesma que ‘oculta’ a descriminalização do aborto no ‘Projeto F’. Por toda a América Latina, os fundamentalismos religiosos, pelo menos desde a Conferência Mundial da Mulher, vêm travando batalhas morais contra a noção de gênero (FRANCO, 1996). O Paraguai não é exceção. No texto do marco, essa noção designa “a base da construção social do feminino e do masculino (...) [e] permite compreender que os padrões de organização baseados nas diferenças sexuais (biológicas) são construções sociais” (PARAGUAY, 2010, p.20). No vocabulário dos adversários religiosos, porém, isso não passa de algo ‘ideológico’, é a “‘ideologia de gênero’, que pretende nada menos que a ‘liberação total do ser humano’, desmontando (‘desconstruindo’) o que a humanidade construiu com tanto esforço e milênios sobre suas relações familiares, a reprodução, a educação, a religião” - tal como opinou em nota um jesuíta paraguaio³⁰. A postura desse jesuíta seria apenas mais uma em jogo não fosse sua posição estratégica no Conselho Nacional de Educação e Cultura³¹. Sob pressão deste órgão, o Ministro da Educação deixou sem efeito tanto a socialização quanto a aplicação do marco. Enquanto alguns viam nesta decisão uma ‘covardia’, outros a ‘festejaram’³². Um ano após seu primeiro protesto, a edição de 2011 do festival de ‘Queremos mamá y papá’ teve como lema ‘Sim à vida, não ao marco reitor que atenta contra a infância’.

As disputas travadas tanto pelo marco reitor quanto por aquele projeto de lei permitem sugerir nuances à compreensão do par movimento/contramovimento. As partes em concorrência são, centralmente mas não exclusivamente, organizações antiabortistas e familistas e, de outro lado, as organizações LGBTI e do feminismo paraguaio. À primeira vista, poderíamos dizer que os objetos de preocupação compartilhados e disputados entre essas partes são o marco reitor, o projeto de lei de saúde sexual e reprodutiva, bem como modelos de família. Relativamente aos dois primeiros, é certo que tanto os usos do corpo feminino quanto o imaginário e práticas escolares são objetos tematizados, com sinais e sentidos opostos, por aquelas partes.

No caso da ‘família’, no entanto, as coisas não são tão simples. Se a variedade sexuada de sujeitos e contratos matrimoniais legalmente reconhecidos preocupava muito ao coro familista anti-

³⁰ Veja-se: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/sexo-genero-y-educacion-193688.html>>.

³¹ Para muito além do caso paraguaio, a ocupação de posições político-administrativas é, com efeito, tendência preponderante na estratégia dos familismos conservadores de toda a América Latina. Vejam-se os artigos reunidos em Corrêa e Parker (2011) e, para o caso peruano, Mujica (2011).

³² Veja-se: <<http://www.lanacion.com.py/articulo/40669-comunidad-educativa-festeja-que-se-suspenda-aplicacion-del-marco-rector.html>>.

homossexual paraguaio³³, apenas uma parte das organizações LGBTI investia nessa agenda, mas sem pistas de sucesso, pois um projeto de lei com tal conteúdo nunca foi sequer apresentado no parlamento paraguaio. Quer dizer, a 'família' não constitui aí um objeto comum e realmente em disputa (legislativa, neste caso). Ela é, antes, produto dos pânicos morais do familismo conservador, que cria um objeto próprio e relacionalmente imputado, mas não compartilhado. Esse foi o caso da 'família paraguaia' que, depois de ter 'sobrevivido a guerras e invasões', precisaria sobreviver a um projeto de lei de saúde sexual e reprodutiva.

Essa distinção entre objeto real em disputa e os recursos discursivos que produzem objetos 'em risco' ou 'perigo' não parece, contudo, estar acessível a uma concepção convencional do par movimento/contramovimento. Ao dar ênfase analítica aos objetos compartilhados de preocupação, essa concepção não quer limitar o uso do termo 'contramovimento' a formas 'essencialmente reacionárias de oposição' (MEYER E STAGGENBORG, 1996, p.1632). Embora ganhe em fôlego analítico, ela perde a inspiração normativa de definições que enfatizam no contramovimento a mobilização "para bloquear uma mudança sócio-institucional ou para voltar a um *status quo* prévio" (MOTTL, 1980, p.624). É neste sentido que 'Queremos papá y mamá' se opõe à mudança potencialmente contida no marco reitor e, para isso, cria discursiva e exitosamente outro objeto (as 'crianças') a ser protegido de uma suposta e supostamente ameaçadora 'ideologia de gênero'.

A despeito dessa lacuna normativa em sua definição, Meyer e Staggenborg (*op. cit.*, p. 1635) apontam para dois fatores operantes na gênese contramovimentista: 'aliados políticos' e o 'sucesso' do movimento inicial em relação ao qual se contrapõe. Exemplos de aliados do familismo são o então vice-presidente e a administração assuncena. Mais ainda: a posição-chave de um aliado religioso foi decisiva para selar o destino institucional do marco reitor. No outro lado da pugna, as organizações feministas e do movimento LGBTI contavam igualmente com o apoio de figuras ministeriais e parlamentares em defesa dos objetos estatais em disputa. À raiz dessas tomadas de oposição está a série anterior e acumulada de interações entre atores estatais e sociais através das quais aliados da *polity* são convencidos e conquistados. Mas não só eles, pois os objetos em disputa nesta dinâmica movimento/contramovimento trazem também a marca das interações anteriormente travadas com organizações do feminismo. Guiados pela 'perspectiva de gênero', o marco e o projeto estão inseridos na tendência de generificação do tecido estatal paraguaio e notadamente de seu Executivo (SZWAKO, 2012b), produzida a partir de diversas interações sócio-estatais. É, então, contra o sucesso relativo da generificação estatal que se opõe o conservadorismo 'pró-vida' e pela 'família'. Apesar dos esforços conservadores, essa tendência parece não ter diminuído após a eleição presidencial de 2008; aliás, pelo contrário, segundo um órgão da hierarquia católica do país, o 'Governo de Lugo promove a ideologia de gênero'³⁴ - exageros e enquadramento à parte, essa sentença muito provavelmente está correta, mas por razões institucionais e raízes sócio-estatais que ainda cumprem conhecer.

'Mau desempenho' moral: da vida privada à morte presidencial e duas implicações

As reações à queda de Lugo, aos 'escandalosos' casos de paternidade presidencial, assim como as disputas pela 'família paraguaia', permitem inferir três tipos de observação. Em primeiro lugar, os

³³ Sobre familismo conservador no Brasil, veja-se Mello (2006).

³⁴ Veja-se *El Observador Semanal* (2011, p.3).

dados dão acesso aos valores e padrões de gênero vigentes no Paraguai, e cujos usos e enquadramento, em boa medida, serviram de fonte de legitimação da última destituição presidencial. Em segundo lugar, eles permitem discernir atores politicamente organizados em função de sua filiação religiosa e notadamente negligenciados no quadro teórico mais amplo da Ciência Política. Permitem, por fim, visualizar possibilidades e caminhos heurísticos abertos pelo par movimento/contramovimento. Para finalizar, vamos àquele primeiro ponto.

A intersecção entre ‘escândalos’ bem aproveitados pela mídia e pela oposição partidária (apenas publicamente mais sedenta que a vice-presidência pela liderança do Executivo) e um não comprovado ‘mau desempenho’ das funções presidenciais (pretensamente expresso em Curuguaty) resultou em um julgamento político fatal. ‘Hipócrita’, ‘sem vergonha’ e ‘bispo de araque’ são só três dos adjetivos reproduzíveis atribuídos ao presidente deposto. Após a queda, a tendência a explorar supostos vícios íntimos de Lugo, transpondo-os para sua figura pública, só fez aumentar. “A batina vestia mais que um pastor, escondia um homem frio, ambicioso, ingrato e profundamente amoral” (AVALOS, 2012). Piadas, chistes e detalhes sobram: ‘vida de esbanjo’, ‘viagens exóticas’, uma ultrajante ‘banheira presidencial’ nacionalmente conhecida, ‘festas privadas’ e até ‘assistentes’ descrevem o ambiente em que Lugo foi enquadrado³⁵. Estes juízos anteciparam o julgamento político. Assim, seu ‘mau desempenho’ moral, isto é, essa figura forjada com base na anexação das pessoas íntima e pública de Lugo, contornou discursivamente a lógica do campo institucional - onde o abismo entre Executivo e Legislativo ecoou efetivamente no réquiem presidencial.

Valores de gênero e religiosos em conjunto estão na base dessa transposição moralizante. Para isso contribui claramente o fato de o ex-presidente ser uma figura eclesástica quando de suas incursões sexuais. Essa conjunção observada nos ‘escândalos’ de paternidade presidencial encerra também traço em comum com o elogio do resultado do julgamento contra Lugo e com a defesa conservadora da ‘família’: a nostalgia do nacionalismo bélico. Nos três casos, é a imaginação de um país de passado glorioso, com líderes fortes e mulheres guerreiras, contra os vizinhos invasores, que informa a fala dos atores. O compartilhamento dessa matriz nacionalista, contudo, não implica em uma só e mesma base social desses discursos e sequer numa coerência (ideológica, de classe ou outra) entre eles. O que se vê são atores orientados por uma mesma matriz, que lhes fornece o enquadramento através do qual eles traduzem suas reivindicações religiosas e seus pânicos de gênero.

Na medida em que molda a ação e a imaginação dos críticos de Lugo, a matriz nacionalista mantém relação oblíqua com seu impeachment. Em plano internacional, opera a lógica ‘Paraguai *versus* inimigos’, evidenciada no tom de ‘Paraguay es soberano’ e expressa, por exemplo, na oposição familista à ‘perspectiva de gênero’ que, além de ‘corromper’ infantes, poderia macular a ‘soberania cultural do país’³⁶. Quase a mesma lógica se reproduz em plano interno, pois, para o discurso nacionalista, quem não está ao seu lado (isto é, não compartilha dessa versão belicosa de país) estaria contra o ‘Paraguai’. Em tais termos, quem não adere a posturas nacionalistas são os outros do nacionalismo, são inimigos internos, os ‘antiparaguaios’³⁷. Daí, então, as supostas difamações e a perseguição anticomunistas

³⁵ Veja-se: <<http://m.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/el-turismo-de-lugo-le-costo-caro-al-paraguay-431072.html>>.

³⁶ Veja-se: <<http://blogs.ultimahora.com/post/3451/87/gustavo-olmedo.html>>.

³⁷ ‘Antiparaguaios’ é termo das análises de Rodriguez-Zucolillo (2000) e de Rodriguez-Alcalá (2005) a respeito, respectivamente, do nacionalismo linguístico e da ideologia autoritária no Paraguai.

desatadas contra aqueles que 'resistem ao golpe' ou 'apoiam a Lugo', agora transformados em 'párias' no dicionário belicoso. O título do festival promovido por uma organização lésbica ironiza seus adversários civis: "Esquerdistas, bichas, comunistas e filhos da puta...: mensagens da crise política nos meios de comunicação". Ninguém, no entanto, resumiu tão bem as disputas de gênero, e a infraestrutura sócio-civil na base delas, do modo como o fez um Senador de ultradireita, que chamou as bases de Lugo de 'marxistas leninistas e promotores do casamento gay'. "Nós que somos éticos", ele disse, "não estamos de acordo com o matrimônio gay. O homem e a mulher são a célula fundamental da família"³⁸ - para os atores civis e políticos em pânico, Lugo ou o seu governo teria, relativamente às questões de gênero e de generificação estatal, tido péssimo desempenho moral.

Este conjunto de reações seja ao impeachment de Lugo ou àquelas iniciativas institucionais permite extrair uma primeira implicação: a necessidade de compreender o fenômeno religioso como parte legítima da disputa política (VAGGIONE, 2011) bem como das análises politológicas. 'Queremos papá y mamá' e a posição estratégica daquele jesuíta são apenas dois exemplos do volume de energia e recursos despendidos por fiéis e organizações religiosas para se impor sobre a institucionalidade política. A postura da hierarquia católica frente à queda de Lugo vai neste mesmo sentido: depois de ter pedido a renúncia do ainda presidente, ela se apressou em reconhecer o governo franquista.

Do ponto de vista do debate normativo, esse ímpeto religioso para incidir e mesmo decidir institucionalmente tem sido alvo de acalorado debate³⁹. A meu ver, porém, tomadas de posição como as de 'Queremos papá y mamá' exigem uma análise positiva (empírica) do religioso, dos atores e valores religiosos. Para tal análise, a Sociologia Política e a Ciência Política podem contar com ajuda antropológica e, em especial, com sua crítica a uma tradução fatalista do diagnóstico weberiano da secularização, que parece ter indevidamente afastado o religioso das análises politológicas. Não se trata, é evidente, de retroceder a uma redução sociológica (SARTORI, 1971)⁴⁰. Trata-se antes de dupla tarefa: reconhecer o desvio das clivagens e morais religiosas em relação a supostos rumos secularizantes (BURITY, 2008) e, daí, inquirir os laços e as estratégias sócio-estatais através das quais conflitos, atores e valores estruturados por clivagem religiosa têm ganhado vazão e tradução político-institucional.

Bem observados, esses dados apontam para uma Ciência Política da religião, preocupada com formas associativas religiosamente orientadas, com suas alianças e efeitos político-públicos, e cujo objeto pode ser analisado em dois níveis (separados e articulados): o nível relativo à hierarquia institucional (eclesiástica ou outra) e, de outro lado, o nível das associações civis estruturadas por filiação religiosa. Em ambos os níveis, trata-se de entender tanto o arco das estratégias e alianças partidárias e de sua manutenção, como o *continuum* das relações (autônomas e/ou dependentes) travadas entre o oficialato religioso, as organizações leigas ou não e a base mais ampla de fiéis. Qual o peso da variável religiosa na disposição dos atores e em diversos cenários institucionais?⁴¹ Por exemplo,

³⁸ Veja-se: <<http://eleccionesparaguay2013.com/marxistas-leninistas-y-promotores-del-matrimonio-gay>>.

³⁹ Veja-se, *inter alia*, Butler et al (2011) e também Connolly (1999).

⁴⁰ Postura observável, indiretamente, na análise que resume a política-institucional a um 'subsistema social', entre outros subsistemas com os quais a Igreja Católica, neste caso específico, italiana trava relações. Cf. "O papel desempenhado pela Igreja Católica Italiana em controvérsias bioéticas não pode ser reduzido apenas a uma interferência na esfera política: ela [a Igreja] lutou (...) para se comunicar com vários subsistemas sociais (direito, ciência, amor, economia, política)" (PACE, 2012, p.43-44); ainda que tal postura esteja em sintonia com uma análise antropológica das "*modalidades de presença* religiosa no espaço público [*lato sensu*]" (ORO et al, 2012, p.8) (Grifo no original).

⁴¹ Muito embora uma análise politológica dos atores e fatores religiosos não deva recair em qualquer tipo de redução societal, é inevitável seu diálogo com a antropologia da religião; dentre outras razões propriamente teóricas e de apropriação do diagnóstico

qual o peso relativo da religião seja em autoridades executivas que operam as políticas seja na disposição eleitoral de fiéis? Se, como e em que medida as associações civis religiosas negociam e sintetizam preferências difusas dos fiéis ou de suas respectivas hierarquias? Isto é, elas exercem representação? Na esteira de problemas postos por autores como J. Burity, essas e outras questões podem, a meu ver, aproximar a Ciência Política das Ciências Sociais da religião.

Outra implicação do caso Lugo é a fecundidade analítica dos pares movimento/contramovimento e mobilização/contramobilização. Ao se deslocar de um eixo de análise centrado na interação entre atores estatais e não-estatais, foram vislumbrados embates sócio-civis que complexificam a observação do cenário no qual são tradicionalmente analisados os atores sociais. Em paralelo e em conjunto, o caso das reações à destituição presidencial e o caso do familismo conservador trazem dois traços comuns: o primeiro e mais evidente é o anticomunismo como forma de difamação acionada; o segundo traço, e mais interessante, é como uma das partes em disputa aciona estratégias para confundir frações mais amplas do público. Ao se apropriar do 'microfófono abierto', a fração 'soberanista' insere um elemento de confusão entre si e os 'resistentes', desfazendo estratégica e momentaneamente a diferença entre ambos e dificultando, portanto, a localização das várias enunciações em jogo. O mesmo ocorre com a estratégia exagerada e desproporcional do familismo paraguaio, que, ao criar objetos 'em perigo', nutre pânicos morais e embaralha, a seu favor, a compreensão daquilo que supostamente entra em questão - a 'família' ou as 'crianças', por exemplo. Se o ímpeto para fundir e confundir as oposições em jogo é ou não uma propriedade distintiva das dinâmicas de movimento/contramovimento, tal como acreditamos⁴², é questão que fica sugerida a outras análises triangulares da ação coletiva.

Referências Bibliográficas

- ABC COLOR. *El mal desempeño de Lugo hartó a los paraguayos*, [Online]. ABC Color, 24 jun. 2012. Disponível em <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/el-mal-desempeno-de-lugo-harto-a-los-paraguayos418134.html>>. Acesso em: 25 jun.2012.
- ABERS, R. et al. "A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo". *35º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu/MG, 24 a 28 out. 2011.
- AGUERO, L. *Fernando Lugo humilló a la mujer paraguaya*, [Online]. 02 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.diariosigloxxi.com/texto-diario/mostrar/80321/fernando-lugo-humillo-a-la-mujer-paraguaya>>. Acesso em: 25 jun.2012.
- ALMEIDA, R. Religião em Transição. In: *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Antropologia*. São Paulo: Anpocs, p.367-406, 2012.
- AQUINO, A. "El 56% de la población aprueba la destitución de Lugo de la presidencia", [Online]. *Última Hora*, 15 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ultimahora.com/notas/545327-EI-56%20-de-la-poblacion-aprueba-la-destitucion-de-Lugo-de-la-presidencia>>. Acesso em: 23 jul.2012.
- AVALOS, C. "A guarânia do engano", [Online]. Blogs *Veja*, 26 jun. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/feira-livre/a-guarania-do-engano-por-chiqui-avalos/>>. Acesso em: 15 set.2012.

weberiano, porque há uma convergência e uma sobreposição das questões colocadas ao objeto. Por exemplo: "por onde passam os interesses da Igreja Católica no aparelho de Estado (...)? Como ela age na política institucional?" (ALMEIDA, 2010, p.384).

⁴² Caso pungente desta lógica de fusão de posições e proposições pode ser visto na análise da 'confluência perversa' entre os projetos participativo e neoliberal, pois, embora apontem "para direções opostas e até antagonicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva" (DAGNINO, 2004, p.97).

SZWAKO, J. O 'mau desempenho' de Lugo: gênero, religião e contramovimento...

BAREIRO, L. "El humo puede estar cubriendo cambios". En: *Informativo Mulher Digital, Panorama*, 2009. Disponível em: <<http://www.informativomujer.org.py/?p=607>>. Acesso em: 15 set. 2012.

BENNETT, S. "Another Lesson about Public Opinion during the Clinton-Lewinsky Scandal". *Presidential Studies Quarterly*, Washington DC, vol. 32, n° 2, p. 276-292, 2002.

BIROLI, F.; MIGUEL, L.F. *Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras*. Vinhedo, SP: Horizonte, 2012.
BURITY, J. "Religião, política e cultura". *Tempo Social*, São Paulo, vol.20, n°2, p.83-113, nov. 2008.

BUTLER, J. et al. *The Power of Religion in the Public Sphere*. New York Chichester, West Sussex: Columbia University Press, 2011

CALCATERRA, D. *Aborto, muerte y género tras las palabras*. Un ejemplo práctico de como introducir leyes para despenalizar el aborto e insertar la homosexualidad como un derecho. Assunção, mimeo, 2008.

CARVALHO, J. M. República-Mulher: Entre Maria e Marianne. In: *A Crônica: o gênero, sua fixação e suas transformações no Brasil*. Campinas: Unicamp, p.505-527, 1992.

COMISSION DE VERDAD Y JUSTICIA. *Informe Final*. Anive haguã oiko. Asunción, 2008.

CONAMURI. *CONAMURI ante el quiebre democrático de Paraguay*, [Online]. Coordinadora Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais e Indígenas, 27 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.forumjustica.com.br/conamuri-ante-el-quiebre-democratico-de-paraguay>>. Acesso em: 25 jul.2012.

CONNOLLY, W. *Why I am not a secularist*. Minneapolis/Londres: University of Minnesota, 1999.

CORRÊA, S. & PARKER, R. (orgs.) *Sexualidade e política na América Latina: histórias, interseções e paradoxos*. Rio de Janeiro: ABIA, 2011.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo, Campinas: Paz e Terra, Unicamp, 2006.

DAGNINO, E. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" MATO, D. (Org.). *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas: Faces/Universidad de Venezuela, p. 95-111, 2004.

ESTIGARRIBIA, F. "Juventud paraguaya, una historia de resistencias." *América Latina en movimiento. Juventudes en escena*. Quito: ALAI, p.18-20, 2012.

FRANCO, J. *The Gender Wars*, [Online]. NACLA Report on the Americas, 02 abr. 1996. Disponível em: <<http://www.hartford-hwp.com/archives/42a/038.html>>. Acesso em: 10 fev.2010.

GOLDSTONE, J. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, J. *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LAWRENCE, R.; BENNETT, W. "Rethinking Media Politics and Public Opinion: Reactions to the Clinton-Lewinsky Scandal". *Political Science Quarterly*, New York, vol. 116, n°. 3, p. 425-446, 2001.

MARTINS, I. "Democracia paraguaia", [Online]. *Folha de São Paulo*, 05 jul. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/52717-democracia-paraguaia.shtml>>. Acesso em: 15 set.2012.

MELLO, L. "Familismo (anti)homossexual e regulação da cidadania no Brasil". *Revista Estudos Feministas*, vol.14, n°2, p.497-508, 2006.

MÉNDEZ PEREIRA, M. 67% de la ciudadanía está en contra del 'juicio político', [Online]. Ea.com.py, 21 de junho de 2012. Disponível em: <<http://ea.com.py/67-de-la-ciudadania-esta-en-contra-del-juicio-politico/>>. Acesso em: 22 jun.2012.

MEYER, D. E STAGGENBORG, S. "Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity". *American Journal of Sociology*, 101, p.1628-1660, 1996.

MISKOLCI, R. "Pânicos morais e controle social – reflexões sobre o casamento gay". *Cadernos Pagu*, 28, p.101-128, 2007.

MORAGAS, M. E POSA, R. "Educación sexual para decidir. Un nuevo marco rector frente a tradicionales formas de 'no educación'". *Derechos humanos en Paraguay* 2010. Asunción: Codehupy, p. 213-220, 2010.

MOTTL, T. "The Analysis of countermovements". *Social Problems*, Berkeley, vol. 27, n° 5, p.620-635, 1980.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 132-155

MUJICA, J. Transformaciones políticas de los grupos conservadores en el Perú. In: CORRÉA & PARKER (orgs.). *Sexualidade e política na América Latina: histórias, interseções e paradoxos*. Rio de Janeiro: ABIA, p.337-349, 2011.

OKIN, S. *Justice, Gender and the Family*. New York: Basic Books, 1989.

ORO, A. et al. Introdução. In: *A religião no espaço público*. Atores e objetos. São Paulo: Terceiro Nome, p.7-14, 2012.

ORTOLAN, F. "*Dócil, elegante e caridosa: representações das mulheres paraguaias na imprensa do pós-Guerra do Paraguai (1869-1904)*". Curitiba. 289 p. Tese de Doutorado em História, Universidade Federal do Paraná, 2010.

ORTIZ, A. *La paternidad de Lugo: una historia de espermas, política y cultura*, [Online]. Ea.com.py, 29 abr. 2009. Disponível em: <<http://ea.com.py/la-paternidad-de-lugo-una-historia-de-espermas-politica-y-cultura/print/>>. Acesso em: 16 set. 2012.

PACE, E. A Igreja Católica na Itália como ator ético no espaço público europeu diante da bioética. In: *A Religião no espaço público*. Atores e objetos. São Paulo: Terceiro Nome, p.29-44, 2012.

PATEMAN, C. 'The Disorder of Women': Women, Love, and the Sense of Justice. *Ethics*, vol. 91, nº 1, p. 20-34, 1980.

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

POSA, R. "A paso de tortuga y con obstáculos. Situación de derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex". *Derechos humanos en Paraguay 2010*. Assunção: Codehupy, p. 321-331, 2010.

RODRIGUEZ-ALCALÁ, G. *Ideologia Autoritária*. Coleção América do Sul. Trad. Luiz Moreira e Marcela Quinteros. Brasília: Funag/IPRI, 2005.

RODRIGUEZ-ALCALÁ, G. (Org.) *Residentas, destinadas y traidoras*. Testimonio de mujeres de la Triple Alianza. Asunción: Servilibro, 2010.

RODRIGUEZ-ZUCOLILLO, C. "*Língua, Nação e Nacionalismo: um estudo sobre o guarani no Paraguai*". Campinas, 254 p. Doutorado em Linguística, Unicamp, 2000.

SARLO, B. *Tempo presente*. Notas sobre a mudança de uma cultura. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

SARTORI, G. "Da Sociologia da Política à Sociologia Política". LIPSET, S. M. (Org.). *Política e Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Zahar, p.106-148,1971.

SILVA, A. *La noche de las Kygua Vera*. La mujer y la reconstrucción de la identidad nacional paraguaya en la posguerra de la Triple Alianza (1867-1904). Assunção: Continental, 2010.

SOTO, C. "Lecciones de la paternidad de Lugo". *Observatorio Latinoamericano 2. Dossier Paraguay*, Buenos Aires, nº2, p.106-110, maio, 2010.

SZWAKO, J. "El Marzo paraguayo (1999). Pontes de resistência-estabilização e esfera pública no Paraguai pós-ditatorial". *30º Congresso da Latin American Studies Association*, San Francisco, maio 2012a.

_____. "*Del otro lado de la vereda: Luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial*". Campinas, 440 p. Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp, 2012b.

_____.; ADELMAN, M. (orgs). "Dossiê Teoria Política Feminista". *Revista de Sociologia e Política*, vol.18, nº36, p.9-13, 2010.

TARROW, S. *Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TILLY, C.; TARROW, S. *Contentious politics*. Boulder: Paradigm, 2007.

VALCÁRCCEL, A. "Religiones, sectas y ganancias Morales. El atractivo del fundamentalismo y la desconfianza hacia el feminismo". En: LAGARDE, M. E VALCÁRCCEL, A. (orgs.). *Feminismo, género e igualdad. Pensamiento Iberoamericano 9*. Madrid: AECD; Fund. Carolina, p.211-228, 2011.

VAGGIONE, J. M. Sexualidad, religión y política en América Latina. En: CORRÉA & PARKER (orgs.). *Sexualidade e política na América Latina: histórias, interseções e paradoxos*. Rio de Janeiro: ABIA, 2011.

YOUNG, I. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YUVAL-DAVIS, N. & ANTHIAS, F. (orgs.) *Women-Nation-State*. London: Macmillan, 1989.

Documentos citados

CMP. *Comunicado da Coordenação de Mulheres do Paraguai*, [Online]. CMP, 05 maio 2009. Disponível em: <<http://catolicasonline.org.br/noticias/conteudo.asp?cod=1449>>. Acesso em: 10 set.2012.

EL OBSERVADOR SEMANAL. *Carta al director. Gobierno de Lugo promueve le ideología de género*, [Online]. 17 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://issuu.com/fundacionsanrafael/docs/observadosemanal>>. Acesso em: 30 set.2012.

PARAGUAY. Congreso Nacional.Cámara de Diputados. *Libelo acusatorio*. Asunción, *mimeo*, 2012.

Sites consultados

www.abc.com.py

www.diariosigloxxi.com

www.forumjustica.com.br

www.lanacion.com.py

www.noticiasclic.com/

www.now.org

www.paraguaysoberano.org

www.sinmiedoapensar.net

www.ultimahora.com

www.youtube.com

José Szwako - zeszwako@hotmail.com

Submetido à publicação em outubro de 2012.
Aprovado para publicação em janeiro de 2013.

OPINIÃO PÚBLICA

April 2014

Vol. 20, nº 1

ISSN 0104-6276

CONTENTS

	<i>Page</i>
PT in Purgatory: Electoral Ambivalence in the first round of the 2010 presidential elections <i>Lucio Rennó</i> <i>Barry Ames</i>	01
Corrupted candidates are punished? Accountability in the Brazilian Elections of 2006 <i>Mônica Mata Machado de Castro</i> <i>Felipe Nunes</i>	26
Political professionalization, selection process and party resources: analyzing PT, PMDB, PSDB and DEM Federal Deputy candidates' perceptions on 2010 elections <i>Renato Monseff Perissinotto</i> <i>Luciana Fernandes Veiga</i>	49
Bicameralism and the Executive Branch in Brazil: a review of presidential projects between 1989 and 2010 <i>Paulo Magalhães Araújo</i>	67
Pluralization of political representation and democratic legitimacy: lessons of participatory institutions in Brazil <i>Debora Rezende de Almeida</i>	96
Deliberative theory and the limits of critic: a reply <i>Luis Felipe Miguel</i>	118
Fernando Lugo's bad performance? Gender, religious conservatives, and the 2012 Presidential impeachment <i>José Szwako</i>	132



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 20, nº 1 p.001-155
April 2014
ISSN 0104-6276





ISSN 0104-6276