

# OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA  
DO  
CESOP

Vol. 21, nº 2, 2015

# REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)



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  
**Revisora:** Juliana Bôa  
**Estagiária:** Annelise Estrella Galeazzi

## 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 Estadual de Campinas  
e Universidade de São Paulo

*Lúcia Mercês de Avelar*  
Instituto de Ciência Política  
Universidade de Brasília  
e Universidade Estadual 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>

### Endereço para submissão de artigos:

[opcesop@unicamp.br](mailto:opcesop@unicamp.br)

### Para entrar em contato:

[opsecret@unicamp.br](mailto: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) 19-3521-1712; fax: (+55) 19-3289-4309

Visite a ROP em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/revistas>  
[www.scielo.br/op](http://www.scielo.br/op)



Ministério  
da Educação

Ministério da  
Ciência e Tecnologia



# OPINIÃO PÚBLICA

Agosto 2015

Vol. 21, nº 2

ISSN 1807-0191

## SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público <i>João Feres Junior</i> <i>Verônica Toste Daflon</i>	238
Propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras <i>Felipe Borba</i>	268
Partidos legislativos e governo de coalização: controle horizontal das políticas públicas <i>Magna Inácio</i> <i>Daniela Rezende</i>	296
Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos <i>Rebecca Abers</i> <i>Marília Oliveira</i>	336
Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras <i>Carlos Ranulfo Melo</i>	365
Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional <i>Yan de Souza Carreirão</i>	393
Capital social e políticas públicas na região metropolitana de Porto Alegre: comparando Novo Hamburgo e Estância Velha <i>Everton Rodrigo Santos</i> <i>Marcello Baquero</i>	431
Integración sociopolítica y bienestar subjetivo en México <i>René Millán</i>	462
Sobre a importância de examinar diferentes ambientes online em estudos de deliberação <i>Rousiley C. M. Maia</i> <i>Patrícia G. C. Rossini</i> <i>Vanessa V. de Oliveira</i> <i>Alicianne G. de Oliveira</i>	490



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 21, nº 2 p. 238-513  
Agosto de 2015  
ISSN 1807-0191



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –  
vol. 21, nº 2, Agosto de 2015 – Campinas: CESOP, 2015.  
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade  
Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 1807-0191 (versão online)

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

# A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público

---

João Feres Júnior

Verônica Toste Daflon

---

## Introdução

O debate público sobre as políticas de ação afirmativa com recorte racial, comumente conhecidas como cotas, mudou de patamar no ano de 2012, marcado pela derrota da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 (ADPF 186) e pela sanção presidencial da Lei Federal 12.771. Por uma votação de 10 a 0, o Supremo Tribunal Federal decidiu contra a ADPF 186 ajuizada pelo partido político Democratas contra o programa de ação afirmativa étnico-racial da Universidade de Brasília (UnB). A aprovação da Lei Federal 12.771, por sua vez, tornou obrigatória a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico. Se antes desses dois eventos a tônica do debate recaía sobre ser ou não justo adotarmos esse tipo de política pública em nosso país (Feres Júnior, 2009, p. 41), com o apoio decidido dos três poderes – Judiciário, Legislativo e Executivo –, as vozes que clamavam pela rejeição das cotas quase silenciaram, dando lugar a questões relativas à performance dessas políticas.

Um levantamento realizado pelo nosso Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gemaá Iesp-Uerj) a partir de uma base que inclui todos os textos publicados sobre o tema nos jornais *O Globo* e *Folha de S. Paulo* entre 2001 e 2012 mostrou como se deu a evolução dos argumentos contrários às ações afirmativas de corte étnico-racial ao longo de mais de uma década. Durante esse período, dentre reportagens, artigos de opinião, editoriais, cartas de leitor etc., o jornal carioca publicou 1.054 textos lidando com essa modalidade de política, enquanto o jornal paulistano, 983, totalizando 2.037 textos. O mesmo estudo

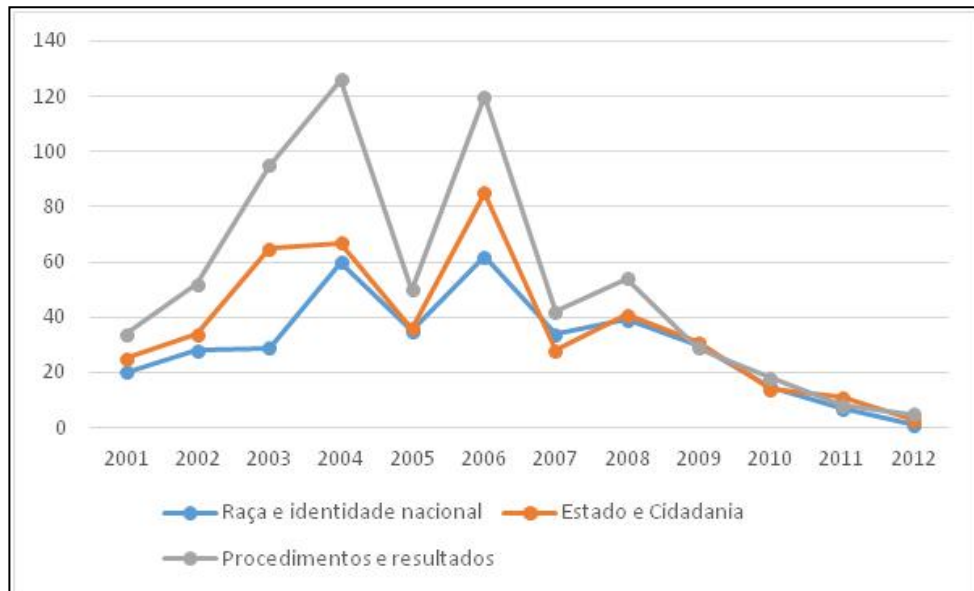
mostra que na cobertura midiática, as opiniões contrárias às ações afirmativas preponderaram, seja nos editoriais, colunas e opinião ou até nas reportagens<sup>1</sup>.

A análise desse *corpus* de textos demonstrou que os argumentos contrários às políticas de ação afirmativa racial veiculados pela grande mídia impressa brasileira se concentraram em três grupos temáticos, que estiveram presentes por todo o período de dez anos transcorridos desde a criação das primeiras políticas de cotas, em 2002-2003, até 2012 (Campos e Feres Júnior, 2013a, p. 15, 2013b, p. 16). São eles: 1) "raça e identidade nacional", que congrega argumentos em torno da ideia de que a política importa um sistema de classificação racial binário dos Estados Unidos, racializando a sociedade brasileira e violando, assim, a plasticidade das relações raciais brasileiras baseadas na "mistura", que constitui o cerne da identidade nacional (*O Globo*, 2003, 2009b; Pinto de Góes, 2001); 2) "Estado e cidadania", que congrega argumentos em torno da acusação de que a ação afirmativa ameaça a igualdade legal, que é a base da cidadania e do constitucionalismo democrático; e 3) "procedimentos e resultados", que congrega uma pletera de argumentos que apontam para supostos problemas de procedimentos e incapacidade de gerar resultados das políticas de ação afirmativa (Cardoso, 2003; Serra, 2004).

---

<sup>1</sup> Esses jornais também publicaram opiniões favoráveis, mas em menor número. Cf. Campos e Feres Júnior (2013a).

**Gráfico 1**  
**Incidência de argumentos contrários às ações afirmativas**  
**nos textos dos jornais *O Globo* e *Folha de S. Paulo* (2001-2012)**



**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia", do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema).

A análise e a classificação dos argumentos presentes nesse *corpus* de textos permitem notar que houve momentos de pico de determinados argumentos (como, por exemplo, no ano de 2007, quando a ideia segundo a qual a ação afirmativa racializa e divide a sociedade brasileira dominou os jornais) e também de declínio acentuado (a partir de 2008, quando esse mesmo argumento perdeu importância). Hoje, no contexto pós-2012, percebe-se que os argumentos que ganham mais força são críticos aos procedimentos das ações afirmativas, isto é, dizem respeito à ideia segundo a qual tais políticas são ineficientes ou meramente paliativas.

Entre os argumentos contrários às políticas de ação afirmativa que estavam presentes antes de 2012, um dos mais contundentes é o de que a ação afirmativa terá como consequência somente o benefício de uma elite dentro do grupo de beneficiários. Traduzindo diretamente para o debate brasileiro, trata-se da acusação de que a ação afirmativa vai somente beneficiar negros ricos e de classe média. No presente artigo pretendemos mostrar que esse argumento não foi formulado originalmente no Brasil, pois apareceu anteriormente em outros lugares onde a ação afirmativa foi implantada, particularmente na Índia, país pioneiro na adoção dessas políticas, e nos Estados Unidos, exemplo mais influente e conhecido mundialmente de ação afirmativa para descendentes de africanos. Logo em

seguida, identificamos sua apropriação pelo debate nacional, investigando sua ocorrência em uma base composta por todos os textos publicados sobre o tema da ação afirmativa nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*. Neste artigo, apresentamos evidências da utilização insistente nos textos da grande mídia impressa do argumento de que a ação afirmativa beneficia apenas a "nata" dos grupos visados (ou, como conhecida nos Estados Unidos e na Índia, o *creamy layer*). Em sequência, demonstramos que essa preocupação não se baseou em evidências concretas, pois: a) as políticas de ação afirmativa de recorte racial existentes no Brasil até 2011 já eram predominantemente estruturadas para evitar o benefício dos mais privilegiados dentro do grupo de beneficiários; e b) os dispositivos da Lei Federal 12.771, aprovada em 2012, também previnem contra o mesmo fenômeno, até de maneira excessiva.

### O benefício da nata?

A Índia foi o primeiro país a adotar políticas de ação afirmativa. Provisões para a criação de programas de discriminação positiva (*reservation policies*) em benefício de grupos desprivilegiados como os *dalits* e tribos "intocáveis" (*scheduled castes* e *scheduled tribes*)<sup>2</sup> já estavam presentes na Constituição indiana de 1950, documento promulgado logo após a independência do país. É da Índia que advém a expressão *creamy layer*, usada para designar coletivamente os indivíduos privilegiados pertencentes a um grupo maior de beneficiários de uma determinada política pública. Assim, a ação afirmativa é acusada desde seus primórdios de beneficiar uma camada de pessoas que supostamente já teriam vantagens competitivas na seleção para empregos ou vagas em escolas e universidades, camada essa que, portanto, prescindiria de medidas especiais como as ações afirmativas.

Com efeito, alguns acadêmicos sustentam que na Índia as políticas de ação afirmativa só têm sido capazes de propiciar importantes vantagens econômicas para uma minoria muito restrita da população-alvo (Bains, 1994, p. 85; Mendelsohn, 1999, p. 54; Sen, 2001, p. 201). Apesar de reconhecerem que a compensação discriminatória desempenha um papel simbólico e exemplar ao colocar membros desses grupos em posições políticas e sociais de destaque, eles avaliam esses efeitos simbólicos como secundários e acreditam ser mais

---

<sup>2</sup> Os atuais beneficiários das políticas de reserva são os Intocáveis, que receberam dos britânicos a denominação legal de *scheduled castes* (SCs) e representam 15% da população indiana. As tribos ou *scheduled tribes* (STs), grupos cujas precárias formas de subsistência em áreas florestais vêm sendo crescentemente ameaçadas pela expansão demográfica e econômica dos outros indianos, constituem 7,5% da população total do país, e as *other backward classes* (OBCs), demais grupos também considerados social e economicamente desprivilegiados, perfazem 52% da população. Cf. Tummala (1999, p. 497).



importantes medidas que alterem de fato as circunstâncias em que vivem esses indivíduos, como sua presença nas escolas, por exemplo. Além disso, alegam que as pequenas mudanças promovidas por essas políticas nas últimas décadas mostram suas limitações e que é possível que a insistência nesse tipo de programa seja até mesmo uma estratégia para evitar o debate sobre a adoção de medidas mais drásticas de redistribuição.

Oliver Mendelsohn, por exemplo, argumenta que os *dalits* receberam cotas em empregos públicos as quais foram capazes apenas de beneficiar alguns indivíduos e suas famílias sem, no entanto, diminuir significativamente a pobreza que atinge o grupo. O autor alega ainda que a reserva de vagas no Legislativo, outra modalidade de ação afirmativa comum na Índia, produziu benefícios muito intangíveis e simbólicos e frequentemente se questiona o quanto os candidatos de fato representam seu grupo de origem. Além disso, Mendelsohn diz que, com o aumento da competitividade eleitoral na Índia, a população dos *dalits* conseguiu obter uma série de ganhos mais efetivamente por meio da votação ordinária do que dos mecanismos eleitorais compensatórios. Por fim, ele alega que a provisão de educação especial aos *dalits*, apesar de ter produzido resultados mais substantivos, ficou limitada à alfabetização e à educação básica. Segundo essa argumentação, quando existente, a assistência financeira aos *dalits* no ensino superior foi capaz de beneficiar somente os membros mais competitivos do grupo, dada a sua insuficiência de recursos para cobrir todos os gastos educacionais (Mendelsohn, 1999, p. 63).

Entretanto, essa leitura negativa não é consensual ou mesmo hegemônica naquele país. Outros pesquisadores contra-argumentam que a possibilidade de perpetuação de uma pequena elite *dalit* parece incomodar muito mais os membros das castas privilegiadas do que a própria comunidade. Aparentemente, o que os *dalits* desejam é que os mais privilegiados do grupo não percam seus elos com a comunidade e que se engajem politicamente em seu favor, convertendo as oportunidades recebidas em meios de elevar as condições de vida de todos. Alega-se que o motivo pelo qual esses *dalits* de classes mais baixas não se sentem prejudicados pelas políticas de reserva é o fato de saberem que poucos entre eles têm o nível de instrução necessário para competir pelas reservas no emprego, no parlamento ou no Ensino Superior (Mallick, 1997, p. 345-374).

A respeito das reservas eleitorais para as *scheduled tribes*, por sua vez, Alistair Mcmillan defende que, ainda que o benefício para o conjunto desses grupos não seja substancial, a política conseguiu transferir recursos para uma classe média politicamente mobilizada e articulada que agora é capaz de lutar por mais direitos e inclusão de membros do seu grupo de origem (Mcmillan, 2005, p. 311). Pran Chopra (1997, p. 26) identifica nas *reservation policies* a capacidade de produzir

lideranças com altos níveis de competência. Com efeito, o próprio B. R. Ambedkar<sup>3</sup>, militante *dalit* e presidente da comissão que redigiu a Constituição indiana, argumentava que apenas com a transformação de alguns *dalits* em membros da elite seria possível melhorar as condições de vida de seu grupo, pois isso faria que eles se dessem conta de seu próprio potencial ao proporcionar exemplos positivos para o grupo (Zelliot, 2005, p. 47).

Outra linha de argumentação é seguida por Ghanshyam Shah, para o qual não é plausível criticar as políticas de reserva com a alegação de que podem, por exemplo, beneficiar um *dalit* rico e prejudicar um brâmane pobre. Ainda que pertençam à mesma classe social, membros desses grupos não podem ser comparados: fatores culturais e diferenças de capital humano afetam suas chances de obter educação e competitividade no mercado de trabalho (Shah, 2002, p. 296-314). No mesmo registro, Decanesan Nesiya acrescenta que os *dalits* mais educados e economicamente bem-sucedidos sofrem discriminação por conta do estigma da "intocabilidade" e da persistência do preconceito de casta (Nesiya, 1999, p. 36). Com efeito, quando perguntado se seu filho deveria ser beneficiário das políticas de reserva, Jagjivan Ram, o primeiro membro das *scheduled castes* a adentrar os mais altos círculos da política indiana, afirmou que, como ainda restavam algumas mesas em que seu filho não podia jantar, talvez a "intocabilidade" ainda fosse um assunto relevante, o que faz da ação afirmativa uma medida com um papel importante a cumprir (Parikh, 1997, p. 54).

### ***Creamy layer* nos Estados Unidos: Thomas Sowell**

Embora tenha sido formulado na Índia, o argumento do *creamy layer* não ficou restrito àquele país. Ele está presente, por exemplo, nas controvérsias acerca das ações afirmativas nos Estados Unidos desde a década de 1960. Um dos principais propagandistas desse discurso no país é o economista negro norte-americano Thomas Sowell, um campeão antição afirmativa em seu país. Sowell é titular da cátedra Milton Friedman na Universidade de Stanford e um ícone do pensamento conservador americano. Autor do livro *Affirmative action around the world: an empirical study* (Sowell, 2004), que é um verdadeiro manifesto contra essas políticas, Sowell deslinda uma miríade de argumentos contra políticas de ação afirmativa e tem como ponto principal a tese de que elas foram experiências fracassadas nos países que as implantaram. O livro contém um capítulo introdutório

---

<sup>3</sup> Bhimrao Ramji Ambedkar (1891-1956) foi um jurista, político, filósofo e economista indiano que, entre outras coisas, inspirou o movimento de renovação do budismo e foi o principal idealizador da Constituição indiana.

e uma conclusão, enquanto cada um dos capítulos restantes é dedicado a um caso nacional: Índia, Malásia, Sri Lanka, Nigéria e Estados Unidos.

O principal argumento de Sowell contra a ação afirmativa é de ordem moral. Segundo ele, tais políticas se justificam assumindo a premissa de que um determinado padrão desigual de distribuição é causado por ações intencionalmente discriminatórias de um grupo contra outro. Daí ser necessária uma ação que redistribua desigualmente bens e oportunidades para compensar a falta original. O autor então tenta mostrar que em vários casos nacionais não há evidência sólida de história de discriminação ou vitimização dos grupos menos privilegiados. Sowell sugere que tais desigualdades podem ser produto de padrões de comportamento ou "outras diferenças" entre grupos e não de discriminação, argumento anteriormente utilizado por Friedrich von Hayek para defender a tese de que somente a aplicação universal da norma é justificável (Hayek, 1960, p. 194-195)<sup>4</sup>.

Mas esse não é o único argumento contrário. O livro é recheado deles. Há os de natureza moral, mas também outros de ordem prática e empírica, que buscam provar que a ação afirmativa é mal concebida e não funciona direito, isto é, não é capaz de produzir os resultados que almeja. Claramente decorrente do argumento moral feito pelo autor está a acusação, apresentada logo em seguida, de que as políticas de ação afirmativa acabam por beneficiar "aqueles que já são mais afortunados, produzindo pouco ou nenhum benefício para aqueles que são verdadeiramente desprivilegiados" (Sowell, 2004, p. 195). Sowell tenta mostrar que, ao falhar na prática em atingir os menos privilegiados, as políticas de ação afirmativa estariam subvertendo inteiramente seus propósitos, privilegiando os já privilegiados, o que é um delito moral capital.

Não deve nos escapar o fato de tal argumento se encaixar perfeitamente naquilo que Albert Hirschman chamou de "tese do efeito perverso", uma das três teses da retórica reacionária usadas por toda a história do Ocidente moderno para deslegitimar conquistas por direitos civis, políticos e sociais (Hirschman, 1991, p. 11-42). No caso, as políticas estariam fazendo exatamente o contrário daquilo para o qual foram propostas, daí o rótulo "efeito perverso".

Sowell afirma peremptoriamente que as políticas de reserva na Índia beneficiam majoritariamente o *creamy layer* (Sowell, 2004, p. 187) e que isso é explícito naquele país. Como vimos há pouco, tal opinião é controversa entre acadêmicos indianos, mas o autor furta-se a trazer essa controvérsia para as

---

<sup>4</sup> Hayek defende a ideia de que, dado que os seres humanos são diferentes, a aplicação de leis iguais e universais produzirá resultados diferentes, pois eles têm capacidades diferentes de usufruir os privilégios e benefícios das leis. Assim, a lei é justa porque preserva a diferença natural. Na passagem, o autor deixa transparecer que está pensando não somente em diferenças individuais, mas também em diferenças de grupo e etnia. Não é impossível interpretar a passagem como uma referência, ainda que velada, a diferenças de ordem racial. O mesmo pode-se dizer do texto de Sowell supracitado, particularmente por meio do uso da expressão vaga "outras diferenças".

páginas de seu livro. Segundo ele, nos Estados Unidos as pessoas ainda não estão conscientes desse grave problema. A diferença se explicaria pelo fato de o sistema de castas na Índia tornar mais fácil a identificação do *creamy layer*, em comparação aos Estados Unidos, que não partilha de tal estrutura social. Sowell também acusa o governo norte-americano de se furtar a produzir estatísticas que comprovem o suposto fato de a ação afirmativa beneficiar os já privilegiados, mas alerta que "uma gama de fontes privadas" mostram que os "afro-americanos mais afortunados recebem uma parcela desproporcional dos benefícios da ação afirmativa naquele país" (p. 186). É interessante notar que nesse trecho Sowell não fornece qualquer pista de quais seriam essas "fontes privadas". Ainda que seu livro seja bem mais um texto para divulgação e militância do que um trabalho acadêmico, outras passagens de fato contêm algumas referências a trabalhos de especialistas. Não é o caso aqui.

### **O *creamy layer* chega à grande mídia brasileira**

A primeira referência ao livro de Sowell no debate acerca da ação afirmativa travado na mídia brasileira aparece em uma reportagem da *Folha de S. Paulo*, assinada pelo jornalista João Batista Natali, de maio de 2004. O livro de Sowell tinha acabado de ser lançado nos Estados Unidos e, a despeito de seu título, "Livro de negro americano condena cotas", a reportagem de Natali é crítica e balanceada. Além de usar de um tom descritivo para se referir ao livro e a seu lançamento, o jornalista adverte que os casos nacionais examinados por Sowell "têm pouco a ver com o Brasil". Além de elencar algumas críticas feitas por Sowell e adversários da ação afirmativa nos Estados Unidos, o autor do texto também expõe os argumentos daqueles que são favoráveis a essas políticas naquele país.

A segunda referência encontrada em nossa base de textos dos grandes jornais ocorre em data próxima, 29 de junho do mesmo ano, mas cujo tom é completamente diverso da reportagem de Natali. Trata-se de texto de opinião intitulado "Cotas, um erro já testado", da autoria de Ali Kamel (2004c). O título já indica o conteúdo do texto, que é uma louvação ao livro de Sowell; um sumário de argumentos sacados do livro sem uma nota crítica sequer, a não ser, obviamente, às políticas de ação afirmativa. Kamel escreve de modo cartesiano, enumerando claramente argumentos, parágrafo após parágrafo. A lista é a seguinte: as ações afirmativas, uma vez criadas, tendem a se perpetuar, a despeito de promessas em contrário; elas também tendem a ser estendidas a outras categorias de beneficiários, o que constituiria um mal aos olhos de comentarista e comentado; os grupos não beneficiados passam a cometer desonestidades para tentar amealhar o benefício (falsa identificação, por exemplo); os mais privilegiados dentro do grupo

se apoderam da maior parte dos benefícios (*creamy layer*); "as políticas de preferências e de cotas acarretam [...] o ódio racial"; "as cotas [*sic*] são desnecessárias, pois as minorias já estão em trajetória de ascensão social, pelo menos nos Estados Unidos"; as cotas não tiveram nenhum impacto sobre a ascensão social dos negros; e as cotas são contraproducentes, pois grande parte dos estudantes que as utilizam não consegue terminar os cursos.

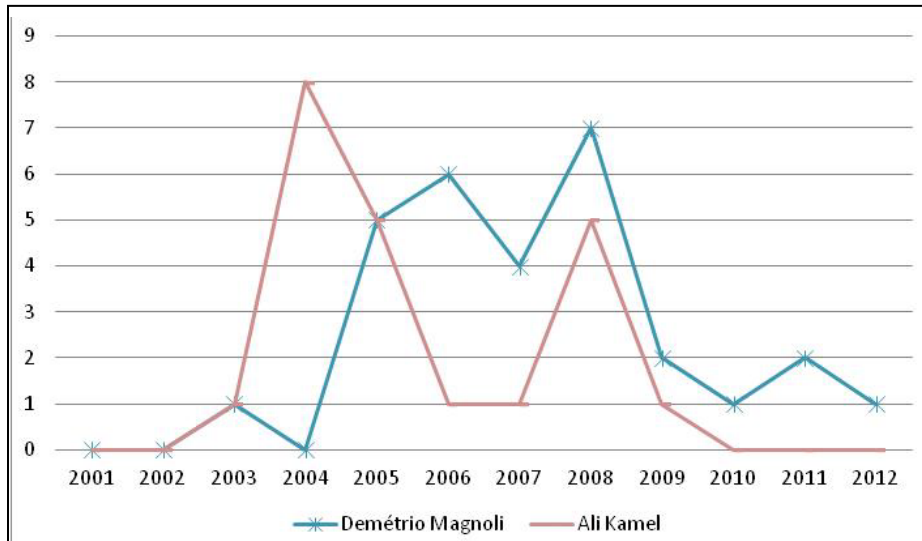
A despeito do erro de chamar as políticas de ação afirmativa nos Estados Unidos de "cotas"<sup>5</sup>, e de acusar a ação afirmativa de causar o ódio racial, a tônica do texto de Kamel recai sobre argumentos que tentam mostrar que tais políticas não funcionam bem, não alcançam as finalidades para as quais são propostas. Dentre esses argumentos, o principal é o do *creamy layer*, pois a acusação de que a ação afirmativa teve pouco impacto é explicada por Kamel exatamente pelo suposto fato de ela ser aproveitada por aqueles que já estão ascendendo e, portanto, dela não precisariam.

Em nossa base de dados, Kamel aparece em oitavo lugar entre os autores que mais publicaram textos acerca do assunto, com 22 peças. Acima dele temos somente Elio Gaspari (44), Demétrio Weber (41), Antônio Gois (39), Ediane Merola (37), Demétrio Magnoli (29), Miriam Leitão (28) e Fernanda da Escóssia (25). Se levarmos em conta somente os textos de caráter opinativo, sua classificação sobre Weber, Gois, Merola e Escóssia são jornalistas, que produzem reportagens e não textos opinativos, já Gaspari é autor de textos de opinião, mas sua coluna é publicada religiosamente nos dois jornais, o que faz com que seu número seja dobrado. Assim, como autor de textos opinativos, Kamel aparece em terceiro lugar no *ranking* geral, empatado com Gaspari. Se levarmos em conta o fato de que tanto Leitão como Gaspari expressam geralmente opiniões favoráveis às ações afirmativas de recorte racial, concluímos rapidamente que Magnoli e Kamel são os campeões da reação a essas políticas nesses grandes jornais. O Gráfico 2 mostra a distribuição da publicação dos textos desses dois autores, todos contrários às "cotas", no período em estudo:

---

<sup>5</sup> O uso de cotas como modalidade de política de ação afirmativa nos Estados Unidos foi declarado ilegal pela Suprema Corte no julgamento do caso Bakke, em 1978. A opinião majoritária, do ministro Powell, declara ser legal a utilização do critério raça em processos de seleção junto a outros critérios, todos com a finalidade de garantir a diversidade do corpo discente. Cf. Ball (2000) e Schwartz (1988). Mesmo no Brasil as políticas de ação afirmativa não se reduzem às cotas, que são uma de suas modalidades.

**Gráfico 2**  
**Número de textos publicados por Demétrio Magnoli e Ali Kamel**  
**nos jornais *O Globo* e *Folha de S. Paulo* (2001-2012)**



**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia" do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gemaa).

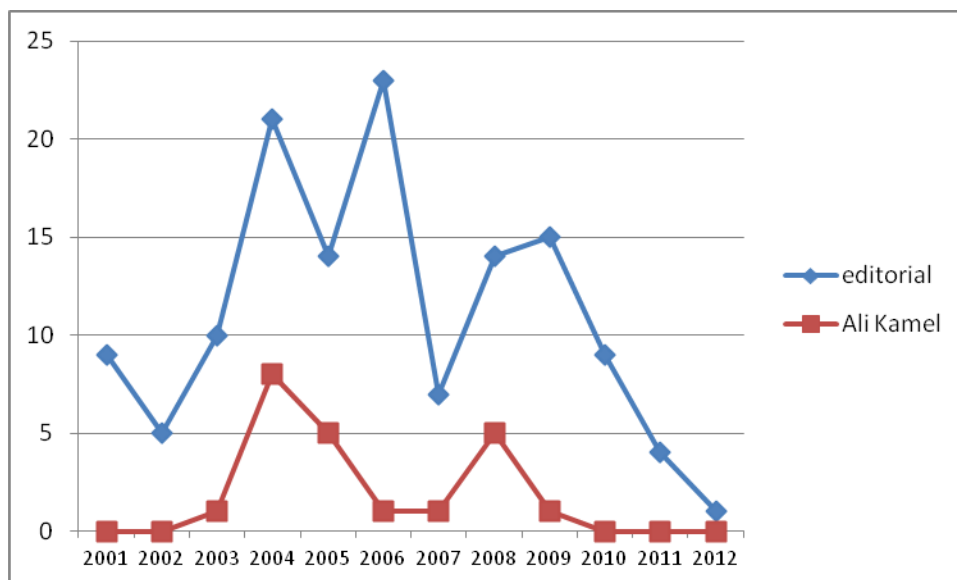
Como podemos notar pelo gráfico, Kamel foi líder da oposição às cotas na grande mídia no começo do período, ou seja, logo depois que os primeiros programas foram aprovados em 2002-2003. A partir de 2005, Demétrio Magnoli assume esse papel, com Kamel tendo alguma participação até 2010 e depois se ausentando do debate. É preciso ser dito, contudo, que todos os 22 textos de Kamel contra as cotas apareceram em um só jornal, *O Globo*, enquanto Magnoli tem participação forte nos dois veículos: 15 textos em *O Globo* e 14 na *Folha de S. Paulo*<sup>6</sup>.

Devido à sua proximidade com a editoria do jornal, do qual tinha sido editor-chefe, e seu cargo dentro das Organizações Globo, não pode ser descartada a hipótese de o jornalista ter também escrito ou participado da redação de editoriais do jornal que tratavam do assunto. No mesmo período, *O Globo* publicou 132 editoriais com a ação afirmativa racial como tema. Entre eles, nenhum era favorável: 123 abertamente contrários, 5 ambivalentes e 4 que citavam de passagem as políticas sem proferir opinião explícita. Contudo, considerada a característica dos dados dos quais dispomos, não podemos testar diretamente a

<sup>6</sup> Hoje diretor geral de Jornalismo e Esportes, Kamel já foi jornalista, diretor da sucursal de Brasília, editor-chefe adjunto, editor-chefe e diretor de *O Globo*. Na época ora em exame, já havia se tornado diretor executivo de jornalismo das Organizações Globo e assinava uma coluna quinzenal no referido jornal.

hipótese da participação de Kamel nos editoriais. Podemos notar, contudo, a semelhança entre as curvas de distribuição temporal dos textos publicados por ele e dos editoriais, como mostra o Gráfico 3:

**Gráfico 3**  
**Artigos de Ali Kamel e editoriais publicados**  
**no jornal *O Globo* (2001-2012)**



**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia" do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema).

A militância de Kamel contra a ação afirmativa de recorte étnico-racial ganhou mais visibilidade com a publicação do livro *Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor* (Kamel, 2006), publicado por uma editora comercial com ótima distribuição nacional e anunciado em painéis de ônibus urbanos e em salas de cinema – algo incomum no mercado editorial brasileiro.

O livro traz na contracapa texto de Yvonne Maggie, acadêmica que se notabilizou pela oposição pública às cotas<sup>7</sup>, no qual Kamel é aclamado como "cientista social acostumado a fazer perguntas e a desarmar as armadilhas do óbvio, de discursos que têm pretendido se impor como discursos de verdade" e

<sup>7</sup> Nem todos os acadêmicos brasileiros se opuseram publicamente às ações afirmativas de recorte racial. Houve vários que vieram a público defendê-las. Cf. Campos (2009). Com o passar dos anos os trabalhos acadêmicos sobre as políticas de ação afirmativa têm aumentado, atraindo inclusive jovens pesquisadores interessados no funcionamento e nos resultados concretos produzidos por esses programas.

seus textos são ditos como "fonte riquíssima de informação e de discussão para pesquisadores pelo país afora".

Sowell é citado no livro de Kamel no capítulo intitulado "As cotas no mundo", cujo objetivo é mostrar, baseando-se exclusivamente no livro do autor americano, que tais políticas fracassaram mundo afora, em todos os lugares em que foram implementadas. O texto do capítulo é, na verdade, quase idêntico ao do artigo do jornal, com algumas poucas adições e supressões. Presente tanto no artigo quanto no livro está a apresentação que Kamel faz de Sowell como "um dos mais renomados intelectuais americanos"<sup>8</sup>.

O argumento do *creamy layer* aparece no livro de Kamel no capítulo "As cotas no mundo" e também no capítulo "O dinheiro que não vai para os pobres", dedicado a criticar o programa Bolsa Família e a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), dois programas do governo federal, o primeiro para atender famílias com renda muito baixa e o segundo para atender idosos e deficientes. Sowell é citado nesse contexto novamente para referendar o argumento de que os já privilegiados vão se beneficiar de maneira desproporcional dos programas de assistência (Kamel, 2006, p. 124).

No final de 2004, Sowell é citado outra vez em artigo de *O Globo*, novamente em uma referência ao argumento do *creamy layer*, mais uma vez em texto de Ali Kamel (2004a), endereçado nesse caso aos deputados federais brasileiros, os quais são alertados para o perigo das cotas. Um pouco menos de um mês depois da publicação desse artigo, Kamel cita de novo Sowell em texto para *O Globo*, agora para criticar livros favoráveis à ação afirmativa. O argumento do *creamy layer* aqui não é central, mas sim uma crítica mais genérica a essas políticas (Kamel, 2004b). No final de dezembro de 2004, seis dias depois da publicação do último texto de Kamel, o jornal publica um texto de opinião favorável escrito em coautoria por Vania Penha-Lopes, Timothy Mulholland e Amancio Paulino de Carvalho<sup>9</sup>. No artigo em questão os autores, a despeito de discordarem

---

<sup>8</sup> Não muito tempo depois da publicação do artigo de Kamel, *O Globo* publicou uma carta de leitor discordando da opinião lisonjeira dispensada a Sowell. Segundo o missivista, Sowell defende em seus artigos as seguintes ideias: "Bush não mentiu sobre as armas de destruição em massa no Iraque; a mídia (*the hyena press*) presta um desserviço ao denunciar a tortura infligida a soldados iraquianos, já que 'eles fazem pior'; Rodney King, cujo espancamento provocou tumultos em cidades americanas em 1992, não apanhou por ser negro, mesmo porque a polícia americana não é racista (*Are cops racist?*); a única maneira de evitar massacres como o de Columbine é armar toda a população; fornecer remédios gratuitos a idosos carentes é fazer a medicina do almoço grátis (*free lunch medicine*). Já ia me esquecendo da melhor: os negros têm QI inferior ao dos brancos devido a certos aspectos da cultura africana" (Medeiros, 2004).

<sup>9</sup> Estudo recente mostra que a cobertura de *O Globo* sobre as cotas foi decididamente contrária às políticas. Contudo, diferentemente da revista *Veja*, que adotou uma posição contrária absoluta, passando a publicar somente textos com esse ponto de vista, *O Globo* deu espaço para opiniões favoráveis, ainda que quantitativamente minoritárias na cobertura (Campos e Feres Júnior, 2013b, p. 18). No dia em questão, 20 de dezembro de 2004, o artigo favorável de Penha-Lopes apareceu em seção intitulada "Cotas em debate", acompanhado de artigo também favorável mas institucional



veementemente do jornalista de *O Globo* e acusarem o livro de Sowell de não ter fontes empíricas sólidas, concordam que as políticas de ação afirmativa podem ser capturadas por estratos mais privilegiados das minorias, como no caso dos negros nos Estados Unidos (Penha-Lopes, 2004).

O nome de Sowell volta a ser citado em 2006, em reportagem curta na qual o geneticista Sérgio Pena se retrata por não ter tomado posição contra as cotas em artigo de 2004, e cita Sowell para dizer que as cotas racializam a sociedade (Guedes e Motta, 2006). Em outubro de 2007, Sowell é citado de passagem, pela primeira vez, em artigo de Demétrio Magnoli, que, como já mostramos, tornou-se um campeão da luta contra as cotas raciais (Magnoli, 2007). O nome do autor americano apareceria mais uma vez em matéria no jornal que reproduz trechos da carta-manifesto contra as "cotas raciais" assinada por 113 acadêmicos e celebridades e entregue ao ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal. A passagem da carta diz que Sowell "documenta extensamente" que as referidas políticas "não contribuíram em nada para reduzir desigualdades, mas aprofundaram o cisma racial que marca como ferro em brasa a sociedade norte-americana" (Brígido, 2008). Ou seja, ainda que não explícita, a referência à incapacidade de debelar desigualdades se conecta, nos argumentos do autor, diretamente ao argumento do *creamy layer*. Fechando o conjunto de textos que fazem referência ao polemista norte-americano, Demétrio Magnoli cita novamente, em março de 2012, sua "obra devastadora sobre as políticas contemporâneas de raça", mas a referência para por aí.

Assim como Kamel e Sowell, Magnoli também foi autor de livro-manifesto contra a ação afirmativa. *Uma gota de sangue: história do pensamento racial* (Magnoli, 2009) é mais pretensioso em seu escopo histórico e geográfico do que o trabalho de Sowell, e bem menos acadêmico em sua concepção: Magnoli oferece ao seu leitor algo em torno de 20 referências a fontes para cada capítulo da obra, muitas delas repetidas, enquanto o autor norte-americano trabalha na casa das 370 referências em média por capítulo. Há apenas uma referência a Sowell no livro de Magnoli, e ela diz respeito exatamente ao argumento do *creamy layer*. Magnoli usa a opinião do autor norte-americano como evidência de que na Nigéria as políticas de "equilíbrio étnico" beneficiaram os membros dos grupos que haviam deixado a zona rural e se integrado à vida urbana, isto é, elites dentro de seus respectivos grupos (Magnoli, 2009, p. 254-255).

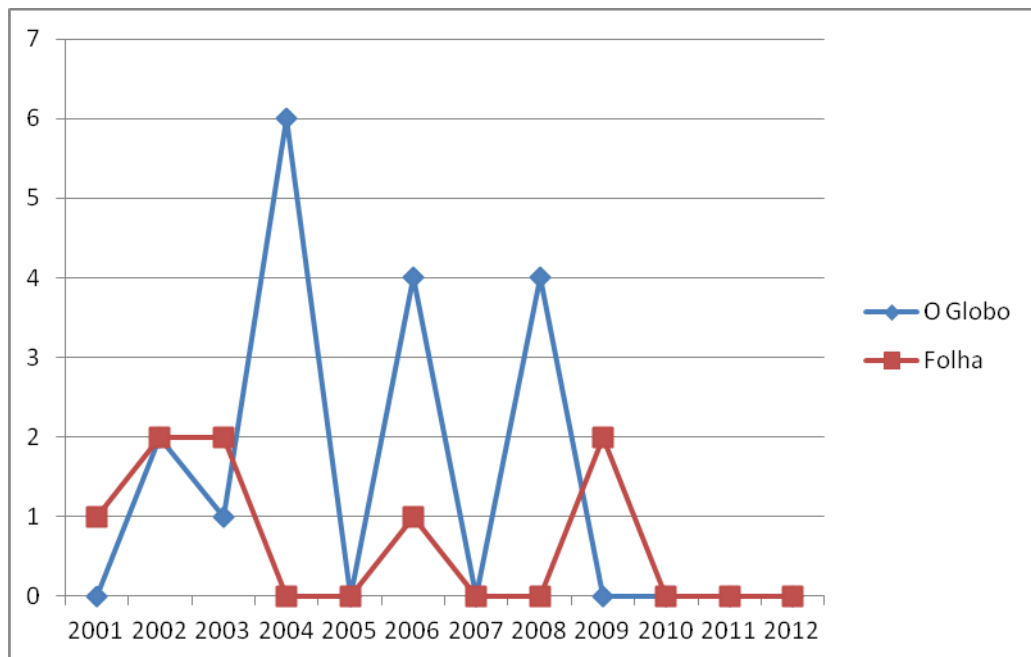
---

e defensivo do então reitor da UnB, Timothy Mulholland (2004): "Tema em debate: Cotas raciais", e de artigo francamente contrário de Amancio Paulino de Carvalho (2004), professor da Faculdade de Medicina da UFRJ e diretor do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho, no qual o autor defende que as universidades de ponta, como a USP e a UFRJ, fizeram bem em rechaçar as cotas para preservar o mérito e, assim, sua função social, que é a de produzir profissionais capacitados.

A recepção de Sowell na *Folha de S. Paulo* é bem mais acanhada. Depois da referência em matéria de Natali, já comentada, Sowell aparece em entrevista curta, na qual se resumiu a acusar a ação afirmativa de produzir conflito racial e de beneficiar o *creamy layer* (*Folha de S. Paulo*, 2004). E, finalmente, seu nome é citado no texto da mesma carta-manifesto entregue ao STF, em maio de 2008, reproduzida integralmente nas páginas do jornal e já comentada por nós acima (Brígido, 2008).

Outra maneira de traçarmos o impacto desse argumento é fazê-lo diretamente, por meio do exame de sua incidência na amostra e na interação com outros argumentos. Sua distribuição temporal no universo de textos dos dois jornais está exposta no Gráfico 4:

**Gráfico 4**  
**Incidência do argumento do *creamy layer* nos textos publicados no jornal *O Globo* e *Folha de S. Paulo* (2001-2012)**



**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia" do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema).

Como se pode constatar, o uso do argumento era mais comum nos anos iniciais, diminuindo à medida que o tempo passou, e a partir de 2010 não mais apareceu nos jornais. Mais importante é notar que ele foi usado muito mais em *O Globo* do que na *Folha de S. Paulo*. Os três picos de ativação do argumento correspondem aos três picos de ativação do tema da ação afirmativa na cobertura

dos jornais. Em outras palavras, quando as cotas foram mais combatidas, o argumento foi mais usado.

A maneira como o argumento aparece nas páginas de *O Globo* também chama atenção. O primeiro movimento de ativação atinge seu ápice em 2004, ou seja, ele se dá em grande medida em reação à criação das primeiras políticas de ação afirmativa, particularmente na Uerj e na UnB<sup>10</sup>. Várias menções no ano de 2003 advêm da fala de políticos, como Ciro Gomes, Cristovam Buarque e Jefferson Péres, senador do PDT, em virtude do impacto do debate sobre o tema no Congresso Nacional. No primeiro mês de 2004 foi publicada uma reportagem na editoria "País" do jornal em que se afirmava, sem citar fontes, que "[o] governo acredita que as cotas seriam apenas um paliativo e privilegiariam um determinado número de negros e pardos" (Éboli, 2004). Naquele mesmo mês, *O Globo* solta o primeiro editorial utilizando o argumento do *creamy layer* para atacar as "cotas". Ainda nesse ano, Kamel publica dois artigos utilizando o argumento (Kamel, 2004a; 2004c) –somente no ano de 2004 o jornalista publicou nesse jornal quatro artigos contra a ação afirmativa.

Depois de um hiato em 2005, quando não foi usado, o argumento volta às páginas do jornal em 2006, agora impulsionado pela forte cobertura dada pela mídia ao caso dos gêmeos que prestaram a UnB, e um foi aceito como cotista e outro não (Seligman, 2007). A primeira referência do ano aparece em uma reportagem entusiasmada pelo fato de a UFMG ter privilegiado a criação de cursos noturnos e não cotas como solução para a inclusão social. O jornalista Itamar Mayrink, autor do texto, profere: "Um estudo da UFMG revelou que um regime de cotas raciais não aumentaria a inclusão de estudantes de baixa renda na UFMG. O levantamento mostrou um peso maior para as diferenças socioeconômicas". Não há, contudo, qualquer informação sobre esse estudo, se há disponibilidade pública de resultados, quem o fez, em que condições, metodologia etc. A UFMG foi de fato uma das universidades que mais tempo resistiu à adoção de políticas de inclusão de real efeito<sup>11</sup>. Alguns meses depois, o argumento aparece em texto de Peter Fry e

<sup>10</sup> Em 2003, entrou em vigor a Lei Estadual nº 4.151, que instituiu reserva de vagas para o ingresso de alunos pretos e pardos nas universidades estaduais do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf). Na Universidade do Estado da Bahia (Uneb) a política foi criada por meio da deliberação número 196/2002 do Conselho Universitário. Em 2003 os conselhos universitários da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e da Universidade de Brasília (UnB) também aprovaram a adoção de cotas. Nos anos seguintes outras leis estaduais e resoluções de conselhos universitários foram responsáveis pela ampla disseminação de medidas similares em universidades de todo o país, até que a aprovação da Lei Federal 12.771 tornou obrigatória a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico. Isso promoveu certa homogeneização dessas políticas nas universidades federais, enquanto as estaduais permanecem regidas por leis locais ou por resoluções universitárias.

<sup>11</sup> A UFMG não adotou cotas sociais ou raciais até 2009, quando adotou um sistema de bônus que dava um adicional de 10% na nota do vestibular para alunos oriundos da escola pública e 5% para autodeclarados pretos e pardos, sistema esse que já havia sido adotado pela USP com parcos

Ivonne Maggie, em meio a uma série de ataques virulentos contra as cotas, entre eles a acusação de que estão destruindo a identidade nacional brasileira ao implantar um sistema binário de reforço de identidades raciais e que constituem o germe do fascismo: "é o ovo de serpente de uma nação pautada em diferenças 'étnicas/raciais'" (Fry e Maggie, 2006). O argumento do *creamy layer* reaparece logo depois em mais um artigo de Kamel.

Seguindo padrão similar de ativação, o argumento desaparece em 2007 para ressurgir em 2008, agora sob o esteio do manifesto anticotas. Sua primeira aparição no ano se dá na cobertura feita por *O Globo* da entrega do Manifesto ao STF. Na manchete de primeira página lê-se: "Grupo entrega ao STF manifesto contra cotas". O subtítulo chama atenção ao apoio de "celebridades": "Assinada por 113 pessoas, entre elas dona Ruth [Cardoso], Caetano e João Ubaldo, carta acusa sistema de estimular ódio racial". A despeito do uso do argumento mais virulento entre todos, o do ódio racial, já no primeiro parágrafo do texto que segue a manchete encontramos o argumento do *creamy layer*: "o documento afirma que os vestibulares que adotam o mecanismo das cotas acabam privilegiando estudantes de classe média "arbitrariamente classificados como negros". Logo em seguida, o texto dá a palavra à antropóloga Yvonne Maggie, liderança do movimento anticotas, que em poucas palavras diz que, além de dividir o país entre brancos e negros nas universidades, "as cotas favorecem uma pequena elite". Em sequência, nas páginas internas do jornal, seguindo o *lead*, encontramos os excertos do manifesto, entre eles a passagem: "as cotas raciais proporcionam privilégios a uma ínfima minoria de estudantes de classe média". E por fim, como se não bastasse ter repetido o mesmo argumento três vezes na mesma peça jornalística, ele é escolhido para ilustrar a foto do ministro Gilmar Mendes recebendo a carta das mãos de seus portadores. A legenda diz: "O PRESIDENTE DO STF, Gilmar Mendes, com o documento levado pela comissão: cotas privilegiam estudantes de classe média 'arbitrariamente classificados como negros', critica o grupo" (Brígido, 2008)<sup>12</sup>.

Ainda no mês de maio *O Globo* publica editorial no qual cita o manifesto dos 113 "intelectuais" para afirmar que as cotas "são elitistas, pois beneficiarão apenas uma franja da classe média, média/baixa, mantendo a grande massa de pobres, independentemente da cor, à margem do ensino" (*O Globo*, 2008). No mês seguinte é a vez de Ali Kamel voltar à carga, agora em invectiva direta contra o

---

resultados. A partir de 2011, a universidade mudou para uma fórmula matemática polinomial, para adequar o processo de seleção ao uso das notas do Enem. Para mais informações, ver <<http://vestibular.brasile scola.com/noticias/ufmg-altera-formula-bonus-para-cotistas-no-vestibular.htm>>.

<sup>12</sup> Pouco depois foi encaminhado ao Supremo Tribunal Federal o "Manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas". Os mais de 740 signatários enfrentaram claramente o argumento de Sowell e defenderam que o propósito da ação afirmativa é promover a igualdade de representação, isto é, contribuir para que o número dos estudantes negros nas universidades públicas seja proporcional à presença dos negros na população brasileira.

programa de ação afirmativa da UnB, dizendo que "as cotas da UnB beneficiam apenas os alunos mais ricos" (Kamel, 2008). Em julho, *O Globo* publica mais um editorial atacando as cotas, usando novamente o argumento do *creamy layer* (*O Globo*, 2008). Em setembro, reportagem informa que pesquisa encomendada pelo partido Democratas (DEM) mostra que 75% da população brasileira apoia as cotas sociais e somente 11%, as raciais. Agora a voz é dada ao senador do DEM, Demóstenes Torres, então presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e principal responsável pela ADPF impetrada no Supremo Tribunal Federal pelo mesmo partido contra as políticas de ação afirmativa de recorte racial. Demóstenes profere: "Existem famílias negras ricas. Os filhos dessas famílias, que puderam estudar em boas escolas, também terão direito às cotas? Eu entendo que não devem ter".

A cobertura da *Folha de S. Paulo* não ecoou tanto o argumento do *creamy layer*, se comparada ao seu par carioca. Há de notar alguns fatos pitorescos como o aparecimento do argumento em uma entrevista dada ao jornal por Frederik de Klerk, líder conservador sul-africano que, não obstante, contribuiu para o fim do regime do *Apartheid*. O que chama atenção não é o fato de De Klerk lançar mão do argumento, mas de a *Folha de S. Paulo* não fazer uma referência às credenciais conservadoras do entrevistado.

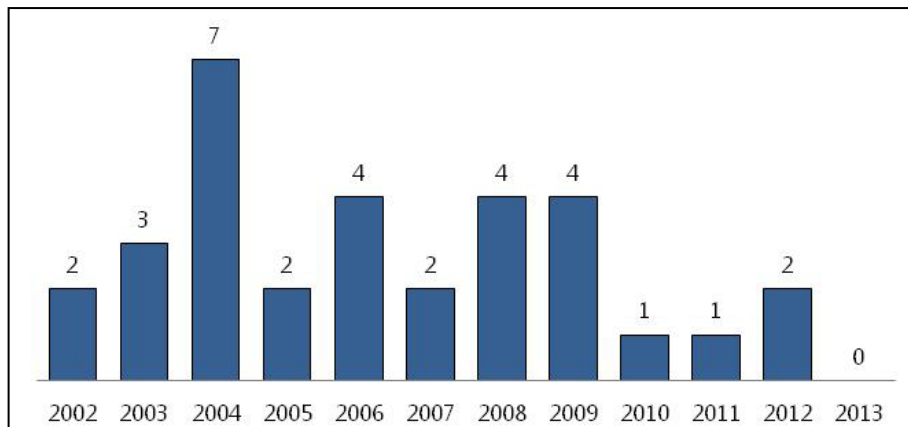
O que podemos concluir do uso do argumento do *creamy layer* na cobertura jornalística? Certamente, que ele foi um argumento importante, primeiro, por ter sido articulado pelos campeões de publicação de artigos contra as cotas, Ali Kamel e Demétrio Magnoli; segundo, por ele aparecer até em reportagens, de maneira naturalizada e sub-reptícia, como mostramos; e, terceiro, por ele ter tido um papel importante, particularmente na cobertura da entrega do Manifesto anticotas ao STF feita por *O Globo*, jornal abertamente contrário às políticas (Campos e Feres Júnior, 2013b).

Isso nos conduz a uma outra pergunta, que é crucial para o presente artigo: será que essa crítica se aplica às políticas de ação afirmativa no Brasil, como acusam Kamel, Magnoli e os editoriais de *O Globo*, entre outros? Nossa resposta é negativa. Mostraremos na seção seguinte, "Ação afirmativa no chão de fábrica", que tal acusação é leviana se levarmos em conta o grosso das políticas de ação afirmativa de viés racial adotadas pelas universidades públicas brasileiras, estaduais e federais, de 2003 a 2012, ou seja, desde a implementação dos primeiros programas à decisão unânime do STF em favor de sua constitucionalidade e à aprovação da Lei nº 12.711 que regulamenta o sistema de cotas em todas as universidades federais, ambas ocorridas em 2012. Mostraremos também que o regime produzido pela nova lei para as federais tem provisões contra o *creamy layer*, ainda que essas mesmas medidas tenham um resultado incerto.

### Ação afirmativa no chão de fábrica

Quem se informa acerca da ação afirmativa somente por meio da grande imprensa corre o risco de adquirir uma visão muito distorcida dessas políticas. Enquanto na mídia o debate se dava em torno da questão da adoção de cotas étnico-raciais no Brasil, de 2002 até pelo menos 2009 (ver o Gráfico 5), as políticas espalhavam-se pelo país de maneira impressionantemente rápida. Os levantamentos periódicos produzidos pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gema), do Iesp-Uerj, permitem acompanhar os processos de implementação das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais e federais brasileiras. Tais estudos mostram que essas políticas se alastraram mais rapidamente entre as universidades estaduais. Em 2012, 86% delas (31/37) já adotavam alguma política de ação afirmativa (social, racial ou ambas). No Gráfico 5 podemos observar a série temporal de adoção de programas de ação afirmativa nessas universidades:

**Gráfico 5**  
**Adesão das universidades estaduais às ações afirmativas por ano**

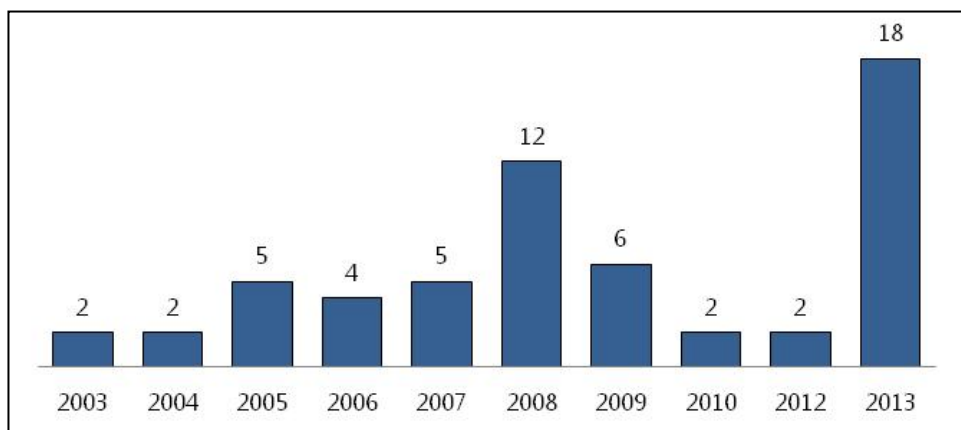


**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "Evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais" do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema).

Nas federais o padrão foi distinto. Como indica o Gráfico 6, elas começaram a adotar as políticas um ano mais tarde que seus pares estaduais. Até o ano de 2007, o ritmo de adoção de ações afirmativas foi mais lento. O pico verificado em 2008 explica-se pelo fato de ter sido esse o ano em que muitas dessas instituições aderiram ao Reuni (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), plano do governo federal que, entre outras coisas, condicionou a transferência de recursos para as universidades federais à adoção de políticas de inclusão no

vestibular. O segundo pico deu-se em 2013, quando a presença das ações afirmativas nas universidades federais saltou de 70% para 100%. Esse foi o ano da implantação da Lei de Cotas, que tornou obrigatória a política para todas as unidades de ensino superior federais. O Gráfico 6 mostra a evolução temporal da adoção de programas de ação afirmativa nas universidades federais:

**Gráfico 6**  
**Adesão das universidades federais às ações afirmativas por ano**



**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "Evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais" do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema).

Como indica o Gráfico 6, 18 universidades federais haviam resistido à implantação de programas de ação afirmativa até 2012.

Para melhor avaliarmos a parcialidade da cobertura nos jornais analisados no que toca à utilização do argumento do *creamy layer* com intuito de deslegitimar a adoção de políticas de ação afirmativa racial no Brasil, não é suficiente mostrar que programas desse tipo de fato existem em profusão, mas também identificar quem são seus beneficiários. Aqui também a cobertura midiática pode induzir a cidadã ou o cidadão ao erro. Quase a totalidade de textos publicados acerca das políticas de ação afirmativa na grande mídia trata de sua modalidade étnico-racial, particularmente as "cotas para negros". A realidade do "chão de fábrica" até às vésperas da implantação da Lei de Cotas, contudo, é bem diferente, como mostra o Gráfico 7:

**Gráfico 7**  
**Número de universidades estaduais com ação afirmativa de acordo com o tipo de beneficiário (2012)**

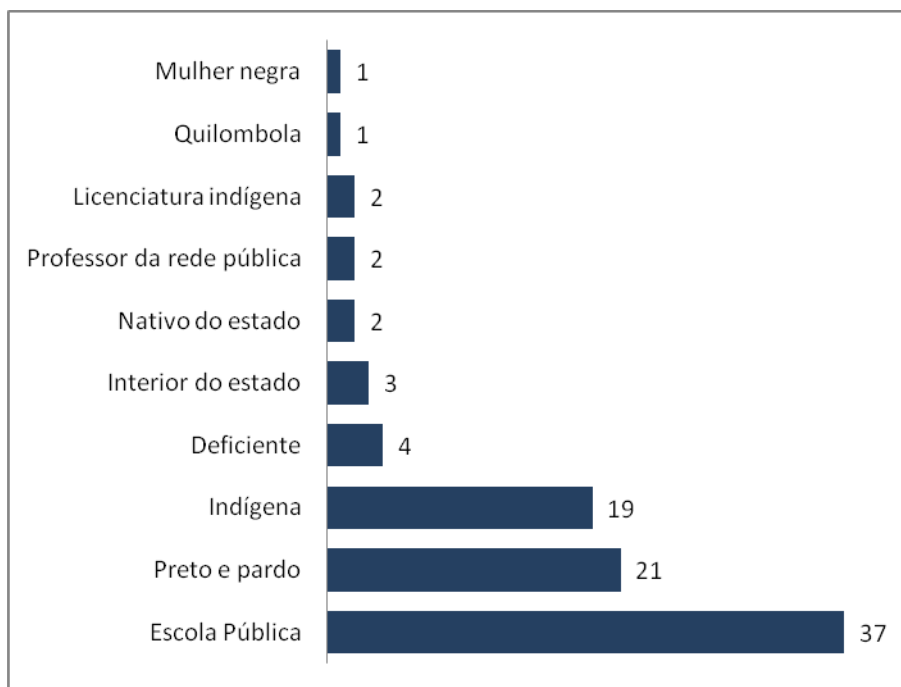


**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "A ação afirmativa no ensino superior brasileiro" do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema).

O padrão das universidades federais, até 2012 – ano imediatamente anterior à entrada de vigência da Lei que homogeneizou os critérios –, é similar, como revela o Gráfico 8:



**Gráfico 8**  
**Número de universidades federais com**  
**ação afirmativa de acordo com o tipo (2012)**



**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "A ação afirmativa no ensino superior brasileiro" do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema).

Como se pode notar, a variante mais comum de política de ação afirmativa era, até 2012, escola pública, tanto nas universidades estaduais quanto nas federais. A proporção de universidades com cotas para alunos de escola pública em relação a cotas para negros nas estaduais é 25/18, ou seja, 140%, enquanto nas federais essa proporção alcançava 37/21, isto é, 176%, em 2012. Esse é um dado muito importante, pois é de conhecimento geral que a categoria "escola pública" é adotada nos programas de ação afirmativa menos como instrumento de valorização do ensino público médio e fundamental (um provável efeito colateral benigno), e mais como *proxy* da renda familiar. A razão é simples. No Brasil de hoje é muito difícil contar com a comprovação de renda como critério para políticas públicas, pois muitos trabalhadores estão ainda no setor informal, ou seja, não têm qualquer comprovação de renda. Além disso, a proporção de pessoas que declaram imposto de renda ainda é pequena, particularmente nos níveis de renda mais baixos, e muita gente subdeclara. Em suma, uma política que adota declaração de renda como requisito para qualificar beneficiários corre o risco grande de errar o alvo e

beneficiar um grande número de *free riders*—em outras palavras, de redundar em proveito de algum *creamy layer*. O critério "escola pública" é bem mais consistente, pois famílias com baixo rendimento não têm condições de colocar os filhos em escolas particulares e são, assim, forçadas a matriculá-los em escolas públicas<sup>13</sup>. Há de fato algumas escolas públicas de qualidade no país, mas elas são muito poucas se comparadas à massa do ensino público, e concentradas em algumas poucas cidades, como o Rio de Janeiro. Assim, podemos concluir que, até 2012, tanto nas universidades estaduais como nas federais, a maioria dos programas de ação afirmativa, aqueles para alunos de escolas públicas, distribuíam vagas de maneira a evitar os privilégios de um eventual *creamy layer*.

Mas não podemos parar por aqui, pois os textos dos jornais, como já dissemos, tratam da ação afirmativa de recorte racial, e é contra ela que a acusação pesa mais, inclusive por meio do uso da fonte Thomas Sowell. Portanto, é preciso verificar se nessa modalidade de ação afirmativa o argumento do *creamy layer* não seria minimamente verossímil. Para responder a essa questão, analisaremos primeiro a realidade anterior à aprovação da Lei de Cotas, que alterou sensivelmente os programas de ação afirmativa em boa parte das universidades públicas, e, logo após, a realidade criada pela aplicação da Lei.

Se tomarmos as políticas de ação afirmativa para pretos, pardos e/ou negros adotadas até 2012 nas universidades públicas, federais e estaduais, contamos 40 casos. Desse total, 36 tinham algum critério adicional que condicionava a renda do beneficiário, ou seja, 90% delas. Trinta universidades adotavam o critério "escola pública" (que, como já mostramos, é um *proxy* de renda), cinco, o critério "renda" diretamente e uma, a combinação dos dois. Em outras palavras, somente quatro universidades, 10%, não tinham provisão qualquer sobreposta ao critério étnico-racial, como mostra a Tabela 1:

---

<sup>13</sup> Mesmo levando em conta a heterogeneidade de escolas fundamentais e médias públicas e privadas no Brasil, que é grande, o desempenho médio de cada categoria em testes como o Pisa demonstra haver uma diferença significativa da qualidade do ensino. Estudo recente da OCDE traz a seguinte passagem: "In Brazil, about 13% of 15-year-old students go to a private, independent school. On average, private schools show better performance in PISA. While their students overwhelmingly come from advantaged families, the performance advantage is apparent even after accounting for socio-economic status. For the more affluent families, private schools – which provide access to better educational resources, better physical infrastructure, and have lower student-teacher ratios – are associated with better learning outcomes". Ver <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-brazil.pdf>>.

**Tabela 1**  
**Critérios de corte socioeconômico dos beneficiários**  
**das ações afirmativas raciais**

Critérios de corte	Nº	%
Escola pública	30	75,0
Renda	5	12,5
Ambos	1	2,5
Nenhum	4	10,0
Total	40	100,0

**Fonte:** Elaboração própria, baseada em dados da pesquisa "A ação afirmativa no ensino superior brasileiro" do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gemaa).

Todas as cinco universidades que adotavam critério de renda instituíram o valor de 1,5 salário mínimo *per capita* de renda familiar como limite para qualificar candidatos para as cotas. Em suma, da maneira como as ações afirmativas se implantaram até 2012, a ameaça das políticas redundarem em benefício de um *creamy layer*, ou seja, de uma suposta classe média negra, como dizem vários artigos de jornal, era muito pequena. Isso porque as políticas desenhadas de maneira muito diversa em universidades espalhadas por todo o país tinham em sua maioria provisões para prevenir que isso ocorresse: o uso do critério de limite de renda, ou de um *proxy*, a escola pública.

Aqui é importante fazer um parêntese de caráter interpretativo, que deve ficar como sugestão para futuras pesquisas. O movimento para a criação de programas de ação afirmativa no Brasil foi, em grande medida, encabeçado por militantes dos movimentos negros, e apoiado por militantes do movimento e por parte da esquerda democrática. Não houve, contudo, um movimento em prol da inclusão universitária de alunos de escola pública paralelo à mobilização do movimento negro pelas cotas. Ou seja, se no final do processo o número de programas para alunos de escola pública superou em praticamente 50% os programas para negros, isso deve ser lido mais como uma resposta das universidades às pressões do movimento negro para a criação de cotas para negros do que propriamente como uma aceitação passiva de suas demandas.

Estudo que tem como base todos os textos contrários à ação afirmativa de recorte racial mostra que o argumento de que "classe importa mais do que raça" para políticas de caráter redistributivo foi o quarto mais usado, com 122 ocorrências. Ou seja, a ideia de que ações afirmativas sociais resolveriam o problema da desigualdade de oportunidades entre brancos e não brancos no Brasil, e que, portanto, as "cotas para negros" são desnecessárias, quando não danosas, é frequentemente defendida por pessoas que se opõem às políticas de recorte racial,

inclusive por algumas de inclinação progressista – tomando aqui por progressista aquele que é a favor da intervenção do Estado na economia e nas relações sociais. Então, uma hipótese que pode ser levantada em estudos futuros é a de que as universidades públicas, em grande medida lugares onde o pensamento progressista é majoritário, tenham sido parcialmente permeáveis às demandas do movimento negro, e, muitas vezes, mesmo não criando cotas para negros, acabaram por implantar cotas para alunos de escolas públicas. E mais, a preocupação com o *creamy layer* parece tão forte que, mesmo quando criaram cotas para negros, tomaram o cuidado de condicioná-las ao baixo rendimento dos beneficiários.

É necessário ainda examinarmos a situação criada pela nova Lei e tentar avaliar se ela cria condições para que as vagas sejam ocupadas pelos setores mais privilegiados entre os beneficiários. Antes de tudo, é preciso compreender como funciona a Lei nº 12.711. Transcrevemos seus dois artigos principais:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) *per capita*.

[...]

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo com o texto da lei, para candidatar-se às cotas, os estudantes devem seguir combinações diferentes de três procedimentos distintos: 1) é preciso comprovar que estudou todo o ensino médio em escola pública; 2) é necessário autodeclarar-se pertencente à etnia indígena ou de cor preta e parda; e 3) apresentar comprovação de renda no caso daqueles que concorrem às vagas para baixa renda.

A Figura 1 descreve de maneira mais esquemática o funcionamento da Lei:

**Figura 1**  
**Diagrama de distribuição de vagas segundo a Lei 12.771**



Fonte: Ministério da Educação.

Como podemos concluir, a maneira como a Lei aloca vagas garante que dos 50% das vagas reservadas, 25% sejam destinadas a alunos de baixa renda. Ou seja, se assumirmos que a variável que determina o privilégio relativo dentro do grupo de beneficiários é a renda, então essa provisão evita que o total dos benefícios seja canalizado para aqueles com maior renda entre os beneficiários. Na verdade, da maneira como está desenhada, a Lei garante vagas tanto para os "brancos pobres" (renda familiar abaixo de 1,5 salário mínimo *per capita*) quanto para os pretos, pardos e indígenas pobres, segundo o mesmo critério de renda e a proporção desses grupos na população de cada estado. Ademais, podemos argumentar que mesmo os pretos, pardos e indígenas oriundos das escolas públicas cujas famílias têm uma renda familiar superior a 1,5 salário mínimo *per capita* são sub-representados nas carreiras mais concorridas de nossas universidades públicas e, portanto, mereceriam ser beneficiários de uma política de ação afirmativa<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Se levarmos em consideração a questão simbólica, como apontado por alguns autores indianos e norte-americanos, a política se justifica a despeito do critério econômico, pois a existência de *role models* beneficiaria a todo o grupo discriminado.

É preciso ressaltar que o fato de a escola pública funcionar como um *proxy* de renda, isto é, como uma barreira institucional à captura da maior parte do benefício pela elite econômica dos grupos beneficiados, distorcendo assim a finalidade da política, depende de circunstâncias contextuais que estão sujeitas ao câmbio histórico. Se houver um retorno da classe média à escola pública, ou mesmo se as escolas públicas de qualidade começarem a se multiplicar, tal critério se tornará menos operacional no que toca evitar o acesso do *creamy layer* ao benefício.

Por fim, a combinação de dois critérios de renda, o *proxy* "escola pública" e a marca de 1,5 salário mínimo de renda familiar *per capita*, pode gerar uma estrutura de oportunidades desigual para as quatro categorias de beneficiários. A avaliação das consequências reais dessa política é de grande interesse acadêmico e público, e está ainda por ser feita.

## Conclusão

Como mostramos acima, o argumento do *creamy layer* foi primeiramente formulado fora do Brasil, primeiro no contexto indiano e depois nos Estados Unidos. Thomas Sowell, que o adotou para falar da própria Índia, estendendo-o também para outros casos nacionais, é um de seus defensores mais loquazes. Notamos que os especialistas indianos sobre o assunto estão longe de ter qualquer consenso seja sobre aspectos empíricos, isto é, se os benefícios são realmente abischoitados pelos indivíduos mais privilegiados dos grupos beneficiados, seja sobre a questão normativa de se, no cômputo geral, as políticas devem ou não ser adotadas pelo conjunto dos benefícios que proporcionam.

Também detectamos a recepção do argumento no debate acerca da ação afirmativa no Brasil, focando o seu eco na grande imprensa. Nesse *corpus* textual nota-se a penetração de Sowell como fonte legitimadora do argumento, e o ativismo do jornal *O Globo*, particularmente de alguns de seus articulistas, notadamente Ali Kamel e Demétrio Magnoli, na sua difusão. Em seguida, analisamos dados empíricos acerca dos programas implantados no Brasil, a fim de testar a adequação do argumento ao caso brasileiro. A conclusão, em uma palavra, é de que ele não procede.

Se o argumento do *creamy layer* não descrevia bem o que acontecia com os programas de ação afirmativa no Brasil antes da aprovação da Lei, ele tampouco pode ser facilmente aplicado sobre a realidade da ação afirmativa nas federais sob a nova Lei. É claro que os resultados reais da aplicação da Lei, assim como das políticas anteriormente em voga, ou mesmo dos programas das estaduais, ainda carecem de avaliação cuidadosa, que seja feita a partir de dados empíricos

advindos dessas universidades. Nota-se, baseado nas informações que hoje temos sobre o funcionamento dos programas, que eles contêm, em sua imensa maioria, provisões contra o *creamy layer*, o que indica que os argumentos amplificados pela mídia foram, em grande medida, especulações sem base na realidade das políticas de ação afirmativa no Brasil – adotaram a crítica feita por um publicista conservador norte-americano, Thomas Sowell, à ação afirmativa na Índia como se fosse verdade absoluta, aplicável a todo tipo de ação afirmativa, no mundo todo, ou mesmo extensível a outras políticas públicas, como o programa Bolsa Família.

A Lei de Cotas, hoje em processo de implantação nos sistemas de ensino médio e superior federais, contém, como já mostramos, provisões contra o *creamy layer*. Ela implica, contudo, a combinação de dois critérios de renda, um direto, o limite de 1,5 salário mínimo de renda familiar *per capita*, e outro indireto, a categoria *proxy* "escola pública", o que pode gerar resultados inesperados. Uma avaliação de qualidade acerca dos efeitos desses programas é fundamental para que estes possam cumprir de maneira eficiente a finalidade à qual se destinam, que é a inclusão de parcelas marginalizadas da população nas oportunidades de ensino, superior e médio, oferecidas pelas instituições públicas de nosso país. Para que isso ocorra é preciso não vaticínios apocalípticos infundados, formulados por publicistas conservadores, mas que as universidades franqueiem o acesso aos dados de seus programas ao público.

*João Feres Júnior* - Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: <jferes@iesp.uerj.br>.

*Verônica Toste Daflon* - Escola de Ciência Política, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). E-mail: <veronicatoste@iesp.uerj.br>.

### Referências bibliográficas

ALBERTO, L. "Tema em discussão: estatuto racial". *O Globo*, 8 jan. 2007.

BAINS, R. S. *Reservation policy and anti-reservationists*. New Delhi: B.R. Publishing Corporation, 1994.

BALL, H. *The Bakke case: race, education, and affirmative action*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 2000.

BRÍGIDO, C. "Grupo entrega ao STF manifesto contra cotas". *O Globo*, 1º maio 2008

CAMPOS, L. A. "Entre dissensos e consensos: cientistas sociais e a controvérsia pública das cotas raciais no Brasil". Dissertação de Mestrado em Sociologia e Antropologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J. "A *Folha de S. Paulo* e as ações afirmativas: dez anos de cobertura (2001-2011)". In: *Textos para discussão Gemaa*, nº 3, Rio de Janeiro, 2013a, p. 1-19.

\_\_\_\_\_. "O *Globo* e as ações afirmativas: dez anos de cobertura (2001-2011)". In: *Textos para discussão Gemaa*, nº 2, Rio de Janeiro, 2013b, p. 1-18.

CARDOSO, M. C. "Frustrações". *O Globo*, 2 jun. 2003.

CARVALHO, A. P. "Tema em debate: Cotas raciais". *O Globo*, 20 dez. 2004.

CHOPRA, P. An Overview. In: PANANDIKER, V. A. P. (ed.). *The politics of backwardness - reservation policy in India*. New Delhi: Konark Publishers PVT LTD, 1997.

ÉBOLI, E. "Governo desiste de instituir cotas raciais por MP". *O Globo*, 22 jan. 2004.

FERES JÚNIOR, J. "Ação afirmativa: política pública e opinião". *Sinais Sociais*, vol. 3, nº 8, p. 38-77, 2009.

FOLHA DE S. PAULO. "Ações provocaram violência, diz autor". Editorial, 16 maio 2004. <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1605200409.htm>>.

\_\_\_\_\_. "Manifesto anticotas: cidadãos anti-racistas contra as leis raciais". Editorial, 14 maio 2008. <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200807.htm>>.

FRY, P.; MAGGIE, Y. "Política social de alto risco". *O Globo*, 11 abr. 2006.

GUEDES, C.; MOTTA, A. A. "Reserva de vagas: Professor alerta para risco de se fomentar o racismo". *O Globo*, 10 fev. 2006.

HAYEK, F. A. V. *The constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

HIRSCHMAN, A. O. *The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

KAMEL, A. "Aos congressistas, uma carta sobre cotas". *O Globo*, 16 nov. 2004a.

\_\_\_\_\_. "Combater a pobreza, esquecer as cores". *O Globo*, 14 dez. 2004b.

\_\_\_\_\_. "Cotas, um erro já testado". *O Globo*, 29 jun. 2004c.

\_\_\_\_\_. "A Constituição, segundo Tarso". *O Globo*, 25 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. *Não somos racistas : uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2006.

\_\_\_\_\_. "Tribunais raciais". *O Globo*, 24 jun. 2008.

MAGNOLI, D. "Fábrica do racismo". *O Globo*, 4 out. 2007.

\_\_\_\_\_. *Uma gota de sangue: história do pensamento racial*. São Paulo: Contexto, 2009.

\_\_\_\_\_. "Heraldo, a cor e a alma". *O Globo*, p. 7, 1º mar. 2012.

MALLICK, R. "Affirmative action and elite formation: an untouchable family history". *Ethnohistory*, vol. 44, nº 2, p. 345-374, 1997.



MCMILLAN, A. *Standing at the margins: representation and electoral reservation in India*. New Delhi: Oxford University Press, 2005.

MEDEIROS, C. "Cartas dos Leitores". *O Globo*, 26 set. 2004.

MENDELSON, O. "Compensatory discrimination for India's untouchables". *Law in Context*, vol. 15, n° 2, p. 51-79, 1999.

MULHOLLAND, T. "Tema em debate: Cotas raciais". *O Globo*, 20 dez. 2004.

NESIAH, D. *Discrimination with reason? The policy of reservations in the United States, India and Malaysia*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

O GLOBO. "Risco racial". Editorial, p. 6, 30 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. "Tema em discussão: Cotas raciais". Editorial, p. 6, 18 maio 2008.

\_\_\_\_\_. "Brasileiro aprova cota universitária para pobres". Editorial, p. 12, 2 set. 2009a.

\_\_\_\_\_. "DNA do racismo". Editorial, p. 6, 22 set. 2009b.

PARIKH, S. *The politics of preference: democratic institutions and affirmative action in the United States and India*. Michigan: The University of Michigan Press, 1997.

PENHA-LOPES, V. "Tema em debate: Cotas raciais". *O Globo*, 20 dez. 2004.

PINTO DE GÓES, J. R. "Cotas raciais e políticas afirmativas". *O Globo*, 14 dez. 2001.

SCHWARTZ, B. *Behind Bakke: affirmative action and the Supreme Court*. New York: New York University Press, 1988.

SELIGMAN, F. "UnB substitui envio de foto de cotistas por entrevista". *Folha de S. Paulo*, 2 out. 2007.

SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERRA, E.G. "Tema em discussão: reforma universitária". *O Globo*, 19 ago. 2004.

SHAH, G. *Caste and democratic politics in India*. New Delhi: Permanent Black, 2002.

SOWELL, T. *Affirmative action around the world: an empirical study*. New Haven: Yale University Press, 2004.

TUMMALA, K. K. "Policy of preference: lessons from India, The United States, and South Africa". *Public Administration Review*, vol. 59, n° 6, p. 495-508, 1999.

ZELLIOT, E. *From untouchable to dalit: essays on the Ambedkar Movement*. New Delhi: Manohar Publishers, 2005.

## Resumo

### *A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público*

O presente artigo trata do argumento do *creamy layer*, segundo o qual uma dada política pública tende a favorecer mais os indivíduos já privilegiados dentro do grupo de beneficiários.

Tal argumento lança sobre a política a pecha de ineficiência, quando não de perversidade. Traçamos aqui brevemente a origem histórica do argumento na Índia, sua adoção por parte dos opositores à ação afirmativa nos Estados Unidos e, logo em seguida, sua recepção no Brasil. Usamos como fonte o universo de textos publicados sobre cotas raciais pelos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*. A investigação mostra que (1) o argumento foi incorporado no Brasil em grande medida pela recepção das ideias de Thomas Sowell, economista conservador norte-americano, (2) que por seu turno usou a Índia como exemplo de país que adotou políticas que privilegiaram um *creamy layer*, ainda que (3) no debate indiano a acusação de benefício dos privilegiados esteja longe de ser consensual. Por fim, mostramos que, a despeito de o argumento ter sido usado para combater as cotas no Brasil, as políticas reais implantadas em nosso país até 2012 tinham dispositivos explícitos para prevenir o benefício dos mais privilegiados, o que lança por terra o argumento do *creamy layer*.

*Palavras-chave:* ação afirmativa; políticas públicas; *creamy layer*; grande mídia; Thomas Sowell

### **Abstract**

*Affirmative action and the creamy layer argument: the genealogy of a public debate*

This article is about the creamy layer argument, according to which the better-off individuals in a social group targeted by a public policy tend to rip a disproportionate part of the benefits provided by this same policy. Such argument has been used to accuse the policy of inefficiency if not of perversity. Our chief aim here is to verify how this argument came to appear in Brazil's public debate on affirmative action and how it was rearticulated in this new context. Using a combination of genealogy and reception studies methodology, we show (1) that the argument was received in Brazil through the reception of Thomas Sowell's writings on affirmative action in the US; (2) that Sowell used India's affirmative action as the chief example of a policy tainted by the creamy layer effect; and (3) that, ironically enough, in the Indian debate this diagnosis is far from consensual. Finally we show that despite the fact that this argument was often employed to criticize the use of racial quotas in Brazil, the actual affirmative action programs implemented until 2012 adopted criteria that prevent the creamy layer effect. The data sources used for studying each context were different. For Brazil, we analyzed all texts on affirmative action published by newspapers *Folha de S. Paulo* and *O Globo* until 2012. For India and the United States, we reviewed the academic literature on the topic.

*Keywords:* affirmative action; public policies; creamy layer; big media; Thomas Sowell

Artigo submetido à publicação em março de 2014.

Versão final aprovada em fevereiro de 2015.

# Propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras

---

Felipe Borba

---

## Introdução

As campanhas eleitorais são fundamentais para a democracia por ser o momento privilegiado da relação entre os cidadãos e a política. É a hora em que os eleitores avaliam os atributos pessoais dos candidatos e seus planos de governo para selecionar a opção que consideram melhor à luz de seus interesses individuais ou coletivos. Nas disputas eleitorais, os candidatos têm a alternativa de escolher entre dois cursos de ação: enaltecer as suas próprias qualidades ou ressaltar as características negativas de seus adversários. Toda disputa será um equilíbrio entre essas duas estratégias, pois cada uma delas busca resultados distintos. Para Skaperdas e Grofman (1995), por exemplo, as mensagens positivas procuram converter indecisos em apoiadores e as negativas converter apoiadores do adversário em indecisos. Embora consideremos que todas as formas de ação política são válidas e decisivas no processo de tomada de decisão dos eleitores, este artigo se ocupa em estudar um tipo específico de informação, que é proveniente dos ataques feitos pelos candidatos aos seus adversários, fenômeno conhecido como campanha negativa.

Muito tem sido debatido a respeito dos efeitos da propaganda negativa sobre o processo eleitoral. O assunto despertou o interesse de acadêmicos em função dos potenciais impactos que os ataques podem exercer sobre os eleitores e o regime democrático. O ponto de partida teve como preocupação central investigar a sua influência sobre a participação política do eleitor norte-americano. O principal achado indicou que a campanha negativa é negativamente correlacionada com a participação eleitoral (Ansolabehere et al., 1994; Ansolabehere e Iyengar, 1995). Embora provocativa, a hipótese da desmobilização foi seriamente questionada por seus aspectos tanto teóricos quanto empíricos. Atualmente, argumenta-se que a propaganda negativa pouco tem a ver com a desmobilização eleitoral. Muito pelo contrário, pesquisadores vêm sugerindo justamente o oposto: além de aumentar a participação, ela é importante por ser mais informativa, ajudar na decisão eleitoral e focar em temas considerados relevantes pelo eleitorado (Finkle e Geer, 1998; Watterberg e Brians, 1999; Kahn e Kenney, 1999; Lau e Pomper, 2001; Freedman e Goldstein, 2002; Geer, 2006).

Nos Estados Unidos, estudos recentes estimam que metade do tempo investido em propaganda tenha como finalidade desconstruir a imagem do oponente (Benoit, 1999; Kaid e Johnston, 2002; Geer, 2006; West, 2009). A decisão de atacar estaria associada basicamente a dois determinantes: ser de oposição e estar atrás nas pesquisas de intenção de voto. No primeiro caso, desafiantes atacariam mais porque não desfrutam de visibilidade. Governantes, por sua vez, promovem a si próprios com base na posição oficial, ao gozar de histórico de realizações que incentiva a campanha positiva (Benoit, 1999; Geer, 2006; Holtz-Bacha e Kaid, 2006; Kahn e Kenney, 2004b). Segundo, candidatos posicionados atrás nas pesquisas utilizam a propaganda negativa para inverter a tendência. Retardatários alteram a curva de votos de quem está na frente ou perdem a eleição (Skaperdas e Grofman, 1995; Theilmann e Wilhite, 1998).

No Brasil, apesar do crescente interesse pelos efeitos da comunicação política sobre o processo eleitoral, a propaganda negativa não se consolidou como agenda sólida de pesquisa. A revisão da literatura revela uma produção esparsa e com resultados pouco consistentes, geralmente estudos de eleições específicas, sem levar em conta a perspectiva histórica e comparada. Os indícios sugerem que a decisão de atacar está associada ao nível de competitividade dos candidatos, sendo uma estratégia própria para aqueles em desvantagens na corrida eleitoral (Carvalho, 1994; Porto e Guazina, 1999; Porto, Vasconcelos e Bastos, 2004). As evidências sugerem também que a propaganda negativa exerce impacto na percepção sobre as escolhas eleitorais, tendo servido para desconstruir, principalmente, a candidatura de Ciro Gomes em 2002, que viu sua popularidade dissipar e seus índices de rejeição crescerem ao longo da campanha, quando não conseguiu se desvencilhar da imagem de preconceituoso, machista e desequilibrado (Chaia, 2004; Steibel, 2007; Lourenço, 2009). Veiga e Santos (2008) mostram ainda que o sucesso da Frente pelo Direito da Legítima Defesa (campanha do Não), durante o referendo das armas, pode ser explicado pela utilização da propaganda negativa, que acionou valores e crenças permanentes do eleitorado, como a instabilidade do direito dos cidadãos e a falta de confiança no Estado. Recentemente, Borba (2012) amplia o foco de investigação para as inserções eleitorais, ao observar o processo de distribuição das mensagens negativas dentro da grade de programação normal das emissoras nas campanhas presidenciais de 2006 e 2010.

Este artigo procura aprofundar o conhecimento sobre o assunto ao oferecer análise histórica da propaganda negativa brasileira, tendo como referência o marco teórico observado na literatura estrangeira. O objetivo é compreender os seus determinantes segundo variáveis políticas, institucionais e culturais. Para isso, será oferecida análise do conteúdo da propaganda negativa exibida no âmbito do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), durante as eleições presidenciais brasileiras de 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014, no primeiro e no segundo turnos.

A análise procura avançar o conhecimento sobre como funcionam as eleições no Brasil em dois sentidos complementares. Primeiro, por ser, até onde é de conhecimento do autor, o único artigo que mediu os índices de ataque feitos pelos principais candidatos a presidente de todas as campanhas para presidente desde a redemocratização brasileira. Os discursos de 45 diferentes candidatos são analisados numa amostra que levou em consideração o nível de competitividade de cada uma. Esse critério incluiu a votação total no final do primeiro turno bem como o pertencimento a um partido relevante do sistema político brasileiro, tendo sido examinadas pouco mais de 123 horas de propaganda eleitoral. Segundo, este artigo contribui para o debate sobre como a propaganda negativa funciona em contexto diferente do norte-americano. Nesse sentido, o artigo investiga os determinantes da propaganda negativa em um país multipartidário de dois turnos, no qual vigora paralelamente legislação com forte regulamentação sobre o conteúdo das mensagens e um sentimento antiataque que pode influenciar a decisão de atacar.

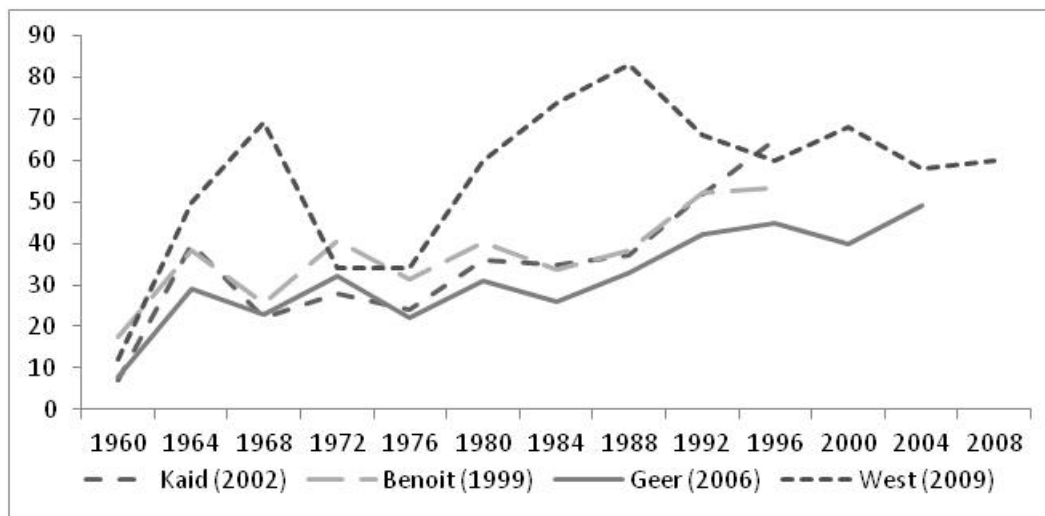
O artigo segue organizado da seguinte maneira. A próxima seção ("A campanha negativa nos Estados Unidos") apresenta as principais tendências observadas na propaganda negativa na literatura norte-americana e mostra como esses achados nos levam a derivar hipóteses sobre as eleições brasileiras. A revisão é centrada em três tópicos específicos: o volume e a evolução da propaganda negativa nas campanhas presidenciais, o conteúdo das mensagens e os seus determinantes. Na seção "Os condicionantes da propaganda negativa no Brasil", discutimos como esses achados precisam ser relativizados para dar conta do contexto político nacional. Argumentamos que o sistema multipartidário brasileiro, a forma de disputa em dois turnos, a regulamentação do sistema de mídia e o caráter alienante da propaganda negativa influenciam simultaneamente o volume de propaganda negativa, a decisão de quem atacar e quando atacar. As seções seguintes, "Metodologia" e "Resultados", apresentam a metodologia de análise e os resultados obtidos. Por fim, em "Conclusão", discutimos as implicações dos resultados.

## **A campanha negativa nos Estados Unidos**

Nos Estados Unidos, um dos principais fenômenos observados é a crescente utilização da propaganda negativa como estratégia de campanha desde a eleição para presidente em 1952. Estima-se que, atualmente, metade do tempo usado com propaganda tem como finalidade o ataque (Benoit, 1999; Kaid e Johnston, 2002; Geer, 2006; West, 2009). No Gráfico 1 podemos observar a evolução dos percentuais de ataque segundo a medição de diferentes autores. A evolução das linhas deixa claro que a tendência geral é de crescimento, embora seja possível observar variações no grau de negatividade entre os pesquisadores. A variação pode ser explicada pelo número de

spots contidos na análise, pela metodologia empregada na codificação e também pelo período de análise:

**Gráfico 1**  
**Evolução da propaganda negativa nos EUA (%)**



**Fonte:** Elaboração própria do autor com base nos artigos dos autores mencionados no gráfico.

Há algumas razões para explicar o aumento percentual dos ataques. A mais comum é a crença segundo a qual focar na debilidade do adversário "mexe com os números", embora tal afirmação careça de evidências empíricas e a hipótese do efeito "bumerangue" – o efeito do ataque se voltar para o emissor – não possa ser rejeitada por completo (Garramone, 1984; Pinkleton, 1997; King e McConnel, 2003; Kahn e Kenney, 2004a). A propaganda negativa seria persuasiva porque associa riscos à candidatura adversária, estimula o medo e a ansiedade, rompe as predisposições políticas existentes, fica retida por mais tempo na memória, além de estimular o medo e a ansiedade (Lau, 1985; Popkin, 1991; Marcus e MacKuen, 1993; Wattenberg e Brians, 1996). Outro motivo para a alta incidência de propaganda negativa é a capacidade que esse tipo de informação tem para pautar o noticiário político, dando aos candidatos cobertura extra e gratuita (Delvin, 1995).

A discussão sobre o comportamento estratégico das campanhas não se restringe ao tom majoritário adotado nas mensagens, mas também ao seu conteúdo. Talvez a principal preocupação corresponda à dúvida sobre se a propaganda negativa informa corretamente o eleitor ou se é instrumento com baixa capacidade deliberativa. A literatura especializada tem tratado esse debate levando em consideração que as mensagens podem enfatizar as questões políticas ou as qualidades pessoais dos candidatos. As questões políticas são todas as mensagens que procuram debater a

construção de políticas públicas de interesse para o país, como as voltadas para saúde e educação, enquanto as mensagens de conteúdo pessoal ressaltam as qualidades dos candidatos, como experiência, preparo e coragem para o cargo. A crença atual sustenta que o debate em torno de questões específicas é um indicador confiável de "boa campanha" – na qual os eleitores possuem a chance de conhecer os planos de governo de cada partido.

As pesquisas feitas até o momento corroboram essa expectativa e mostram que a propaganda negativa é mais informativa do que a positiva porque nela os candidatos debatem mais políticas públicas do que características pessoais (Benoit, 1999; Geer, 2006; Kaid e Johnston, 2002). Ademais, Geer (2006) argumenta que as mensagens negativas informam melhor o público porque precisam vir sustentadas por evidências, focam em temas considerados relevantes pelos eleitores e ajudam a discriminar as opções eleitorais. Wattenberg e Briens (1996) encontram ainda evidências de que as mensagens negativas são mais informativas em termos de *recall*. A comparação do noticiário político em jornais impressos, televisivos e da propaganda eleitoral revelou que a propaganda negativa superou as demais fontes de informação pela capacidade de gerar conhecimento sobre as questões debatidas na campanha.

Finalmente, um terceiro tópico de investigação é a decisão sobre quem ataca. A literatura consagrou dois fatores: estar no exercício do cargo e o posicionamento nas pesquisas de intenção de voto. No primeiro caso, a hipótese sustenta que partidos opositores são mais propensos a atacar do que governantes. Esse comportamento é esperado porque desafiantes precisam inverter a vantagem que seu adversário possui. Governantes promovem a si próprios com base na posição oficial, sobressaem-se pela visibilidade conferida pela mídia e desfrutam histórico de realizações que incentiva a campanha positiva. Opositores, ao contrário, têm o ônus de convencer o eleitor a não votar no governante e tal compromisso exige a crítica ao adversário (Benoit, 1999; Geer, 2006; Holtz-Bacha e Kaid, 2006; Kahn e Kenney, 2004b). No segundo, a literatura inspira-se na teoria da escolha racional e deriva hipóteses intuitivas com base na teoria dos jogos: partidos e candidatos atrás nas pesquisas atacam mais e líderes atacam menos. Esse comportamento é explicado pela necessidade inerente de quem está perdendo. Líderes não precisam inverter tendências, o *status quo* já é favorável. Retardatários ou alteram a curva de votos de quem está na frente ou perdem a eleição (Skaperdas e Grofman, 1995; Theilmann e Wilhite, 1998).

As questões debatidas acima sinalizam que o diálogo com o marco teórico da literatura internacional pode ajudar a compreendermos melhor os determinantes da propaganda negativa no Brasil. Até o momento, a literatura nacional não se aprofundou em medir o nível de ataques nas eleições presidenciais tampouco explorou as variáveis que explicam a decisão de atacar. O estudo pioneiro de Carvalho (1994), que analisou uma amostra dos programas eleitorais de dez candidaturas nas eleições de 1989,

sugere que a propaganda negativa tem a ver com o nível de competitividade do candidato, sendo mais recorrente entre aqueles atrás nas pesquisas. Esse achado é corroborado por Porto e Guazina (1999) e Porto, Bastos e Vasconcelos (2004) sobre as eleições presidenciais de 1994 e 2002, respectivamente. Esses estudos mostram que a propaganda negativa teria sido recorrente nas campanhas de Lula e Brizola, em 1994, e na de Ciro Gomes, em 2002.

Lourenço (2009), em análise do horário eleitoral durante a disputa de 2002, indica também que a escolha do adversário é influenciada pela colocação dos candidatos nas pesquisas de medições de voto. A investigação revela que Serra privilegiou Lula como alvo de seus ataques na tentativa de eleger-se presidente. O estudo de Lourenço, que destrinchou a retórica dos ataques segundo metodologia desenvolvida por Figueiredo e o grupo de pesquisadores do Doxa – Laboratório de Opinião Pública do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Uerj (Iesp/Uerj), mostra ainda que os ataques focados em questões políticas foram apenas o segundo tipo de ataque mais recorrente, contrariando a literatura que aponta esse tipo de ataque como majoritário. Chaia (2004) é a única referência que se propôs a realizar diagnóstico longitudinal da propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras. A autora analisa como a retórica do medo foi utilizada por determinados candidatos para convencer o eleitor a votar contra Lula em 1989, 1994, 1998 e 2002. O artigo, entretanto, não faz análise sistemática do horário eleitoral nesses pleitos, limitando-se a recuperar trechos de algumas propagandas, das falas dos atores políticos engajados na disputa e de falas divulgadas na imprensa.

A aplicação do conjunto de hipóteses encontrado na literatura norte-americana precisa ser relativizada para dar conta do contexto institucional, político e cultural brasileiro que difere de maneira considerável da realidade eleitoral norte-americana, baseada na ausência de regulamentação da propaganda eleitoral e na competição bipartidária. O propósito da próxima seção ("Os condicionantes da propaganda negativa no Brasil") é fornecer esse contexto e demonstrar como a legislação eleitoral brasileira, a percepção negativa a respeito dos ataques e o sistema multipartidário com dois turnos modelam a estrutura de incentivos na qual atuam os atores políticos. O argumento é que essas variáveis possuem a força para constranger o volume e o conteúdo da propaganda negativa e para influenciar, simultaneamente, as estratégias partidárias de ataque, sobretudo a decisão de quem atacar. A seção inicia com o debate sobre o papel da regulamentação da propaganda, segue com a discussão sobre a percepção negativa da propaganda negativa e por fim conclui com os comentários a respeito do sistema político brasileiro.



## Os condicionantes da propaganda negativa no Brasil

No Brasil, a propaganda política desenvolveu-se de maneira alternativa ao modelo de exploração comercial norte-americano (Albuquerque, 2005). Nos Estados Unidos, não existe propaganda gratuita e o acesso dos partidos e candidatos aos veículos de comunicação depende da capacidade de arrecadação de recursos de cada um. No Brasil, ao contrário, a propaganda é exibida no rádio e na televisão no âmbito do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), que constitui um espaço garantido por lei para que os partidos políticos possam informar suas propostas ao eleitorado de maneira gratuita. Ele é dividido em duas fontes distintas de informação: a propaganda transmitida em blocos e os comerciais de 30 segundos que são exibidos dentro da programação normal das emissoras. O primeiro modelo de propaganda exige que as emissoras de televisão reservem 50 minutos diários (25 minutos à tarde e 25 minutos à noite) para que os candidatos exibam as suas propostas ao eleitorado. Esse tempo é dividido segundo a seguinte regra: um terço dividido igualmente entre todos os candidatos e dois terços divididos de acordo com o tamanho das bancadas ou coligações na Câmara dos Deputados<sup>1</sup>. Os *spots* eleitorais são relativamente recentes e começaram a ser veiculados a partir de 1998, depois da promulgação da Lei Eleitoral nº 9.504.

O problema central do modelo brasileiro de propaganda reside no excesso de regulamentação imposto pela legislação eleitoral brasileira no que se refere ao seu conteúdo. Desde 1989, ano da primeira eleição presidencial, a lei eleitoral veda a veiculação de mensagens que possam "degradar ou ridicularizar partido, candidato ou coligação". O desrespeito a essa norma jurídica acarreta duas consequências para o candidato infrator: a ordem de retirada da peça publicitária do ar e/ou a concessão do direito de resposta ao candidato que se sentir ofendido<sup>2</sup>. O direito de resposta é o artifício que garante ao candidato atacado o direito de usar parte do tempo destinado à propaganda do adversário em sua defesa. O tempo deve ser equivalente ao usado para a ofensa e não pode ser inferior a um minuto. Embora a concessão do direito de resposta seja pouco usual, a presença desse artifício é importante na elaboração das táticas eleitorais devido, sobretudo, à sua influência psicológica: a ameaça de ser punido pela Justiça e perder tempo de televisão para o adversário desperta cautela na hora de atacar<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Embora a legislação eleitoral tenha sido modificada entre 1989 e 2010, a regra de divisão do tempo de propaganda e a sua veiculação em blocos permaneceram relativamente sem modificações.

<sup>2</sup> A prerrogativa do direito de resposta está presente nas leis 7.773 (1989), 8.713 (1994) e 9.504 (1998, 2002, 2006 e 2010).

<sup>3</sup> Um consultor político ouvido pelo autor confidenciou que prefere atacar nos finais de semana quando a Justiça Eleitoral funciona em regime de plantão.

O caráter alienante da propaganda negativa configura fator adicional que pode exercer impacto sobre a decisão de atacar. No segundo turno da eleição presidencial de 2006, o instituto de pesquisa Datafolha<sup>4</sup> citou alguns aspectos da propaganda exibida no horário eleitoral e pediu que os entrevistados dissessem a importância de cada um deles na escolha de um candidato a presidente. Os dados encontram-se na Tabela 1. Como é possível observar, o item "crítica aos adversários" é considerado como o menos importante entre todas as outras opções: 44,6% dos entrevistados declararam achar "nada importante" a propaganda conter críticas aos adversários, contra apenas 9,5% que afirmaram o contrário. Segundo os dados apresentados, o que os eleitores esperam da propaganda na televisão é que ela seja "verdadeira" e "clara em relação às propostas de governo".

**Tabela 1**  
**Nível de importância da propaganda negativa (%)**

	Muito importante	Importante	Mais ou menos importante	Pouco importante	Nada importante
<b>Bem produzida</b>	36,9	44,0	7,5	3,8	5,3
<b>Criativa</b>	27,9	47,2	10,5	5,5	6,0
<b>Verdadeira</b>	58,1	30,0	4,2	2,3	3,1
<b>Emocionante</b>	12,3	29,5	19,8	13,5	22,0
<b>Bem-humorada</b>	12,3	32,4	17,5	13,6	21,3
<b>Clara em relação às propostas</b>	58,1	29,9	4,3	2,1	3,1
<b>Crítica aos adversários</b>	9,5	18,7	12,4	11,7	44,6

Fonte: Datafolha, 2006.

O cruzamento entre o nível de importância do atributo "crítica aos adversários" e o perfil socioeconômico do eleitor revela algumas particularidades, como pode ser visto na Tabela 2. A aceitação da presença de críticas na propaganda eleitoral aparece positivamente relacionada com a renda do eleitor e, em escala menor, com a escolaridade. Entre os eleitores com renda acima de dez salários mínimos, 17,6% avaliaram como "muito importante" as críticas feitas contra os candidatos, enquanto apenas 9,7% dos eleitores com renda até dois salários compartilham a mesma opinião. Paralelamente, ao passo que 45,2% dos eleitores de baixa renda consideram como

<sup>4</sup> Cf. pesquisa "Intenção de voto para presidente - 2º turno - 2006 – dat/Brasil. out-02549", disponível no Banco de dados do Cesop (Unicamp).

"nada importante" as críticas feitas aos adversários, esse percentual diminui para 30,6% entre os mais ricos. Em relação à escolaridade, os percentuais pouco se diferenciam. Como mostra a Tabela 2, não se constata diferenças entre os níveis de escolaridade no que se refere ao item "muito importante". Em compensação, 34,6% dos indivíduos com grau de instrução superior manifestaram achar "nada importante" a presença de críticas aos adversários, em oposição aos 47,4% dos eleitores com ensino fundamental que sustentam a mesma opinião:

**Tabela 2**  
**Nível de importância da propaganda negativa**  
**por renda e escolaridade (%)**

	Renda familiar (SM)				Escolaridade		
	Até 2	2 a 5	5 a 10	Mais de 10	Fundamental	Médio	Superior
<b>Muito importante</b>	9,7	8,6	10,9	17,6	8,6	10,3	10,8
<b>Importante</b>	18,8	18,0	20,2	20,4	18,3	18,8	20,1
<b>Mais / menos importante</b>	12,0	12,3	19,2	16,7	10,5	13,1	17,9
<b>Pouco importante</b>	10,7	13,0	16,0	13,0	10,0	12,4	15,8
<b>Nada importante</b>	45,2	46,5	33,3	30,6	47,4	44,3	34,6
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Datafolha, 2006.

Finalmente, o sistema político brasileiro, caracterizado pelo multipartidarismo, sendo a escolha do presidente decidida em dois turnos eleitorais, influencia tanto o volume dos ataques quanto a escolha de quem atacar. No sistema multipartidário, a incidência dos ataques é menor pelo dilema de custo e benefício que os partidos enfrentam, que é distinto daquele encontrado no sistema com dois partidos de maioria simples norte-americano. Na disputa com mais de dois competidores, os benefícios da propaganda negativa são dispersos no sentido de que podem se dividir entre diferentes partidos e não beneficiar somente aquele que se engajou no ataque – enquanto o custo é exclusivo do autor. Ou seja, numa disputa plural, a troca de acusações entre dois candidatos pode, no limite, beneficiar um terceiro, constrangimento que não existe nos países bipartidários, cuja disputa equivale a um jogo de soma zero no qual o percentual perdido por um candidato beneficia automaticamente o seu adversário. Paralelamente, a existência do segundo turno influencia a decisão de ir para o ataque pelo apoio que os candidatos necessitam no segundo turno dos que perderam no primeiro. A consolidação de tal acordo será dificultada pela intensidade dos ataques no primeiro turno, aumentando assim os custos prospectivos de barganha.

O sistema multipartidário com dois turnos influencia também a escolha de quem atacar. Não é incomum, nas eleições majoritárias brasileiras, candidatos iniciarem a disputa na terceira (ou até mesmo quarta) colocação nos índices de intenção de voto e acabarem eleitos. Reviravoltas do tipo ocorreram, por exemplo, nas eleições para prefeito no Rio de Janeiro (2008) e São Paulo (2012). Nessas duas ocasiões, Eduardo Paes (PMDB) e Fernando Haddad (PT) iniciaram a campanha em situações adversas para sagrarem-se prefeitos no final. Sob tais circunstâncias, que comportamento devemos esperar? Skaperdas e Grofman (1995) incluem a participação de um terceiro candidato – motivação decorrente das primárias americanas e também das raríssimas competições presidenciais que contam com a participação de terceiro independente, como Perrot, em 1992 – e derivam hipóteses intuitivas: nas competições com três candidatos, líderes atacam menos, nenhum candidato ataca o mais fraco dos três e a propaganda negativa, quando existe, é direcionada para o líder.

O problema do modelo de Skaperdas e Grofman (1995) é que foi pensado para dar conta da política norte-americana. Ainda que suas hipóteses tenham validade para o caso brasileiro, o sistema de maioria simples não prevê a competição entre retardatários pela segunda colocação. Sabemos que candidatos são motivados pela conquista do poder. Nas eleições com dois turnos, a primeira missão é garantir lugar no segundo turno, a segunda é ser eleito. Para isso, candidatos precisam eliminar os rivais à sua frente e preservar o posicionamento daqueles que estão atrás. Essa premissa comportamental prevê a disputa entre o segundo e o terceiro colocados pela vaga no segundo turno. Tal cenário foi observado, por exemplo, na disputa entre José Serra e Ciro Gomes, em 2002, para saber quem iria competir com Lula no segundo turno. Nas disputas competitivas, portanto, a propaganda negativa não é direcionada exclusivamente para o líder e o terceiro colocado não é totalmente ignorado.

A regulamentação da propaganda eleitoral, o caráter alienante da propaganda negativa e o sistema multipartidário com dois turnos têm o potencial para constranger tanto o volume de ataques quanto o seu conteúdo. É legítimo especular que o direito de resposta, o risco do efeito bumerangue, a dispersão dos benefícios e o custo de barganha diminuam a intensidade dos ataques em comparação ao que ocorre nos EUA. É lícito supor também que esses mesmos fatores contribuam para maior ocorrência de ataques voltados para questões temáticas e não pessoais, como sugere a literatura, quando o risco associado a punições é menor. Por fim, o sistema de dois turnos, além de ajudar a diminuir o total de ataques, estimula uma estrutura de incentivos distinta para o primeiro e o segundo turnos. No segundo, o risco de dispersão dos benefícios da propaganda negativa e do custo prospectivo de barganha deixa de existir. Por consequência, a hipótese é a de um segundo turno com mais propaganda negativa do que o primeiro.

## Metodologia

Com o objetivo de entender as estratégias de ataque dos candidatos a presidente no Brasil, foi feita uma análise de conteúdo de todos os programas eleitorais transmitidos durante as eleições de 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014, primeiro e segundo turnos. Em decorrência da alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, a amostra incluiu os candidatos considerados competitivos em cada eleição, isto é, aqueles que demonstraram ter alguma chance de sucesso eleitoral. Esse critério combinou o número de votos obtidos pelo candidato ao encerramento do primeiro turno ou a filiação do candidato a um partido significativo do quadro político brasileiro. Com base nessa regra, a lista final contou com a participação de 45 candidatos e a codificação de aproximadamente 123 horas de propaganda. Os vídeos analisados foram cedidos pelo Doxa – Laboratório de Opinião Pública do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Uerj, cujo acervo possui toda a propaganda eleitoral para presidente desde a redemocratização.

**Quadro 1**  
**Relação de candidatos analisados**

Ano	Candidatos	
	Primeiro turno	Segundo turno
1989	Fernando Collor (PRN) Lula (PT) Leonel Brizola (PDT) Mário Covas (PSDB) Paulo Maluf (PDS) Afif Domingos (PL) Ulysses Guimarães (PMDB) Aureliano Chaves (PFL) Ronaldo Caiado (PSD) Roberto Freire (PCB)	Fernando Collor (PRN) Lula (PT)
1994	Fernando Henrique Cardoso (PSDB) Lula (PT) Enéas Carneiro (Prona) Orestes Quécia (PMDB) Leonel Brizola (PDT) Esperidião Amin (PRP)	Não houve segundo turno
1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB) Lula (PT) Ciro Gomes (PPS)	Não houve segundo turno
2002	Lula (PT) José Serra (PSDB) Garotinho (PSB) Ciro Gomes (PPS)	Lula (PT) José Serra (PSDB)

Ano	Candidatos	
	Primeiro turno	Segundo turno
2006	Lula (PT) Geraldo Alckmin (PSDB) Heloisa Helena (PSOL) Cristovam Buarque (PDT)	Lula (PT) Geraldo Alckmin (PSDB)
2010	Dilma Rousseff (PT) José Serra (PSDB) Marina Silva (PV) Plínio Sampaio (PSOL)	Dilma Rousseff (PT) José Serra (PSDB)
2014	Dilma Rousseff (PT) Aécio Neves (PSDB) Marina Silva (PSB) Pastor Everaldo (PSC)	Dilma Rousseff (PT) Aécio Neves (PSDB)

**Fonte:** Elaboração do autor.

A análise de conteúdo da propaganda eleitoral tomou como base as formulações metodológicas elaboradas por Figueiredo et al. (2000), que tem inspirado diversos estudos sobre análise de propaganda em eleições majoritárias (Veiga, 2001; Veiga e Santos, 2008; Lourenço, 2009). Essa metodologia se insere num quadro analítico que procura entender as estratégias de comunicação escolhidas pelos candidatos com base na categorização de todos os elementos retóricos que compõem o comercial eleitoral. As categorias elaboradas buscam verificar a estratégia discursiva dos candidatos com base na análise, entre outras variáveis, do objetivo das mensagens, do formato e das técnicas de produção, dos tipos de apelos e dos temas debatidos pelas campanhas.

Neste artigo, adaptamos essa metodologia exclusivamente ao caso da propaganda negativa exibida no horário noturno. O processo de codificação também foi simplificado ao objetivo e à natureza das mensagens. Essa decisão, embora empobreça o conhecimento da estrutura retórica dos candidatos, não compromete o propósito central deste artigo, que é investigar a evolução da propaganda negativa como estratégia eleitoral e os seus determinantes. Diferimos, portanto, do mapeamento retórico executado por Lourenço (2009) em sua análise da campanha presidencial de 2002, no qual o autor compõe o seu quadro analítico com base em sete diferentes domínios temáticos (objetivo, natureza do objeto, apelos, retórica, narração e linguagem, público-alvo e imagem de mundo passado, presente e futuro).

O procedimento de análise dividiu-se em três etapas. Na primeira, classificamos o objetivo das mensagens eleitorais em três categorias distintas: exaltação, ataque e defesa. Essas categorias englobam as principais estratégias retóricas adotadas pelos candidatos e significam, basicamente, a decisão entre ressaltar as próprias qualidades, destacar os defeitos dos adversários ou defender-se de ataques sofridos. A segunda etapa consistiu em cronometrar o tempo gasto em cada uma dessas estratégias. Por fim, analisamos a natureza dos ataques, que é o tipo de vulnerabilidade a ser

explorada: atributos pessoais, políticos e mistos (a combinação numa mesma peça de questões pessoais e políticas).

Na identificação dos segmentos negativos, seguimos a definição proposta por Geer (2006, p. 23), segundo a qual a "propaganda negativa é qualquer crítica direcionada por um candidato aos seus adversários". Essa definição inclui, necessariamente, a personalidade do candidato, suas crenças políticas, seu histórico como político e governante, o partido ao qual é filiado, seus associados, familiares e amigos, grupos de apoio e equipe de governo. Nessa definição, qualquer tipo de crítica é válido. Isso implica dizer que não é feita distinção a respeito da intensidade dos ataques, como sugerem Kahn e Kenney (1999). Assim sendo, a classificação proposta se importa apenas em saber se o candidato utiliza seu tempo com o intuito de destacar os aspectos negativos do seu oponente, em detrimento da valorização dos seus próprios atributos políticos ou pessoais.

## Resultados

A análise dos dados revela que o tipo dominante de campanha, nas eleições presidenciais brasileiras, são as positivas. As mensagens positivas são aquelas que fazem referência à autopromoção dos candidatos, como a apresentação de propostas, o currículo administrativo e a biografia política. O percentual médio, entre 1989 e 2014, incluindo primeiro e segundo turnos, é de 82%, contra 16% de ataques e 2% para defesa. Esses valores informam, em primeiro lugar, que não existem evidências para sustentar a tese, amplamente difundida na opinião de observadores da política nacional, de que as campanhas presidenciais brasileiras são altamente negativas. A única eleição que se afastou da média ao ponto de poder ser acusada nesse sentido é o segundo turno de 1989, no qual a estratégia de atacar o adversário correspondeu a 38% do conteúdo das mensagens dos candidatos. Ainda assim, o valor encontrado está longe de atingir a metade da propaganda exibida durante a disputa (como é o caso norte-americano):

**Tabela 3**  
**Tipo de propaganda eleitoral**  
**nas eleições presidenciais brasileiras (%)**

Ano	Positiva	Negativa	Defesa	Total
1989	92	07	01	100
1989 (2º T)	59	38	03	100
1994	83	15	02	100
1998	79	20	01	100
2002	86	10	04	100
2002 (2º T)	84	15	02	100
2006	81	18	01	100
2006 (2º T)	89	11	00	100
2010	91	08	00	100
2010 (2º T)	79	19	02	100
2014	85	15	01	100
2014 (2º T)	76	23	02	100

Fonte: Elaboração do autor.

Na Tabela 3, é possível observar como se distribui a propaganda negativa por ano e turno eleitorais. Em relação ao primeiro turno, 1989 apresenta o menor índice de ataques entre todas as campanhas (7%). A disputa que pode ser acusada como a mais negativa acontece no ano da reeleição de Fernando Henrique, em 1998, quando o percentual de ataques atinge 20% das mensagens de campanha. Em relação ao segundo turno, a disputa mais crítica acontece entre Fernando Collor e Lula, em 1989. Nesse ano, os candidatos decidiram atacar o adversário em 38% do tempo. Nenhuma outra eleição vencida no segundo turno registrou patamares tão elevados: em 2002, 2006, 2010 e 2014, os valores obtidos foram 15%, 11%, 19% e 23%, respectivamente<sup>5</sup>.

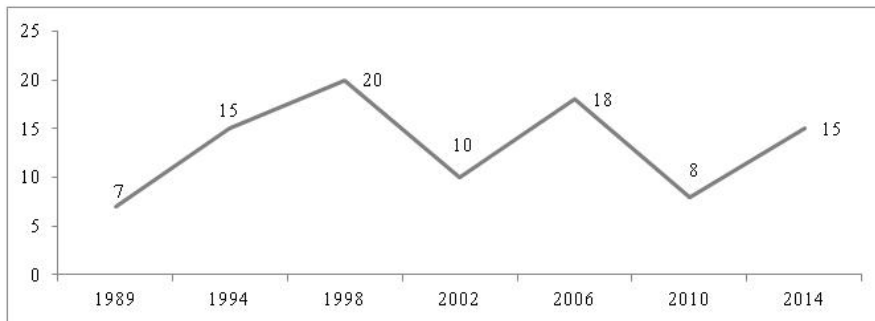
Os índices de ataque não revelam tendência definitiva sobre a evolução da propaganda negativa. Contrariamente ao que é observado na política norte-americana, não se verifica o aumento da propaganda negativa no primeiro turno – ou a sua diminuição. O Gráfico 2 com a evolução mostra que, ao contrário, há variações cíclicas no nível de negatividade, com subidas e descidas. É interessante observar que os momentos de pico correspondem aos anos que contam com a prerrogativa institucional da reeleição. As eleições de 1998, 2006 e 2014 apresentam os maiores índices de ataque. A literatura especializada não se preocupou em desenvolver explicações sobre esse fenômeno. Provavelmente, o elevado percentual de ataques observados nos anos de reeleição se deva ao fato de os candidatos opositores atacarem os governantes tanto pelo seu perfil como candidato quanto pelo perfil de administrador. Em ambos os casos, os opositores buscaram afetar a percepção dos eleitores sobre a administração do país e a capacidade do atual presidente em resolver tais questões.

<sup>5</sup> Porto e Guazina (1999) encontraram 13% de ataques na eleição de 1994.



Entretanto, como o número de casos é pequeno (somente quatro eleições), são necessárias outras disputas para verificarmos se o aumento do nível de negatividade em anos de reeleição se repete ou se foi consequência de fatores conjunturais.

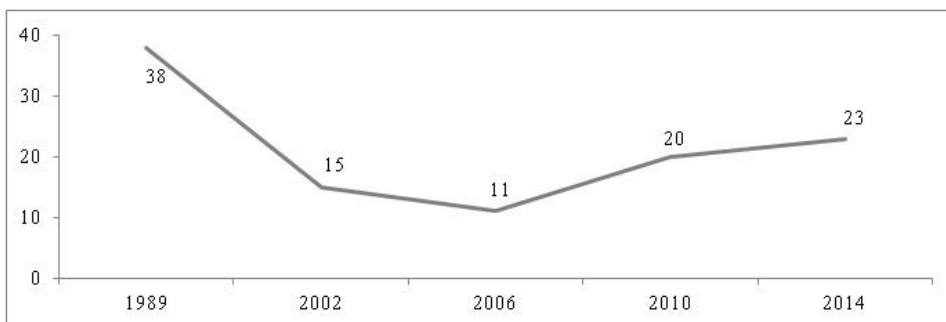
**Gráfico 2**  
**Evolução percentual da propaganda negativa no primeiro turno**



Fonte: Elaboração do autor.

No segundo turno, a curva é um pouco mais definida e se assemelha à letra U. O percentual declina fortemente entre 1989 (38%) e 2002 (15%), cai mais um pouco em 2006 (11%) e a partir daí volta a crescer até alcançar 23% em 2014. Essa trajetória possivelmente reflete o percentual atípico observado na eleição presidencial de 1989. Como notamos no Gráfico 3, a disputa entre Collor e Lula caracterizou-se por ser a mais crítica entre todas, variando positivamente bem acima da média, ao passo que as eleições seguintes não tiveram grande variabilidade se comparadas ao primeiro turno. Novamente, como o Brasil registra cinco eleições decididas no segundo turno, são necessárias novas observações para termos um padrão mais claro nessa tendência.

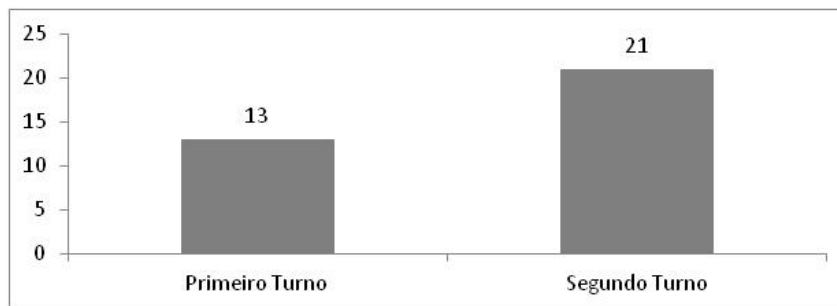
**Gráfico 3**  
**Evolução percentual da propaganda negativa no segundo turno**



Fonte: Elaboração do autor.

O confronto no segundo turno é historicamente mais negativo do que no primeiro, com média de 21% contra 13%, respectivamente (Gráfico 4). Esse achado corrobora a expectativa inicial de que eleições centradas em dois candidatos são geralmente mais conflituosas. O caso fora do esperado ocorre durante a eleição presidencial de 2006. Nesse pleito, o primeiro turno teve uma média de 18% de ataques, contra 11% no segundo. A explicação parece ser fenômeno atípico ocorrido durante essa disputa. O candidato da oposição Geraldo Alckmin (PSDB) credenciou-se para enfrentar Lula (PT) com o apoio de 41,6% do eleitorado, chegou a somar 46% das intenções de voto nas sondagens seguintes, só que no decorrer do segundo turno seus percentuais de voto regrediram pesquisa após pesquisa, ao ponto de o candidato encerrar o segundo turno com menos votos do que obteve no primeiro, 39,2%. Essa perda contínua de apoio político parece ser a chave para entender o baixo índice de ataques travado entre Alckmin e Lula.

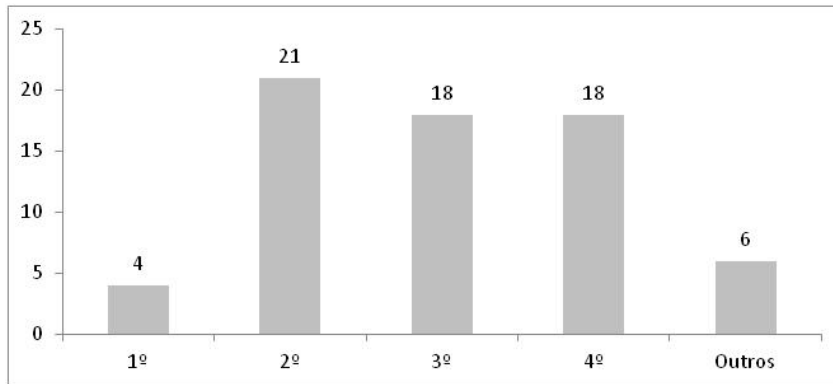
**Gráfico 4**  
**Percentual médio da propaganda negativa**  
**no primeiro e no segundo turnos**



Fonte: Elaboração do autor.

O nível de ataques varia significativamente segundo o *ranking* dos candidatos nas pesquisas de intenção de voto (Gráfico 5). Os percentuais confirmam que os candidatos que lideram as pesquisas de opinião são os que atacam menos. No primeiro turno, o percentual médio nesses casos é inferior a 5%. A estratégia está claramente associada aos candidatos na segunda colocação e, em escala inferior, aos candidatos na terceira e quarta colocações – enquanto os postulantes situados a partir da quinta diminuem consideravelmente a utilização do volume de propaganda negativa, agrupados na coluna "outros". Os segundos colocados gastam em média 21% do seu tempo para atacar, ao passo que os terceiros colocados usam 18% do tempo.

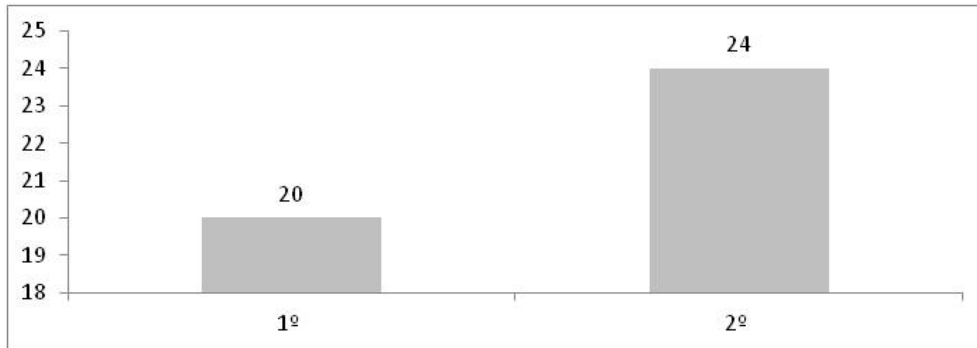
**Gráfico 5**  
**Total de ataques segundo**  
**posicionamento dos candidatos nas pesquisas (%)**



Fonte: Elaboração do autor.

O mesmo padrão é confirmado no segundo turno. Na média, os candidatos que estiveram à frente nos índices de intenção de voto atacaram menos, embora a diferença seja pequena. Líderes investiram 20% do tempo total de propaganda em ataques aos adversários, contra 24% dos candidatos na segunda colocação (Gráfico 6). A exceção é a disputa entre Fernando Collor e Lula, em 1989. Nesse ano, Collor utilizou 47% do seu tempo de televisão para atacar o candidato do PT (que gastou 30%). O ponto alto foi a acusação, feita pela ex-mulher de Lula, Mirian Cordeiro, de que Lula era racista e teria oferecido dinheiro para que abortasse a filha que tiveram juntos. No penúltimo programa eleitoral de Collor, Mirian contou que, depois do parto, colocou a filha no colo de Lula e disse: "Agora mata você, porque quando estava na minha barriga eu não permiti". O fato é que, excluindo esse ano específico, nos restantes o candidato que perdia atacava mais do que seu adversário. Foi assim com José Serra (2002), Geraldo Alckmin (2006) e novamente José Serra (2010). Em 2014, Dilma era a que mais atacava até ultrapassar Aécio nas pesquisas, quando a partir de então o tucano passou a ser mais negativo.

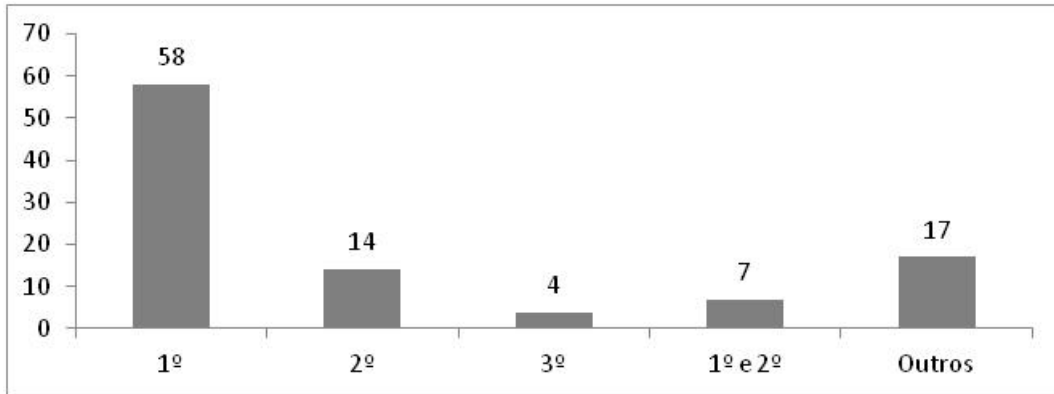
**Gráfico 6**  
**Total de ataques usados por candidatos**  
**segundo seu posicionamento nas pesquisas (%)**



Fonte: Elaboração do autor.

A análise de quem sofre os ataques demonstra que os líderes nas pesquisas são os alvos prediletos dos adversários (Gráfico 7). Nada menos do que 58% da propaganda negativa ocorrida nas eleições presidenciais brasileiras focaram o líder das intenções de voto, considerando o primeiro turno apenas. Esse percentual declina para 14% em relação ao segundo e cai ainda mais em relação ao terceiro (4%). Nas eleições brasileiras, uma estratégia comum é usar o ataque para atingir mais de um adversário simultaneamente. A campanha "nem um nem outro" de Ciro Gomes em 1998 e os ataques de Heloísa Helena contra Lula e Alckmin em 2006 são exemplos da estratégia que visa os dois primeiros colocados concomitantemente. A coluna "outros" reúne todas as combinações restantes. O elevado percentual se deve, basicamente, à profusão de combinações ocorrida durante a disputa presidencial de 1989, com a identificação de 25 diferentes alvos. Mário Covas foi um dos candidatos que abusou desse recurso. Na análise de sua propaganda eleitoral, foram identificados nove diferentes alvos. O exemplo paradigmático é o ataque conjunto contra Afif, Maluf, Collor, Lula, Brizola e Freire em 6 de outubro. Se excluirmos a eleição de 1989 da análise, o quadro torna-se mais nítido. Os líderes passam a ser o alvo preferencial em 73% dos ataques, contra 15% do segundo colocado e 9% direcionados simultaneamente ao primeiro e ao segundo. Os percentuais de "outros" (demais alvos não identificados individualmente no Gráfico 7) caem para 2%. As evidências, portanto, apontam para a confirmação da hipótese de que, em sistemas multipartidários, há outros elementos a serem considerados nos mecanismos de ataque e defesa.

**Gráfico 7**  
**Alvos dos ataques segundo posicionamento nas pesquisas de intenção de voto (%)**



Fonte: Elaboração do autor.

Os líderes são as vítimas preferidas dos segundos colocados nas pesquisas de intenção de voto, como mostram os dados da Tabela 4. Os valores indicam que 90% dos ataques feitos por tais candidatos têm o líder como alvo preferencial. Os candidatos em terceiro e quarto repetem o comportamento, ainda que seus ataques se distribuam de maneira mais equilibrada entre os demais concorrentes. O líder das pesquisas, por sua vez, segue o "manual" e, embora seja o que menos agride os seus adversários, seus alvos são, preferencialmente, os que estão imediatamente atrás nos índices de intenção de voto (62%). Novamente, há elevado percentual de "outros". Se repetirmos o exercício anterior e excluirmos da análise a eleição de 1989, marcada pela existência de múltiplos alvos, o quadro analítico volta a clarear. Os líderes passam a ser o alvo dos segundos colocados em quase 100% dos ataques. Do mesmo modo, 98% da propaganda negativa feita pelo líder tem como objetivo afetar a imagem do segundo colocado:

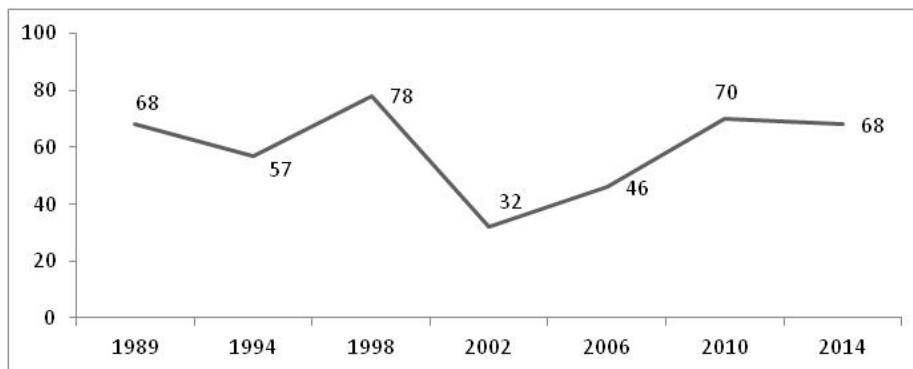
**Tabela 4**  
**Quem ataca quem segundo posicionamento nas pesquisas de intenção de voto (%)**

Autor dos ataques	Alvo dos ataques					Total
	1º	2º	3º	1º e 2º	Outros	
Primeiro	-	62,0	12,6	0,0	25,4	100
Segundo	90,0	-	0,4	0,0	9,6	100
Terceiro	70,5	9,0	-	12,8	7,7	100
Quarto	39,8	10,5	15,2	15,8	18,6	100

Fonte: Elaboração do autor.

Finalmente, vimos que a literatura especializada considera como indicador de "boa campanha" as disputas que debatem questões políticas e não os atributos pessoais dos candidatos (Kaid e Johnston, 2002; Geer, 2006). O Gráfico 8 mostra a evolução percentual dos ataques políticos no primeiro turno presidencial. Nele, incluímos somente aqueles que mencionaram *exclusivamente* políticas sem fazer qualquer tipo de menção aos atributos pessoais dos adversários. As mensagens negativas mistas, que se caracterizam por enfatizar simultaneamente os atributos pessoais e políticos, não foram incluídas. Embora a média de ataques políticos seja de 60%, é possível observar que esse tipo de ataque só não alcançou a maioria nas eleições de 2006 e, sobretudo, 2002. Nesse ano, prevaleceu a campanha negativa pessoal feita por Serra contra Ciro Gomes (na qual o candidato foi apresentado como machista, preconceituoso e desequilibrado) e, posteriormente, contra Lula (exposto como o símbolo do despreparo). Importante mencionar que o resultado obtido sobre a campanha de 2002 é equivalente ao achado por Lourenço (2009). No segundo turno, os ataques temáticos foram mais da metade em todas as ocasiões (média de 67%), tendo como ponto alto a eleição de 2010, quando Dilma investe forte campanha negativa contra Serra em temas como, por exemplo, as privatizações. Nesse ano, os ataques voltados para temas alcançaram o percentual de 82%. A menor incidência de ataques políticos ocorre em 1989, com 52%. A comparação com a propaganda do primeiro turno revela que, além de mais negativo, o segundo turno também é mais temático.

**Gráfico 8**  
**Evolução dos ataques políticos no primeiro turno**



**Fonte:** Elaboração do autor.

Esse resultado, além de compatível com a literatura especializada norte-americana, não sustenta o senso comum de que a propaganda negativa seria maléfica ao sistema político brasileiro porque a natureza dos ataques seriam os atributos pessoais dos candidatos. Ao contrário, esses resultados indicam que a propaganda

negativa estimula o debate em torno de realizações passadas, posicionamentos atuais e propostas de ação futuras. Esse tipo de ataque, portanto, assegura importante componente de prestação de contas, pois o eleitor é lembrado sobre tudo aquilo que os candidatos fizeram de errado ou deixaram de fazer e também é alertado das consequências das políticas públicas que oferecem. Do ponto de vista eleitoral, conhecer o posicionamento dos candidatos ajuda a decisão do voto, uma vez que discrimina para o eleitor as opções disponíveis. A relação de temas variou consideravelmente de acordo com os anos eleitorais, os turnos em disputa e os candidatos. Não cabe aqui relatar detalhadamente. O Quadro 2 apresenta um sumário com a tônica dos principais ataques restrita aos dois candidatos mais votados em cada eleição:

**Quadro 2**  
**Sumário das linhas de ataque**

Ano	Tônica dos ataques	
	Primeiro turno	Segundo turno
1989	<p>Collor diversifica o alvo de seus ataques. No primeiro momento, prioriza Afif Domingos e critica seu desempenho como deputado na Assembleia Constituinte. Collor ressalta que Afif votou contra a reforma agrária, o voto de jovens a partir dos 16 anos e a unidade sindical. No segundo momento, volta-se contra Lula e incita o medo com o radicalismo do PT.</p> <p>Lula ataca Collor como sendo político associado ao regime militar e representante da direita. Faz críticas ao seu governo em Alagoas, como a denúncia de que favorecia usineiros. No primeiro turno, ataca também Maluf, apontado como candidato da direita, com destaque para denúncias de enriquecimento ilícito.</p>	<p>Collor radicaliza o discurso ideológico. Associa Lula e o PT à fome, à desordem e à estagnação econômica. Acusa Lula de ter planos para confiscar a poupança e faz também ataques pessoais, como a acusação de ser racista e de ter oferecido dinheiro à sua ex-mulher para que realizasse um aborto. A administração da prefeita Erundina em São Paulo é usada como exemplo da incompetência do partido.</p> <p>Lula também acirra o debate ideológico. Insiste em caracterizar Collor como o candidato da direita e a serviço da elite e do grande capital. Lula volta a enfatizar a história política de Collor, sua origem na Arena e seu péssimo desempenho como governador de Alagoas.</p>
1994	<p>Fernando Henrique pouco ataca e a ameaça de que Plano Real poderia acabar caso Lula vencesse é o principal argumento.</p> <p>Lula ataca Fernando Henrique em diferentes frentes. Aprofunda a crítica ao "Brasil real", marcado por sérios problemas de desigualdades sociais, fome e desemprego, destaca a preferência de Fernando Henrique em governar para os ricos e acusa o Real de ser um plano eleitoreiro.</p>	<p>Não houve segundo turno.</p>

Tônica dos ataques		
Ano	Primeiro turno	Segundo turno
1998	<p>Fernando Henrique ressalta a inexperiência de Lula num momento de crise econômica.</p> <p>Lula critica o alto desemprego, a desigualdade social do país, a dependência econômica em relação ao FMI, a preferência em governar para ricos e ressalta a submissão internacional de Fernando Henrique, que "abaixa a cabeça" para bancos estrangeiros.</p>	Não houve segundo turno.
2002	<p>Lula inaugura a estratégia "paz e amor" e faz apenas dois ataques, ambos contra Serra. Lula adota posição esclarecedora e diz que Serra cria clima de terror porque está perdendo as eleições.</p> <p>Serra ataca primeiro Ciro Gomes e Lula em seguida. Ciro é rotulado de machista, mentiroso e destemperado. Lula é criticado por seu despreparo e inexperiência.</p>	<p>Lula mantém a postura "paz e amor" e pouco ataca. Lula critica a gestão do governo Fernando Henrique, principalmente o problema do desemprego, e volta a condenar a campanha do medo feita por Serra.</p> <p>Serra enfatiza a inexperiência de Lula e incita novamente a política do medo, alimentado pela ideia do PT como partido da desordem e do caos. O governo de Olívio Dutra, no Rio Grande do Sul, é usado como referência da incompetência do PT.</p>
2006	<p>Lula segue a linha "paz e amor". O mote da campanha petista é a comparação do governo Lula com o governo do PSDB. Lula usa também o Bolsa Família contra o tucano.</p> <p>Alckmin centra críticas na gestão governamental, ressaltando problemas em infraestrutura, serviços e segurança pública. Ataca Lula com o caso "aloprados", exigindo do presidente uma explicação para a origem do dinheiro usado para a compra do suposto dossiê.</p>	<p>Lula aprofunda a comparação PT vs. PSDB, acusa tucanos de serem o partido dos ricos e Alckmin de ter a intenção de privatizar Caixa Econômica, Banco do Brasil e Petrobras.</p> <p>Alckmin centra ataques nos escândalos de corrupção do PT, especialmente o "mensalão" e o caso "aloprados do PT". Ressalta a omissão de Lula diante dos escândalos.</p>
2010	<p>Dilma compara os desempenhos do PT e do PSDB no governo federal.</p> <p>Serra critica os escândalos de corrupção do PT (mensalão, quebra de sigilo fiscal de parentes e Erenice Guerra).</p>	<p>Dilma revive o tema das privatizações, insiste na comparação entre PT e PSDB (principalmente em relação aos pobres) e faz ataques pessoais a Serra (abandonou a prefeitura, caso Paulo Preto e caso da bolinha de papel).</p> <p>Serra desqualifica a história pessoal e política de Dilma e insiste nos escândalos de corrupção do PT (principalmente caso Erenice Guerra).</p>



Tônica dos ataques		
Ano	Primeiro turno	Segundo turno
2014	<p>Dilma ataca as propostas de Marina contidas em seu plano de governo (pré-sal e independência do Banco Central), suas incoerências políticas e constantes mudanças de opinião.</p> <p>Aécio questiona a condição de "nova política" de Marina (foi do PT a vida inteira) e critica a conjuntura econômica e os casos de corrupção contra Dilma.</p>	<p>Dilma incita o medo nos mais pobres com as políticas públicas tucanas voltadas para os ricos, ataca a reputação pessoal de Aécio (violento com mulheres) e seu histórico administrativo como governador.</p> <p>Aécio ataca Dilma com base nas denúncias de corrupção na Petrobras e com a crise econômica (baixo crescimento, inflação e juros).</p>

Fonte: Elaboração do autor.

## Conclusão

Este artigo se propôs a investigar a propaganda negativa transmitida nas eleições presidenciais brasileiras ocorridas entre 1989 e 2014. Buscou-se traçar paralelo com as hipóteses derivadas da literatura estrangeira e os resultados apontaram para certas semelhanças. A análise dos comerciais eleitorais demonstrou que a propaganda negativa realizada no Brasil discute mais frequentemente temas e questões políticas do que atributos pessoais dos candidatos, com a exceção do primeiro turno da campanha de 2002, sendo uma estratégia adotada preferencialmente por candidatos perdedores cujo alvo preferencial é o líder das pesquisas.

As semelhanças não prosperaram além desses achados. A principal diferença observada é o volume dos ataques. A comparação com a realidade eleitoral norte-americana mostrou que a propaganda negativa é pouco usual no Brasil. O percentual médio oscilou em torno de 13% do total de mensagens veiculadas no horário eleitoral no primeiro turno e 21% no segundo. O percentual de ataques variou em cada eleição, sendo maior nos anos com reeleição, quando os candidatos exploram as vulnerabilidades administrativas do governante. Neste artigo, buscamos atribuir esse baixo índice a variáveis culturais, institucionais e políticas. No Brasil, predomina o sentimento de rejeição contra a estratégia de ataque entre o público eleitor, que tende a condenar de antemão críticas de candidatos a seus adversários. A pesquisa do Instituto Datafolha, realizada no segundo turno de 2006, mostra como o eleitor valoriza pouco os ataques entre candidatos, possibilitando a ocorrência do efeito bumerangue.

O sistema político brasileiro oferece estrutura de incentivos pouco atraentes para a propaganda negativa, sobretudo durante o primeiro turno eleitoral. O sistema multipartidário com dois turnos tem o potencial para influenciar, simultaneamente, o volume de ataques e a decisão sobre quem atacar. Tais incentivos seriam decorrentes da possível dispersão dos benefícios da propaganda negativa. No sistema com mais de

dois candidatos competitivos, existe a incerteza das consequências da propaganda negativa. É possível que o eleitorado perdido pelo alvo dos ataques se disperse entre os demais competidores e não beneficie exclusivamente (ou até mesmo majoritariamente) o seu autor. O sistema multipartidário com dois turnos pode influir também no volume da propaganda negativa por aumentar os custos prospectivos de barganha. Uma alta incidência de ataques dificultaria negociações de apoio entre os partidos no segundo turno eleitoral. Por fim, o sistema multipartidário com dois turnos influencia a dinâmica eleitoral. A pesquisa mostrou que, diferente do que imaginam teóricos estrangeiros, no Brasil os candidatos na terceira colocação nos índices de intenção de voto não são negligenciados por seus adversários. A disputa entre José Serra e Ciro Gomes, em 2002, confirma essa expectativa.

Outro problema central na formatação da estrutura de incentivos é o caráter altamente regulamentado da propaganda política no Brasil cuja legislação eleitoral exerce forte controle sobre o conteúdo das mensagens. O caráter restritivo é observado nos artigos que impedem a veiculação de mensagens que possam "degradar" ou "ridicularizar" candidato, partido ou coligação, punindo os infratores com a retirada da peça publicitária do ar ou garantindo ao atacado o direito de resposta. É possível também que os percentuais encontrados sejam decorrentes da escolha metodológica que privilegiou analisar uma amostra de candidatos e não o universo. Essa escolha teve duas consequências: variou o número de candidatos por eleição e também a quantidade de minutos examinados. Não podemos deixar de mencionar que, de 1989 para 2014, o Brasil experimentou três diferentes regras eleitorais, que alteraram o período de duração das campanhas, o número de dias para exibição da propaganda eleitoral e o tempo diário de propaganda. Em 1989, a Lei eleitoral 7.773 estabeleceu duas horas diárias durante 60 dias. Atualmente, a Lei Eleitoral 9.504 prevê apenas 20 exibições com 50 minutos diários.

A proibição da propaganda, ainda que endereçada a criar um clima de lealdade na disputa, é passível de críticas. Por um lado, sinaliza tutela excessiva sobre o eleitorado como se ele não fosse capaz de julgar autonomamente a informação. De outro, incide sobre a quantidade e a qualidade da informação disponível para o público julgar as alternativas políticas. Atualmente, a maior parte das análises feitas para entender a lógica da competição eleitoral norte-americana tem argumentado a favor da ampliação da propaganda negativa. O argumento central sustenta que o tom das campanhas deveria ser debate secundário, importando saber se as mensagens informam devidamente o público (Geer, 2006). Tais estudos alegam que a propaganda negativa contribui para o processo democrático por enriquecer o ambiente informacional das campanhas. A propaganda negativa é considerada mais informativa porque certas questões sobre as candidaturas somente são dadas pelos adversários (Polborn e Yi, 2005). Análises de conteúdo da propaganda negativa encontraram evidências de que

ela aborda assuntos considerados relevantes pelo eleitorado e apresenta evidências que sustentam o conteúdo das mensagens (Geer, 2006, p. 6). Além disso, estudos de recepção demonstram que a propaganda negativa fica retida por mais tempo na memória, estimula o aprendizado e ajuda na escolha eleitoral, ao discriminar as opções para o eleitorado (Garramone et al., 1990; Newhagen, Lang e Reeves, 1996; Marcus e MacKuen, 1993; Brader, 2005).

Por fim, este artigo espera ter contribuído de duas maneiras distintas. Primeiro, ao avançar o conhecimento teórico e empírico sobre os determinantes da propaganda negativa em sistemas presidencialistas multipartidários com dois turnos eleitorais. Segundo, por aumentar o entendimento de como funcionam as eleições no Brasil. Estamos cientes de que a literatura estrangeira oferece outras hipóteses sobre a propaganda negativa que não foram objeto de análise neste artigo. Outras análises devem ser realizadas para explorar, entre outros aspectos, o impacto dos ataques sobre a participação do eleitor brasileiro, o efeito na avaliação dos candidatos, o papel da imprensa como fator de legitimação dos ataques e a propaganda negativa como fator de decisão eleitoral.

*Felipe Borba* - Departamento de Estudos Políticos, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: <felipe.borba10@gmail.com>.

### Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, A. "Advertising ou propaganda? O audiovisual político brasileiro numa perspectiva comparativa". *Alceu – Revista de Comunicação, Cultura e Política*, Rio de Janeiro, vol. 5, n° 10, p. 215-227, 2005.
- ANSOLABEHRE, S. et al. "Does attack advertising demobilize the electorate?". *American Political Science Review*, vol. 88, n° 4, p. 829-838, 1994.
- ANSOLABEHRE, S.; IYENGAR, S. *Going negative: how attack ads shrink and polarize the electorate*. New York: Free Press, 1995.
- BENOIT, W. *Seeing spot: a function analysis of presidential television advertisement, 1952- 1996*. Westport: Praeger Publisher, 1999.
- BORBA, F. "O uso estratégico dos spots nas eleições presidenciais brasileiras". *Revista Compolitica*, Rio de Janeiro, vol. 2, n° 2, p. 94-120, 2012.
- BRADER, T. "Striking a responsive chord: how political ads motivate and persuade voters by appealing to emotions". *American Journal of Political Science*, vol. 42, n° 2, p. 388-405, 2005.
- CARVALHO, F. "O centro do labirinto: um estudo sobre a competição eleitoral na TV". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Instituto de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

- CHAIA, V. Eleições no Brasil: o medo como estratégia política. In: RUBIM, A. A. C. (ed.). *Eleições presidenciais em 2002 no Brasil: ensaios sobre mídia, cultura e política*. São Paulo: Hacker, 2004.
- DELVIN, P. Political commercials in American presidential elections. In: KAID, L.; HOLTZ-BACHA, C. (eds.). *Political advertising in western democracies: parties and candidates on television*. Thousand Oaks: Sage Publication, 1995.
- DIAMOND, E.; BATES, S. *The spot: the rise of political advertising on television*. Massachusetts: MIT Press, 1992.
- FIGUEIREDO, M. et al. Estratégias de persuasão em eleições majoritárias: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. In: FIGUEIREDO, R. (ed.). *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- FINKLE, S.; GEER, J. "A spot check: Casting doubt on the demobilizing effect of attack advertising". *American Journal of Political Science*, vol. 42, n° 2, p. 573-595, 1998.
- FREEDMAN, P.; GOLDSTEIN, K. "Campaign advertising and voter turnout: new evidence for a stimulation effect". *The Journal of Politics*, vol. 64, n° 3, p. 721-740, 2002.
- FRIDKIN, K. L.; KENNEY, P. J. "Do negative messages work? The impact of negativity on citizens' evaluations of candidates". *American Politics Research*, vol. 32, n° 5, p. 570-605, 2004a.
- GARRAMONE, G. "Voter response to negative political ads". *Journalism Quarterly*, vol. 61, n° 2, p. 250-59, 1984.
- GARRAMONE, G. et al. "Effects of negative advertising on the political process". *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 34, n° 3, p. 299-231, 1990.
- GEER, J. *In defense of negativity: attack ads in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- HOLTZ-BACHA, C.; KAID, L. Political advertising in international comparison. In: HOLTZ-BACHA, C.; KAID, L. (eds.). *The sage handbook of political advertising*. Thousand Oaks: Sage Publication, 2006.
- JAMIESON, K. *Dirty politics: deception, distraction and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- KAHN, K.; KENNEY, P. "Do negative campaigns mobilize or suppress turnout? Clarifying the relationship between negativity and participation". *The American Political Science Review*, vol. 93, n° 4, p. 877-889, 1999.
- \_\_\_\_\_. When do candidates go negative? In: KAHN, K.; KENNEY, P. (eds.). *No holds barred: negativity in U.S. Senate campaign*. Upper Saddle River: Pearson, p. 19-37, 2004b.
- KAID, L.; JOHNSTON, A. "Image ads and issue ads in U.S. presidential advertising: using video style to explore stylistic differences in televised political ads from 1952 to 2000". *Journal of Communication*, vol. 52, n° 2, p. 281-300, 2002.
- KING, J.; MCCONNEL, J. "The effect of negative campaign advertising on vote choice: the mediating influence of gender". *Social Science Quarterly*, vol. 84, n° 4, p. 843-857, 2003.
- LAU, R. "Two explanations for negativity effects in political behavior". *American Journal of Political Science*, vol. 29, n° 1, p. 119-138, 1985.
- LAU, R.; POMPER, G. "Effect of negative campaigning on turnout in U.S. Senate elections, 1988-1998". *The Journal of Politics*, vol. 83, n° 3, p. 804-819, 2001.
- LOURENÇO, L. C. "Propaganda negativa: ataque versus votos nas eleições presidenciais de 2002". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, n° 1, p. 133-158, 2009.

FELIPE BORBA

MARCUS, G.; MACKUEN, M. "Anxiety, enthusiasm, and the vote: the emotional underpinnings of learning and involvement during presidential campaigns". *American Political Science Review*, vol. 87, n° 3, p. 672-685, 1993.

NEWHAGEN, J.; LANG, A.; REEVES, B. "Negative video as structure: emotion, attention, capacity, and memory". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 40, n° 4, p. 460-477, 1996.

PINKLETON, B. "The effects of negative comparative political advertising on candidate evaluations and advertising evaluations: an exploration". *Journal of Advertising*, vol. 26, n° 1, p. 19-29, 1997.

POLBORN, M.; YI, D. "Informative positive and negative campaigning". *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 1, n° 4, p. 351-371, 2005.

POPKIN, S. *The reasoning voter: communication e persuasion in presidential campaigns*. Chicago: Chicago University Press, 1991.

PORTO, M.; GUAZINA, L. "A política na TV: o horário eleitoral da eleição presidencial de 1994". *Revista Contracampo*, Niterói, vol. 3, n° 3, p. 5-33, 1999.

PORTO, M.; BASTOS, B.; VASCONCELOS, R. A televisão e o primeiro turno das eleições presidenciais de 2002: análise do *Jornal Nacional* e do horário eleitoral. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Eleições presidenciais em 2002 no Brasil: ensaios sobre mídia, cultura e política*. São Paulo: Hacker, 2004.

SKAPERDAS, S.; GROFMAN, B. "Modeling negative campaigning". *American Political Science Review*, vol. 89, n° 1, p. 49-61, 1995.

STEIBEL, F. *Feios, sujos e malvados: políticos, juízes e a campanha eleitoral de 2002 na TV*. Rio de Janeiro: E-paper, 2007.

THEILMANN, J.; WILHITE, A. "Campaign tactics and the decision to attack". *Journal of Politics*, vol. 60, n° 4, p. 1.050-1.062, 1998.

VEIGA, L. "Em busca de razões para o voto: o uso que o cidadão comum faz do horário eleitoral". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

VEIGA, L.; SANTOS, S. "O referendo das armas no Brasil: estratégias de campanha e comportamento do eleitor". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 23, n° 66, p. 59-77, 2008.

WATTENBERG, M.; BRIANS, C. "Campaign issue knowledge and salience: comparing reception from TV commercials, TV news and newspapers". *American Journal of Political Science*, vol. 40, n° 1, p. 172-193, 1996.

\_\_\_\_\_. "Negative campaign advertising: demobilizer or mobilizer?". *American Journal of Political Science*, vol. 40, n° 1, p. 172-193, 1999.

WEST, D. *Air wars: television advertising in election campaign, 1952-2008*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2009.

## Resumo

### *Propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras*

Este artigo tem como propósito investigar a propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras. Tema de extrema relevância tendo em vista que a literatura recente vem sugerindo que o tom das campanhas tem consequências importantes para a decisão do voto, a participação política e o nível de informação dos eleitores. Entretanto, a maior parte desses estudos foi

realizada para entender a realidade política dos Estados Unidos. No Brasil, apesar do crescente interesse pelos efeitos da comunicação política, a propaganda negativa não se consolidou como agenda de pesquisa. A revisão da literatura registra produção esparsa e com resultados pouco consistentes. Este artigo busca superar parte dessa lacuna ao oferecer análise histórica da propaganda negativa veiculada no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral nas eleições presidenciais de 1989 a 2014 (primeiro e segundo turnos). O foco central é contribuir para o debate sobre os determinantes da campanha negativa dentro de um contexto multipartidário e altamente regulamentado. Os resultados indicam que o percentual médio de propaganda negativa é baixo no Brasil, sendo a estratégia usada principalmente no segundo turno, nos anos com reeleição e por candidatos em desvantagem nos índices de intenção de voto contra o líder. Ao todo, são analisadas 123 horas de propaganda eleitoral.

*Palavras-chave:* eleições; campanha eleitoral; propaganda negativa; voto; HGPE

### **Abstract**

#### *Negative campaign in Brazilian presidential elections*

This article investigates negative campaign in Brazilian presidential elections. The subject is extremely relevant since growing literature suggests that the tone of the campaign has important consequences for vote decision, political participation and levels of information. However, most of these studies were conducted to understand the political reality of the United States. In Brazil, despite rising interest in the effect of political communication strategies, negative campaigns / political ads have not become part of the research agenda. A literature review indicates only a scattered number of studies with inconsistent results. This article aims to fill this gap offering a historical analysis of negative ads broadcasted in Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (Unpaid Electoral Advertisement Slot) from 1989 to 2014 presidential elections (both first and second rounds). The objective is to contribute to the theoretical understanding of the determinants of negative campaign in a multiparty context that is also highly regulated. The results indicate that the negative campaign average is low in Brazil, the strategy being used primarily in the second round, in reelection years and by candidates at disadvantages in the polls against the leader. Overall, the article analyzes 123 hours of electoral advertising.

*Keywords:* elections; electoral campaign; negative campaign; vote; HGPE

Artigo submetido à publicação em maio de 2014.

Versão final aprovada em abril de 2015.

# Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas<sup>1</sup>

---

Magna Inácio  
Daniela Rezende

---

## Introdução

Governos de coalizão deflagram a formação de uma rede multidirecional de delegação de poderes. Essa rede vai além da relação entre o partido formador – do primeiro-ministro ou presidente – e cada partido integrante do portfólio ministerial: ao delegar a execução da agenda governamental a um partido, o formador não escolhe apenas o seu agente; de forma compulsória, ele também determina quem será o agente dos demais partidos em cada área específica de política governamental. Sob tal arranjo, os problemas de coordenação são frequentes e chamam, cada vez mais, a atenção para a dinâmica interna das coalizões.

Nós designamos esse processo como uma "delegação cruzada" e assumimos que ela pode tensionar a coordenação interna da coalizão quando as políticas salientes para o partido transbordam sua cota ministerial. Ou seja, as áreas de políticas que interessam ao partido estão sob comando, via nomeação ministerial, de outros membros da coalizão. Dependendo de outros partidos para construir sua agenda legislativa ou executar políticas tem impactos nada desprezíveis sobre o quanto um partido *ganha* ao ser governo e quanto ele *paga* para participar da coalizão.

Neste artigo, os problemas de coordenação de gabinetes multipartidários, decorrentes dessa delegação cruzada, são analisados sob a ótica do principal-agente. A literatura que trata desse tema jogou luz sobre a dinâmica interna de governos de coalizão, destacando a operação de mecanismos de monitoramento *ex post* adotados não só pelo chefe do governo, mas também pelos demais participantes (Martin, 2005; Martin e Vanberg, 2005; Carroll e Cox, 2012). Essas pesquisas, focadas na experiência

---

<sup>1</sup> Este artigo foi elaborado no âmbito da pesquisa "Presidentes e seus agentes: o Poder Executivo por dentro", apoiado pelo CNPq (Universal 14/2011-478981/2011-2) e pela Fapemig (SHA/07340). Agradecemos a Argelina Figueiredo (Iesp-Uerj) pela cessão de dados utilizados nesta pesquisa. Agradecemos a Everton Ferreira e Pedro Almeida (UFV) pela assistência de pesquisa, que apoiou as autoras na organização e tratamento dos dados. Agradecemos aos pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública* pelos comentários e sugestões.

dos sistemas parlamentaristas, demonstram a centralidade desse monitoramento para o partido preterido na nomeação ministerial na área de política que lhe interessa. Para tal partido a revisão das propostas dos demais ministérios pode ser atrativa caso elas se distanciem dos acordos prévios da coalizão ou das preferências de seus membros. O controle dos ministros pelos demais parceiros da coalizão pode se dar no âmbito do Poder Executivo, através da nomeação de *junior ministers* (espécie de secretários adjuntos) pertencente a um partido diferente do partido do ministro titular de uma dada pasta, ou do Poder Legislativo, que dispõe de procedimentos relevantes para a alteração de propostas por meio de avaliação da constitucionalidade dos projetos de lei ou de sua viabilidade financeiro-orçamentária (Thies, 2001; Carroll e Cox, 2012).

O objetivo deste artigo é analisar se a delegação cruzada, de natureza compulsória, incentiva o monitoramento recíproco entre os membros da coalizão. Ou seja, busca-se avaliar se, e sob quais condições, os partidos do governo supervisionam os pares de forma a evitar que eles atuem de forma monopólica em determinada área de política. O referente empírico dessa análise é a experiência brasileira, especificamente os governos de coalizão no período de 1995 a 2010. A análise mostra-se relevante para avaliar se a dinâmica interna da coalizão impacta as condições de responsabilização do governo. Ou seja, se o controle de jurisdições ministeriais favorece a atuação monopólica do partido naquela área de política, ou de forma diversa, introduz incentivos ao monitoramento de suas ações pelos demais membros da coalizão.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção ("Coordenação em governos de coalizão: o monitoramento *ex post*") localiza a temática na produção recente sobre os governos de coalizões, problematizando os efeitos da delegação sobre o comportamento dos partidos. A segunda seção ("Presidencialismo de coalizão brasileiro: delegação cruzada e monitoramento *ex post*") discute os governos de coalizão e os contornos que essa delegação assume no Brasil. Na sequência, a terceira seção ("Determinantes do controle horizontal no presidencialismo de coalizão") apresenta os dados utilizados e a operacionalização das variáveis. Na seção seguinte ("Hipótese e dados"), são apresentadas as hipóteses que orientaram o desenvolvimento da investigação, bem como as variáveis adotadas no modelo empírico e sua operacionalização. Na última seção ("Resultados e discussão"), são discutidos os resultados obtidos de forma a indicar a contribuição deste estudo, bem como suas implicações para a agenda de pesquisa futura sobre governos de coalizão.

### **Coordenação em governos de coalizão: o monitoramento *ex post***

Análises baseadas em modelos do tipo principal-agente têm revelado facetas importantes da dinâmica interpartidária no interior das coalizões de governo. Em especial, esses estudos reúnem evidências importantes acerca dos problemas de



coordenação emergentes na relação entre, de um lado, o chefe do Executivo e os ministros (Müller e Ström, 2000; Ström, Müller e Bergman, 2003) e, de outro, entre os partidos membros (Martin e Vanberg, 2005; Carroll e Cox, 2012; Fortunato, 2010).

Um dos supostos principais dessa teoria é que as relações de tipo principal (no caso, o partido formador da coalizão)-agentes (demais partidos membros da coalizão) podem incorrer em perda de agência, dado que: o principal não tem capacidade de prever e monitorar todas as ações de seus agentes; é uma relação permeada por assimetria informacional em que o principal não tem acesso às mesmas informações que seu agente possui. Sob essa configuração, algumas estratégias podem minimizar a perda de agência, tais como estabelecimento e publicização de contratos estabelecidos entre principal e agentes, estabelecimento de mecanismos de seleção de agentes com preferências mais próximas dos interesses do principal, mecanismos de monitoramento, como auditorias e "alarmes de incêndio" (*fire alarms* disparados por partes não envolvidas na relação de delegação), e mecanismos institucionais, como sistemas de freios e contrapesos. Cabe mencionar que as duas primeiras estratégias antecedem o estabelecimento da relação de delegação (*ex ante*), enquanto as duas últimas são acionadas após o estabelecimento da delegação (Kiewiet e McCubbins, 1991; Ström, Müller e Bergman, 2003).

O foco nas redes de delegação constituídas no interior dos gabinetes multipartidários e nos incentivos ao desvio ministerial que elas podem gerar tem suscitado questões relevantes sobre as chances de controle dos agentes pelo principal. A natureza dual dos interesses dos partidos em relação à participação no governo e a ausência de mecanismos capazes de inibir, *ex ante* ou *ex post*, o comportamento oportunista dos agentes são interpretadas como vetores importantes da discricionariedade ministerial e do desvio, pelo ministro, dos acordos da coalizão. Em tais contextos, portanto, o oportunismo ministerial é um desdobramento possível, uma vez que o partido formador, ao organizar um gabinete multipartidário, delega a responsabilidade pelas tarefas de governo a outros partidos e estes podem perseguir ganhos maiores decorrentes dessa posição (Thies, 2001; Müller e Ström, 2003; Indridason e Kam, 2003, p. 4). A discricionariedade ministerial pode ser entendida como um movimento com vistas a aumentar o *bônus* de ser governo. A rendição mútua dos partidos – permitindo que cada um deles atue sem constrangimentos em sua área de política – seria um elemento estabilizador da coordenação do gabinete, mas sob pena de excessiva autonomia dos ministros (Laver e Shepsle, 1994).

Entretanto, diversos trabalhos questionam a extensão ou mesmo a ocorrência dessa discricionariedade, chamando a atenção para mecanismos e recursos disponíveis ao chefe do Executivo e aos partidos da coalizão para mitigar a autonomia dos ministros. Mas quando os membros da coalizão têm incentivos para usar tais mecanismos e recursos com vistas a monitorar os seus parceiros?

Os conflitos interpartidários no interior das coalizões são vistos como um vetor de incentivos ao monitoramento recíproco, em detrimento da rendição mútua. Dentre eles, interessa-nos destacar um tipo de conflito gerado pela política de montagem da coalizão e como ela pode exacerbar os custos da delegação. Como afirmado antes, a delegação cruzada é subproduto da definição compulsória, pelo chefe do Executivo, dos agentes dos partidos da coalizão em cada área de política. Logo, para cada partido, os retornos esperados das políticas executadas fora da sua cota ministerial passam a depender da atuação de outros partidos do gabinete.

Considerando que os ministérios são escassos e que os partidos são orientados por múltiplos interesses, a delegação cruzada torna-se um problema quando os titulares da pasta têm preferências distantes dos demais partidos e contam com recursos para distorcer os acordos pré-legislativos a seu favor. Diversas pesquisas têm nos ensinado que parte considerável dos problemas de coordenação no interior das coalizões não se limita à negociação pré-legislativa da agenda, mas envolve ainda a revisão dessa agenda quando os acordos estão ameaçados. Em sistemas parlamentaristas, crescem as evidências de que os acordos prévios da coalizão buscam mitigar, *ex ante*, a discricionariedade ministerial e reforçar a responsabilidade coletiva do gabinete (Martin, 2005, p. 7-8). Em seu estudo sobre a governança das coalizões, Müller e Ström (2000) identificaram a existência de acordos prévios públicos em 63% dos gabinetes analisados em sistemas parlamentaristas. A despeito do grau variável de detalhamento, tais acordos sinalizam para tentativas de redução da autonomia ministerial. Nos casos de ações oportunistas de ministros, modificando discricionariamente a agenda da coalizão em sua área específica, os acordos prévios balizam, ainda, as iniciativas de monitoramento *ex post* do ministério pela coalizão. Logo, o foco no processamento da agenda do governo pelo Legislativo nos ajuda a entender como as tensões no interior da coalizão moldam o conflito interpartidário em ambas as arenas, Executivo e Legislativo. Assim, a centralidade da arena legislativa para acomodação e revisão dos acordos tácita ou diretamente firmados entre os membros da coalizão merece ser destacada.

Os movimentos dos partidos da coalizão na arena legislativa assumem importância estratégica, pois eles buscam calibrar as propostas do Executivo de acordo com as suas posições políticas em relação a cada *policy*. Martin (2005, p. 11-12) argumenta que

bills are more likely to be amended more extensively if they originate from a ministry where the possibility of ministerial drift from coalition policy is greater. This leads to the general conclusion that legislatures will more closely scrutinise proposed legislation when coalition partners fear policy shirking by individual ministers. [...]. What is clear from the above accounts is that agency drift has the potential to be a significant problem in

multiparty ministerial government and parties in government must be proactive in finding ways to control and review the actions of ministers.

Assim, os conflitos entre oposição e governo não são o único vetor das barganhas e das negociações acerca da agenda legislativa. Divergências entre os membros do governo podem deflagrar uma dinâmica concorrencial pela definição da agenda legislativa (Inácio, 2009). Nessa linha, o *shadowing* do gabinete não é recurso exclusivo das oposições. Ao contrário, pode sinalizar para movimentos de controle recíproco entre os membros da coalizão, como enfatizam Carroll e Cox (2012, p. 225),

a government-overseen minister is more likely to be shadowed by a chair from another governing party (a "partner") if (1) the ministry's jurisdiction is more salient to the partner; (2) the policy disagreements between the ministerial party and the partner (in the ministry's jurisdiction) are greater; and (3) the [committee] chair has more influence over the ultimate policy outcomes in the ministry's jurisdiction.

Um traço comum dessa literatura é o de associar a revisão legislativa à ocorrência de *ministerial drift* (Martin e Vanberg, 2005; Fortunato, 2010). Ou seja, há incentivos para o monitoramento e a revisão da agenda legislativa do governo quando os partidos no ministério se distanciam dos acordos pré-legislativos da coalizão. Mas o que esperar quando tais acordos inexistem ou são vagos?

A análise dos governos de coalizão em sistemas presidencialistas pode iluminar esse ponto. De fato, a independência dos mandatos parlamentares e a do chefe do Executivo, além da prerrogativa do presidente de nomear o gabinete, modificam as bases de montagem e operação da coalizão. Em primeiro lugar, as eleições separadas e os poderes presidenciais para formar o gabinete podem reduzir as oportunidades para a definição pré-eleitoral e pública da agenda da coalizão. Tais poderes, combinados à presença do sistema eleitoral de dois turnos, retardam a formação da coalizão, restringindo as negociações acerca da agenda de governo na fase eleitoral. Embora as posições dos partidos forneçam sinais sobre a sua atuação no governo, a inexistência ou a fluidez dos acordos prévios aumentam as incertezas dos partidos quanto à agenda e aos movimentos futuros de seus parceiros de governo. Segundo, a posição central do presidente na formação da coalizão – decorrente do seu poder de nomear e demitir – permite-lhe adotar diferentes estratégias de alocação dos postos ministeriais entre os partidos. Assim, partidos podem receber um bônus do presidente e ocupar ministérios de forma desproporcional à sua força parlamentar, em detrimento dos demais parceiros. Como, em geral, não há a exigência de aprovação do gabinete pelo parlamento, a latitude de escolha do presidente na composição do portfólio pode elevar os custos da delegação cruzada para os partidos membros.

Sob tal arranjo, os partidos da coalizão implementam estratégias para evitar que a fluidez dos acordos pré-legislativos amplie a discricionariedade ministerial de seus parceiros? Eles buscam mitigar o controle monopólico de uma determinada área de política pelo ministro e seu partido? Em que medida a atuação dos partidos no Legislativo pode ser associada a tais movimentos? A análise da experiência brasileira fornece elementos que ajudam a responder a tais questões.

### **Presidencialismo de coalizão brasileiro: delegação cruzada e monitoramento *ex post***

A montagem de governos de coalizão é uma estratégia recorrente dos presidentes brasileiros. A cooperação entre Executivo e Legislativo, na forma de coalizões multipartidárias, assegura patamares elevados de sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 1998, 2000; Santos, 2003). Para alguns analistas, essas coalizões organizam a interação entre os poderes a partir de uma dinâmica similar àquela observada em sistemas parlamentaristas: fortes poderes de agenda do Executivo e partidos legislativos integrados ao gabinete, que dão suporte à coordenação coletiva da coalizão no parlamento. Assim, o sucesso legislativo do Executivo, com baixas taxas de atropelamento no Congresso, é visto como resultado desse arranjo.

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) chamam a atenção para as diferenças entre os governos brasileiros em relação à atuação coordenada no Legislativo e ao sucesso na aprovação de sua agenda. Segundo eles, tais diferenças variam de acordo com o grau de participação dos partidos do gabinete na definição da agenda legislativa. A extensão em que isso ocorre depende do cálculo presidencial de formar, ou não, uma coalizão majoritária, que assegure aos partidos posições no portfólio ministerial e, principalmente, poder de veto nas decisões sobre a agenda legislativa do governo. Se a opção é pela montagem dessa maioria, a atuação como cartel legislativo é factível e explica o elevado sucesso do governo. É importante ressaltar que, para esses autores, o sucesso do "cartel legislativo" é medido por baixas taxas de atropelamento dos partidos da coalizão na aprovação da agenda legislativa. Isso ocorre porque o cartel legislativo atua em dois estágios do controle de agenda, sendo o primeiro de definição dessa agenda pelos seus membros e o segundo de "imposição" dessa agenda na arena parlamentar. No caso dos cartéis do tipo parlamentarista, a linha de continuidade entre esses dois estágios materializa-se por meio do controle horizontal, pelos membros do cartel, dos postos dotados de poder de agenda substantivos – ministérios, presidências de comissão (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003, p. 551).

A condição imposta pelo modelo para definir um cartel é bastante restritiva: os partidos são dotados de poder de veto sobre a agenda da coalizão em sua fase pré-

legislativa. Se essa condição é garantida pelo presidente, eventuais problemas decorrentes da delegação cruzada são resolvidos nessa fase e os partidos não têm incentivos para rever tais acordos durante a sua aprovação no Congresso. Se a revisão ocorre e/ou o governo é derrotado, isso indicaria a ausência de negociação prévia da agenda pelos partidos no governo, ou seja, a inexistência do cartel. Em consequência, a delegação cruzada só gera incentivos ao monitoramento recíproco e à revisão da agenda pelos pares quando os partidos no governo carecem de poder de veto na fase pré-legislativa.

Figueiredo e Limongi (2008) problematizam essa conclusão, mostrando que altas taxas de atropelamento da coalizão ocorreram em todos os governos. Além disso, esses autores contra-argumentam que não há uma linha demarcatória separando presidentes que negociam a agenda antes e aqueles que a impõem via medidas unilaterais. Ao contrário, todos os presidentes do período pós-1988 lançaram mão de todos os recursos disponíveis para o controle da agenda, incluindo os seus poderes de decreto. Pode-se depreender desse debate que mesmo os presidentes com baixas taxas de atropelamento na votação final da matéria defrontaram-se com movimentos dos partidos da coalizão na arena legislativa, seja para rever ou derrotar algumas medidas dos governos. Em trabalho mais recente, Figueiredo e Limongi (2009) reforçam que as coalizões de governo no Brasil pós-1988 forjam agendas que aglutinam os interesses da maioria política por meio de mecanismos mais complexos do que a mera capacidade de veto dos partidos à agenda de governo em sua fase pré-legislativa.

A despeito do relativo consenso sobre as bases institucionais do desempenho do Executivo no Brasil, são incipientes os estudos sobre a coordenação interna à coalizão, particularmente no que se refere à definição da agenda legislativa pelo gabinete multipartidário. Nesse sentido, a relação entre Legislativo e Executivo trata principalmente das bases institucionais de funcionamento do presidencialismo de coalizão, com ênfase no sucesso legislativo do Executivo, sem analisar, no entanto, como se dão as relações de negociação da agenda legislativa intracoalizão ou ainda como esta pode ser alterada a partir da arena legislativa, com foco na capacidade de emendamento dos parlamentares.

Nós argumentamos que analisar o uso de poderes de veto pelos partidos da coalizão como um jogo sequencial nos ajuda a decifrar o *puzzle* envolvido nas derrotas legislativas do governo. Dependendo da distribuição das preferências dos membros da coalizão e do chefe do Executivo, alguns partidos podem contar com vantagens adicionais se estão mais próximos desse último do que dos demais partidos. Uma vez que o custo de opor-se às proposições ministeriais apoiadas pelo chefe do Executivo pode ser elevado, os partidos podem aceitar derrotas na fase pré-legislativa se têm oportunidade de rever tais decisões no parlamento.

O debate atual sobre o tema tem se dirigido para o estudo da revisão legislativa da agenda de governo (Inácio, 2009, 2011; Freitas, 2011). Essa agenda salienta a importância estratégica da arena legislativa para os partidos da coalizão, tanto em relação à atividade legislativa quanto à fiscalização dos ministérios.

O jogo da revisão legislativa deve ser tratado a partir do valor dos ministérios para os partidos do gabinete. Nós argumentamos que, sob o governo de coalizão, os partidos preferem ocupar ministérios que lhes permitem ampliar o fluxo de recursos e bens para a sua organização e seus eleitores. O controle dos ministérios que são salientes para o partido pode incentivar o monopólio partidário das ações nessas áreas de políticas, mediante a ocupação simultânea dos postos de comando ministerial e de liderança parlamentar com influência sobre estas. Quando a nomeação para os ministérios preferenciais não se concretiza, os partidos da coalizão podem adotar como a segunda melhor estratégia o monitoramento cruzado dos portfólios, como forma de minimizar os riscos potenciais da condução da política por outro partido do governo. Dessa forma, as modalidades de controle horizontal do Executivo podem ir além do monitoramento do governo pela oposição.

A análise a seguir concentra-se nas estratégias de controle horizontal perseguidas pelos partidos da coalizão no interior do Legislativo. Interessa-nos verificar se, e sob quais condições, partidos da coalizão mobilizam as instâncias decisórias do Legislativo para monitorarem uns aos outros ao longo do processo de formação das políticas públicas.

Assim, o foco do estudo recai sobre o controle das presidências das comissões parlamentares da Câmara dos Deputados, instâncias responsáveis pela análise inicial e de mérito das proposições legislativas e pela fiscalização do governo. Os presidentes de comissões parlamentares, diferentemente dos membros ordinários, detêm importantes poderes que lhes garantem o controle dos trabalhos legislativos no interior da comissão, tais como convocar reuniões, definir sua pauta, designar relatores, encaminhar projetos à votação na comissão e requerer ao presidente da Câmara a distribuição de matéria a outras comissões. Nesse sentido, argumentamos que a ocupação desse cargo implica o controle de recursos importantes no processo legislativo, relacionados à possibilidade de (re)definição da agenda através, por exemplo, do parecer emitido pela comissão sobre o mérito de projetos de lei.

A partir do exposto, distinguimos três modalidades de controle horizontal no eixo Executivo-Legislativo: partidário, coalizacional e adversarial. Assumimos que os poderes de agenda e os recursos de patronagem do Executivo concorrem para incentivar o partido a monopolizar as decisões relativas à(s) política(s) pública(s) sobre sua jurisdição ministerial na forma de ocupação simultânea tanto do ministério como da presidência da comissão parlamentar correspondente. Assim, o partido exerce uma

linha de comando unificada sobre determinada área de política. Essa modalidade é designada *controle horizontal partidário* (CHP).

Embora o CHP seja a melhor estratégia para os partidos, as oportunidades e os custos do comando unificado de uma área de política dependem das estratégias do presidente e dos demais membros da coalizão. Primeiro, as oportunidades de CHP são afetadas pelo uso do poder de agenda pelo chefe do Executivo e a adoção de mecanismos de controle *ex post* de seus agentes. Segundo, a distância entre o partido ministerial e os demais partidos do governo pode ampliar a importância estratégica do parlamento para o monitoramento recíproco entre os membros da coalizão.

Nesse contexto, a presidência das comissões parlamentares pode representar a oportunidade de reforçar os pactos da coalizão, mas também de "vigiar" o partido que ocupa um determinado posto ministerial. Designamos tal situação como *controle horizontal coalizacional* (CHC), caracterizada como o controle do ministério e da presidência da comissão correspondente por diferentes partidos da coalizão de governo.

Finalmente, a capacidade do partido ministerial ou da coalizão de controlar esse posto-chave para o monitoramento das políticas de governo é condicional às estratégias de fiscalização e monitoramento do governo por parte dos partidos da oposição ou independentes. Dependendo da força parlamentar e das áreas de políticas que são salientes para estes últimos, as chances de CHP e CHC são reduzidas em áreas específicas. Nesse contexto, abre-se a possibilidade de que um partido da oposição ou independente ocupe a presidência de determinadas comissões parlamentares, efetuando o *controle horizontal adversarial* (CHA).

A partir do exposto, é preciso pensar a respeito dos fatores que modelam as chances de ocorrência de cada tipo de controle horizontal no Brasil. Para mapear as estratégias de controle horizontal perseguidas pelos partidos da coalizão é necessário, inicialmente, analisar as bases político-institucionais de delegação de poderes aos partidos com *status* ministerial e de supervisão de suas ações. Na seção seguinte, discutimos tais aspectos no período que corresponde aos mandatos presidenciais dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1999-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010).

### **Determinantes do controle horizontal no presidencialismo de coalizão brasileiro**

Para analisar a relação entre a delegação cruzada e o tipo de controle horizontal do Executivo, argumentamos que as estratégias dos partidos da coalizão relativas ao controle mútuo são afetadas por três conjuntos de incentivos político-institucionais. Avaliar em que medida as oscilações no tipo de controle exercido em cada área de

política podem ser associadas às variações na presença e extensão desses incentivos é o objetivo central deste artigo.

Os dois primeiros tipos de incentivos, o desenho do gabinete (a política de distribuição dos ministérios) e as características estruturais do portfólio ministerial, afetam o bônus ministerial que cada partido obtém ao participar da coalizão. De forma recorrente, esse bônus é medido a partir da proporcionalidade entre o contingente legislativo do partido e a sua cota ministerial. Para além da (des)proporcionalidade da cota ministerial, importa capturar os vieses que a distribuição de tais cargos pode produzir em relação ao tamanho da recompensa que cada partido obtém. A magnitude do bônus pode ser ampliada ou reduzida de acordo com a centralidade da pasta para o governo e para o partido<sup>2</sup>, e também com o fluxo de recursos que ela proporciona ao ministro.

O último conjunto de incentivos refere-se ao papel do Legislativo e às condições institucionais de funcionamento deste, mas também aos desafios interpostos pela disputa interpartidária pelos cargos de liderança parlamentar. Neste artigo, o foco recai nas características das comissões parlamentares e nas oportunidades de monitoramento do Executivo que elas proporcionam.

### *Desenho do gabinete*

As estratégias de distribuição das pastas ministeriais entre os partidos adotadas pelos presidentes brasileiros variam quanto ao grau de fragmentação e de heterogeneidade das coalizões e à magnitude do bônus ofertado aos partidos<sup>3</sup> (Tabela 1). A fragmentação partidária é denotada pelo número efetivo de partidos da coalizão (NEPC), que, no período em tela, variou de 2,9 a 6,9 partidos<sup>4</sup>. Fernando Henrique Cardoso (FHC) formou coalizões relativamente compactas e homogêneas, reunindo os maiores partidos de centro-direita. Com a inclusão de partidos pequenos e médios, a coalizão do governo Lula manteve-se mais fragmentada ao longo do período. Além disso, a coalizão do governo Lula reuniu partidos situados nos três campos ideológicos

---

<sup>2</sup> A centralidade ou saliência das pastas ministeriais está relacionada às preferências e interesses de cada partido, podendo se concretizar na busca de políticas públicas específicas, cargos ou votos. Infelizmente, para o caso brasileiro não existe uma medida que possa aferir a centralidade de cada pasta ministerial para cada partido, a exemplo da medida criada por Laver e Shepsle (1994), o que indica uma das limitações da análise aqui desenvolvida. Assim, no presente artigo adotamos a classificação dos ministérios segundo áreas temáticas, considerando uma escala que vai das áreas mais relevantes em termos de recursos, ou considerando sua centralidade para influenciar o processo decisório, a áreas menos relevantes ou centrais nesse contexto. Essa classificação se aproxima daquela desenvolvida por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2005).

<sup>3</sup> A presença de ministros sem filiação partidária é um traço recorrente dos governos de coalizão no Brasil, com variação na sua participação relativa e nas áreas de políticas sob o seu controle. Apreendemos o seu impacto através da análise do bônus ministerial de cada partido, conforme explicado a seguir.

<sup>4</sup> Adaptamos a metodologia de cálculo do Número Efetivo de Partidos (Laakso e Taagepera, 1979) para gerar o NEPC =  $1/\sum p^2$ , sendo  $p$  = proporção de cadeiras do partido no total de cadeiras legislativas controladas pela coalizão.



(direita-centro-esquerda), ampliando consideravelmente a distância ideológica intracoalizão.

No tocante à distribuição dos ministérios, cabe salientar que o número de ministérios colocados na mesa de negociação variou consideravelmente, sendo maior a frequência de ministérios técnicos ou não partidários (como Fazenda e Relações Exteriores) no governo FHC que no gabinete do seu sucessor. A despeito disso, os gabinetes de FHC foram os mais proporcionais em termos da relação cadeiras-ministérios. No governo Lula, o viés pró-partido do presidente distorceu essa relação e, por consequência, aumentou consideravelmente o bônus do PT em detrimento dos demais, a despeito do número menor de ministros apartidários. De fato, um traço da coalizão desse governo, notadamente no primeiro mandato, é ter concentrado nas mãos de seu partido cerca de 50% das pastas ministeriais (Inácio, 2006). Em consequência, o partido do presidente tornou-se agente dos demais partidos de forma mais ostensiva nesse governo.

**Tabela 1**  
**Coalizões de governo – Brasil, 1995 a 2010**

Coalizão	Partidos	Vigência do gabinete Início/ Fim	Duração (dias)	Número efetivo de partidos da coalizão	Cadeiras legislativas (número absoluto)	Grau de partidarismo <sup>(1)</sup> %	Proporcionalidade (gabinete) <sup>(2)</sup>	
FHC I 1	PSDB- PFL- PMDB- PTB	Jan./1995 Abr./1996	474	3,5	290	56,5	66,7	0,56
FHC I 2	PSDB- PFL- PMDB- PTB-PPB	Abr./1996 Dez./1998	965	4,6	396	77,0	65,2	0,59
FHC II 1	PSDB- PFL- PMDB- PPB	Jan./1999 Mar./2002	1144	3,8	354	69,0	69,0	0,64
FHC II 2	PMDB- PSDB- PPB	Mar./2002 Dez./2002	295	2,9	232	45,2	46,2	0,46
Lula I 1	PT-PL- PCdoB- PSB-PTB- PDT-PPS- PV	Jan./2003 Jan./2004	381	4,6	249	48,5	87,1	0,59
Lula I 2	PT-PL- PCdoB- PSB-PTB- PPS-PV- PMDB	Jan./2004 Jan./2005	368	5,2	319	62,2	87,1	0,53

Coalizão	Partidos	Vigência do gabinete Início/ Fim	Duração (dias)	Número efetivo de partidos da coalizão	Cadeiras legislativas (número absoluto)	Grau de partidarismo (%) <sup>(1)</sup>	Proporcionalidade (gabinete) <sup>(2)</sup>	
Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	Fev./2005 Mai./2005	108	3,5	297	57,8	83,9	0,54
Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	Mai./2005 Jul./2005	62	3,2	291	56,7	83,9	0,51
Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	Jul./2005 Jan./2007	548	5,6	356	69,4	80,0	0,51
Lula II 1	PT-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB-PDT	Jan./2007 Abr./2007	90	4,8	299	58,3	85,7	0,53
Lula II 2	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB-PV	Abr./2007 Ago./2009	840	6,9	377	73,5	81,0	0,62
Lula II 3	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Ago./2009 Mar./2010	210	6,5	364	70,9	91,1	0,60

**Fonte:** Amorim Neto (2000), Figueiredo (2008) e Biblioteca da Presidência (2011).

<sup>(1)</sup> Percentual de ministros com apoio partidário no Legislativo.

<sup>(2)</sup> Proporcionalidade entre cadeiras legislativas e as controladas pelos partidos. A fórmula proposta por Amorim Neto inclui no cálculo a proporção de ministros não partidários (ver Amorim Neto, 2000).

Conforme já salientado pela literatura, o controle de ministérios estratégicos pelo partido do chefe do Executivo, como os ministérios responsáveis pela gestão e execução das políticas econômico-financeiras, faculta o controle *ex ante* dos partidos no governo, por exemplo, mediante o controle do orçamento disponível aos demais ministérios. Esse núcleo, formado pelas pastas da área econômica, da justiça e da defesa, exerce funções de coordenação do gabinete mediante a definição das prioridades de governo e das condições para a sua implementação. No caso dos governos analisados, o controle desses ministérios esteve concentrado nas mãos de

técnicos apartidários, mas leis ao presidente (como nos governos FHC) ou de membros do partido do presidente (estratégia adotada nos governos Lula). A latitude dos movimentos dos partidos no comando das demais pastas ministeriais pode ser, em maior ou menor grau, delimitada pelas políticas desse núcleo coordenador. A efetivação da recompensa ministerial, portanto, passa a depender da capacidade dos demais partidos de monitorar e revisar as políticas propostas por tais ministros. Logo, é plausível esperar que tal núcleo seja objeto privilegiado de monitoramento pelos partidos situados a sua margem.

### *Características estruturais dos ministérios*

As condições estruturais do Executivo podem reconfigurar o bônus obtido pelos partidos da coalizão, compensando as assimetrias resultantes da alocação desproporcional dos ministérios?

O Poder Executivo no Brasil opera a partir de um portfólio ministerial relativamente abrangente, com áreas de políticas fortemente institucionalizadas. A despeito das variações entre os mandatos presidenciais, a diversidade organizacional e temática do portfólio ministerial foi crescente ao longo do período analisado. De acordo com a Tabela 2, o número de ministérios cresceu de 22, no primeiro mandato do governo de FHC, para 31, no segundo mandato do governo Lula<sup>5</sup>:

**Tabela 2**  
**Distribuição dos ministros por mandato presidencial e tipo de cargo ocupado**

Mandato presidencial	Ministério	Ministério extraordinário	Secretaria especial/ <i>status</i> ministerial	Total
FHC 1	18	2	2	22
FHC 2	20	2	7	29
Lula 1	22	1	7	30
Lula 2	24	1	6	31

Fonte: Biblioteca da Presidência, *website* da Presidência da República do Brasil, 2012.

A tendência à expansão foi observada tanto em relação às pastas ministeriais como no que diz respeito às secretarias de Estado, diretamente vinculadas à estrutura da presidência<sup>6</sup>. Assim, se, por um lado, houve expansão do Executivo e das suas áreas de intervenção, por outro, a centralização dessas novas posições torna variável o efeito dessas mudanças sobre o bônus obtido por cada partido.

<sup>5</sup> Esses números referem-se ao conjunto de cargos com *status* ministerial, como ministérios, ministérios extraordinários (sem portfólio) e secretarias de Estado.

<sup>6</sup> Para uma análise dos eventos de expansão do gabinete presidencial como resultado de estratégias de centralização das tarefas de implementação da agenda presidencial, ver Inácio (2006, 2011).

O portfólio ministerial foi modificado ao longo dos quatro mandatos, embora de forma acentuada na alternância de governo ocorrida em 2003<sup>7</sup>. Em termos numéricos, a ampliação do gabinete aponta para desenhos distintos do portfólio adotados pelos presidentes em tela. Por exemplo, a expansão de secretarias com *status* ministerial no segundo mandato do governo FHC levou ao incremento de estruturas mais diretamente voltadas ao monitoramento da gestão. No governo Lula, as secretarias criadas destinaram-se à implementação de políticas discricionárias, fortemente associadas ao programa partidário do PT. Esse aspecto é particularmente importante no contexto deste artigo, dado que as estratégias do presidente de delegar ou não certas áreas de políticas afetam o volume de ministérios colocados na mesa de negociação com os partidos. Quanto menor a oferta de pastas para a negociação, menor a probabilidade de que os partidos obtenham as pastas preferidas, elevando o custo da delegação cruzada.

Do ponto de vista temático, a expansão da estrutura do Poder Executivo ocorreu mediante a introdução de novos *issues* em diversas áreas de políticas públicas, com o desmembramento de antigos ministérios ou a criação de novos. A despeito da relativa continuidade do portfólio ministerial, as mudanças efetuadas refletiram as prioridades programáticas dos presidentes e seus partidos. Esse é o caso dos ministérios da Administração e Reforma do Estado (Mare) e da Defesa, no governo FHC, e dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades, no governo Lula<sup>8</sup>.

### *Legislativo e as condições de monitoramento parlamentar*

Finalmente, cabe destacar os incentivos ao monitoramento dos ministros decorrentes do sistema comissional operando no interior do Legislativo. O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados (CD) no Brasil é fortemente institucionalizado, com definição regimental da jurisdição de cada unidade, das regras de recrutamento parlamentar e de suas competências legislativas e de fiscalização<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Dois tipos de mudanças estruturais podem ser destacados: a) o número e a natureza dos ministérios e b) a alocação de competências e responsabilidades de cada pasta. Essa segunda, menos destacada, é recorrente e pode ser associada às estratégias presidenciais de reforço ou esvaziamento de certas estruturas de gestão sob o controle de outros partidos da coalizão. A despeito da sua importância, esse último tipo de mudança não será discutido neste artigo.

<sup>8</sup> Como discutido por Inácio (2006), esses movimentos podem ser associados às políticas discricionárias priorizadas pelos presidentes. A implementação dessas inovações é relativamente centralizada no Gabinete da Presidência, mantendo sob a liderança da presidência o controle sobre o processo de inovação, inclusive no que tange ao desenho das novas estruturas. Em ambos os governos, tal controle foi exercido principalmente por meio da criação de estruturas vinculadas diretamente à presidência, com os ministérios extraordinários e secretarias com *status* ministerial. Esse movimento foi notável no caso do governo Lula, quando novos *issues* foram incorporados à agenda de governo por meio das secretarias especiais da presidência. Com essa vinculação das novas áreas de políticas à presidência, os novos nichos foram relativamente protegidos da competição interpartidária pelas posições ministeriais.

<sup>9</sup> Uma vez que se trata do estudo de um único Legislativo, o foco não recai na variação dos recursos que cada comissão controla, mas, antes, se o sistema oferece condições de monitoramento das atividades dos

Nós argumentamos que o Legislativo brasileiro oferece condições institucionais e políticas que favorecem o controle horizontal do Executivo, inclusive confere a essa arena um valor estratégico na definição das leis propostas por esse Poder. A revisão legislativa, ao facultar o veto e/ou a "correção" das propostas do Executivo, permite aos partidos perseguir a segunda melhor estratégia de influência sobre a agenda do governo: monitorar na arena parlamentar os ministros que comandam as políticas relevantes para os seus membros e eleitores.

As comissões da CD são dotadas de poderes de veto (*gatekeeping*), o que poderia ser visto, inicialmente, como um incentivo ao controle horizontal da política pelo partido no respectivo ministério. Cabe considerar, no entanto, que esses poderes são relativamente centralizados em duas comissões, a de Constituição e Justiça e de Cidadania e a de Finanças e Tributação, responsáveis pela análise da constitucionalidade, juridicidade e compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária das proposições e, por consequência, pelo prosseguimento da tramitação nas comissões responsáveis pelo exame do mérito. Essas últimas podem apreciar as proposições de forma conclusiva, com a decisão final sendo tomada por seu colegiado e sem apreciação pelo plenário<sup>10</sup>.

Duas regras, no entanto, podem mitigar o poder de veto (ou de *gatekeeper*) das comissões. O pedido de urgência (Brasil, 2011, art. 152), uma vez aprovado, acelera o tempo de apreciação das matérias e reduz o prazo para os trabalhos das comissões (Figueiredo e Limongi, 1999, 2008, 2009; Santos e Almeida, 2005). Outra regra (Brasil, 2011, art. 58, parag. 1º, e art. 59) diz respeito à suspensão da apreciação conclusiva pela comissão e a votação da matéria pelo plenário. Essas duas estratégias podem impedir que os projetos de lei sejam apreciados de forma devida pelas comissões.

O controle partidário monopólico de uma área de política – via ministério e sistema comissional – é dificultado devido às regras de alocação dos postos de comando no parlamento, bem como pelo grau de competitividade da disputa por tais cargos. As regras de distribuição proporcional das vagas das comissões e a proibição da reeleição consecutiva de seus presidentes impactam diretamente as chances de um partido comandar o processo decisório inicial sobre determinada área de política, bem como de

---

ministérios em suas respectivas áreas de políticas. O RIDC, artigo 22, inciso I, define as comissões permanentes como "de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação"; os recursos para a fiscalização continuada dos ministérios são descritos nos incisos IV e V do artigo 24 do RI: IV – "convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério"; "V - encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado".

<sup>10</sup> Antes restrita aos projetos de autoria dos deputados, o regime de apreciação conclusiva passou a ser admitido também na apreciação dos projetos de iniciativa do Executivo a partir de 2001 (Inácio e Araújo, 2007).

evitar a rotatividade nesse posto. O critério de proporcionalidade torna a escolha das presidências das comissões contingente ao peso parlamentar do partido, embora seja frequente a formação de blocos parlamentares com o objetivo de reforçar o poder de barganha dos partidos na seleção das comissões<sup>11</sup>. Recentemente, as manobras para contornar esse princípio regimental tornaram-se mais difíceis. A resolução nº 34 da Câmara dos Deputados (2005, com entrada em vigor em 2007) determinou que na divisão das vagas seja considerado o número de deputados eleitos por cada partido e não o contingente de membros no momento de renovação das comissões<sup>12</sup>. A distribuição proporcional das presidências de comissões favorece a presença de desafiantes dos ministros na disputa pelo comando das comissões, favorecendo o controle coalizacional. Em especial, quando o desafiante é ideologicamente distante do partido do ministro e tem força partidária superior.

Outro aspecto a ser considerado refere-se à correspondência entre ministérios e comissões. A expansão recente do sistema comissional ampliou as chances de monitoramento parlamentar dos ministérios. No Brasil, as regras relativas à renovação das comissões permanentes na CD são frequentemente interpretadas como ausência de incentivos à especialização dos parlamentares em áreas específicas de políticas. Mas, em termos sistêmicos, ganhos de especialização têm sido obtidos por meio da profissionalização da assessoria às comissões e da inclusão de novos temas nas jurisdições adscritas a tais comissões.

Ao longo do período analisado, o Sistema de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados foi reformulado em três momentos específicos, em 1997, 2002 e 2004, sendo de maior impacto as mudanças conduzidas nesse último ano. Em 1997, a mudança limitou-se à introdução de um novo *issue*, com a criação da Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional e a supressão da Comissão de Defesa Nacional, cujo tema foi incorporado pela Comissão de Relações Exteriores. Esse rearranjo manteve o mesmo número de colegiados, 16 comissões permanentes. A segunda mudança, ocorrida em 2002, incluiu um novo tema, o da segurança pública e combate ao crime organizado, violência e narcotráfico, e uma inovação institucional com a

---

<sup>11</sup> Além dessa prerrogativa regimental, os partidos fazem, entre eles, a cessão e a troca de vagas nas comissões. Essa prática pode ser um indicador da relevância de determinadas áreas temáticas para os partidos, que encontraram um mecanismo para burlar o critério da proporcionalidade partidária. Apesar de relevante, a análise desse fenômeno foge ao escopo deste artigo. A cessão de vagas entre partidos esteve relacionada à polêmica eleição do deputado Marco Feliciano (PHS) para a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Assim, a presidência das comissões depende não apenas do peso de cada partido nas comissões, dado pelo critério da proporcionalidade partidária, mas também da saliência das diferentes áreas temáticas para os partidos.

<sup>12</sup> Essa regra mitigou o efeito da migração partidária sobre a presidência e o número de vagas nas comissões asseguradas aos partidos. Como salienta Melo (2004), a migração partidária está associada à adesão aos partidos próximos do centro governista. Dessa forma, partidos que atraíam mais deputados também garantiam mais recursos parlamentares. Com a nova regra, os partidos que perdem deputados não têm a sua capacidade de monitoramento reduzida, pois estes passaram a ser distribuídos de acordo com o seu peso eleitoral e não parlamentar.

criação da Comissão de Legislação Participativa<sup>13</sup>. Como não houve fusão ou supressão das demais comissões, o sistema foi ampliado para 18 colegiados. Em 2004, no início do primeiro mandato do governo Lula, a mudança foi mais substancial, com a inclusão de novos *issues* (Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) e o redesenho de comissões existentes<sup>14</sup>. Além de aumentar para 20 o número de CPs, a Resolução nº 20 da Câmara dos Deputados introduziu (art. 3º) mecanismos de descentralização dos trabalhos internos das comissões, mediante a criação de subcomissões permanentes e especiais<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> São competências dessa Comissão receber sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos e emitir pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas acima (Brasil, 2011, Capítulo IV, Seção II, Subseção III).

<sup>14</sup> A Resolução nº 20, de 17 de março de 2004, modificou o sistema comissional na seguinte direção: A Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional incorporou o tema da integração nacional; a Comissão de Agricultura e Política Rural incluiu os segmentos de Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; as áreas de Turismo e de Desporto foram desmembradas das Comissões de Educação e Desporto e de Economia, Indústria e Comércio e Turismo, sendo criada uma comissão com jurisdição sobre estas; a Comissão de Constituição, Justiça e Redação passou a ser designada como Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Direitos Humanos ampliou a sua jurisdição com a inclusão do tema "minorias".

<sup>15</sup> Embora essas unidades possam impactar a capacidade de controle horizontal pelos partidos no interior de cada comissão, elas não serão consideradas neste momento. Cabe salientar que essas subcomissões, se criadas, não detêm poder decisório, aspecto que concorre para manter o controle de agenda nas mãos do presidente da Comissão e dos relatores de cada matéria.

**Tabela 3**  
**Relação Ministério-Comissão, Brasil, 1995-2010**

Ministérios <sup>(1)</sup>	Governos			
	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II
Fazenda	CFT	CFT	CFT	CFT
Planejamento e Orçamento	CFFC	CFFC	CFFC	CFFC
Justiça	CCJR	CCJR	CCJR/CCJC	CCJC
Relações Exteriores	CRE / CREDN	CREDN	CREDN	CREDN
Ciência e Tecnologia	CCTIC	CCTIC	CCTIC	CCTIC
Comunicações				
Cultura	CECD	-	-	-
Educação e Desporto				
Educação	-	CECD	CECD/ CEC	CEC
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	CAPR	CAPR	CAPR/CAPADR	CAPADR
Desenvolvimento Agrário	-			
Previdência e Assistência Social	CSSF	CSSF	CSSF	CSSF
Saúde	CSSF	CSSF	CSSF	
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-	-	-	
Trabalho	CTASP	CTASP	CTASP	CTASP
Administração e Reforma do Estado		-	-	-
Transportes	CVT	CVT	CVT	CVT
Meio Ambiente	CDCMAM	CDCMAM	CMADS	CMADS
	CADR	CADR		
Minas e Energia	CME	CME	CME	CME
Indústria, Comércio e Turismo	CDEIC	-	-	-
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-	CDEIC	CDEIC	CDEIC
Esporte e Turismo	-	CECD/CDEIC	-	-
Esporte	-	-	CTD	CTD
Turismo	-	-		
Integração Nacional	-	CAINDR	CAINDR	CAINDR
Cidades	-	-	CDUI	CDUI
Pesca e Aquicultura	-	-	-	CAPADR

**Fonte:** Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

Nota: <sup>(1)</sup> Foram excluídos os ministérios do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e da Defesa; os ministérios extraordinários e as secretarias especiais com *status* ministerial.



De acordo com a Tabela 3, as mudanças realizadas aumentaram o grau de correspondência entre o sistema comissional e o portfólio ministerial na medida em que o primeiro se tornou mais especializado. No entanto, algumas comissões permanecem com jurisdições múltiplas, como a de Seguridade Social, que abrange os temas relacionados aos ministérios da Previdência Social, da Saúde e de Desenvolvimento Social. Nós assumimos que as comissões mais abrangentes implicam maiores oportunidades de controle horizontal coalizacional, já que permitem aos partidos monitorar a discricionariedade dos ministros em mais de uma área de política.

### Hipóteses e dados

A partir do exposto, apresentamos as seguintes hipóteses de trabalho, que buscam responder à questão central: sob quais condições o controle horizontal coalizacional (CHC) é mais provável do que o controle monopólico – ministerial e parlamentar – de uma área de política por um determinado partido (CHP)? Adicionalmente, buscamos avaliar também quando o controle pelas oposições é mais provável do que o controle partidário monopólico.

A variável dependente do estudo é o *tipo de controle parlamentar das jurisdições ministeriais*, analisado com base em três categorias: controle horizontal partidário (CHP), controle horizontal coalizacional (CHC) e controle horizontal adversarial (CHA). A primeira delas refere-se aos casos em que o partido do ministro ocupa também a presidência da comissão permanente com jurisdição correspondente. A segunda categoria abrange os casos em que a presidência da comissão é ocupada por outro partido da coalizão, que não o do próprio ministro. Por fim, a última engloba as presidências exercidas por partidos da oposição ou independentes em relação ao governo. Em linhas gerais, nós esperamos que sob o presidencialismo de coalizão brasileiro o controle horizontal coalizacional (CHC) seja o tipo mais frequente, comparado ao controle horizontal partidário (CHP) e adversarial (CHA).

A primeira hipótese é de que chances de CHC, comparadas às de CHP, são maiores quando:

- a) o bônus ministerial do partido do ministro é superior ao seu peso parlamentar;
- b) aumenta a distância ideológica entre o ministro e os demais partidos da coalizão;
- c) é menor o peso parlamentar do partido do ministro;
- d) é um ministério do núcleo coordenador do governo (economia e gestão);
- e) é maior a abrangência temática da comissão;
- f) é mais competitiva a disputa entre o desafiante e o partido do ministro pela presidência da comissão parlamentar correspondente.

Na análise do monitoramento pelas oposições (controle adversarial), as nossas expectativas concentram-se nas oportunidades de monitoramento que o Legislativo proporciona aos partidos fora do governo. Dado que o interesse maior da análise recai no CHC, consideramos a supervisão dos oposicionistas devido aos constrangimentos que podem gerar aos movimentos dos partidos da coalizão. Assim, optamos por não formular hipóteses quanto à direção dos efeitos das variáveis *bônus* e *área temática*. A hipótese testada é de que as chances de um partido oposicionista ocupar uma PC (presidência de comissão) para supervisionar um ministério são maiores quando:

- a) diminui a distância ideológica entre o ministro e demais partidos da coalizão;
- b) é menor o peso parlamentar do partido do ministro;
- c) é menos competitiva a disputa entre o desafiante e o partido do ministro pela presidência da comissão parlamentar correspondente;
- d) é maior a força parlamentar das oposições.

Para o teste dessas hipóteses utilizamos informações sobre a ocupação dos ministérios e das presidências das comissões parlamentares permanentes (CPPs) da Câmara dos Deputados pelos partidos integrantes dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)<sup>16</sup>. Foram considerados para a análise os seguintes ministérios e as respectivas comissões: Administração Federal e Reforma do Estado, Agricultura, Assistência Social/Desenvolvimento Social, Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Fazenda, Indústria e Comércio, Integração Nacional, Justiça, Previdência Social, Saúde, Cidades, Minas e Energia, Esportes, Meio Ambiente, Planejamento, Trabalho, Turismo e Transportes. A Tabela 3 informa a denominação de cada ministério de acordo com os governos analisados, além da comissão legislativa permanente correspondente a cada uma das pastas mencionadas.

Como o mandato da presidência das Comissões Permanentes é de um ano (RI, 2009, Capítulo IV, Seção IV) e o tempo de permanência dos ministros é variável, operacionalizamos o tipo de controle horizontal observado em cada ano. Uma vez que o objetivo é avaliar o tipo de controle com base no partido dos titulares dos ministérios e comissões, consideramos o ministro em exercício no momento da eleição dos presidentes das comissões<sup>17</sup>. Assim, o ministro que assume o cargo depois dessa eleição será considerado no ano subsequente, caso ainda permaneça no ministério.

Para o cálculo da correspondência entre os partidos no eixo ministério-presidência de comissão, o estudo não incluiu os ministros sem filiação partidária. Embora a análise do controle da agenda desses ministérios pelos partidos legislativos

---

<sup>16</sup> Agradecemos a Argelina Figueiredo (Iesp/Uerj) pela cessão dos dados sobre a composição dos ministérios desses governos.

<sup>17</sup> Essa eleição ocorre nas primeiras sessões de cada ano legislativo.

possa revelar elementos importantes da coordenação da coalizão, focalizamos apenas os ministérios cujos titulares foram indicados pelos partidos da base legislativa do governo<sup>18</sup>.

A coalizão de governo mantém as comissões parlamentares sob a sua influência direta em 169 (69%) das presidências de CP analisadas, presididas pelo partido do ministro ou por outro partido da coalizão. Esse resultado reflete o próprio critério de proporcionalidade na alocação das presidências vagas das CPs e seu efeito no que toca à eleição das presidências, uma vez que o patamar é próximo, em média, do contingente legislativo das coalizões formadas no período. Isso significa mais oportunidades de controle unificado, ministério-comissão, pelos partidos da base governista?

A distribuição das presidências das comissões mostra um interessante *puzzle*, pois o CHP ocorre apenas em 25,3%, enquanto a presença de outro partido da coalizão na presidência da CP ocorre em 43,7% da amostra. Esse cenário aponta para uma dinâmica mais complexa de influência dos partidos sobre as políticas públicas do que supõem as teses de discricionariedade ministerial. A despeito da amplitude das coalizões de governo, os partidos de oposição e independentes obtêm 31% das presidências consideradas, percentual que se relaciona ao critério de proporcionalidade partidária que orienta a distribuição de presidências de comissões.

---

<sup>18</sup> A autonomia do partido na escolha de um ministro é variável, indo desde a indicação até a simples concordância com o membro do partido selecionado pelo presidente da República, a quem cabe a nomeação. Esse aspecto é relevante para a compreensão do jogo parlamentar da própria coalizão, uma vez que a preferência presidencial sobre um grupo do partido em detrimento de outros pode acirrar os conflitos intrapartidários dos membros da coalizão e incentivar o monitoramento do ministro selecionado. A despeito da importância desse elemento, ele vai além do escopo deste artigo.

**Tabela 4**  
**Distribuição de frequência do tipo de controle horizontal – comissão parlamentar. Brasil, 1995-2010**

Tipo de controle horizontal	Frequência absoluta	Percentual
Partidário	62	25,3
Coalizacional	107	43,7
Adversarial	71	31,0
Total	245	100,0

**Fonte:** Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

Mas o que afeta a probabilidade de ocorrência de um tipo de controle horizontal em relação aos demais? Para essa análise, nós construímos um conjunto de medidas relativas às condições de participação do partido do ministro na coalizão e às características das CPs. Essas dimensões definem a latitude de movimentos dos partidos da coalizão, incluindo sua capacidade de controlar as comissões correspondentes aos ministérios que ocupam ou monitorar um parceiro do gabinete.

A primeira dimensão refere-se às características da coalizão, que decorrem das estratégias presidenciais e partidárias na formação do gabinete multipartidário. Para capturar os efeitos do desenho do gabinete, criamos a variável *bônus ministerial*, medido como a diferença absoluta entre a proporção de cadeiras legislativas e de ministérios obtidos por cada partido. Essa variável foi recodificada em três categorias: 1) *bônus negativo*, se a proporção de ministérios é inferior ao peso parlamentar do partido; 2) *bônus proporcional*, se a recompensa ministerial é equivalente ao peso parlamentar; e 3) *bônus positivo*, quando o partido recebe, proporcionalmente, mais cadeiras do que o seu contingente legislativo. Cabe chamar a atenção para a alta correlação entre o tamanho do *bônus* e o viés pró-partido do presidente. Do total de 245 casos analisados, o partido do presidente recebeu um *bônus proporcional* em 9% deles e concentrou todos os casos de *cota ministerial extra* (37,6%). Os demais partidos foram penalizados com cotas inferiores ao seu peso parlamentar em 30% dos casos e receberam fatias proporcionais em 26,7% deles. Em suma, há uma forte associação entre as variáveis *bônus* e *ser o ministro do partido do presidente*, sendo esta última excluída do modelo devido ao problema de multicolinearidade.

Com o objetivo de apreender o impacto do tipo de ministério e a sua centralidade, construímos a variável *jurisdição*, que classifica os ministérios em três categorias: 1) *Economia e Gestão*, pastas estratégicas de coordenação dos governos (categoria de referência, que inclui as pastas: Administração Federal e Reforma do Estado, Fazenda, Justiça, Relações Exteriores, Planejamento); 2) *Desenvolvimento e Infraestrutura* (relacionada aos Ministérios: Agricultura, Indústria e Comércio,

Integração Nacional, Comunicações, Minas e Energia, Meio Ambiente, Transporte); e 3) *Políticas Sociais* (Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Previdência Social, Saúde, Cidades, Esporte, Trabalho e Turismo)<sup>19</sup>.

Para a estrutura de conflito subjacente ao controle horizontal, duas medidas foram consideradas. A primeira delas busca mensurar os efeitos da distância entre as preferências dos ministros do gabinete sobre o monitoramento. Para captar essa dimensão, calculamos a *distância intracoaligação*, operacionalizada a partir do posicionamento dos partidos no espectro ideológico atribuído por especialistas. Essa distância foi calculada como a diferença absoluta entre a posição do partido do ministro nesse espectro e a média das posições ideológicas dos partidos da coaligação<sup>20</sup>. Um ministro com preferências distintas dos demais pares pode perseguir o comando unificado da sua área de política (ministerial e parlamentar) como forma de evitar vetos às suas ações. Assim, é importante considerar se ele detém os meios para tal, por meio do peso parlamentar do seu partido. Como os presidentes das comissões são definidos de acordo com o critério da proporcionalidade partidária, utilizamos como medida do peso parlamentar do partido do ministro o *número de cadeiras* que o seu partido controla na Câmara dos Deputados (variável *cadeiras*).

Com relação às oportunidades de monitoramento dos ministérios ofertadas pelo sistema comissional, foram operacionalizadas duas variáveis: a) *abrangência da CP*, uma *dummy* indicando se sua jurisdição é limitada a um setor de política ou inclui múltiplas áreas; b) uma medida de competição interpartidária pelo controle da comissão, a variável *desafiante*. Essa medida foi operacionalizada como a distância do desafiante na disputa pela PC em relação ao ministro, sendo construída em duas etapas: primeiro calculou-se a diferença entre a posição ideológica do candidato vitorioso à presidência da comissão na última disputa e a do partido do ministro e, depois, a diferença entre o tamanho das bancadas de seus respectivos partidos. A medida final é o produto dessas duas diferenças. Assim, o valor dessa variável cresce na medida em que os ministros defrontam-se com candidatos de partidos mais fortes e com preferências mais distantes na disputa pela presidência da comissão, ou seja, quanto mais competitiva for essa

<sup>19</sup> A classificação dos ministérios nessas três categorias se aproxima da classificação proposta por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2005), que organizam os portfólios segundo prestígio, visibilidade e controle sobre políticas. Nesse sentido, a classificação em áreas temáticas tem como objetivo discriminar as pastas segundo sua centralidade, aspecto que pode influenciar as estratégias de controle horizontal. Essa é uma das hipóteses testadas a seguir.

<sup>20</sup> O posicionamento dos partidos nesse eixo tem como referência a classificação realizada por especialistas em sistemas partidários e consolidada por Coppedge (1997). A construção da escala de distanciamento ideológico baseou-se nessa classificação dos partidos políticos no eixo esquerda-direita, que utiliza uma escala de cinco pontos: direita, centro-direita, centro, centro-esquerda e esquerda. Seguindo a classificação de Coppedge, atribuímos os seguintes valores a cada posição do espectro ideológico: direita = 5; centro-direita = 4; centro = 3; centro-esquerda = 2; e esquerda = 1. A diferença entre os partidos da coaligação mais distantes entre si, de acordo com essa escala, é a medida de distância ideológica. Cf. Inácio e Nuno (2005); Inácio (2006). A classificação adotada é amplamente utilizada na literatura sobre partidos políticos, além de estar altamente correlacionada com outras medidas relevantes, como indicam Tarouco e Madeira (2013).

disputa. Como discutido antes, a delegação cruzada eleva os custos da participação no governo nos casos em que há partidos ideologicamente distantes, tornando não atrativa a estratégia de rendição mútua, em que cada um conduz a sua pasta sem sofrer intromissões dos demais ministros. Logo, partidos com preferências dissonantes e com força partidária podem perseguir a segunda melhor estratégia para contornar os custos da delegação cruzada, via controle horizontal coalizacional. Por fim, a análise inclui duas variáveis de controle, *o tamanho da comissão* e *o número de cadeiras controladas pelos partidos de oposição*. Busca-se manter sob controle o efeito da complexidade<sup>21</sup> e do número de membros, bem como as restrições introduzidas pela força dos grupos oposicionistas sobre o tipo de controle horizontal exercido nas diferentes áreas de políticas.

**Tabela 5**  
**Estatísticas descritivas das variáveis independentes**

Variáveis independentes	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Bônus	1	3	2.0776	0.8187
Distância intracoalizão	1.809	3.78	2.694	0.519
Cadeiras	10	110	67.11	27.71
Desafiante	1	9	3	1.858
Oposição	23	54,8	37.295	11.463
Tamanho da CP	17	61	33.103	10.950
	Proporção (=1)			
Jurisdição do Desenvolvimento e Infraestrutura	0.356			
Políticas Sociais	0.411			
Abrangência da CP	0.667			

**Fonte:** Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

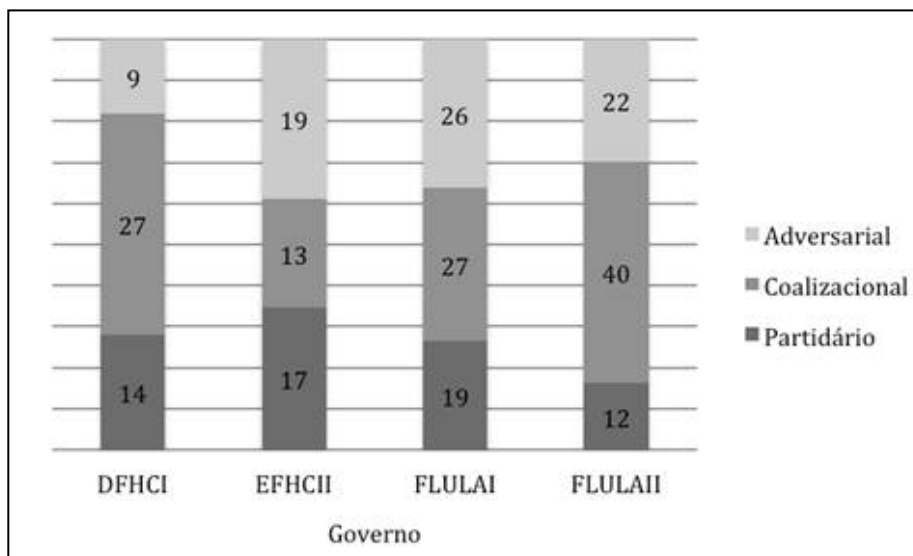
## Resultados e discussão

Como demonstramos, o controle horizontal coalizacional (43,7%) é o mais frequente entre gabinetes analisados. A ocorrência de uma linha direta de comando partidário, do ministério para a comissão, é menos frequente (25,3%) que a supervisão pela oposição (31,0%), mas expressa um volume importante de casos.

<sup>21</sup> O Regimento Interno da Câmara dos Deputados não define o tamanho das comissões, estabelecendo apenas um número máximo e mínimo de membros. Dessa forma, seu tamanho está sujeito a negociações políticas, e um maior número de membros parece estar relacionado a um maior grau de complexidade dos temas incluídos nas jurisdições, como indicam o maior número de membros da Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania e Comissão de Finanças e Tributação, aspecto que também se manifesta na configuração dos sistemas comissionais de outros países latino-americanos, como Argentina e Peru. Infelizmente, uma discussão mais profunda dessa questão foge à proposta do presente artigo.

Assumimos que a política de alocação dos ministérios, conduzida por cada presidente, define o grau de delegação cruzada em cada coalizão e, por consequência, molda os incentivos para cada tipo de controle horizontal. Os resultados mostram que, de fato, há variações importantes na frequência relativa das três modalidades de controle nos governos analisados. Na apresentação gráfica dessas variações (Gráfico 1) pode-se observar que durante o primeiro governo FHC (1995-1999) há controle mais extensivo da coalizão sobre as comissões correspondentes aos ministérios partidarizados (82%). Esse patamar mostra-se inferior nos governos seguintes e com pequenas variações entre eles. Cabe salientar, no entanto, a evolução do controle horizontal partidário no governo Lula, que declinou de 26,4% no primeiro mandato para 16,2% no segundo.

**Gráfico 1**  
**Distribuição de frequência do tipo de controle horizontal**  
**Ministério-Comissão Permanente, por governo, Brasil, 1995-2010**



**Fonte:** Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

Analizamos ainda a distribuição percentual dos tipos de controle horizontal por governo, a fim de verificar se haveria padrões distintos. Nos governos FHC I, Lula I e Lula II prevaleceu o controle de tipo coalizacional: 54%, 37,5% e 54,1% dos casos respectivamente encontram-se nessa categoria. Entretanto, no governo Lula I o percentual de casos em que ocorreu o controle de tipo adversarial se aproxima bastante daquele em que ocorreu o controle de tipo coalizacional (36,1% *versus* 37,5%). Em FHC II destacou-se o controle de tipo adversarial, que ocorreu em 38,8% dos casos

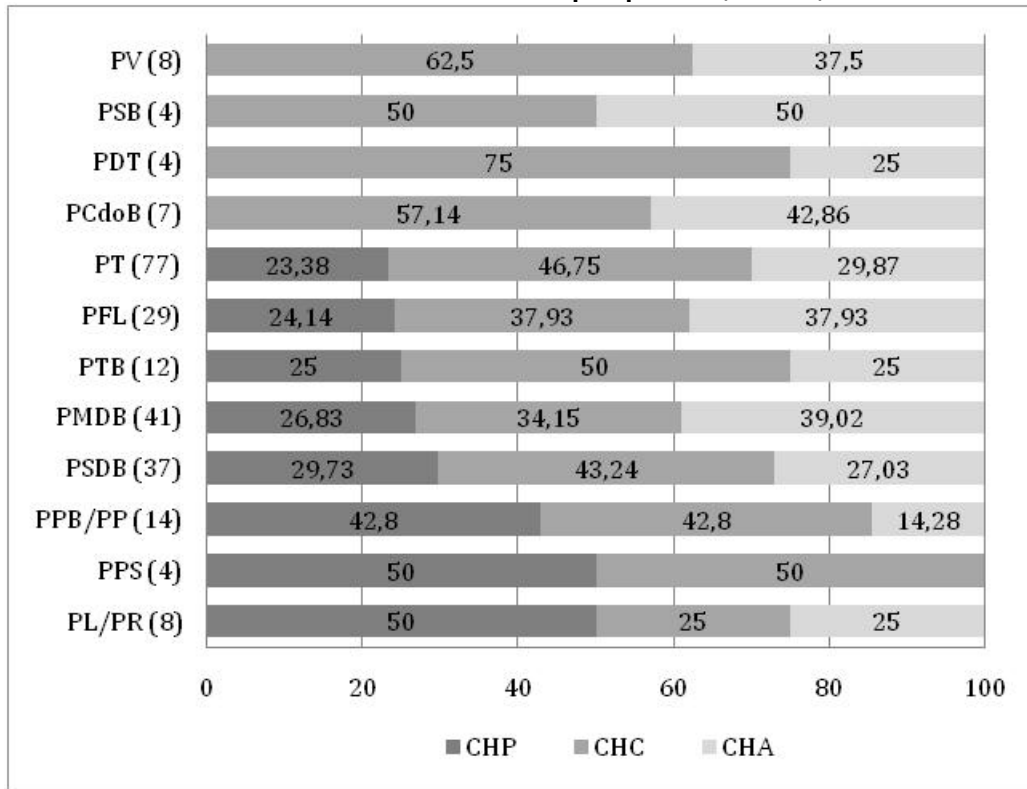
considerados. Essa distinção pode se relacionar às crises e disputas ocorridas na base do governo ao fim do mandato de FHC II, que comprometeram inclusive o pleito presidencial disputado em 2002. Além disso, indica que o controle das presidências das comissões é uma estratégia da oposição para monitorar as ações da coalizão de governo, reforçada pelo critério da proporcionalidade partidária, que garante recursos aos partidos oposicionistas, ainda que, como mencionamos, esse controle possa ser mitigado pelo governo a partir do uso de suas prerrogativas legislativas e da eleição da arena pré-legislativa como principal campo de coordenação da coalizão.

Também foi analisada a distribuição percentual do tipo de controle horizontal por partido, com o objetivo de verificar a existência de padrões distintos. De um lado, apenas o PL/PR apresenta maior percentual de casos em que ocorreu controle de tipo partidário (50%), apontando para o fato de que esse partido controla uma determinada área de política pública. Note-se que a participação no governo Lula, ocupando a vice-presidência, inaugurou a trajetória do partido no governo após 1995. De outro, o PMDB também se distingue dos demais partidos, uma vez que, em relação aos ministérios ocupados por esse partido, predomina o controle das comissões de tipo adversarial (39%), o que indica que, quando o PMDB ocupa um ministério, cresce a disputa da oposição pelo controle da comissão correspondente.

Os partidos dos presidentes no período analisado são controlados por outros partidos da coalizão com maior frequência do que pelo próprio partido. Esse resultado ocorreu em 43,2% dos casos no governo FHC e 46,7% no governo Lula. No caso desse último a porcentagem pode ser resultado da maior concentração de ministérios no partido formador da coalizão, fato que pode ter impelido os demais membros da coalizão a buscar na arena legislativa uma forma de monitorar as ações do formador.



**Gráfico 2**  
**Distribuição percentual do tipo de controle horizontal**  
**Ministério-Comissão Permanente por partido, Brasil, 1995-2010**



**Fonte:** elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

\*Em parênteses, a número absoluto de casos por partido.

É interessante observar que partidos pequenos e médios que ascenderam ao ministério com a gestão Lula, como o PV, PSB, PDT e PCdoB, não lograram o controle das respectivas CPs, sendo supervisionados pelos parceiros e pela oposição, o que pode ser efeito do critério de proporcionalidade partidária para a composição das comissões, critério que reforça o peso dos partidos maiores.

Conforme salientado antes, as variáveis explicativas da probabilidade de ocorrência dos tipos de CH abarcam as características dos governos e dos partidos a partir de medidas que buscam captar a dinâmica interna à coalizão e as condições de competição interpartidária na arena legislativa. Assim, a posição relativa do partido na coalizão é medida por meio do bônus ministerial que ele recebe, a distância de seu partido em relação aos demais parceiros, o seu peso parlamentar e a área de política que o partido ocupa no portfólio. No que tange às condições de competição pelas

presidências das comissões, o modelo inclui medidas relativas ao perfil das comissões e do desafiante que o ministro enfrenta nessa arena.

Para o teste das hipóteses utilizamos a técnica de regressão logística multinomial, uma vez que a variável dependente é categórica e não ordinal. Construímos dois modelos, mediante a inclusão sequencial das dimensões discutidas anteriormente. Assumimos o "controle horizontal partidário" como a categoria de referência da variável dependente nos modelos estimados. Os coeficientes foram transformados em "risco relativo" e estes são apresentados na Tabela 6. As duas primeiras colunas apresentam os riscos relativos de ocorrência de "controle horizontal coalizacional" e as duas últimas, os riscos relativos de "controle horizontal adversarial", todas em comparação com a categoria de referência.

O modelo 1 foi estimado mediante a inclusão das variáveis independentes relativas às condições de participação dos partidos na coalizão: *bônus*, *distância intracoalizão*, *cadeiras* e *jurisdição do ministério*. A dimensão relativa ao Legislativo foi incorporada ao modelo 2, que inclui as variáveis *abrangência da CP*, *desafiante*, *oposição* e *tamanho da CP*. Nos dois modelos foram introduzidas *dummies* para cada coalizão de governo, tendo como referência a coalizão inicial do governo FHC, com o objetivo de manter sob controle os atributos das coalizões não apreendidos pelas variáveis independentes utilizadas<sup>22</sup>. Dado que o modelo 2 apresentou melhor ajuste (pseudo  $R^2 = 0,2286$ ), a discussão concentra-se nesses resultados, reportando, quando necessário, as diferenças entre as duas equações. Os coeficientes são apresentados na Tabela 6:

---

<sup>22</sup> Coeficientes não reportados nas tabelas.

**Tabela 6**  
**Razões de riscos relativos de modelos logísticos multinomiais estimados para o tipo de controle horizontal (referência = partidário), Brasil, 1995-2010**

Controle horizontal partidário (CHP) como referência	Risco relativo CHC		Risco relativo CHA	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
Bônus				
Proporcional	1.368 (0.612)	0.515 (0.338)	1.753 (0.887)	0.597 (0.416)
Negativo	1.618 (0.703)	2.425 (1.514)	1.673 (0.825)	2.341 (1.537)
Distância intracoaligação	0.692 (0.273)	0.367* (0.212)	0.850 (0.371)	0.401 (0.245)
Cadeiras	0.981*** (0.007)	0.971*** (0.009)	0.961*** (0.007)	0.953*** (0.010)
Jurisdição				
Desenvolvimento e Infraestrutura	0.878 (0.427)	0.422 (0.267)	1.511 (0.877)	0.653 (0.473)
Políticas Sociais	1.159 (0.536)	0.325 (0.227)	1.608 (0.905)	0.340 (0.263)
Abrangência da CP		2.103 (1.108)		2.187 (1.250)
Desafiante		2.885*** (0.719)		2.961*** (0.756)
Oposição		0.992 (0.067)		1.002 (0.076)
Tamanho da CP		0.959** (0.020)		0.933*** (0.023)
Constante	8.009** (7.261)	8.950 (27.340)	10.20** (10.230)	14.830 (50.300)
Observações	244			
Pseudo R <sup>2</sup>	0.076	0.229	0.076	0.229

**Fonte:** Elaboração própria com base no Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

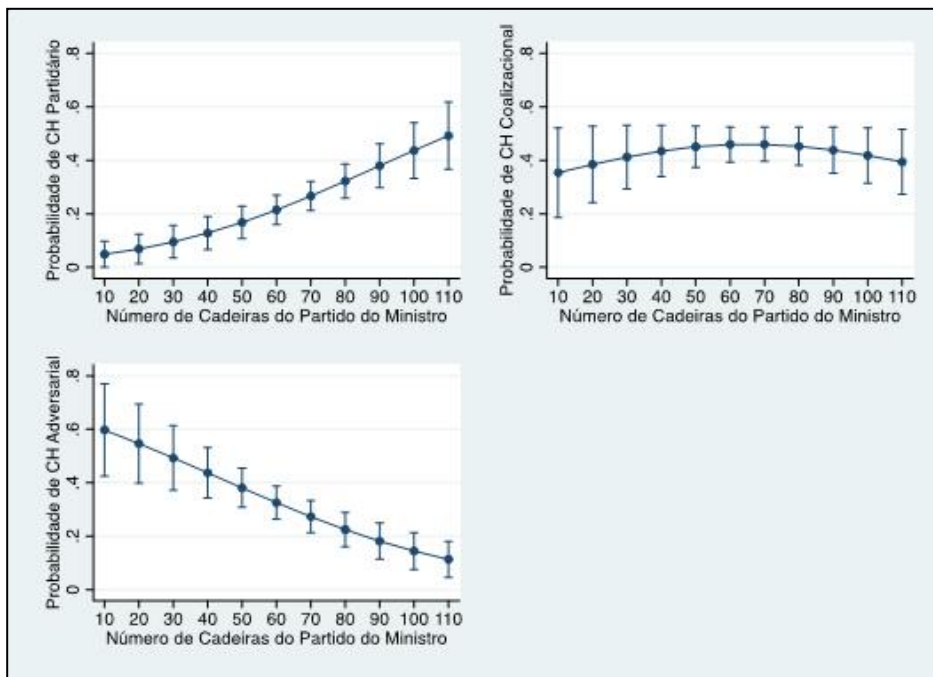
Erro-padrão em parênteses. Níveis de significância: \*\*\* p < 0,01, \*\* p < 0,05, \* p < 0,1.

### *O controle coalizacional*

Inicialmente, apresentamos os riscos relativos estimados de ocorrência de controle horizontal coalizacional *versus* o controle do tipo partidário. No modelo 1 apenas o coeficiente de uma variável apresentou significância estatística, a variável *cadeiras*, que indica número de cadeiras do partido do ministro. Como esperado, quanto maior o número de cadeiras controladas pelo partido do ministro, menores as chances de que a coalizão o monitore. Apesar de as demais variáveis não serem estatisticamente significantes, três delas se comportaram como previsto nas hipóteses: o *bônus proporcional positivo* – se o partido do ministro recebeu, proporcionalmente, mais ministérios do que o seu peso parlamentar –, a *jurisdição ministerial correspondente à área de infraestrutura e desenvolvimento* e a *abrangência da comissão permanente*. Chama atenção o fato de que o aumento da distância intracoalizão e a jurisdição ministerial relativa à área de políticas sociais se comportam de maneira diferente do esperado: no caso da primeira, verifica-se que, quanto maior a distância intracoalizão, menores as chances de controle coalizacional, o que parece indicar que nesse caso a estratégia dos partidos é controlar de forma monopólica uma determinada área. No caso da segunda, o controle de ministérios relacionados a políticas sociais aumenta as chances de controle por parte de outros partidos da coalizão.

Como dito anteriormente, o modelo 2 apresentou melhor ajuste, o que indica que a inclusão de variáveis relacionadas ao Legislativo contribui para explicar o tipo de controle horizontal adotado pelos partidos no caso brasileiro. Nesse modelo, a variável *cadeiras* se comporta de forma semelhante àquela apresentada no modelo 1, reduzindo as chances de controle coalizacional *vis-à-vis* o controle de tipo partidário. O Gráfico 3 apresenta os valores preditos da variável *cadeiras* para os diferentes tipos de controle horizontal:

**Gráfico 3**  
**Valores preditos da variável número de cadeiras do partido do ministro, segundo tipo de controle horizontal, IC 95%, Brasil, 1995-2010**

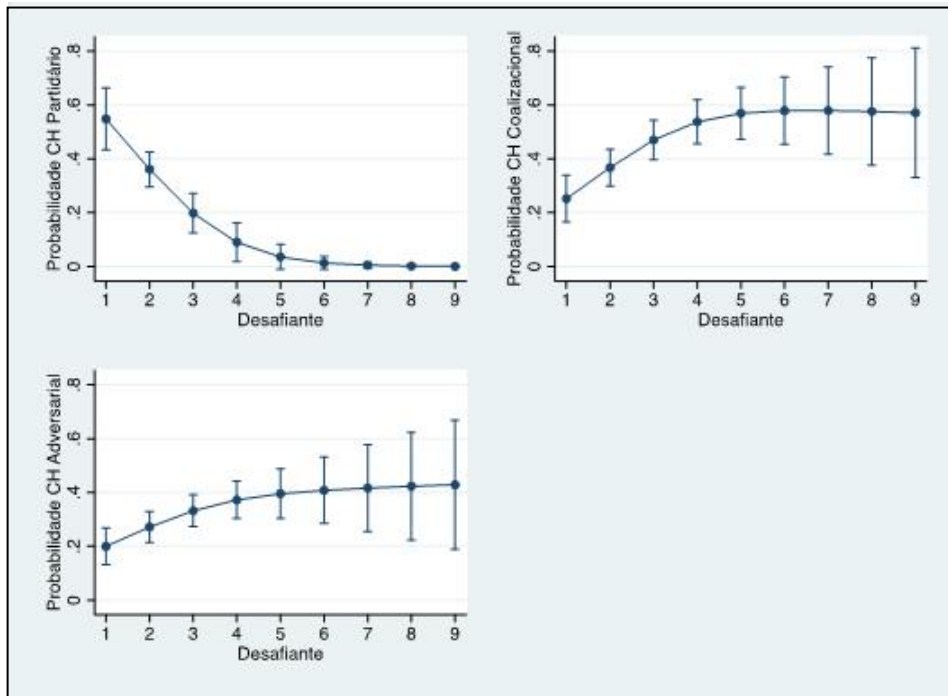


**Fonte:** Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

No modelo 2, além de *cadeiras*, as variáveis *distância intracoaligação* e *desafiante* apresentam significância estatística. O efeito da variável *distância ideológica* mostrou que os ministros com preferências distantes dos demais pares conseguem contornar o *shadowing* pelos demais partidos da coalizão e assegurar o comando unificado de política ministerial tanto no Executivo como no Legislativo. Estatisticamente significativo no nível de 10%, o resultado difere do previsto, uma vez que esperávamos que o monitoramento cruzado de tipo CHC fosse uma estratégia adotada especialmente em casos em que houvesse maior distância ideológica entre os membros da coalizão. Isso pode indicar que os partidos nos ministérios tendem a perseguir o controle unificado quando as preferências políticas dos membros da coalizão são mais distantes e eventuais conflitos são antecipados. A presença de um desafiante com peso parlamentar e ideologicamente distante do ministro (desafiante) apresentou associação positiva com a dependente, de grande magnitude e na direção esperada (sig < 0,05). Ou seja, as chances de controle coalizacional aumentam significativamente quando o partido do ministro enfrenta desafiantes na disputa pelas comissões. Esse resultado

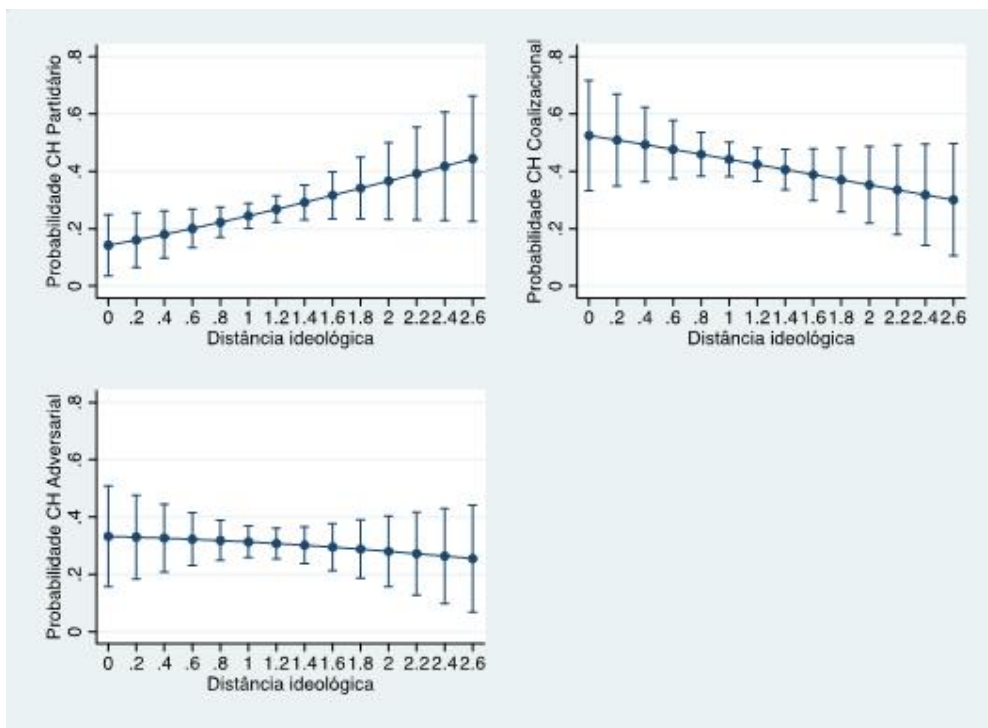
reforça a centralidade do Legislativo, como argumentamos, para o controle horizontal mútuo entre os membros da coalizão. Os Gráficos 4 e 5 apresentam os valores preditos das variáveis *desafiante* e *distância intracoalizão* para os diferentes tipos de controle horizontal:

**Gráfico 4**  
Valores preditos da variável *desafiante*, segundo tipo de controle horizontal, IC 95%, Brasil, 1995-2010



**Fonte:** Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

**Gráfico 5**  
**Valores preditos da variável *distância ideológica*, segundo tipo de controle horizontal, IC 95%, Brasil, 1995-2010**



**Fonte:** Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

Com relação à área temática do ministério, os resultados do modelo 2 corroboram a hipótese de que o controle coalizacional é exercido, principalmente, em relação ao núcleo coordenador do governo. Tanto os ministérios de desenvolvimento e infraestrutura como os de políticas sociais têm chances menores de sofrer esse tipo de monitoramento do que os da área de economia e gestão.

Assim, as variáveis de interesse neste artigo, a *distância ideológica intracoalizão* e a *jurisdição distinta da área de gestão ou econômica*, tendem a reduzir as chances de controle coalizacional, reforçando as oportunidades de controle unificado. Na direção inversa, embora não significativa estatisticamente, o resultado da variável *bônus positivo* reforça o argumento apresentado: partidos beneficiados com mais ministérios do que, proporcionalmente, o seu peso parlamentar têm 2,86 mais chances de ser alvos dos parceiros da coalizão. Isso indica que a lógica do controle mútuo é informada pela maneira como o presidente distribui os ministérios, introduzindo vieses a favor de alguns membros da coalizão. Os incentivos decorrentes da arena ministerial não são os únicos condicionantes do controle entre os colegas de governo, pois este depende ainda

das condições de disputa no Legislativo. Os efeitos das variáveis relativas ao Legislativo (*abrangência da CP* e *desafiante*) aumentam as chances de controle coalizacional, reforçando o argumento acerca da centralidade da arena parlamentar para o controle das ações do governo pelos seus próprios membros.

A abrangência temática da comissão parlamentar aumenta as chances de um partido diferente daquele do ministro ocupar a presidência da comissão (sig. < 0,05). Ou seja, se os partidos da base governista são seletivos no momento de monitorar os pares, a escolha parece recair sobre as comissões que permitem um controle difuso, com jurisdição ampliada e capazes de alvejar diferentes ministérios. Esse resultado aponta para a dinâmica complexa do controle horizontal entre os membros da coalizão. O monitoramento mútuo, entre pares, torna-se mais provável em comissões com poderes de *gatekeeper*, como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, ou transversais a vários ministérios, como a Comissão de Seguridade Social e Família. Esse ponto é reforçado pelo fato de haver maior probabilidade de controle coalizacional (sig. < 0,001) quando candidatos competitivos e distantes do ministro entram em cena. Ou seja, os partidos competitivos no Legislativo parecem direcionar as suas forças para ocupar comissões orientadas para ministérios ocupados por partidos fortes e ideologicamente distantes.

As variáveis de controle, *tamanho da comissão* e *peso das oposições*, reduzem as chances de monitoramento cruzado, embora esse efeito seja estatisticamente significativo apenas no caso da primeira.

O segundo conjunto de modelos refere-se às chances de ocorrência de controle adversarial, liderado pelos partidos de oposição ou independentes, em comparação ao partidário, categoria de referência. Da mesma forma ao observado na análise anterior, no modelo 1 apenas a variável *cadeiras* apresentou significância estatística. A inclusão das variáveis do segundo modelo modificou o resultado da variável *desafiante*. Novamente, o efeito dessa variável é robusto, aumentando em 2,96 vezes o risco relativo de um partido oposicionista presidir a comissão em comparação ao controle desta pelo partido do ministro. Esse resultado sugere que variações no peso relativo de cada partido posicionado nesse campo são mais relevantes.

### *O que aprendemos com essa análise?*

Os achados desta pesquisa apontam para a complexidade da interação entre os partidos membros do governo de coalizão no Brasil na experiência recente. Os resultados relativos às duas variáveis críticas do modelo proposto, o *tamanho do bônus ministerial* e a *distância ideológica* entre ministro e demais partidos, reforçam esse ponto.

Os resultados sugerem que faz sentido explorar mais a associação entre o



tamanho do bônus ministerial e os movimentos dos partidos para vigiar uns aos outros. Os partidos recompensados de forma desproporcional parecem ser mais monitorados pelos pares do que os que recebem uma cota inferior ou igual ao seu peso parlamentar. Ao contrário do esperado, a distância ideológica tende a diminuir as chances de controle coalizacional *vis-à-vis* o partidário, isto é, não leva os partidos da coalizão a assumir os custos do controle mútuo na arena parlamentar. Ou seja, os partidos mais distantes de seus pares conseguem evitar o *shadowing* dos colegas de governo.

Isso indicaria que sob o presidencialismo de coalizão brasileiro há incentivos mais fortes à rendição mútua entre os partidos no governo? Os resultados não autorizam tal conclusão. De forma diversa, os resultados reiteram que é a dinâmica da competição interpartidária na arena parlamentar que nos ajuda a entender o *puzzle* do controle horizontal sob os governos de coalizão no Brasil.

De fato, o controle coalizacional é menos provável quanto maior o partido do ministro e quanto mais distante ideologicamente ele for dos demais parceiros de governo. Ou seja, apenas para estes o monopólio partidário em uma área de política parece ser viável. Mas tal quadro sugere que o controle horizontal do tipo coalizacional é exercido de forma seletiva, dado que os custos da delegação cruzada para cada partido irão depender tanto do perfil do partido que ocupa os ministérios de seu interesse, bem como das chances de estes mobilizarem os recursos do Legislativo para tornar as suas agendas vitoriosas.

De acordo com os nossos achados, a presença de desafiantes no Legislativo estimula o monitoramento entre pares. A presença de um desafiante competitivo e com posições distantes daquelas sinalizadas pelo partido no ministério aumenta as chances de ocorrer o monitoramento cruzado. Além disso, as chances de controle coalizacional, que busca evitar o monopólio partidário em uma área de política, são ampliadas por meio do comando de comissões com potencial de impacto no processo decisório, seja pelos poderes de *gatekeeper* que detêm como pela amplitude das suas jurisdições. Membros de coalizões mais heterogêneas podem enfrentar condições distintas de controle partidário em relação a diferentes pastas que eles controlam. Tal quadro sugere que o controle horizontal do tipo coalizacional é exercido de forma econômica e seletiva, dado que os custos da delegação cruzada para cada partido variam a depender do *portfólio* em tela e das posições do partido ministerial para essa pasta em específico.

Ainda que os partidos da coalizão tenham poder de veto nas decisões pré-legislativas sobre a agenda do Executivo, isso não tem resultado numa dinâmica de controle partidário unificado das respectivas áreas de políticas por meio do controle das comissões parlamentares. No que se refere à conexão entre ministério e comissão parlamentar, os resultados não apontam para uma lógica de rendição mútua entre os partidos nos ministérios, em que cada um controla de forma unificada o portfólio e a presidência da comissão parlamentar. Ao contrário, sugerem movimentos deliberados

dos partidos para criar condições de um novo *round* de decisão sobre essa agenda durante o processo legislativo. Na medida em que os partidos forjam tais condições, pode-se argumentar que os acordos pré-legislativos são passíveis de revisão e a atenção a esse ponto nos ajuda a entender as derrotas de itens da agenda do Executivo ao longo do trâmite congressual. Em suma, o presidencialismo de coalizão no Brasil não tem levado ao controle unificado das áreas de políticas pelos partidos políticos. Ao contrário, o controle partidário de ministérios e comissões é mitigado, fazendo com que o controle horizontal do governo conte com os seus próprios membros na linha de frente.

### Considerações finais

Este artigo contribui para elucidar como as tensões relacionadas à delegação de poderes em governos de coalizão informam as estratégias dos partidos nos dois espaços institucionais, Executivo e Legislativo. Os resultados indicam que a capacidade de controle horizontal de uma área de política pelo partido ministerial está relacionada à área temática considerada, às características da coalizão governante e aos partidos que ocupam os ministérios.

Este artigo analisou a atuação estratégica dos partidos das coalizões de governo em duas arenas decisivas para a definição das políticas públicas e o controle dos recursos destinados a estas, ou seja, os ministérios e as comissões parlamentares. Sua questão central diz respeito aos efeitos da delegação cruzada realizada pelos presidentes ao formar coalizões sobre o comportamento dos partidos nessas duas arenas. Em outras palavras, buscamos avaliar se os partidos que ocupam postos ministeriais controlam reciprocamente a atuação dos parceiros por meio das comissões parlamentares do Poder Legislativo.

O artigo não avaliou se o partido que ocupa a presidência das comissões efetivamente mobiliza os seus recursos para monitorar o partido que atua no ministério, seja em termos de revisão legislativa, seja quanto à fiscalização dos atos do governo. Avançar nessa direção é um passo decisivo para uma compreensão mais exaustiva das estratégias dos partidos que aderem ao governo, mas que têm a sua influência no governo mediada pela ação dos demais partidos.

A análise avança no entendimento sobre a operação das coalizões no Brasil, mostrando uma dinâmica mais complexa de operação do cartel legislativo coordenado pelo presidente. De fato, os partidos da coalizão exercem controle expressivo sobre as instâncias responsáveis pela fiscalização dos ministérios, ou seja, as comissões parlamentares. Entretanto, esse controle é exercido, em boa medida, por meio de outros partidos. Assim, o desafio do partido no ministério não é apenas proteger as suas propostas das iniciativas de revisão apresentadas pela oposição. Potencialmente, a

ocorrência do controle dividido capacita os partidos de coalizão a também atuarem como revisores. Esse fato tem sido negligenciado pela literatura que atribui à estratégia da coalizão de ocupar a presidência das comissões o interesse de proteger as suas políticas de revisão. No entanto, os resultados demonstram que, no interior da coalizão, os partidos não buscam apenas as presidências das comissões correspondentes aos ministérios que controlam. De forma distinta, eles também se mobilizam para influir nas áreas controladas pelos demais parceiros.

Por fim, além de ampliar a análise sobre as dinâmicas intracoalizão, incorporando as comissões legislativas como arenas de monitoramento da atuação dos partidos membros da coalizão, a presente análise indica que a cadeia de delegação estabelecida entre o formador da coalizão e os demais partidos é extensa, incorporando outros agentes, como presidentes de comissões, tornando mais complexa a compreensão dos resultados dessa cadeia em termos de políticas públicas e em termos de *accountability*. Nesse sentido, o desenvolvimento de estudos que se voltem às diferentes estratégias adotadas pelos partidos para garantir suas preferências no contexto de um governo multipartidário e também aos efeitos da delegação cruzada na produção de políticas públicas se apresenta como relevante e urgente.

*Magna Inácio* - Doutora em Ciência Política, professora no Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: <magna.inacio@gmail.com>.

*Daniela Rezende* - Doutora em Ciência Política, professora no Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Viçosa (UFV). Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: <danielarezendeufv@gmail.com>.

### Referências bibliográficas

AMORIM NETO, O. "Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers". Tese de Doutorado em Ciência Política. University of California. San Diego, 1998.

\_\_\_\_\_. "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 43, n° 2, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. "Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998". *World Politics*, vol. 55, n° 4, p. 550-578, jul. 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n° 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n°s 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999;

11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; e 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20, 22 e 23, de 2004; 30 e 34, de 2005; 45, de 2006 [online]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/o4dfu79>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

CARROLL, R.; COX, G. W. "Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments". *Comparative Political Studies*, vol. 45, n° 2, p. 220-236, 2012.

COPPEDGE, M. "A classification of Latin American political parties". *Working Paper*, n° 244, Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1997.

ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. "Women ministers in Latin American government: when, where, and why?". *American Journal of Political Science*, vol. 49, n° 4, p. 829-844, 2005.

FIGUEIREDO, A. "O Executivo nos sistemas de governo democráticos". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n° 58, p. 7-28, 2008.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 1999.

\_\_\_\_\_. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 2008.

\_\_\_\_\_. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

FORTUNATO, D. "Legislative review and party differentiation in coalition governments" [online]. APSA, 2010, Annual Meeting Paper, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1642438>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

FREITAS, A. *Governmental coalitions in multiparty presidentialism: the Brazilian case (1988-2011)*. São Paulo: USP/Cebrap. Projeto de pesquisa, 2011.

INÁCIO, M. "Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil". Tese de Doutorado em Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

\_\_\_\_\_. Mudança procedimental, oposições políticas e obstrucionismo na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

\_\_\_\_\_. *Presidents and their agents: the Executive Power from inside*. Belo Horizonte: CEL/DCP. Projeto de pesquisa, 2011.

INÁCIO, M.; ARAÚJO, P. M. Engajamento cívico, confiança e *background* social: os caminhos da democracia. In: AGUIAR, N. (org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INÁCIO, M.; NUNO, A. "Competição política e estabilidade sob o presidencialismo de coalizão na América do Sul". *Teoria & Sociedade*, vol. 1, p. 12-45, 2005.

INDRIDASON, I. E.; KAM, C. "Cabinet reshuffles and bureaucratic capture". In: Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 2003. Chicago: MPSA, 2003.

\_\_\_\_\_. "Cabinet reshuffles and ministerial drift". *British Journal of Political Science*, n° 38, vol. 4, p. 621-656, 2008.

KIEWIETĀ, D. R.; MCCUBBINS, M. D. *The logic of delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, n° 1, p. 3-27, 1979.

LAVER, M. E.; SHEPSLE, K. *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

MARTIN, S. "Why committees? Multiparty ministerial government and legislators preferences in comparative perspective". In: *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 2005. Washington: APSA, 2005.

MARTIN, L.; VANBERG, G. "Coalition policymaking and legislative review". *American Journal of Political Science*, vol. 99, n° 1, p. 93-106, 2005.

MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MÜLLER, W. C.; STRÖM, K. (eds.). *Coalition governments in Western Europe*. London: Oxford University Press, 2000.

PEREIRA, C.; MÜELLER, B. "The cost of governing: the strategic behaviour of the president and legislators in Brazil's budgetary process". *Comparative Political Studies*, vol. 37, n° 7, p. 781-815, 2004.

\_\_\_\_\_. "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados*, vol. 46, n° 4, p. 735-771, 2003.

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

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. "Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 48, n° 4, p. 693-735, 2005.

STRÖM, K.; MÜLLER, W.; BERGMAN, T. *Cabinets and coalition bargaining*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

TAROUCO, G. D. S.; MADEIRA, R. M. "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n° 45, 2013. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/34448>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

THIES, M. "Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition government". *American Journal of Political Science*, vol. 45, n° 3, p. 580-598, jul. 2001.

## Resumo

### *Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas*

Este artigo investiga a dinâmica de controle político entre Executivo e Legislativo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil, com foco nos efeitos da delegação das tarefas de governo para o gabinete multipartidário. Argumentamos que as chances de controle horizontal, relativo ao monitoramento mútuo entre os partidos da coalizão, variam de acordo com o partido, o gabinete ministerial e as características das comissões parlamentares. O referente empírico da análise corresponde aos gabinetes presidenciais no Brasil no período de 1995 a 2010. Os resultados demonstram que a capacidade de controle horizontal de uma área de política pelo partido

ministerial está relacionada à área temática considerada, às características da coalizão governante e aos partidos que ocupam os ministérios.

*Palavras-chave:* governo de coalizão; presidencialismo; controle horizontal; comissão parlamentar

### **Abstract**

*Legislative parties and coalition government: horizontal control of public policy*

This article investigates the dynamics of political control between the Executive and Legislative in coalition governments, focusing on the effects of tasks delegation to the parties of multiparty cabinet government. We argue that the chances of horizontal control based on monitoring of mutual coalition parties vary according to the party, cabinet and characteristics of parliamentary committees. The empirical reference of the analysis corresponds to the presidential cabinets in Brazil in the period from 1995 to 2010. Results demonstrate that the ability of horizontal control over a policy area by the ministerial party is related to the subject area considered, to the characteristics of the governing coalition and to the parties that occupy the ministries.

*Keywords:* coalition government; presidentialism; horizontal control; parliamentary committee

Artigo submetido à publicação em março de 2013.

Versão final aprovada em abril de 2015.

# Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos

---

Rebecca Neaera Abers

Marília Silva de Oliveira

---

## Introdução<sup>1</sup>

Em 11 de dezembro de 2002, poucas semanas antes de assumir o cargo de presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva anunciou que a renomada ativista ambiental Marina Silva seria ministra do Meio Ambiente em seu governo. O anúncio ocorreu em Washington, Estados Unidos, pouco antes de Lula se reunir com George W. Bush, o então presidente daquele país.

Marina Silva nasceu e se criou numa comunidade de seringueiros no Acre. Ela militou ao lado de Chico Mendes, cujo assassinato em 1988 chamou a atenção do mundo inteiro para a luta do movimento seringueiro no Acre. Exerceu o cargo de deputada estadual de 1991 a 1994 e, nesse último ano, foi eleita senadora pelo seu estado, representando o Partido dos Trabalhadores (PT). Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2002), foi líder do PT no Senado e líder do bloco de todos os partidos da oposição. Em 1996, foi reconhecida internacionalmente com o Prêmio Goldman de Meio Ambiente pela América Latina e Caribe. Nas eleições de 2002, Marina foi reeleita senadora, mas se licenciou do cargo para assumir o posto de ministra do Meio Ambiente.

A nomeação de Marina foi uma agradável surpresa para os ambientalistas, muitos dos quais participaram de uma campanha nacional liderada por algumas organizações não governamentais (ONGs) logo após a eleição de Lula para presidente. A campanha propunha o nome de Marina Silva para assumir a liderança do Ministério do Meio Ambiente. A senadora havia sido importante representante dos ambientalistas no Congresso Nacional e também exercia grande influência no PT. Ela era uma liderança no

---

<sup>1</sup> As autoras agradecem ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada pela disponibilização de base de dados que possibilitou a realização da pesquisa e aos pareceristas anônimos pelos comentários que contribuíram para a melhoria do texto.

seu partido e também no movimento ambientalista, especialmente para aqueles que defendiam a perspectiva socioambientalista.

Essa "dupla cidadania" lhe concedeu influência em ambos os campos, uma vez que a senadora tinha conexões e prestígio tanto no partido quanto no movimento. Mas essa condição também seria fonte de tensões quando se tornou ministra. Se, por um lado, os líderes do partido solicitavam que ela mantivesse o movimento ambientalista sob controle, por outro, os ativistas ambientalistas pressionavam para que conseguisse concessões do partido. Apesar dessas complexidades, os ambientalistas tinham grandes expectativas em Marina como ministra, o que também espelhava a euforia generalizada dos movimentos sociais brasileiros com Lula na presidência. Quando Lula foi finalmente eleito, após três derrotas em campanhas presidenciais, movimentos sociais diversos passaram a trabalhar próximos aos tomadores de decisões governamentais e muitos, de fato, aceitaram empregos no governo.

Contudo, desde que o PT assumiu a presidência, a relação entre o partido e os movimentos sociais mudou. Na área ambiental, a mudança foi particularmente dramática. Após Marina deixar o ministério durante a segunda gestão de Lula na presidência, a senadora também abandonou o PT. Em 2010, ela concorreu a eleições presidenciais por outra legenda partidária e hoje é membro da oposição. Marina foi acompanhada por um grupo de ativistas ambientais que expressam uma crescente frustração com o atual governo.

Neste artigo, exploramos as mudanças nas relações entre movimentos sociais e o governo do PT pelas lentes da política de nomeações de cargos de alto escalão no Ministério do Meio Ambiente (MMA). O estudo gira em torno das biografias profissionais e políticas de 147 indivíduos nomeados a cargos de confiança, DAS 6 (secretários) e DAS 5 (diretores), no Ministério do Meio Ambiente entre os anos 2003 e 2013<sup>2</sup>. Conduzimos buscas na internet a fim de obter informações sobre as experiências profissionais de cada nomeado a esses cargos. Procuramos particularmente por informações sobre suas experiências anteriores em ONGs e em outras organizações da sociedade civil, bem como por outros tipos de experiência educacional e profissional. Uma vez que as pessoas analisadas assumiram posições de destaque no governo federal, tivemos bastante êxito em encontrar informações sobre elas na internet<sup>3</sup>. Nós também incluímos no banco de dados informações sobre a filiação partidária dos nomeados, com o objetivo de identificar aqueles que eram membros do PT no momento

---

<sup>2</sup> Os dados sobre nomeados a cargos de confiança entre 2003 e 2012 foram concedidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). As informações sobre os nomeados a cargos DAS 5 e 6 no MMA ao longo de 2013 foram encontradas por meio de busca na seção 2 do *Diário Oficial da União*. Apesar de os secretários executivos assumirem cargos de natureza especial (NE), neste artigo, eles foram alinhados junto aos secretários (DAS 6), organizando todos os secretários em uma única categoria.

<sup>3</sup> A pesquisa na internet foi conduzida, na maior parte, por um conjunto de estudantes de graduação em ciência política, com três estudantes responsáveis em cada ano e trabalhando separadamente para maximizar a qualidade da informação.



de sua nomeação. Na intenção de dar mais sentido a esses dados, conduzimos 23 entrevistas com pessoas que trabalharam no Ministério ou que as acompanharam durante esses 11 anos do período coberto pela pesquisa.

Conforme abordaremos nas páginas seguintes, os dados sobre nomeações mostram significativas mudanças no perfil dos indivíduos que assumiram cargos DAS 5 e 6 no MMA durante a gestão dos três ministros que chefiaram o ministério desde que o PT assumiu a presidência do Poder Executivo: Marina Silva (de 2003 a 2008), Carlos Minc (de 2008 a 2010) e Izabella Teixeira (de 2010 até agora). O artigo busca explicar a mudança no perfil dos nomeados aos cargos de alto escalão no MMA como reflexo de mudanças nas relações entre o governo do Partido dos Trabalhadores, a sociedade civil e a burocracia estatal. Sugerimos que as alterações no padrão das nomeações do Ministério do Meio Ambiente refletem um processo mais amplo de aproximação do *party in public office* (Katz e Mair, 1993, 1995) da burocracia estatal – um resultado que envolve tanto transformações de preferências políticas da liderança do governo como a mudança em sua capacidade de tomada de decisões, que se tornou menos vinculada à sociedade civil ao longo do tempo.

Na próxima seção ("As nomeações políticas e a sociedade civil") exploramos os debates recentes sobre política de nomeações a cargos de confiança no governo federal e sobre a relação entre movimentos sociais e o governo federal do PT. As seções seguintes ("A política ambiental federal antes do governo PT" e "As três administrações petistas do MMA") trazem um histórico sobre a política ambiental no Brasil e as dinâmicas políticas dos três ministros do Meio Ambiente na era petista. Na sequência ("As trajetórias profissionais e as políticas dos nomeados"), apresentamos a análise dos dados coletados sobre os nomeados a cargos DAS 5 e DAS 6 no MMA de 2003 a 2013. Por fim, a seção "A transformação da relação entre Estado e sociedade civil na era petista" finaliza o artigo com uma discussão sobre como o exame das alterações nos padrões de nomeações a cargos políticos estratégicos no governo federal pode nos auxiliar a entender mudanças nos padrões de relações entre Estado e sociedade civil ao longo do tempo, especialmente quando um partido historicamente vinculado a movimentos sociais passa mais de uma década na presidência da República.

### **As nomeações políticas e a sociedade civil**

Nomeações para cargos da burocracia são tipicamente analisadas como um dos principais recursos de divisão de poder no governo (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2013). Contudo, compreender por que o presidente e seus ministros nomeiam determinadas pessoas e quais elementos indicam quem vai ocupar os cargos mais estratégicos é tarefa complicada. Para alguns, analisar a política de nomeação de cargos públicos de determinado governo pode significar o mesmo que investigar relações de patronagem

partidária (De Winter, 2006), que serve a diferentes propósitos. No esquema elaborado por Scherlis (2009), as nomeações podem atender a distintas funções, como objetivos eleitorais e fortalecimento da estrutura organizacional do partido; e pode servir a propósitos governamentais no sentido de o partido no governo controlar determinadas instituições e políticas públicas e, dessa forma, vir a implementar um governo partidário<sup>4</sup>.

A fim de evitar esquemas de patronagem na ocupação de cargos públicos, relações clientelistas e a conseqüente ineficiência burocrática, Geddes (1990) defendeu a necessidade de burocratas estáveis e técnicos assumirem o processo de tomada de decisão nas agências públicas a ponto de insulá-las dessa prática considerada daninha para a administração pública. Todavia, esse argumento é contraposto pela literatura que enxerga na política de ocupação de cargos públicos uma ferramenta para viabilizar o presidencialismo de coalizão, como uma forma de o partido no governo partilhar poder com os partidos de sua base aliada no parlamento (Raile, Pereira e Power, 2011).

A depender da estratégia adotada pelo governo para nomeações a cargos da administração pública, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) observaram que ele pode se ver diante de um dilema: angariar apoio no Congresso Nacional, mas debilitar a capacidade de eficiência de sua burocracia que estará a serviço de interesses partidários e não do interesse público comum; ou, por outro lado, pode enfatizar a capacidade tecnocrata da administração pública e prejudicar seu poder decisório por falta de apoio partidário de sua base aliada no parlamento. Portanto, é lançado ao presidente o desafio de equacionar tal dilema de forma a garantir tanto a eficiência e a efetividade de sua burocracia e das políticas públicas, bem como assegurar apoio político partidário para coordenar seu poder decisório (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010). Nesse aspecto, há uma dicotomia na literatura entre duas explicações para as nomeações a cargos de alto escalão do governo.

Scherlis (2009) chama atenção para o fato de que nenhuma dessas lógicas decisórias é apolítica. O autor especifica quatro motivos diferentes, mas não excludentes, que podem orientar a seleção de nomeados: membros do partido, expertise, afinidade ideológica e relações pessoais. Para ele, todas essas práticas – inclusive a escolha baseada em expertise técnica – são orientadas pelo desejo de o partido em comando do Poder Executivo garantir sua continuidade no poder.

No Brasil, a política de nomeações de cargos públicos já foi analisada a partir de diferentes perspectivas, tais como a influência de partidos políticos na burocracia (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2013); o aumento da capacidade estatal em função da composição burocrática (Bersch, Praça e Taylor, 2013); os determinantes para a rotatividade de funcionários federais (Praça, Freitas e Hoepers, 2012); a análise do perfil dos burocratas (D'Araújo, 2009); e o controle que o presidente da República pode

---

<sup>4</sup> Ver Figueiredo (2010).

exercer sobre a burocracia (Lameirão, 2011). A maioria desses estudos está atenta ao nível de politização da burocracia. No entanto, estudos como o de Praça, Freitas e Hoepers (2012), sobre a rotatividade dos ocupantes de cargos de confiança na administração pública, destacam que a dinâmica de ocupação desses cargos pode estar mais relacionada com questões burocráticas que valorizam a expertise política do que com orientações partidárias.

Uma lacuna existente na literatura sobre nomeações é quanto ao papel dos atores oriundos dos movimentos sociais entre os nomeados políticos. Ao considerar a história do PT, há boas razões para examinar a participação desse tipo de ator no governo petista. Diferente da maioria dos partidos brasileiros, o PT tem, desde a sua origem, uma forte proximidade com os movimentos sociais. Da sua fundação, participaram não somente lideranças do Novo Sindicalismo, como o próprio Lula, mas também uma diversidade de movimentos sociais – estudantis, urbanos, ambientais, de luta por mulheres, direitos humanos, saúde, e muitos outros (Keck, 1992; Meneguello, 1989). A organização do partido, nas décadas iniciais de sua formação, destoava daquela dos outros partidos brasileiros, por suas características *bottom-up* e pela importância na estrutura organizacional de secretarias setoriais ligadas diretamente aos movimentos (Ribeiro, 2008).

No entanto, Ribeiro (2008, 2014) argumenta que, entre 1980 e 2012, ocorreu uma aproximação do partido ao Estado ao mesmo tempo em que houve um distanciamento dos movimentos sociais. O autor mostra que o partido se tornou cada vez mais dependente do Estado em termos financeiros com a crescente importância do fundo partidário e das contribuições obrigatórias para as receitas partidárias de pessoas nomeadas a cargos governamentais (Ribeiro, 2014). Também mostra que os quadros partidários eram cada vez mais compostos por funcionários estatais. A parcela dos delegados nos Encontros Nacionais do PT que tinham cargo comissionado no Legislativo ou no Executivo subiu de 11% em 1990 para 24% em 2006. No mesmo período, houve um forte declínio da parcela de profissionais ligados a movimentos sociais e sindicatos (Ribeiro, 2008, p. 141). Para Ribeiro, a implicação desse feito é clara: ocorreu o processo clássico, previsto há um século por Michels, de oligarquização do partido e de distanciamento das elites partidárias dos militantes de massa.

Embora Ribeiro demonstre a crescente proximidade do partido ao Estado de forma bastante convincente, a tese de distanciamento simultâneo da sociedade civil é mais ambígua. Como mostra Amaral (2011, p. 31-32), a afirmação de Ribeiro é colocada em xeque pelas declarações dos próprios delegados nos Encontros Nacionais do partido, uma vez que uma parcela relativamente estável, em torno de 70% de delegados, declarou ao longo do tempo participar de movimentos e organizações sociais. O próprio Ribeiro reconhece a ambiguidade, sugerindo que o enfraquecimento do vínculo com a sociedade civil não foi severo e acrescenta que, apesar de cada vez

mais adaptado ao terreno do Estado, o PT permanece navegando nas águas da sociedade civil como um partido anfíbio (Ribeiro, 2014, p. 117).

No primeiro governo Lula, a proximidade entre o PT e os movimentos sociais se revelou como sendo significativa: ocorreu um incremento forte da presença de movimentos sociais em cargos comissionados. O estudo de Maria Celina D'Araújo mostra, por exemplo, que 45% dos nomeados a DAS 5 e DAS 6 no primeiro governo Lula e 43% dos nomeados no segundo governo eram filiados a sindicatos. Uma parcela ligeiramente maior declarou ter participado de movimentos sociais (D'Araújo, 2009, p. 53). Estudos mais qualitativos como os de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Serafim (2013) e Losekann (2009) mostram o forte impacto que militantes de movimentos sociais tiveram nas políticas ao assumirem cargos-chave no primeiro governo Lula em áreas como Cidades, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente.

A obra influente de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), inspirada por essas tendências, propõe um marco teórico para compreender o trânsito de ativistas entre sociedade e Estado, ao argumentar que atores de ambos os lados podem compartilhar projetos políticos. Diversos outros autores mais recentes, como Feltran (2006), Abers e Von Bülow (2011), Silva e Oliveira (2011), Tatagiba (2011), Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012), Dowbor (2012) e Rich (2013) também analisaram os efeitos da migração de ativistas para o interior do Estado tanto no governo federal petista quanto no período anterior ou em governos municipais e estaduais.

Ao mesmo tempo em que há essas aproximações, sabemos que, desde o início do primeiro governo Lula, a relação entre o governo federal do PT e os movimentos sociais sofreu tensionamentos e, às vezes, rupturas. Já nos primeiros anos do governo, o descontentamento de atores ligados a movimentos de esquerda levou a rupturas importantes, como a saída de diversos líderes petistas para o recém-criado Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2005, após a decisão do governo do PT de apoiar a reforma da Previdência (Genro e Robaina, 2006). Alguns movimentos sociais, como o MST, criticaram a falta de compromisso do governo com suas causas, mesmo sem assumir um rompimento completo com o governo (Branford, 2009).

O escândalo do mensalão testou ainda mais as lealdades dos movimentos sociais e teve impactos duros em algumas áreas. O Ministério das Cidades foi a primeira vítima. A criação do ministério, em 2003, havia sido comemorada como uma grande conquista do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), especialmente com a nomeação de Olívio Dutra, visto como aliado dos movimentos urbanos. Em julho de 2005, no entanto, o ministério foi entregue a Márcio Fortes, do conservador Partido Progressista (PP), na tentativa de reconstruir a coalizão governamental após o escândalo. Muitos militantes do FNRU e dos movimentos de moradia saíram do ministério junto com Dutra (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Serafim, 2013). Como

veremos a seguir, a saída de Marina Silva do MMA, em 2008, foi também associada com um processo de distanciamento entre o governo e um grupo de ONGs ambientalistas.

As duas dinâmicas políticas de nomeações discutidas na literatura acima mencionada – a de angariar apoio político e a de viabilizar tecnicamente a implementação de políticas públicas específicas – podem interagir de forma a diminuir o espaço no governo federal de atores ligados a movimentos sociais. Não temos dados que demonstrem se houve ou não uma diminuição generalizada do número de ativistas de movimentos sociais nomeados a cargos públicos ao longo do período petista no governo federal, pois os únicos dados quantitativos que investigam o assunto foram coletados no início do segundo governo Lula (D'Araújo, 2007, 2009).

Os relatos setoriais – Cidades e Meio Ambiente – sugerem duas razões centrais que poderiam explicar a saída de ativistas de cargos governamentais na medida em que isso de fato ocorreu. Por um lado, a lógica de nomeação político-partidária pode implicar a exclusão de determinados atores quando o governo reavalia sua importância relativa na construção de uma coalizão política. Por outro, mudanças em relação a quais políticas públicas o governo enxerga como necessárias para manter o apoio político também podem levar à autoexclusão de alguns atores, especialmente quando se trata de ativistas comprometidos com causas desvalorizadas.

Os dados apresentados mais adiante mostram não somente uma diminuição significativa da presença de ativistas de movimentos sociais em cargos comissionados de alto escalão no MMA, mas também de todas as outras categorias, com exceção de pessoas oriundas da própria burocracia federal. Com apoio não somente dos dados biográficos dos nomeados, mas também de entrevistas com atores envolvidos na política ambiental do período, concluímos que essa mudança resulta, em parte, dos dois fatores citados acima, quais sejam: houve uma reorientação de prioridades políticas e também mudanças na dinâmica de coalizão política.

Há, porém, uma terceira dimensão do processo de nomeação política que se relaciona com os recursos humanos aos quais um governo tem acesso para recrutar a cargos comissionados. Uma razão pela crescente presença de servidores públicos entre os nomeados pode ter a ver com o aumento do número de quadros qualificados na burocracia federal para lidar com questões ambientais. Ou seja, no período analisado, ocorreram mudanças não somente na dinâmica política, mas também na estrutura do Estado brasileiro, resultado em parte da política de fortalecimento da burocracia federal, com a criação da carreira ambiental e realização de concursos públicos, implementada pelo próprio governo petista (Cruz, 2010; Marconi, 2010; Cardoso Jr., 2011).

Ao longo dos anos 2000, tornou-se maior o número de burocratas estáveis e capacitados na área ambiental e em áreas afins. Esse processo pode ter possibilitado a intensificação da aproximação entre o PT e o Estado detectada por Ribeiro (2008) no período anterior a 2003. Intencionalmente ou não, ao promover uma política de

fortalecimento da burocracia, o governo do PT criou maiores condições para o crescente insulamento da tomada de decisão governamental, liberando-se de vínculos anteriores com atores da sociedade civil.

### A política ambiental federal antes do governo do PT

Uma análise histórica da política ambiental brasileira demonstra claramente que os ambientalistas sempre construíram uma relação de proximidade com o governo federal. Isso não foi apenas uma peculiaridade do governo do Partido dos Trabalhadores. De fato, tal prática tem uma longa história nessa área de políticas públicas. O governo federal brasileiro começou a regulamentar os recursos naturais na década de 1930, na gestão de Getúlio Vargas, o líder autoritário conhecido por iniciar o esforço nacional para tornar o Brasil moderno e industrializado, baseado num conjunto de ideias conhecido como desenvolvimentismo (Franco, 2002; Drummond e Barros-Platiau, 2006). Na década de 1950, alguns cientistas e burocratas com interesses profissionais sobre o meio ambiente criaram a organização não governamental Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), no Rio de Janeiro, e se organizaram para influenciar o Estado. Para Alonso, Costa e Maciel (2007, p. 155),

a situação de funcionários públicos dos membros da FBCN deu-lhe desde sempre a feição de um grupo de interesse, procurando influir diretamente sobre as decisões de Estado, por meio de *lobby*, em detrimento de mobilizações públicas. Antes e durante o regime autoritário, essa estratégia foi bem-sucedida: a FBCN influenciou a criação de leis, órgãos e políticas ambientais e seus membros ascenderam aos cargos de direção na área. Nesse sentido, a trajetória de seus membros se confunde com a montagem da própria burocracia ambiental brasileira, dando à FBCN um caráter paraestatal até a década de 1970.

Em 1973, em resposta à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, que aconteceu no ano anterior em Estocolmo, Suécia, o governo brasileiro criou a Secretaria do Meio Ambiente (Sema), subordinada ao Ministério do Interior. Essa agência nasceu sob a influência direta dos institutos de pesquisa conservacionistas. Paulo Nogueira Neto, o primeiro secretário nacional de Meio Ambiente, era um renomado cientista naquele tempo e fundador da FBCN (Hochstetler e Keck, 2007).

Em 1981, ainda durante o período autoritário, a Política Nacional para o Meio Ambiente foi aprovada. Ela foi escrita quase que inteiramente pelos empregados da Sema (Viola e Leis, 1992; Drummond e Barros-Platiau, 2006) e foi considerada uma lei muito avançada para o seu tempo. Essa lei criou um dos primeiros conselhos participativos no Brasil, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), e concedeu a este substancial autoridade para escrever e aprovar resoluções ambientais. A

institucionalização de políticas ambientais naquele período também incluía várias ideias inovadoras, tais como o princípio de subsidiariedade, o licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental (Drummond e Barros-Platiau, 2006).

Outro momento político crucial para o meio ambiente foi durante a Assembleia Constituinte de 1987. As organizações ambientalistas formaram uma coalizão para apoiar os membros da assembleia comprometidos a proteger o meio ambiente. Quinze por cento dos parlamentares da Assembleia Constituinte se inscreveram na Frente Parlamentar Verde, apta a redigir norma específica sobre o meio ambiente, que se tornou um artigo incluído na Constituição de 1988 (Hochstetler e Keck, 2007).

Na década de 1980, um novo tipo de narrativa ambiental, o socioambientalismo, começou a substituir o foco conservacionista do período anterior (Santilli, 2005; Viola e Vieira, 1992). Essa mudança era parcialmente o resultado das preocupações sociopolíticas que envolviam a abertura política, da percepção da importância dos povos da floresta para a preservação dos recursos naturais, da aproximação dos ambientalistas com partidos políticos, da capacidade de alguns ativistas brasileiros de mobilizar a atenção da comunidade internacional, especialmente sobre o desmatamento da Amazônia (Keck e Sikkink, 1998; Hochstetler e Keck, 2007).

Chico Mendes, líder do movimento dos seringueiros que lutou contra fazendeiros e grileiros que invadiam florestas amazônicas usadas para extração natural da borracha, era um importante ativista ambiental. Quando ele foi assassinado em 1988, sua morte publicizada largamente ajudou a disseminar a ideia de que os protetores da floresta sabiam como usar e proteger a floresta ao mesmo tempo. Marina Silva, que viria a ser ministra do Meio Ambiente sob o governo Lula, começou sua carreira política como parte do movimento liderado por Mendes.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro, foi crucial para promover a profissionalização e internacionalização de organizações ambientalistas brasileiras. A criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1993, também foi consequência da Rio-92 e proveu os ambientalistas com um novo local institucional para direcionar suas ações. As principais atividades do ministério envolveram um programa com fundos internacionais para a proteção das florestas, o Programa Piloto para as Florestas Tropicais do Brasil, financiado pelo então grupo dos países mais industrializados do mundo, o G-7, que incorporou várias ideias socioambientalistas.

Esse programa, também conhecido por PPG-7, implementou projetos experimentais, como o agroflorestal, e criou reservas para o extrativismo sustentável dos produtos florestais, como borracha e castanhas brasileiras. Cada projeto tinha um conselho participativo ou comissão, e o programa proveu fundos diretos para apoiar a criação de uma organização guarda-chuva para a sociedade civil da Amazônia, o Grupo de Trabalho Amazônico, GTA (Abers et al., 2000).

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o ministério se expandiu dramaticamente com a incorporação de um grande portfólio para projetos de irrigação, que objetivava fazer o ministério politicamente atrativo para o conservador partido PFL, o principal parceiro de coalizão do governo de Cardoso. Gustavo Krause, um político do PFL do Nordeste, tornou-se ministro. Durante a primeira administração de Cardoso, a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) tinha mais de 90% do orçamento do ministério, eclipsando o PPG-7, coordenado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia. Em 1999, após a reeleição de Cardoso, o MMA foi reestruturado e o portfólio de irrigação foi retirado do ministério. O PFL ainda chefiava o ministério, mas, dessa vez, com menos poder de barganha por conta de sua perda orçamentária.

O MMA foi entregue a José Sarney Filho, que ainda estava para se estabelecer como um nome forte na política nacional. Sarney Filho nomeou Mary Allegretti para o cargo de secretária de coordenação da Amazônia, que se tornou a secretária mais importante do ministério naquela gestão. Allegretti tinha um longo histórico de ativismo que começou nos anos 1980 como uma das auxiliares mais próximas de Chico Mendes. Ela era também fundadora de uma ONG, na qual trabalhou nos anos 1980 e 1990 em defesa de políticas socioambientais, com um foco especial em reservas extrativistas. Tinha laços fortes com o movimento dos seringueiros e abriu as portas para esses ativistas durante sua administração. Ela era próxima a Marina Silva, que, na época, era senadora e colaborava regularmente com Allegretti.

## **As três administrações petistas do MMA**

### *Gestão Marina Silva*

A indicação do nome de Marina Silva como ministra do Meio Ambiente feita pelo novo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreu quase em concomitância com a de Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda. Foram as primeiras indicações do novo presidente e esse ato guardou um simbolismo que surpreendeu a todos, inclusive representantes de ONGs ambientalistas que haviam feito campanha para a nomeação da ativista. A área ambiental foi historicamente marginalizada pelos governos anteriores e aquele ato de Lula sinalizava uma atenção maior a essa pauta, enchendo os ambientalistas de esperança.

A nomeação de Marina era politicamente viável tanto por ela exercer um papel de liderança no Partido dos Trabalhadores como por ser uma ativista ambiental. Ela saltou da posição de agente política relativamente sem experiência em 1994, quando foi eleita senadora da República pelo estado do Acre, para a posição de liderança do partido no Senado no início dos anos 2000. Esse papel fez dela uma escolha fácil, pois



tinha legitimidade nacional e internacional no movimento ambientalista, mas também no interior do partido.

Durante as diferentes campanhas em que Lula lançou sua candidatura presidencial ou que outros políticos do PT tentaram candidaturas em prefeituras e governos estaduais, e mesmo a cargos do Poder Legislativo, grupos diferentes do movimento ambientalista o apoiaram. Alguns apoiavam candidatos de outros partidos, geralmente de esquerda, mas os ambientalistas contribuíram nas campanhas petistas, especialmente na de 2002, em que Lula foi eleito. Participavam de diferentes reuniões para a montagem de seu plano de governo para a área ambiental e convidavam o candidato para reuniões com apresentações e reflexões sobre o cenário ambiental brasileiro (entrevistas). Eles foram ativos politicamente, aproximando-se do partido em diferentes situações.

A administração de Marina Silva à frente do MMA foi caracterizada pela tensão entre lealdade ao movimento e lealdade ao partido e ficou marcada como a que mais se aproximou da sociedade, tanto por trazer seus representantes para dentro da estrutura ministerial, ao assumir cargos públicos, como também viabilizando sua participação de maneira mais difusa, com consultorias e projetos específicos. Também foram criados e fortalecidos diferentes conselhos de políticas públicas (entrevistas). Ela foi a ministra que primeiro realizou conferência nacional para que a sociedade pudesse participar da elaboração das políticas ambientais do novo governo e para diversificar o diálogo com a sociedade, pois, inicialmente, corria-se o risco de ficar concentrado apenas entre as ONGs ambientalistas que faziam parte do seu ministério (Losekann, 2009). O funcionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente, nesse período, foi intenso e constante, integrando diferentes setores para trabalhar os diversos interesses envolvidos em questões ambientais<sup>5</sup>.

O grupo de ativistas socioambientais se destacou politicamente na primeira gestão petista e no começo da segunda, período em que Marina Silva permaneceu no ministério (de 2003 a 2008). O MMA, nesse período, conseguiu implementar uma política importante de combate ao desmatamento na Amazônia, o Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia, que teve apoio forte da Casa Civil e da Presidência da República<sup>6</sup>. Sua equipe também foi responsável por fortalecer o setor florestal com a criação de 270 unidades de conservação, além da ampliação de mais 20 unidades federais. Registrou-se o equivalente a 695.363 km<sup>2</sup> de novas áreas protegidas no Brasil<sup>7</sup>. No campo institucional, a equipe criou o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade e Florestas, o Serviço Florestal Brasileiro e elaborou e aprovou a Lei 11.284/2006, de gestão de florestas. Essa gestão também se destacou pelas reformas e

<sup>5</sup> Entrevista realizada com especialista em clima e biodiversidade e florestas, abril de 2014.

<sup>6</sup> Entrevista realizada com especialista em biodiversidade e florestas, março de 2014.

<sup>7</sup> Fonte: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/25222-na-contramao-de-dilma-as-areas-protetidas>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

mudanças institucionais empreendidas ao longo dos cinco anos em que comandou o MMA.

No início do segundo mandato de Lula, em 2007, foram empreendidas reestruturações no MMA<sup>8</sup>, a fim de fortalecê-lo institucionalmente, e ações direcionadas à agenda climática, pois, com o desenvolvimento da pauta de biodiversidade e florestas, a de clima havia ficado para uma outra etapa. A equipe ministerial coordenada por Marina foi também reconhecida por aumentar a importância da agenda ambiental no governo federal, estendendo os compromissos com essa matéria para outros ministérios, numa proposta de transversalidade (entrevistas). Todavia, a tarefa de Marina Silva de elevar a agenda ambiental a outro patamar na esfera pública não foi fácil. Para alguns, sua gestão sofreu grandes derrotas, como a crise dos transgênicos, em 2003, em que a ministra quase entregou o cargo após o governo aprovar legislação de comercialização de produtos agrícolas geneticamente modificados no Brasil (Lisboa, 2011). Mas, para outros, os ganhos superaram os períodos de crises e derrotas.

A tarefa de Marina se tornou ainda mais árdua após a segunda gestão do presidente Lula. Segundo alguns ambientalistas entrevistados, a sensação já presente no primeiro governo – de que não haveria prioridade para as questões ambientais – se intensificou logo no começo da segunda gestão, com o aumento do foco governamental na construção de grandes obras de infraestrutura e no considerável apoio ao setor do agronegócio. Em maio de 2008, após Lula haver anunciado, em reunião com governadores da Amazônia, a revisão do Decreto 6.321/2007 – que fortalecia os mecanismos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia –, de forma a abrandar suas determinações, e a transferência do Plano Amazônia Sustentável, coordenado por Marina Silva, para as mãos de Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Marina anunciou sua saída do ministério com a famosa alegação de que perdia a cabeça, mas não perdia o juízo.

A partir daquele momento, entrevistados declararam que Marina e sua equipe calcularam que a agenda ambiental vivia um retrocesso em relação à política de desenvolvimento econômico cunhada na expansão do agronegócio e na implementação de obras de infraestrutura de grande porte, como a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio e Jirau e a transposição do Rio São Francisco. Um grupo de ambientalistas que ocupava cargos no MMA deixou o ministério juntamente com Marina. Foi esse mesmo grupo que trabalhou na candidatura de Marina Silva à presidência da República em 2010 e a apoiou na criação do partido Rede Sustentabilidade, em 2013.

---

<sup>8</sup> Ainda na primeira gestão, Marina havia implementado a carreira de analista ambiental e realizado alguns concursos a fim de fortalecer institucionalmente o ministério, que praticamente não tinha servidor de carreira.

### *Gestão Carlos Minc*

O Ministério do Meio Ambiente foi assumido por Carlos Minc, de maio de 2008 a março de 2010. Minc era militante aguerrido do estado do Rio de Janeiro, fundador do PV, em 1980, mas eleito a deputado estadual, várias vezes, pelo PT. Na ocasião de sua escolha como ministro, Minc estava licenciado de suas funções de parlamentar para chefiar a Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro.

Como ministro, Minc inicialmente declarou que continuaria a focar nas políticas de combate ao desmatamento e de promoção ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, ele teve que lidar com o mesmo obstáculo que sua antecessora: a rápida expansão da agenda de infraestrutura na segunda administração de Lula. A escolha seria deixar a administração ou abnegar de uma postura ambientalista mais radical. Minc escolheu a segunda opção em várias ocasiões. O ato mais simbólico e politicamente importante em relação a isso foi quando o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama) aprovou a licença ambiental prévia para a continuidade da controversa obra da hidrelétrica de Belo Monte. Apesar disso, durante seu período no MMA, Minc teve sorte ao reportar rápidas quedas na taxa de desmatamento. Ele também se engajou no debate sobre mudanças climáticas, com algum sucesso (Oliveira, 2012).

As ONGs que apoiaram Marina Silva, entretanto, protestavam crescentemente contra a administração de Minc. Em 2010, logo após deixar o ministério para disputar o cargo de deputado estadual pelo Rio de Janeiro, um grupo de organizações da sociedade civil publicou um manifesto de repúdio contra o que eles chamaram o desmantelamento da política ambiental brasileira<sup>9</sup>. Esse documento listou ações do governo do PT que enfraqueceram as regulamentações da política ambiental, tais como o decreto que afrouxou as regras do código florestal; a remoção da legislação de proteção às cavernas, que era obstáculo para projetos de mineração e de eletricidade; e a medida provisória desobrigando a exigência de licença ambiental para expansão e revitalização de estradas<sup>10</sup>. Em outro documento, acusaram os diretores do Ibama de ignorar relatórios técnicos de analistas ambientais que recomendavam rejeitar certas licenças<sup>11</sup>. Para os ambientalistas, esses fatos demonstraram a fragilidade do Ministério do Meio Ambiente em face do projeto do Partido dos Trabalhadores de desenvolvimento econômico e de implementação de obras de grande porte de infraestrutura na Amazônia.

<sup>9</sup> Fonte: <<http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2895>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

<sup>10</sup> Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Mpv/452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Mpv/452.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2013.

<sup>11</sup> Fonte: <<http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2895>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

### *Gestão Izabella Teixeira*

Em 2011, a presidente recém-eleita, Dilma Rousseff, nomeou Izabella Teixeira para ministra do Meio Ambiente de sua administração. Teixeira havia sido secretária executiva de Minc e ministra interina do MMA no final da segunda gestão de Lula. Ela é bióloga, com doutorado na área de eficiência energética. É servidora do Ibama desde a década de 1980 e assumiu cargos importantes no MMA durante a década de 1990. Ela é a primeira ministra do Meio Ambiente sem atuação partidária ou conexões com a sociedade civil, suas credenciais vieram do conhecimento técnico e de sua reputação de boa administradora.

Na gestão de Rousseff, grupos econômicos que lutavam contra as regulações ambientais ganharam influência, principalmente no parlamento. Uma grande coalizão de grupos de interesse voltados para o agronegócio trabalhou durante os anos 2011 e 2012 para mudar o código florestal e, apesar da posição crítica do Executivo contra o projeto de lei em negociação e do fato de a presidente Rousseff ter feito vários vetos à nova versão, o novo código florestal foi aprovado. Ele foi considerado pelo grupo de ambientalistas que apoia Marina Silva como o maior retrocesso na política ambiental brasileira. O governo federal também continuou com as pressões para dar andamento a grandes e contenciosas obras de infraestrutura, como Belo Monte, que começou a ser construída após anos de contestação. Novas políticas ambientais assumiram destaque no ministério, como a Bolsa Verde e o Cadastro Rural, enquanto as políticas mais importantes do período anterior perderam importância.

Apesar de alguns ativistas de ONGs ainda trabalharem no MMA, entrevistados notaram que o ministério, na gestão de Teixeira, mudou seu comportamento com as ONGs. O financiamento de projetos foi praticamente cortado e as organizações sociais tiveram pouco espaço para participar das tomadas de decisões políticas, algo de que eles sempre desfrutaram, até mesmo antes da primeira gestão petista. Teixeira foi acusada por lideranças ambientalistas de tentar enfraquecer o papel do Conama e, com isso, dificultar a participação da sociedade civil na regulamentação da política ambiental (entrevistas). O Conama é uma arena tradicional para a mobilização da sociedade civil e é um dos conselhos nacionais que exerce maior influência sobre as políticas públicas (Ipea, 2011).

A mudança no relacionamento com as ONGs contrastava não somente com o período em que Marina havia sido ministra, mas também com o período anterior. Pesquisa de Abers et al. (2000) encontrou formas de participação da sociedade em todos os projetos e subprojetos do PPG-7, o mais importante do MMA durante anos<sup>12</sup>. A nomeação de Teixeira como ministra foi, para vários entrevistados, claramente

---

<sup>12</sup> Para maior compreensão sobre a abertura do Ministério do Meio Ambiente à participação da sociedade civil, ver Hochstetler e Keck (2007).

associada ao crescente poder de uma perspectiva específica de ação governamental que privilegiava uma política de desenvolvimento focada em grandes obras de infraestrutura e uma política social de transferência de renda para os mais pobres. Nesse contexto, por exemplo, uma das novas políticas prioritárias do ministério é a Bolsa Verde, um programa que pertence ao Brasil Sem Miséria, o carro-chefe do governo na área social.

Um entrevistado notou que essa e outra política prioritária, o Cadastro Rural, são valorizadas pela atual administração porque produzem resultados mensuráveis, contribuindo para a imagem gerencial que Teixeira busca construir no seu mandato. Enquanto os ministros do Meio Ambiente desde Sarney Filho frequentemente criticavam os programas prioritários da cúpula do governo e defendiam políticas que combatiam os efeitos negativos ambientais de políticas federais de outros setores, Teixeira parece estar bem alinhada com o projeto econômico e social da presidência (entrevistas). Nas palavras de um entrevistado: "Ela presta contas apenas a uma pessoa: a presidente da República". Enquanto outros ministros tinham de justificar suas ações a grupos da sociedade civil ou ao PT, o entrevistado sugere que Teixeira tem obrigações apenas com sua chefe.

### *Marina Silva após 2008*

Após Marina ter deixado o ministério, um grupo de ambientalistas começou a repensar sua estratégia política. O sentimento geral era de que, com a saída de Marina, muitas das conquistas do movimento estavam em risco. Algo importante precisava ser feito para injetar novamente energia no ambientalismo. A ideia de uma campanha de larga escala a favor do desenvolvimento sustentável emergiu numa conferência publicizada e organizada por ONGs após Marina ter saído do ministério<sup>13</sup>.

Durante essa campanha, um número de atores sociais – especialmente jovens que difundiam os ideais de representação política renovada e mais participativa – tornou pública a esperança de Marina ser candidata à presidência da República nas eleições de 2010. Para a candidatura ser possível, Marina e muitos dos seus apoiadores se filiaram ao Partido Verde. Essa legenda, de mais de 20 anos de idade, nunca foi de fato uma competidora de destaque na política nacional, mas algo parecia mudar com a candidatura de Marina Silva à presidência da República. O seu grupo de apoio não imaginou que ela ganharia as eleições, mas apostou na estratégia de que uma campanha eleitoral seria boa para trazer questões ambientais para o *front* da agenda pública. O sucesso eleitoral da campanha surpreendeu a todos. Além do apoio de várias grandes figuras políticas, uma massa de jovens progressistas que buscavam alternativas ao Partido dos Trabalhadores apoiou Marina Silva. A candidata também

<sup>13</sup> Fontes: <<http://amazon.org.br/imprensa/nota-publica-contr-o-desmonte-da-politica-ambiental-brasileira/>> e <<http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2905>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

recebeu apoio de evangélicos protestantes por conta de seu comprometimento religioso. Ao final do primeiro turno do processo eleitoral, a candidata conquistou um vantajoso terceiro lugar na disputa presidencial.

Na sequência das eleições de 2010, o grupo em torno de Marina começou a sentir que tinha pouco espaço no Partido Verde para a atualização de ideais e de prática política que os seus novos membros procuravam trazer para a legenda. Com isso, eles saíram do PV, junto com Marina, e formaram o Movimento por uma Nova Política. Em seus princípios, o movimento afirmava ser uma experiência de um novo modo de fazer política: horizontal, participativo, democrático, em rede. Em janeiro de 2013, em encontro com apoiadores, Marina defendeu que o movimento já estava pronto para virar um novo partido político com o objetivo de "criar uma nova cultura política" no país<sup>14</sup>.

Em 16 de fevereiro de 2013, foi lançada a Rede Sustentabilidade. A Rede se defrontava com o grande desafio de conseguir recolher cerca de 500 mil assinaturas até setembro do mesmo ano, para se oficializar como partido apto a participar das eleições de 2014. Seus militantes registraram em torno de 800 mil assinaturas válidas, mas boa parte não foi reconhecida pelos cartórios eleitorais, e o Tribunal Superior Eleitoral lhe negou o registro partidário. Na sequência do parecer negativo, Marina e alguns do seu grupo de apoio (um número bem menor do que aquele que se filiou ao PV) se filiaram ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) para apoiar a candidatura de Eduardo Campos, candidato a presidente da República pelo PSB, que confirmou, em 14 de abril de 2014, o nome de Marina Silva como sua vice. Os ambientalistas, que há dez anos haviam participado do governo petista, na segunda metade do governo Dilma, estabeleceram-se não somente como críticos, mas como membros ativos da oposição eleitoral.

### **As trajetórias profissionais e políticas dos nomeados**

Atualmente, no serviço público, há o registro de mais de 2 milhões de servidores federais que assumiram seus cargos por meio de concursos públicos<sup>15</sup>. Quando Marina Silva chefiou o MMA, em 2003, o órgão tinha poucos servidores públicos. A maioria da equipe ministerial era composta por consultores contratados por meio de organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esses consultores eram relativamente bem pagos comparados a muitos servidores, mas não tinham estabilidade nem direitos trabalhistas.

<sup>14</sup> Fonte: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,movimento-esta-preparado-para- virar-partido-diz-marina,987534,0.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2014

<sup>15</sup> Boletim Estatístico de Pessoal (2013).

Lula, ao assumir o governo, por recomendação do Ministério Público da União, comprometeu-se a acabar com esse tipo de contrato considerado precário e realizou vários concursos públicos para fortalecer a burocracia estatal. Marina Silva aproveitou essa oportunidade para consolidar a carreira de especialista em meio ambiente, criando, ao longo dos cinco anos de sua gestão, 1.474 novas vagas no Ministério do Meio Ambiente e em suas autarquias, as quais foram preenchidas por meio de concursos públicos. De 2003 a 2013 foram criadas, ao todo, 2.258 novas vagas para a carreira de analista ambiental<sup>16</sup>.

Nossos dados, contudo, focam num conjunto diferente de cargos públicos, os cargos de confiança ou os formalmente intitulados cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Existem no governo federal brasileiro em torno de 22 mil cargos de confiança, classificados em seis níveis. O nível 6 corresponde ao segundo escalão de empregados, são os secretários que se encontram logo abaixo dos ministros. O nível 5 corresponde ao cargo de diretor de departamento das secretarias, e os cargos de nível 4 são preenchidos por coordenadores gerais e gerentes de projetos e programas. De acordo com Praça, Freitas e Hoepers (2012, p. 145), o governo federal tem 5.467 nomeados no nível 4, 5 e 6, e mais de 17.114 trabalhadores nos níveis de 1 a 3, que são cargos mais administrativos.

Desde 2005, foi estabelecido pelo Decreto nº 5.497, publicado pelo governo federal, que 75% dos nomeados a cargos DAS de 1 a 3 e 50% dos nomeados a DAS 4 devem ser servidores públicos, uma decisão que reduziu drasticamente a possibilidade de patronagem para esses níveis mais baixos de nomeação. Os níveis 5 e 6 dos cargos DAS são de livre nomeação, não precisam ser preenchidos por servidores públicos, apesar de muitos dos que assumem esses cargos serem servidores de carreira do Estado (Praça, Freitas e Hoepers, 2012, p. 145)<sup>17</sup>. A base de dados com que trabalhamos inclui 147 pessoas, 110 que foram nomeadas apenas para cargos DAS 5, 30 pessoas que foram nomeadas apenas para DAS 6 e sete pessoas que foram nomeadas para cada um dos dois cargos, de 2003 a 2013, nos 11 anos de gestão petista no governo federal. Devemos notar que não se trata de uma amostra probabilística, e, sim, de um censo, já que coletamos dados sobre todos os indivíduos com cargos DAS 5 ou 6 nomeados para o MMA ao longo desse período.

A Tabela 1 reúne os principais dados coletados para a população pesquisada como um todo e para os nomeados de cada gestão ministerial desde que o PT assumiu

---

<sup>16</sup> De 1995 a 2002, nenhum concurso público foi realizado para ingresso de novos servidores públicos no Ministério do Meio Ambiente nem em suas autarquias. A carreira de especialista em meio ambiente foi criada em 2002 e os concursos para analista ambiental, cargo de nível superior dessa carreira, começaram a acontecer a partir da gestão petista. Cf. Boletim Estatístico de Pessoal (2011, 2012 e 2013).

<sup>17</sup> De acordo com Boletim Estatístico de Pessoal (2013), disponibilizado pelo governo federal, em dezembro de 2013 havia 1.302 cargos de DAS 5 e 6 sendo ocupados. Entretanto, o Boletim não especifica quantos desses ocupantes eram servidores públicos.

a presidência. Ao analisar os dados de forma global, na última coluna da Tabela 1, salta aos olhos a baixa presença de pessoas filiadas ao PT em um ministério que foi comandado por esse partido durante os seus 11 anos de gestão: 20% (29 pessoas)<sup>18</sup>. O número de pessoas nomeadas que tiveram experiência de trabalho em ONG ambientalista antes de assumir cargos no MMA era um pouco maior do que o número de petistas, 22% (32 pessoas). Também detectamos 12 pessoas (8%) com relações próximas de militância ou assessoria a movimentos sociais. Como alguns dos que trabalharam em ONG também tinham experiências como militantes de movimentos sociais (sem vínculo empregatício), chegamos a um total de 40 pessoas ou 27% do total com experiências de trabalho ou de militância em movimentos sociais ou organizações da sociedade civil.

Há pouca sobreposição entre esse grupo e os petistas: somente 11 das 40 pessoas com experiência em ONGs ou movimentos sociais eram filiadas ao PT na época de suas nomeações. Se entendermos contratações de petistas e pessoas conectadas a movimentos sociais como duas formas de privilegiar aliados políticos, surpreende o fato de que, no MMA, parece ter havido maior espaço para movimentos sociais (entendidos de forma ampla) do que para pessoas do mesmo partido dos ministros e dos presidentes.

Nenhuma das categorias mais "políticas" chega ao tamanho do grupo de pessoas recrutadas de dentro da máquina pública federal. Quase a metade dos nomeados (46%) eram servidores públicos no momento da primeira nomeação, sem incluir 11 pessoas que eram professores concursados em universidades federais. Outras 24% tinham experiência de trabalho no governo federal, mas não eram servidores públicos federais. A maioria desse segundo grupo havia trabalhado no governo federal em outros cargos comissionados, provavelmente de níveis mais baixos. Muitos (37%) tinham experiência de militância ou trabalho em movimentos sociais e 31% eram petistas.

Os servidores públicos contratados para cargos de alto escalão no MMA apresentam características diferentes daqueles vindos da sociedade civil. São pessoas com pouca experiência de atuação política: apenas 11% eram filiadas ao PT e 12% traziam experiência de trabalho ou militância em ONGs ou movimentos sociais. Portanto, o recrutamento dessas pessoas pode ser interpretado como sinal de uma política de nomeação "técnica" e não de patronagem. Outros dados sugerem uma preferência por nomeados bem qualificados em todas as gestões: 26% de todos os nomeados têm doutorado e 18% têm mestrado acadêmico (sem incluir cursos de especialização ou pós-graduação *lato sensu*).

---

<sup>18</sup> Essa porcentagem é consistente com os dados de D'Araújo (2009), que realizou pesquisa com 302 atores com DAS 5 ou 6, no primeiro governo Lula, e 417, no segundo. Aproximadamente 20% declararam ser filiados ao PT. O número de 29 pessoas filiadas ao PT é baixo se comparado ao total das 147 trajetórias pesquisadas para o Ministério do Meio Ambiente.



Ao longo de mais de dez anos, o MMA nomeou para os cargos politicamente estratégicos apenas oito pessoas que já haviam ocupado cargos eleitorais, como o de deputado federal ou estadual. Em resumo, há vários indicadores de que a tomada de decisão sobre nomeações no ministério privilegiou mais a escolha de pessoas com experiência e qualificação técnica do que a de pessoas com biografias mais politizadas, em partidos políticos, nos movimentos sociais, ou mesmo em cargos eleitorais.

A Tabela 1 também possibilita verificar que esse quadro mudou ao longo do tempo. Praticamente todas as categorias estudadas, com exceção dos servidores públicos e das pessoas com pós-graduação, perderam espaço ao longo do tempo. A diminuição da parcela de nomeados com trajetórias em ONGs e em movimentos sociais (que trabalharam em ONG ou assessoraram organização social) foi expressiva: esse grupo representava 39% dos nomeados na gestão de Marina Silva e foi reduzido para apenas 24% na gestão de Izabella Teixeira.

Contudo, as outras categorias estudadas também diminuíram: o número de petistas passou de 22% dos nomeados durante a gestão Marina para 17% na gestão Izabella; a parcela que havia trabalhado no governo federal, mas que não era servidor, foi de 28% para 15%; a porcentagem com experiência em órgãos municipais e estaduais diminuiu de 34% para 20%; o montante que já havia trabalhado como professor universitário foi de 27% para 17%; e o total com experiência de trabalho em consultoria foi de 21% para 13%. Isto é, a comparação entre as administrações sugere uma mudança de preferência cada vez maior em favor de pessoas com credenciais técnicas e acadêmicas e por pessoas que pertencem aos quadros permanentes do governo federal, em detrimento de pessoas recrutadas em organizações externas<sup>19</sup>:

---

<sup>19</sup> Os resultados verificados a partir da análise das trajetórias dos ocupantes de cargos DAS 5 e 6 no MMA encontram o que D'Araújo (2009) observou sobre o perfil desses dirigentes no total da administração pública durante a primeira e a segunda gestão do governo Lula: são, na maioria, servidores públicos; possuem alto nível de formação educacional e expressiva ligação com o PT, com sindicatos, movimentos sociais e organizações de gestão local.

**Tabela 1**  
**Experiências profissionais e políticas dos nomeados**  
**a DAS 5 e 6 no MMA por gestão**

Experiências		Gestão Marina Silva (2003-2007)		Gestão Carlos Minc (2008-2010)		Gestão Izabella Teixeira (2011-2013)		Totais (2003 a 2013)	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>No partido</b>	Filiado ao PT	15	22	15	21	13	17	<b>29</b>	<b>20</b>
<b>Nos movimentos sociais</b>	Trabalhou em ONG	18	27	16	22	16	21	<b>32</b>	<b>22</b>
	Assessorou organização social	11	16	7	10	5	7	<b>12</b>	<b>8</b>
	Trabalhou em ONG ou assessorou organização social	26	39	20	27	18	24	<b>40</b>	<b>27</b>
<b>No Estado</b>	Era servidor público federal*	23	34	33	45	48	64	<b>67</b>	<b>46</b>
	Trabalhou em órgão federal sem ser servidor público federal*	19	28	21	29	11	15	<b>35</b>	<b>24</b>
	Trabalhou em órgão municipal ou estadual	23	34	20	27	15	20	<b>41</b>	<b>28</b>
	Teve cargo eleitoral	4	6	6	8	3	4	<b>8</b>	<b>5</b>
<b>Em outros lugares</b>	Trabalhou como professor universitário	18	27	18	25	13	17	<b>32</b>	<b>22</b>
	Fez doutorado ou mestrado acadêmico	30	45	31	42	38	51	<b>65</b>	<b>44</b>
	Foi consultor	14	21	12	16	10	13	<b>27</b>	<b>18</b>
<b>Número total de nomeados</b>		<b>67</b>	<b>100</b>	<b>73</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	<b>147</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa coordenada pelas autoras a partir de base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e consulta ao *Diário Oficial da União*.

\*Não inclui professores universitários.

A pesquisa qualitativa realizada ajuda a interpretar essas variações. Sabemos que, quando Marina Silva assumiu o ministério, ela levou consigo um conjunto de atores que antes trabalhavam em ONGs. Uma ONG específica, o Instituto Socioambiental (ISA), teve um papel de destaque na escolha de um dos seus militantes, João Paulo Capobianco, para o cargo de secretário de Biodiversidade e Florestas. Entrevistados do ISA nos explicaram que Capobianco foi escolhido pelos membros do próprio instituto. Sabia-se que a ministra procuraria a entidade, que concluiu que Capobianco seria o mais bem cotado para assumir um cargo governamental. Além de sua experiência gestora, o grupo entendia que ele tinha capacidade técnica destacada para conduzir uma das principais agendas ambientais que o governo e um grupo de ambientalistas vinham desenvolvendo conjuntamente, a de biodiversidade e florestas.

Segundo entrevistados, o objetivo não era apenas entrar no governo, mas fazer avançar os projetos específicos que esse grupo de ambientalistas socioambientais priorizava. Ao longo do período em que Marina foi ministra, Capobianco ganhou importância cada vez maior no ministério. A Secretaria de Biodiversidade e Florestas se tornou a mais poderosa do ministério no primeiro governo do PT. No início da segunda gestão, Capobianco se tornou o secretário executivo do ministério.

Vários outros secretários nomeados no início da gestão de Marina eram pessoas oriundas da sociedade civil: Marijane Lisboa, ativista do Greenpeace, foi nomeada secretária de Qualidade Ambiental; Mary Alegretti, com fortes conexões com o movimento dos seringueiros, continuou responsável pela Secretaria de Coordenação de Assuntos da Amazônia, tarefa que executava desde o governo anterior, de 1999 a 2002. Essas duas pessoas ficaram pouco tempo no governo petista. Mary Alegretti foi substituída por Muriel Saragoussi, que antes da administração de Marina havia trabalhado na ONG Fundação Vitória Amazônica. Marijane Lisboa foi substituída por Victor Zular Aveibil, funcionário de um instituto privado de pesquisa que também havia sido secretário de Meio Ambiente em município do estado do Rio de Janeiro.

Outros secretários nomeados por Marina eram militantes do PT na área ambiental. Gilney Vianna, deputado federal que militava em prol de questões ambientais, foi nomeado chefe da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS). João Bosco Senra, um engenheiro que havia chefiado o órgão de gestão de água do estado de Minas Gerais, tornou-se secretário de Recursos Hídricos no MMA. Claudio Langone, que havia administrado o órgão ambiental do governo do Rio Grande do Sul, foi o primeiro secretário executivo de Marina. Em suma, todos os secretários nomeados no início da administração de Marina Silva ou tinham trajetória profissional de ativismo em ONGs ou assumiram cargos políticos anteriormente associados ao PT.

Ao assumir o ministério em 2008, Minc acabou substituindo a maioria daqueles que foram nomeados por Marina Silva aos cargos DAS 6 e 5. Apenas dois secretários que participaram da segunda gestão da ex-ministra permaneceram: a secretária de Biodiversidade e Florestas, Maria Cecília Wey de Brito, e o secretário de Desenvolvimento Sustentável, Egon Krakhecke. Brito assumiu o lugar de Capobianco na SBF quando ele se tornou secretário executivo do ministério em 2007. Ela trabalhou anteriormente no governo do estado de São Paulo. Krakhecke substituiu Gilney Viana, em 2007, e, tal como seu predecessor, era vinculado ao Partido dos Trabalhadores. Ele foi vice-governador pelo partido no estado do Mato Grosso do Sul.

Para a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, criada em 2007, Minc nomeou Suzana Kahn Ribeiro, engenheira mecânica e professora universitária. Vicente Guillo, servidor da CPFL, empresa de energia no estado de São Paulo, foi nomeado para chefiar a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Ele foi secretário de Desenvolvimento Urbano em Campinas, São Paulo. Minc nomeou

Izabella Teixeira, servidora do Ibama, como sua secretária executiva. A única pessoa nomeada para assumir um cargo DAS 6 e que vinha de experiência profissional em ONG foi Samyra Crespo, que coordenou a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania. Ela era vinculada ao Instituto de Estudos Religiosos (Iser), situado no Rio de Janeiro, mas Crespo também era servidora pública licenciada do Ministério da Ciência e Tecnologia. Em uma visão geral, a Tabela 1 registra um crescimento da parcela de servidores públicos e uma ligeira diminuição da porcentagem de pessoas com experiência em órgãos municipais e estaduais, bem como em ONGs e movimentos. Outras categorias se mantiveram estáveis na administração de Minc: a parcela de petistas, de professores universitários, de pessoas com pós-graduação é quase idêntica à da gestão anterior, mesmo quando, em muitos casos, as pessoas eram outras.

A administração de Teixeira mostra mudanças ainda mais fortes do que aquelas já iniciadas por Minc. Tal como na gestão de seu antecessor, a única secretária com experiência em ONG era Samyra Crespo, que permaneceu no mesmo cargo. Para a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, Teixeira nomeou Nabil Bonduki, provavelmente o único secretário com conexões mais próximas com movimentos sociais, especialmente o movimento urbano e ambiental do estado de São Paulo. Ele é professor universitário e também guarda fortes laços com o PT. Bráulio Dias, professor universitário, com perfil mais técnico, assumiu a SBF. Para a SDS, foi nomeado Roberto Vizentin, que assessorou Gilney Viana em suas atividades políticas no Mato Grosso e também quando foi deputado federal. Tanto Vizentin quanto Dias foram nomeados a cargos diferentes no MMA desde 2003. Eduardo Assad, outro professor universitário e pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), assumiu a Secretaria de Mudanças Climáticas.

Teixeira nomeou para sua equipe ministerial um número ainda maior de servidores públicos: 64% de todos os nomeados na sua gestão. Embora o número de pessoas que haviam trabalhado como professor universitário tenha diminuído o número de pessoas com pós-graduação acadêmica aumentou. Dos 48 servidores públicos nomeados para DAS 5 ou 6 na gestão de Izabella Teixeira, 30% tinham doutorado e 21%, mestrado acadêmico.

Na mesma gestão, a parcela de petistas baixou para apenas 17% dos nomeados. A parcela de pessoas ligadas a ONGs e movimentos sociais baixou para 21%. A mudança se exacerba durante a gestão de Izabella Teixeira: se em 2011 a ministra nomeou 14 pessoas com experiência de trabalho ou militância em ONGs ou movimentos sociais, em 2013, somente 8 delas sobravam em cargos de alto escalão. Para alguns entrevistados, a candidatura de Marina Silva influenciava as nomeações e exonerações. Alguns deixaram o ministério voluntariamente para trabalhar para a candidatura dela. Outros não eram diretamente envolvidos na criação do novo partido

que Marina liderava, porém reclamavam que o clima era cada vez mais hostil para quem era associado aos movimentos ambientalistas.

Como a mudança nas relações entre ambientalistas e o governo do PT influenciou as nomeações políticas apresentadas nesta seção e em que medida podemos atribuir as mudanças no padrão de nomeações aos crescentes conflitos políticos entre o grupo de ONGs que apoiavam Marina e o governo Dilma? Pela análise quantitativa das biografias das pessoas nomeadas para cargos de confiança de alto escalão do Ministério do Meio Ambiente, torna-se difícil atribuir as variações das nomeações apenas a conflitos políticos entre movimentos sociais e o governo.

### **A transformação da relação entre Estado e sociedade civil na era petista**

A análise dos dados quantitativos sobre o governo sugere que atribuir a mudança no perfil das nomeações à polarização política entre os ambientalistas que apoiaram Marina Silva e a cúpula do governo do PT é uma explicação apenas parcialmente correta. Observa-se que o acirramento do conflito entre Marina Silva e o governo resultou na saída de diversos atores do MMA que tinham laços com movimentos sociais e com a sociedade civil. No entanto, a mudança no perfil das nomeações vai além do papel do grupo de ONGs que participaram do ministério na época da Marina. Ao longo do período analisado, todas as categorias de atores, exceto servidores públicos federais, perderam peso: pessoas que vieram de governos estaduais e municipais, professores universitários e consultores também perderam espaço no ministério. Até a parcela de nomeados com filiação ao PT diminuiu. Como podemos entender essa mudança no perfil dos nomeados no Ministério do Meio Ambiente?

Primeiramente é importante lembrar que em nenhum momento ao longo do período analisado predominaram nomeações que poderíamos identificar com "patronagem" no sentido de terem como função única a garantia de apoios políticos: nem os filiados ao partido dos ministros (e dos presidentes) foram privilegiados nas contratações. Petistas representaram pouco mais do que um quinto dos nomeados nas gestões de Marina Silva e Carlos Minc e um pouco menos na gestão de Izabella Teixeira.

Será que a patronagem no MMA ocorreu através da nomeação de pessoas ligadas a movimentos sociais? Nesse sentido, um possível argumento para compreender as nomeações feitas por Marina Silva seria o fato de ela ter levado para dentro do ministério pessoas de confiança política tanto do partido quanto das ONGs, o que Scherlis (2009) chamaria de patronagem por relações pessoais. A nossa interpretação dos dados, no entanto, sugere que a maior presença de pessoas ligadas aos movimentos durante a gestão de Marina se devia em grande parte à necessidade da ministra de recrutar recursos humanos capacitados. Vários entrevistados sugeriram que a ida de ativistas para cargos governamentais não se devia apenas a relações pessoais

ou políticas, ou à tentativa da ministra de se cercar de pessoas "de confiança", embora isso também possa ter acontecido. Uma outra razão que pode justificar o fato de ter sido chamado um grande número de profissionais de ONGs para assumir cargos de confiança no MMA era para possibilitar ao ministério o acesso de uma expertise técnica, que naquele momento era mais forte na sociedade civil do que no próprio Estado.

O MMA, conforme dito anteriormente, tinha pouquíssimos funcionários concursados no início do governo Lula. O ministério era frágil em termos técnicos e dependia de contratos e convênios com entidades externas, especialmente com organizações não governamentais, para realizar atividades diversas. Mesmo antes de 2003, o MMA mantinha as portas abertas para ONGs ambientalistas em grande parte para poder aproveitar a capacidade técnica que algumas daquelas organizações haviam desenvolvido ao longo da década anterior.

Durante a década de 2000, esses trabalhadores foram paulatinamente substituídos por concursados. Foram criadas 2.258 novas vagas, fortalecendo, assim, a carreira de analista ambiental e, conseqüentemente, o MMA. Dessa forma, podemos dizer que se criou um *pool* de funcionários qualificados e permanentes na área ambiental que antes não existia. Isso não resultou automaticamente no incremento de nomeações de diretores e secretários oriundos daquele grupo. Diferente dos níveis mais baixos de nomeação, os cargos DAS 5 e DAS 6 não precisam ser obrigatoriamente assumidos por servidores públicos. Podemos, assim, entender que a crescente presença de servidores públicos entre os nomeados a cargos estratégicos reflete uma decisão política. Uma decisão que se tornou mais fácil com o crescimento do número de servidores públicos qualificados em matéria ambiental.

Nossa interpretação desse processo, baseada nas informações colhidas nas entrevistas, é que a intensificação das contratações de servidores públicos reflete não somente o fato de um esfriamento das relações entre o governo e o movimento ambientalista, mas também uma diminuição da dependência do governo federal em relação às ONGs para alcançar expertise técnica. Se antes as ONGs serviam como fonte de capacidade, hoje o governo encontra essa capacidade no interior do seu corpo burocrático.

O Ministério do Meio Ambiente se tornou mais insulado, não somente perante a sociedade civil, mas também em relação a todos os atores externos que antes participavam de cargos de alto escalão. Esse insulamento certamente reflete as preferências políticas da ministra Izabella Teixeira – conhecida como "tecnocrata" – e da própria presidente da República. Mas isso somente foi possível porque o governo petista investiu na criação de um corpo burocrático concursado.

Esse resultado nos parece importante não somente para compreender a política ambiental, mas como evidência de que pode ter ocorrido mudanças profundas na relação entre o governo petista e a sociedade civil nos últimos 11 anos, pelo menos na

medida em que o Ministério do Meio Ambiente seja representativo do governo como um todo (e estamos conscientes de que é um caso com algumas singularidades). Se analistas como Ribeiro (2008) argumentaram que, antes de assumir o poder federal, o PT passou por um processo de aproximação do Estado e de distanciamento da sociedade civil, os anos como partido no governo parecem ter intensificado esse processo. Se, por um lado, esse processo contraria acusações de que o governo petista é capturado por interesses econômicos e sociais, por outro, sugere que os movimentos sociais que lutam por justiça social e ambiental hoje têm menos influência no governo federal.

Em resumo, os dados analisados neste artigo chamam a atenção para uma possível transformação do "modo petista de governar" que se sustenta em mudanças no próprio Estado. O governo petista pôde se distanciar dos movimentos sociais e de outros atores da sociedade justamente porque ao longo dos últimos anos se construiu uma base de apoio técnico no interior do próprio governo federal. Se antes precisava dos movimentos sociais não somente para apoio político, mas também como fontes de ideias e capacidades, hoje o PT construiu outra fonte de apoio técnico. Esse processo tende a se acentuar, pelo menos enquanto o partido mantiver o controle da presidência da República.

*Rebecca Neaera Abers* - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. E-mail: <rebecca.abers@gmail.com>.

*Marília Silva de Oliveira* - Doutoranda no Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. E-mail: <mariliasoliveira@gmail.com>.

### Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, n° 2, p. 325-357, abr.-jun. 2014.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 13, n° 28, p. 52-84, set.-dez. 2011.

ABERS, R., et al. Civil society participation in the pilot program to conserve the Brazilian rain forest. Manuscrito não publicado, Brasília, 2000.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. "Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 4, n° 70, p. 151-167, nov. 2007.

AMARAL, O. "Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade". *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, n° 1, p. 1-44, jun. 2011.

- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. "State capacity and bureaucratic autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil". In: *Princeton-Oxford State Building Workshop*, Oxford University, p. 1-31, May 2013.
- BRANFORD, S. Lidando com governos: o MST e as administrações de Cardoso e Lula. In: CARTER, M. (org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2009.
- BRASIL. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública, vol. 18, nº 212, Brasília: MP, 2013.
- CARDOSO JR., J. C. *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.
- CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: LOUREIRO, M. R. G.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. P. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- D'ARAÚJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009
- D'ARAÚJO, M. C. (org.). *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.
- DE WINTER, L. "Sixty years of party patronage in the Belgian partitocracy: quantitative and qualitative transformations". In: *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Nicosia, 25-30, April 2006.
- DOWBOR, M. "Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)". Tese de Doutorado em Ciência Política. 295p. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH-USP, São Paulo, 2012.
- DRUMMOND, J.; BARROS-PLATIAU, A. F. "Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview". *Law and Policy*, Denver, vol. 28, nº 1, p. 83-108, January 2006.
- FELTRAN, G. S. Descolamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FIGUEIREDO, A. Executivo e burocracia. In: LESSA, R. (org.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010.
- FRANCO, J. L. A. "Proteção à natureza e identidade nacional: 1930–1940". Tese de Doutorado em História. Instituto de Ciências Humanas, IH/UnB, Brasília, 2002.
- GEDDES, B. "Building 'state' autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics*, New York, vol. 22, nº 2, p. 217-235, January 1990.
- GENRO, L.; ROBAINA, R. *A falência do PT e a atualidade da luta socialista*. Porto Alegre: L&PM, 2006.
- HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. *Greening Brazil: environmental activism in State and society*. Durham/London: Duke University Press, 2007.
- IPEA. "Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)". *Relatório de Pesquisa*. Brasília: Ipea, 2011.



KATZ, R. S.; MAIR, P. "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization". *American Review of Politics*, Arkansas, vol. 14, n° 4, p. 593-617, 1993.

\_\_\_\_\_. "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, Ohio, vol. 1, n° 1, p. 5-28, January 1995.

KECK, M. E. *The Workers' Party and democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders*. New York: Cornell University Press, 1998.

LAMEIRÃO, C. R. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. In: CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. R. C. (orgs.). *Gestão pública e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2011.

LISBOA, M. V. Balanço da política ambiental do governo Lula: grandes e duradouros impactos. In: PAULA, M. (org.). *Nunca antes na história desse país...? Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2011.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, K.; BUGARIN, M. "Partidos, facções e a ocupação de cargos de confiança no Executivo federal (1999-2011)". In: *Anais do Encontro Anual da Anpocs*, 37. Caxambu, Anpocs, p. 1-27, 2013.

LOSEKANN, C. "A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, IFCH/UFRS, Porto Alegre, 2009.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, L. F.; PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, L. F.; PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

OLIVEIRA, A. L. N. "Ação coletiva na redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira entre 2005 e 2010". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Instituto de Ciência Política, UnB, Brasília. 2012.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. "Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010". *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg, vol. 3, n° 2, p. 141-72, 2011.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. "A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro: 2010-2011". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n° 94, p. 91-107, nov. 2012.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. "The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime". *Political Research Quarterly*, Utah, vol. 64, n° 2, p. 323-34, March 2011

RIBEIRO, P. J. F. "Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005". Tese de Doutorado em Ciência Política. Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos, 2008.

RIBEIRO, P. J. F. "An amphibian party? Organization, change and adaptation in the Brazilian Worker's Party, 1980-2012". *Journal of Latin American Studies [online]*, vol. 46, p. 87-119, 2014. Doi: 10,1017/S0022216X13001831. Acessado em: 3 dez. 2014.

RICH, J. A. J. "Grassroots bureaucracy: intergovernmental relations and popular mobilization in Brazil's AIDS policy sector". *Latin American Politics and Society*, Miami, vol. 55, n° 2, p. 1-25, Summer 2013.

SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SCHERLIS, G. "Political appointments and party patronage in Argentina: building parties as governmental networks". In: *Anais 21° Congresso Mundial de Ciência Política*, Santiago, Chile, p. 1-25, 2009.

SERAFIM, L. "Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, IFCH/Unicamp, Campinas, 2013.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. "A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interseção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul". *Sociologias*, vol. 13, n° 28, p. 86-125, 2011.

TATAGIBA, L. Relaciones entre movimientos sociales e instituciones políticas: el caso del movimiento de vivienda. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.). *São Paulo miradas cruzadas: sociedad, política y cultura*. Quito: Olacchi, 2011.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. "Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo". *Opinião Pública [online]*, vol. 18, n° 2, p. 399-426, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762012000200007&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762012000200007&script=sci_abstract)> Acesso em: 5 jun. 2014.

VIOLA, E.; LEIS, H. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.; VIEIRA, P. (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp, 1992.

VIOLA, E.; VIEIRA, P. "Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 26, n° 4, p. 81-104, out.-dez., 1992.

## Resumo

*Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos*

Neste artigo, exploramos mudanças na relação entre movimentos sociais e o governo do Partido dos Trabalhadores pela lente da política de nomeações de cargos de alto escalão no Ministério do Meio Ambiente (MMA) entre 2003 e 2013. Ao analisar as biografias profissionais e políticas de 147 nomeados, identificamos uma diminuição, ao longo do período, de nomeações de atores originários de movimentos sociais, acompanhada por um crescimento de nomeações de servidores públicos. Sugerimos que essa mudança não é somente resultado de transformações das preferências políticas do governo petista. Resulta também de um aumento no número absoluto de funcionários concursados, o que tornou o governo menos dependente, do que era no passado, das capacidades técnicas e políticas presentes na sociedade civil.

*Palavras-chave:* movimento ambientalista; nomeação de cargos públicos; trajetórias profissionais; Estado; Partido dos Trabalhadores

**Abstract**

*Political appointments in Ministry of Environment (2003-2013):  
interconnections among NGOs, parties and governments*

In this article, we explore the changing relationship between social movements and the Workers' Party government, by looking at appointments to upper echelon positions in the Ministry of the Environment between 2003 and 2013. Our examination of the professional and political biographies of 147 appointees demonstrates that over the period, fewer social movement actors and more public servants were nominated. We suggest that this change did not result only from transformations in the political preferences of the Workers' Party government. It also resulted from an increase in the absolute number of permanent employees, which made the government less dependent than in the past on the technical and political capacities of civil society actors.

*Keywords:* environmental movement; government appointments; professional trajectories; state; Workers' Party

Artigo submetido à publicação em setembro de 2014.

Versão final aprovada em março de 2015.

# Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras

---

Carlos Ranulfo Melo

---

## Introdução

Este artigo analisa a relação entre deputados e partidos em Assembleias Legislativas no Brasil e replica o modelo utilizado em estudo anterior (Melo, 2011) feito a partir de material empírico recolhido em 12 estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará, Pará, Tocantins, Goiás e Mato Grosso. A base de dados pertence ao projeto "Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação", conduzido por pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos do DCP/UFMG. Os dados cobrem duas legislaturas: as de 2007-2011 e 2011-2015. Na primeira legislatura foram entrevistados 513 deputados (82,3% de um universo de 624 legisladores). Na segunda o número de entrevistas foi de 439 (70,7% do universo)<sup>1</sup>.

O ponto de partida para a análise é a opinião dos legisladores entrevistados. O objetivo do artigo é explicar a variação encontrada quando se analisa o perfil, mais ou menos partidário, dos deputados. A primeira hipótese a ser verificada é a de que os deputados apresentarão perfil mais nitidamente partidário naqueles estados onde a competição eleitoral se mostrar mais estável. A estabilidade é avaliada com base nos resultados eleitorais para as Assembleias, as bancadas estaduais da Câmara dos Deputados e os governos, além de levar em conta o percentual de troca de partidos realizada no nível federal. A hipótese parte da noção de que os 27 subsistemas partidários brasileiros apresentam grande variação, tanto no que se refere aos partidos relevantes como no que tange ao padrão de interação estabelecido (quando existe) entre eles.

A segunda linha de explicação remete às características dos deputados eleitos. A partir dos dados recolhidos nos *surveys* foram testadas as hipóteses de que os deputados apresentarão perfil *mais* partidário quando: a) estiverem filiados a seus

---

<sup>1</sup> O autor agradece aos demais pesquisadores envolvidos no projeto – Fátima Anastasia, Magna Inácio, Mônica Mata Machado de Castro e Manoel Leonardo Santos – além das dezenas de estudantes de graduação e pós-graduação que auxiliaram no desenvolvimento da pesquisa. O projeto "Trajetórias" conta, desde 2007, com financiamento do CNPq e da Fapemig.

partidos há mais tempo; b) se perfilarem à esquerda; c) apresentarem menor tendência a um mandato de tipo particularista; d) se posicionarem de forma progressista relativamente a temas como redução da maioria penal, união civil de homossexuais, descriminalização de drogas, pena de morte, proibição do uso de armas e aborto; e) não pertencerem a uma igreja evangélica; f) não pertencerem a famílias com tradição política; e g) possuírem menor renda.

Este artigo contém quatro seções, além desta Introdução e da Conclusão. Na próxima seção, "Calculando o índice de partidarismo", depois de breve discussão acerca da relação entre deputados e partidos no Brasil, é apresentada a variável dependente do estudo, o índice de partidarismo, que permite classificar os deputados com base na importância conferida aos partidos políticos. O texto explica como se chegou ao índice e mostra sua variação. A terceira seção, "Estabilidade da competição eleitoral e sistemas partidários estaduais", é dedicada aos sistemas partidários nos estados estudados. A partir de um conjunto de indicadores chega-se a um índice que permite classificar os 12 subsistemas partidários de acordo com uma das dimensões da institucionalização – a estabilidade da competição eleitoral. Na seção seguinte, "Mudando o nível de análise: o que caracteriza os deputados partidários?", são apresentadas as hipóteses que buscam vincular determinadas características dos deputados à sua posição no índice de partidarismo. A quinta seção, "Testando as hipóteses", apresenta o modelo de regressão com o conjunto das variáveis independentes indicadas e discute os resultados.

### **Calculando o índice de partidarismo**

É comum que os partidos brasileiros sejam tratados como organizações frágeis, pouco coesos e altamente descentralizados, nos quais os políticos seriam dotados de ampla liberdade de ação e as seções estaduais e locais contariam com elevada autonomia decisória. As razões para tanto estariam na estrutura institucional adotada no país, em especial, a combinação do federalismo com o sistema eleitoral de lista aberta, que retiraria dos partidos, e principalmente das direções nacionais, a possibilidade de controle sobre decisões cruciais para as carreiras políticas individuais (Samuels, 1997; Mainwaring, 1991, 1999; Ames, 2001). Nesse sentido, o Brasil seria um caso em que proliferam os políticos "sem partido".

Tal diagnóstico, no entanto, corresponde apenas em parte à realidade. Sabe-se que os partidos brasileiros possuem controle sobre considerável volume de recursos de poder, o que remete a uma das condições básicas para a robustez de qualquer organização. No Legislativo nacional, os partidos situam-se em posição estratégica para o processamento das decisões legislativas, sejam aquelas que interessam ao poder Executivo ou as que estão na lista de prioridade dos deputados – quanto a este último

aspecto, a reformulação dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, realizada em 1989, concentrou recursos nas mãos dos líderes de bancada, concedendo-lhes poder de agenda e reduzindo a capacidade de barganha dos legisladores individualmente (Figueiredo e Limongi, 1999, 2002; Santos, 2003). Ainda que parcialmente, tal quadro repete-se nas Assembleias, onde na maioria das vezes a elaboração dos regimentos internos tomou como base o caso nacional. Os partidos controlam, ainda, o acesso às inserções no rádio e na TV – seja nos anos eleitorais ou entre as eleições – e os recursos do Fundo Partidário, que a partir de 1995 passaram a ser muito expressivos. Finalmente, desde 2007, com a decisão do TSE, os partidos têm a possibilidade de, se assim o desejarem, reivindicar o mandato daqueles que decidam abandonar a sigla pela qual foram eleitos.

Ademais, é preciso levar em conta que, no que se refere ao atual sistema partidário, são escassas as pesquisas que tomam os partidos como unidades de análise. Exceção feita ao PT, que por ser tratado como uma "anomalia" foi alvo de vários estudos (Meneguello, 1989; Keck, 1991; Samuels, 2004, 2008; Hunter, 2007, 2010; Ângelo e Villa, 2009; Amaral, 2010, 2011; Ribeiro, 2010; Singer, 2009, 2010; Venturi, 2010), os demais partidos apenas ocasionalmente foram analisados com alguma atenção pela literatura (Ferreira, 2002; Roma, 2002; Tarouco, 2002; Almeida, 2004; Ribeiro, 2011; Vieira, 2012). A falta de embasamento empírico faz com que pouco se saiba a respeito de como se realizam os jogos de poder partidários, até que ponto as lideranças controlam ou não a tomada de decisões e em que contextos os partidos assumem importância para a carreira de seus membros.

Mais recentemente, no entanto, alguns autores vêm analisando de forma comparada a estrutura organizacional dos principais partidos nacionais e têm chegado a conclusões que problematizam a noção de organizações nas quais as direções nacionais seriam atores dotados de poucos recursos diante do desejo de autonomia de seus membros individuais. Como mostra Ribeiro (2013), partidos como o PSDB e o DEM adotaram medidas no sentido de promover maiores graus de centralização e articulação interna de suas agremiações. Guarnieri (2011), por sua vez, mostra que a organização adotada pelos partidos incide sobre a decisão de lançar ou não candidatos a cargos majoritários nos estados e municípios.

Uma análise mais acurada indica que o Brasil comporta, e continuará comportando, um arranjo institucional ambivalente no que se refere à relação entre os deputados e seus partidos. De um lado, fortes incentivos à priorização das reputações pessoais ante as partidárias (Carey e Shugart, 1995) levam à adoção, por parte dos candidatos, de estratégias capazes de diferenciá-los dos demais competidores, inclusive os de seu partido, e, ao mesmo tempo, consolidar os seus laços com os eleitores. De outro, a percepção de que os partidos brasileiros de fato controlam recursos de monta

faz com que valha a pena investir na construção de uma reputação coletiva, independentemente da existência de orientações normativas a respeito do papel dos primeiros na democracia.

Dessa forma, trajetórias políticas nas quais as diversas legendas disponíveis no mercado eleitoral são utilizadas de forma contingente continuarão a conviver com aquelas para as quais o partido é a referência básica. E é justamente essa variação que se tenta explicar para o conjunto de estados selecionados. Para chegar a uma medida da maior ou menor inclinação partidária dos deputados, o seu grau de partidarismo, foram utilizadas seis questões presentes nos questionários aplicados nas assembleias, descritas a seguir:

1. Quanto à lista de candidatos para deputados e vereadores, qual o (a) sr(a). acredita ser o tipo mais adequado para o Brasil?
2. Na última eleição, qual foi o fator mais importante para conseguir apoio político-eleitoral de prefeitos e vereadores? E em segundo lugar?
3. Além dos recursos financeiros utilizados nas campanhas eleitorais, o apoio de pessoas, grupos ou organizações são fatores que também influenciam o resultado das urnas. Na opinião do (a) sr(a)., qual dos seguintes apoios foi o mais importante para a sua vitória na última eleição? E em segundo lugar?
4. Quando há um conflito entre os interesses dos eleitores de sua região e as posições de seu partido, como o (a) sr(a). costuma votar?
5. O tema da disciplina partidária dos deputados suscita tradicionalmente opiniões muito diversas. Com qual das afirmações a seguir o (a) sr(a). concorda mais?
6. Com a possibilidade de perda de mandato por mudança de partido pelo deputado, qual das alternativas o (a) sr(a). acha que deveria ser aplicada?

Para a elaboração do *índice de partidarismo*, as questões foram tratadas como variáveis *dummy* em que o valor (0) significava uma posição de caráter mais individualista e o valor (1) uma posição de caráter partidário. No questionário aplicado na legislatura 2007-2011, a pergunta sobre o tipo de lista oferecia três opções ao entrevistado: (a) aberta; (b) fechada; (c) outro tipo de lista. Os que assinalaram a última alternativa foram convidados a explicitar sua opção. Quando isso apontou no sentido de uma lista preordenada e flexível ou de uma lista fechada no contexto de um sistema eleitoral de tipo alemão, a resposta foi classificada como indicando comportamento mais partidário (1). No questionário aplicado na legislatura seguinte (2011-2015) as alternativas para a lista foram: (a) aberta; (b) preordenada e fechada; (c) preordenada e flexível. Nesse caso as opções (b) e (c) receberam (1). A segunda e a terceira questões ofereciam várias alternativas de resposta. Deputados que assinalaram "suas relações partidárias" na segunda e "o apoio do partido" na terceira tiveram sua

resposta classificada como (1)<sup>2</sup>. Na quarta questão, o cartão de resposta oferecia as opções "sempre com o partido" e "sempre de acordo com os interesses dos eleitores de sua região". Alternativas verbalizadas pelos entrevistados, e não mostradas no cartão de respostas, foram tratadas como *missing* na análise.

A quinta questão, sobre disciplina partidária, sofreu alteração nas alternativas de resposta entre uma rodada da pesquisa e outra. No questionário aplicado na primeira legislatura, o cartão de resposta exibia a alternativa "alguns temas devem estar sujeitos à disciplina partidária e outros não". Ainda que se solicitasse ao entrevistado a explicitação dos temas, a categorização das respostas mostrou-se difícil: em um grande número de casos o resultado era ambíguo e misturava, por exemplo, questões de consciência com interesses eleitorais. Como será possível perceber a seguir, essa alternativa não foi levada em conta na criação do índice. No questionário aplicado na legislatura 2011-2015, a alternativa foi retirada do cartão, de forma a induzir o entrevistado a escolher entre "permitir que o deputado vote de acordo com sua opinião" e "exigir disciplina". Respostas que remetiam ao tema em questão foram tratadas como *missing* e, portanto, não incorporadas à análise.

Finalmente, a sexta questão também sofreu alterações entre um momento e outro. A formulação aqui apresentada foi utilizada na segunda rodada da pesquisa. Por ocasião da primeira rodada solicitava-se ao entrevistado escolher entre permitir a troca de legenda (mantendo o mandato) ou coibi-la (sujeitando o migrante à perda da cadeira). Na legislatura 2011-2015, em função da decisão tomada pelo TSE sobre o tema e da discussão subsequente, foram apresentadas aos entrevistados as seguintes opções: (a) Voltar à ampla liberdade, que permitia a mudança de partido sem risco de perda de mandato; (b) Permitir a abertura de uma "janela" que cria uma única oportunidade para a mudança um ano antes do pleito; (c) Manter a decisão do TSE que abre a possibilidade de perda do mandato para o legislador que muda de partido. Para a elaboração do índice, as respostas (a) e (b) foram consideradas equivalentes à opção pela manutenção do mandato (apresentada na primeira rodada) e categorizadas como (0).

O índice foi construído somando as respostas dadas (0 ou 1) de cada deputado<sup>3</sup>. No entanto, foi preciso lidar com o fato de que 129 entrevistados (13,6% do total) declararam não ter recebido apoio de prefeitos ou vereadores em sua eleição (segunda

<sup>2</sup> No caso da segunda questão, as demais opções eram: (a) suas relações pessoais ou familiares com prefeitos e/ou vereadores; (b) a intermediação de lideranças locais; (c) a ocupação prévia do cargo de prefeito em um município importante; (d) a realização de obras na região, em outras ocasiões; (e) o seu apoio à campanha deles, quando eles foram candidatos. No caso da terceira questão, as demais opções eram: (a) o apoio de prefeitos de sua região; (b) o apoio de vereadores de sua região; (c) o apoio de outras lideranças de sua região; (d) o apoio de líderes empresariais; (e) o apoio da sua igreja; (f) o apoio de movimentos sociais e sindicais; (g) o apoio da sua família.

<sup>3</sup> Na construção do índice, cada questão teve o mesmo peso, uma vez que não havia justificativa para valorizar mais umas do que outras.



questão). Outros 146 entrevistados (15,6%), na quarta questão, disseram preferir abster-se, não comparecer à votação ou, ainda, que sua posição dependeria do assunto em questão. Finalmente, na quinta questão, 313 (32,9%) deputados entrevistados por ocasião do primeiro *survey* responderam que "alguns temas devem estar sujeitos à disciplina partidária e outros não". Em nenhum dos casos a resposta poderia ser considerada na elaboração do índice. Para evitar a perda de um grande número de casos, optou-se por fazer uma ponderação, generalizando o procedimento de modo a valer para todas as questões. Em outras palavras, na elaboração do índice foram considerados todos os casos em que os deputados responderam pelo menos cinco das seis questões acima relacionadas<sup>4</sup>. A soma obtida com as respostas foi dividida pelo total de questões respondidas. Dessa forma chegou-se à seguinte sequência de valores: 0,0; 0,17; 0,2; 0,33; 0,4; 0,5; 0,6; 0,67; 0,8; 0,83 e 1,0 (0,17 correspondendo a 1 ponto em seis questões; 0,2 correspondendo a 1 ponto em cinco, e assim sucessivamente). Para a utilização no modelo, os valores foram agrupados como segue: 0,0 = 0; 0,17 e 0,2 = 1; 0,33 e 0,4 = 2; 0,5; 0,6 e 0,67 = 3; 0,8; 0,83 e 1,0 = 4.

Ao fim e ao cabo, foi possível chegar a um índice de partidarismo com variação de 0 (perfil menos partidário) a 4 (perfil mais partidário). A Tabela 1 mostra a distribuição do índice em termos percentuais nos estados analisados, bem como o valor médio alcançado em cada um deles<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> O que ocorreu em 899 dos 952 casos contidos no banco de dados. Foram perdidos 53 casos.

<sup>5</sup> Para o cálculo do índice, as duas legislaturas foram tratadas como uma só integrando-se os bancos de dados, o que, de resto, fica evidente pelo número total de casos (899). Ao final, por ocasião da verificação das hipóteses, será possível perceber que a mudança de um período legislativo a outro não possui qualquer impacto sobre o grau de partidarismo encontrado.

**Tabela 1**  
**Distribuição de frequência (%) e valor médio**  
**do índice de partidatismo nos estados**

Estado	Valor do índice de partidatismo					Total (N)	Índice de partidatismo (M)
	0	1	2	3	4		
SC	6,1	13,6	22,7	31,8	25,8	66	2,6
RS	4,8	15,7	24,7	26,5	28,9	83	2,6
SP	16,1	17,9	16,1	28,6	21,4	112	2,2
PA	18,5	10,8	27,7	30,8	12,3	65	2,1
PE	18,1	22,2	22,2	22,2	15,3	72	1,9
BA	23,0	20,0	21,0	22,0	14,0	100	1,8
GO	20,3	35,6	15,3	25,4	3,4	59	1,6
CE	26,9	22,4	23,9	17,9	9,0	67	1,6
MG	24,8	27,4	23,9	15,9	8,0	113	1,5
RJ	36,0	15,7	18,0	25,8	4,5	89	1,4
MT	30,3	24,2	30,3	12,1	3,0	33	1,3
TO	30,0	32,5	20,0	15,0	2,5	40	1,2
Total (N)	186	187	194	211	121	899	1,9

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Projeto "Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação".

A variação do índice e o contraste entre os extremos da tabela são expressivos. Nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, 57,6% e 55,4% dos entrevistados estão classificados nas posições 3 e 4, respectivamente. Já nos estados de Mato Grosso e Tocantins as mesmas posições foram ocupadas por apenas 15,1% e 17,5% dos entrevistados. Em relação aos resultados obtidos por ocasião do estudo feito apenas com a legislatura 2007-2011 (Melo, 2011), as posições extremas se mantiveram inalteradas, o mesmo valendo para os estados que aparecem logo a seguir – São Paulo e Rio de Janeiro.

### **Estabilidade da competição eleitoral e sistemas partidários estaduais**

Em artigo recente, Luna e Altman (2011) defendem a ideia de que o conceito de institucionalização dos sistemas partidários seja tratado de forma bidimensional. Segundo os autores, não haveria razão para supor que os indicadores originalmente propostos por Mainwaring e Scully (1995) devam necessariamente "andar juntos". Isso abre a possibilidade de que um sistema partidário possa ser considerado "institucionalizado" em uma dimensão, aquela que remete à estabilidade da competição eleitoral, mas não em outra – a referente ao enraizamento dos partidos. E é com base na capacidade de desenvolver um padrão estável de competição política que aqui se pretende distinguir os sistemas partidários nos estados analisados.

A discussão pode ser iniciada lembrando que, graças à dinâmica estabelecida na competição pela presidência da República até 2014, o sistema partidário brasileiro tem evoluído de forma positiva. Nas duas últimas décadas, a interação entre os principais partidos brasileiros adquiriu um determinado padrão, tornando possível delinear, com clareza, a estratégia dos principais competidores. Por um lado, nem todos os partidos jogam em todas as arenas possíveis. Nem todos competem pela presidência da República e são poucos os competidores efetivos pelos governos estaduais – a maioria dos partidos simplesmente joga suas fichas na eleição de boas bancadas para o Congresso Nacional e Assembleias Legislativas. Por outro, entre 1994 e 2014, o sistema partidário nacional manteve-se estruturado em torno de dois polos, um capitaneado pelo PT e outro pelo PSDB. Entre os dois "pontos de amarração", passou a flutuar um terceiro conjunto de partidos que, valendo-se das bancadas eleitas para o Congresso, mantêm em comum a disposição e a possibilidade de aderir ao governo de plantão (Melo e Câmara, 2012; Melo, 2015).

No plano regional, contudo, a situação é diferente. Países nos quais as unidades subnacionais são dotadas de elevado nível de autonomia tendem a apresentar dinâmicas políticas regionalmente diferenciadas. No caso do atual período democrático brasileiro, tal tendência foi acentuada pelo fato de que – ao contrário do ocorrido durante a República de 1946 – desde o final dos anos 1980 o sistema partidário deixou de contar com partidos dotados de uma capilaridade que os possibilitasse apresentar-se como competidores *efetivos* em todo o território nacional. Com isso a diferenciação entre as dinâmicas políticas estaduais se acentuou, a depender da força das maiores legendas nacionais em cada contexto e da interação estabelecida entre elas.

Ao fim e ao cabo, o quadro encontrado nos estados é muito diferenciado, sendo possível encontrar: a) sistemas partidários que assumiram um padrão semelhante ao nacional, como seria o caso de São Paulo ou Minas Gerais; b) estados nos quais a competição *não* se estruturou em torno de PT e PSDB, como em Santa Catarina ou no Rio Grande do Sul; ou, ainda, c) situações em que sequer é possível delinear um padrão de interação entre os competidores e o que se observa é um quadro de partidos em constante estado de fluxo, mas não um sistema partidário: é o que ocorre, por exemplo, no Rio de Janeiro.

Para os objetivos deste artigo interessa distinguir os 12 estados analisados no que se refere ao grau de estabilidade da competição eleitoral, uma vez que se supõe haver uma relação entre essa variável e o perfil mais ou menos partidário revelado pelos deputados nas entrevistas realizadas. Nos estados onde os partidos estruturam de forma mais clara a competição, gerando ganhos de estabilidade, sua importância será mais destacada, se não para a escolha do eleitor (isso é algo que aqui não poderá ser verificado), certamente para a constituição das carreiras políticas, o que, presume-se, tenderá a impactar a maneira como um deputado valora a sigla à qual pertence.

Para classificar os sistemas partidários em função do grau de estabilidade na competição eleitoral foram definidos cinco indicadores. Tradicionalmente utilizado na discussão sobre institucionalização, o índice de volatilidade responde pelos três primeiros, com base nas eleições para as Assembleias Legislativas, a Câmara dos Deputados e os governos estaduais entre 1982 e 2010. Como é comum na literatura (Mainwaring e Torcal, 2005) em todos os casos foi utilizada a média para o período<sup>6</sup>. Como já ressaltado pela literatura (Melo, 2004; Rennó, Peres e Ricci, 2011; Bohn e Paiva, 2009), observa-se grande variação entre as unidades da Federação. O valor encontrado para a volatilidade nas eleições legislativas nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul é cerca de metade daquele verificado para os cinco primeiros estados na Tabela 2 – Mato Grosso, Rio de Janeiro, Pernambuco, Tocantins e Ceará. Por razões óbvias, os valores da volatilidade para o governo estadual são maiores para todos os casos, mas mesmo assim os dois estados do Sul, agora acompanhados por São Paulo, situam-se pelo menos a dez pontos de distância de outros cinco estados (Mato Grosso, Rio de Janeiro, Pernambuco, Tocantins e Pará).

O quarto indicador é o percentual de deputados eleitos para a Câmara que mudaram de partido entre 1982 e 2014 nos estados, considerando-se apenas os titulares. A suposição feita é a de que uma alta taxa de deputados migrantes aumenta a instabilidade dos resultados eleitorais, uma vez que o deputado que troca de partido leva parcela de seu eleitorado. Não é por outra razão que a incidência das migrações se encontra associada ao índice de volatilidade nos estados (Melo, 2004). Novamente Rio Grande do Sul e Santa Catarina<sup>7</sup> apresentam os menores índices em contraposição a Mato Grosso, Rio de Janeiro, Pernambuco e Tocantins.

A diferença em termos percentuais entre a votação, no primeiro turno, do governador eleito e de seu partido para a Assembleia Legislativa fornece o quinto indicador. O suposto aqui é que naqueles estados onde tais votações encontram-se mais próximas os partidos são referenciais mais fortes no momento da escolha eleitoral. Os valores apresentados referem-se à média para o período considerado. Novamente a diferença entre os extremos da tabela é significativa: a distância média entre as

---

<sup>6</sup> Este artigo foi elaborado e submetido ainda em 2014 e, portanto, sem que fosse possível incorporar os resultados desse último ano no cálculo da volatilidade. Seja como for, em um período longo como esse, diversos partidos surgiram, desapareceram, fundiram-se ou trocaram de nome. Nos casos em que os partidos disputaram a eleição pela primeira vez, a totalidade da votação obtida foi computada para efeito do cálculo da volatilidade. O mesmo raciocínio aplicou-se a partidos que de uma eleição a outra deixaram de concorrer. Partidos que trocaram de nome foram tratados como uma mesma legenda. Por fim, quando dois ou mais partidos se fundiram, a votação obtida separadamente foi comparada àquela conseguida após a fusão.

<sup>7</sup> Particularmente no último período considerado, a legislatura 2011-2015, o sistema partidário catarinense sofreu o impacto da criação do PSD e da desidratação do DEM. Ainda que em menor grau, a mesma observação vale para São Paulo.

votações para o governador e seu partido é de 17,2% em São Paulo, o estado com melhor desempenho no quesito, e de 36,9% no Mato Grosso ou em Pernambuco:

**Tabela 2**  
**Índice de estabilidade da competição eleitoral estadual**

Estado	Volatilidade			Migrantes (%)	Diferença de voto gov./partido	Índice de estabilidade
	Assembleia	Câmara	Governo estadual			
MT	36,1	33,0	67,2	42,2	36,9	2,85
RJ	34,0	33,1	58,1	32,3	30,8	3,12
PE	33,0	31,2	52,3	30,3	36,9	3,16
TO	29,0	41,0	37,0	41,7	29,4	3,22
CE	36,0	33,0	47,4	26,7	26,3	3,31
MG	30,8	28,4	43,9	25,2	33,6	3,38
BA	30,3	28,8	39,5	31,8	28,1	3,41
GO	30,9	30,8	42,6	20,0	24,1	3,52
PA	31,0	27,0	48,2	17,0	24,1	3,53
SP	20,6	23,7	33,1	22,5	17,2	3,83
SC	17,6	16,0	36,6	15,6	21,2	3,93
RS	17,7	17,9	34,2	6,8	21,5	4,02

**Fonte:** Elaboração própria com base nos sites do TSE e Câmara dos Deputados e em Melo (2004).

Como se pode perceber pela Tabela 2, os indicadores são fortemente correlacionados. Para qualquer par de indicadores a relação, medida pelo coeficiente de Pearson, é de no mínimo 0,606, significativo a 0,01. O passo seguinte foi estabelecer um índice que permitisse a comparação entre os estados no modelo a ser utilizado. Para tanto o procedimento foi simples: os valores obtidos em cada célula foram normalizados e somados, gerando valores de 0 a 5. Dessa forma, *quanto mais alto o resultado, mais instável seria a competição eleitoral no estado*. No entanto, para tornar o resultado mais intuitivo, optou-se por *fazer com que a valores mais altos correspondessem situações de maior estabilidade*. Para tanto, os valores anteriormente obtidos foram subtraídos de 5<sup>8</sup>. Em um extremo da tabela encontram-se os estados onde a competição eleitoral apresenta maior estabilidade: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Por outro lado, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Pernambuco possuem os cenários mais voláteis.

<sup>8</sup> Os valores obtidos com a soma dos indicadores normalizados haviam sido (de cima a baixo na tabela): 2,15; 1,88; 1,84; 1,78; 1,69; 1,62; 1,59; 1,48; 1,47; 1,17; 1,07 e 0,98. Os valores mostrados na última coluna da Tabela 2 correspondem ao resultado da subtração de cada um deles de 5.

### Mudando o nível de análise: o que caracteriza os deputados partidários?

Nesta seção serão apresentadas as hipóteses formuladas com o objetivo de discutir a relação entre determinadas características individuais dos legisladores entrevistados e seu grau de partidarismo. A primeira hipótese refere-se ao tempo de filiação. De acordo com Marengo dos Santos (2001), lealdades partidárias necessitam tempo para sedimentar. Na mesma linha, em trabalho sobre as migrações partidárias no Brasil, Melo (2004) mostrou que deputados com mais de oito anos de filiação a uma legenda possuíam quatro vezes menos chance de mudar de partido do que aqueles filiados a menos de quatro anos. O maior tempo de permanência do deputado em uma legenda indica a presença de incentivos, coletivos ou seletivos, preciosos para a carreira e conduz à valorização do *label* partidário. A hipótese, portanto, é de que deputados com maior tempo de filiação apresentem perfil mais partidário. Os dados sobre filiação foram obtidos diretamente com os deputados. Dos 952 deputados entrevistados, 7% haviam se filiado a seu partido na legislatura em curso por ocasião da pesquisa. Outros 23,5% estavam em seu partido desde a legislatura anterior. 17,9% e 10,7% haviam se filiado respectivamente há duas e três legislaturas. Finalmente, 38,8% dos entrevistados estavam em seu partido há quatro ou mais legislaturas<sup>9</sup>.

A segunda hipótese sustenta que deputados situados à esquerda apresentariam perfil mais partidário. Novamente, estudos sobre a migração partidária apontam nessa direção. Segundo Nicolau (1996) e Melo (2004), deputados vinculados a partidos de esquerda abandonam seus partidos com menos frequência que os demais, indicando maior apreço à sigla pela qual se elegeram. Por sua vez, Mainwaring (1999) destaca que apenas entre os deputados de esquerda no Brasil é majoritária a percepção de que os esforços partidários são mais importantes do que os individuais para o sucesso eleitoral. O achado é corroborado, como mostram Ames, Pereira e Rennó (2011), pelos dados coletados pela Pesquisa Legislativa Brasileira, coordenada por Power e Zucco (2011).

Para além das evidências empíricas, duas linhas de argumentação podem ser desenvolvidas na fundamentação da hipótese. Por um lado, é possível postular que partidos de esquerda são mais propensos a assumir características programáticas (Przeworski e Sprague, 1986), o que os leva a incrementar o grau de responsabilização política da liderança, a participação e a democracia internas (Strom, 1990). O resultado é o incentivo ao fortalecimento dos vínculos entre a organização e seus membros. Nos termos de Panebianco (1982), em partidos desse tipo os incentivos coletivos manteriam sua importância, ao contrário do que tenderia a ocorrer naqueles "puramente"

---

<sup>9</sup> Vinte deputados não souberam ou não quiseram responder à questão.

eleitorais, em que os incentivos seletivos seriam largamente dominantes, se não únicos<sup>10</sup>.

Por outro lado, o pertencimento aos partidos de esquerda também pode possibilitar um cálculo de ordem mais pragmática aos deputados e que remete à possibilidade de que os membros desses partidos se beneficiem do controle de recursos de campanha e de estratégias eleitorais coletivas desenvolvidas por suas organizações, como mostrou Samuels (1997) para o caso do PT. No Partido dos Trabalhadores, a ênfase conferida à legenda sempre reduziu os custos de campanha e possibilitou, em especial até 2002, a eleição de deputados com votação mais baixa do que a necessária nos demais partidos de porte médio e grande. O mesmo vale para o PC do B, que, ao centrar seus recursos em um número reduzido de candidatos, geralmente em coligação com o PT, potencializa as chances dos indicados. Os membros dos partidos de esquerda também podem contar com outro importante recurso eleitoral: os laços com os militantes oriundos dos movimentos sociais. Mesmo depois de moderar suas posições e abandonar muitas de suas bandeiras iniciais, o PT, de acordo com Amaral (2011), continua a manter vínculos com a sociedade civil. No mesmo sentido, Samuels e Zucco (2014, p. 4) argumentam que apenas o PT, dentre os maiores partidos brasileiros, fez da expansão de sua malha organizacional "part of a top-down strategy to engage organized civil society at the grass roots", ao passo que no PMDB e no PSDB a organização municipal serve apenas como instrumento para que os políticos locais formalizem suas candidaturas. Pode-se dizer, portanto, que para os políticos de esquerda a relação entre sucesso eleitoral e estrutura partidária tende a ser mais forte do que no caso dos que se perfilam ao centro e à direita.

Para a operacionalização da hipótese foi utilizada a questão que solicitava aos entrevistados a autolocalização em uma escala de 1 a 10, em que 1 representava a posição mais à esquerda. Como é comum em contextos de "direita envergonhada" (Power e Zucco, 2011), 70% dos entrevistados situaram-se entre as posições 1 e 5, com o percentual de respondentes tornando-se mais escasso na medida em que se caminha para a direita<sup>11</sup>.

A terceira hipótese aventada é de que deputados com tendência a exercer o mandato sob uma ótica mais universalista, em contraposição àqueles de orientação mais particularista, apresentariam perfil mais partidário. Na literatura especializada é comum a ênfase nos aspectos negativos das políticas de caráter distributivo, aquelas marcadas por ganhos concentrados e custos difusos, associando-as ao clientelismo, à

---

<sup>10</sup> Cabe ressaltar que a unidade de análise neste artigo é o deputado e não o partido. Mas a quase totalidade (92%) dos entrevistados que se localizaram nas posições mais à esquerda do contínuo era filiada a partidos também situados à esquerda (PT, PSOL, PC do B, PSB, PDT e PPS).

<sup>11</sup> 18,1% situaram-se nas posições 1 e 2. 52,1% ficaram entre 3 e 5. As posições entre 6 e 10 foram ocupadas por 29,8% dos entrevistados.

patronagem ou à ineficiência (Shepsle e Weingast, 1981)<sup>12</sup>. Para os objetivos deste artigo, interessa ressaltar a suposição, também comum, de que o particularismo tende a prevalecer em contextos em que predomina o voto personalizado (Kitschelt, 2000), processo que poderia ser mitigado com a presença mais destacada dos partidos (Shugart, 2001). Ou seja, deputados que constroem seu mandato prioritariamente com base no atendimento de demandas específicas tendem a se apoiar mais em relações de caráter individual, dispensando, ou minimizando, a importância da mediação partidária. De acordo com Linz (2002), aqueles que representam "interesses especiais" entram com mais frequência em conflito com seus líderes, os quais estariam mais preocupados com a preservação do *label* do partido e voltados para a aprovação de iniciativas de impacto mais amplo.

Na literatura nacional, trabalhos recentes formulam suas suposições no mesmo sentido. Em estudo sobre os legisladores estaduais brasileiros, Castro, Nunes e Anastasia (2009, p. 982) encontraram resultados que lhes permitiram afirmar que, "quanto mais à direita se localiza o partido, maior a probabilidade de que o deputado se comporte de forma particularista". Testando a hipótese de que deputados partidários seriam "menos inclinados ao engajamento parlamentar orientado para *pork* e intermediação de demandas", Inácio (2011, p. 172) encontra resultados distintos, refutando tal hipótese no caso dos legisladores nacionais, mas corroborando-a quando o foco da pesquisa se volta para as Assembleias Legislativas<sup>13</sup>. Resultados inconclusivos são também apresentados por Lemos e Ricci (2011, p. 224 e 227). Utilizando os dados da Pesquisa Legislativa Brasileira para o período compreendido entre 1997 e 2009, os autores mostram que, em média, 62% dos deputados considerados "parroquialistas" preferem votar de acordo com sua própria opinião do que seguir o partido, mas, por outro lado, o percentual dos que disseram ser a favor da "fidelidade partidária" chega a 51,9%, em média, para o mesmo período<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Para uma visão distinta, ver Ames, Pereira e Rennó (2011, p. 241), para quem "as políticas de tipo *pork barrel* podem ser um mecanismo eficiente de representação política e *accountability* no Brasil". Ainda segundo os autores (p. 246), "se é *pork* o que os eleitores querem e *pork* é o que os parlamentares entregam, especialmente quando essas políticas são necessárias, então as políticas locais podem não implicar nenhuma ruptura no processo representativo". Sem dúvida, o argumento é forte, desde que não se perca de vista que um dos méritos da representação, se não o maior, é justamente possibilitar que os parlamentares se distanciem do que os eleitores querem de forma imediata.

<sup>13</sup> Ainda segundo a autora, no caso dos deputados estaduais, "o partidarismo revelou um efeito consistente, ou seja, a menor propensão a adotar políticas distributivas tanto entre os deputados em geral quanto no interior da coalizão de governo" (Inácio, 2011, p. 201).

<sup>14</sup> Tanto Inácio como Lemos e Ricci dialogam com Hagopian, Gervasoni e Moraes (2009), para os quais seria possível constatar uma modificação na percepção dos legisladores nacionais quanto aos ganhos advindos da reputação partidária, em função do processo de polarização e diferenciação programática ocorrido durante a década de 1990. No entanto, os autores destacam aspectos distintos. Para Inácio (2011, p. 198), a "manifestação de lealdade ao partido não colide com a disposição do legislador em investir, ainda que seletivamente, em atividades de *culho particularista*". Lemos e Ricci (2011, p. 229), por sua vez, preferem ressaltar que o "grau considerado alto de apoio ao princípio da fidelidade partidária" é consistente com os achados de Hagopian, Gervasoni e Moraes.



Para a medida do grau de particularismo dos deputados foi criado um índice com base nas seguintes questões:

1. Na sua atuação como parlamentar, qual é a função, dentre as enumeradas a seguir, a que o (a) sr(a). dá mais importância? E em segundo lugar?
2. O (a) sr(a). acredita representar prioritariamente os interesses [...];
3. Com que frequência o (a) sr(a). tem realizado as seguintes atividades [...];
4. Gostaria de saber com que frequência o (a) sr(a). utiliza os meios listados neste cartão para informar os seus eleitores sobre sua atuação parlamentar [...];
5. Das atividades realizadas pelos parlamentares, listadas a seguir, qual o (a) sr(a). considera a mais importante para um candidato a deputado estadual se reeleger? E em segundo lugar?

Para cada questão o entrevistado poderia pontuar (0) ou (1). Pontuaria (1) quando: a) assinalasse, em primeiro ou segundo lugar, a alternativa "propor emendas ao orçamento estadual que beneficiem a sua região" para a primeira pergunta; b) dissesse representar prioritariamente interesses "dos eleitores de sua região" ou de "determinado segmento (social, religioso, econômico) dos cidadãos de seu estado"; c) na terceira questão afirmasse realizar, com muita frequência, as atividades de "atender ou encaminhar os pleitos de seus eleitores" ou de "tratar junto à burocracia das demandas de prefeitos de sua região"; d) utilizasse com muita frequência "um escritório de representação em sua cidade" para informar os eleitores sobre sua ação parlamentar; f) na última questão, assinalasse, em primeiro ou segundo lugar, a opção "conseguir recursos para sua base eleitoral". O índice variou de 0 a 6, com 60,1% dos entrevistados concentrando-se nas posições 4, 5 e 6, as mais particularistas.

A quarta hipótese formulada foi a de que deputados mais progressistas, em contraposição àqueles mais conservadores, tenderiam a apresentar perfil mais partidário. Quando se trata o espaço da competição política de forma multidimensional, a clivagem liberal (progressista) / conservador aparece como uma das dimensões a serem consideradas (Sartori, 2005; Tarouco e Madeira, 2013; Bernabel, 2013). Como diz Sartori (2005, p. 395),

las etiquetas liberal-conservador suelen asimilar-se, por lo menos con fines comparativos, a izquierda-derecha. Pero los dos conjuntos de etiquetas difieren fundamentalmente en que al primero no se le puede privar totalmente de contenido cognoscitivo-informativo, mientras que el segundo consiste de cajas vacías que, en principio, se pueden llenar y rellenar a voluntad.

De fato, não seria possível classificar as políticas levadas a cabo pelos países do antigo bloco soviético como liberais, embora estas pudessem ser classificadas como de

esquerda. A ênfase nas políticas redistributivas e no papel do Estado não necessariamente anda junto com posturas mais abertas no que se refere ao comportamento humano em sociedade. Por isso, embora seja possível associar a defesa das minorias e dos direitos humanos – uma posição claramente progressista/liberal – com a trajetória da esquerda, essa associação pode ser problematizada com base, por exemplo, no tratamento dado aos homossexuais nos países socialistas. Por outro lado, e indo além de Sartori, o próprio conteúdo do conservadorismo nem sempre é fácil de ser caracterizado. Como mostram Vincent (1995) e Ware (1996), a emergência da Nova Direita a partir de meados dos anos 1970 fez com que o conservadorismo se mostrasse fortemente tencionado pela dimensão econômica, assumindo posições liberais ortodoxas e abandonando todas as justificativas anteriores que pudessem remeter a um papel mais ativo do Estado. A esse deslocamento para a direita correspondeu outro, dessa vez para o centro, no que se refere às políticas sociais, tendo em vista a necessidade de manter o eleitorado de classe média<sup>15</sup>.

Nas análises sobre o Legislativo brasileiro essa dimensão não tem merecido destaque. Zucco e Lauderdale (2011) e Zucco (2011), ao abordarem a Câmara dos Deputados, por exemplo, comparam o impacto da clivagem esquerda/direita à clivagem estratégica – governo *versus* oposição – para concluir pela predominância da segunda nas disputas políticas congressuais. Bernabel (2013), por sua vez, argumenta que a dimensão "econômica" (esquerda/direita) possui maior poder explicativo (do que a "social-liberal/conservative") e pode ser utilizada para estimar como o legislador votará em outras dimensões. Na mesma direção, Melo e Santos (2013), tendo como base *survey* realizado entre deputados estaduais na legislatura 2007-2011, mostram a existência de correlação entre o posicionamento ideológico dos deputados e suas respostas a questões comportamentais como a união civil de pessoas do mesmo sexo e a redução da maioria penal<sup>16</sup>.

O ponto de partida aqui adotado é de que se existem motivos para esperar uma superposição entre as duas dimensões, por outro lado, convém não ignorar as diferenças assinaladas e, nesse sentido, explorar o que a dimensão progressista/conservador poderia informar acerca da relação entre deputados e partidos. A literatura não explora a questão por esse ângulo. Nesse sentido, é possível fazer referência às proposições de Weber (1982) e Lipset e Rokkan (1967), para os quais o surgimento e o desenvolvimento dos partidos políticos se encontram vinculados a determinadas condições socioestruturais e contextos institucionais. Ainda que tais referências remetam às democracias mais longevas, é possível argumentar que, no

<sup>15</sup> Segundo Vincent (1995, p. 76), elementos libertários radicais da Nova Direita têm exigido a desregulamentação das drogas e da pornografia sob o argumento de que deixariam de ser problemas se estivessem disponíveis no livre mercado.

<sup>16</sup> Os autores utilizam os mesmos dados mobilizados para este artigo.

Brasil, a relevância dos partidos e o grau de competitividade do sistema político ainda encontram-se vinculados ao tamanho dos municípios, embora o mesmo não possa ser dito a respeito da tese segundo a qual "partidos conservadores predominariam em municípios rurais, enquanto partidos de centro e esquerda prevaleceriam nos centros mais urbanos" (Marengo dos Santos, 2013, p. 18). Em outras palavras, seria razoável esperar que naqueles contextos mais tradicionais, ou conservadores no sentido "clássico" do termo, prevalecessem as relações de tipo personalista, ou familiares, na política, em vez da mediação dos partidos.

Nas duas rodadas da pesquisa, os deputados foram convidados a se posicionar contra ou a favor de alguns temas do debate contemporâneo. Foram considerados progressistas os que se manifestaram contra a redução da maioria penal e a pena de morte, e a favor da descriminalização do uso de drogas, da união civil de pessoas do mesmo sexo, do aborto como direito das mulheres e da proibição da venda de armas de fogo. Exceção feita à questão sobre o aborto no questionário aplicado na legislatura 2007-2011, os entrevistados eram solicitados a se posicionar contra ou a favor sobre cada tema. A alternativa "depende" não constava no cartão de resposta, sendo assinalada apenas quando espontaneamente vocalizada. No caso do aborto, o questionário aplicado em 2007 utilizava uma escala de 1 a 10. Nesse caso, optou-se por considerar apenas as posições 1 e 2 como favoráveis à prática. As posições 3, 4 e 5 foram consideradas "depende" e as demais, "contra". Com base nessas questões foi possível chegar a um índice com variação de 0 a 6, com o entrevistado pontuando (1) a cada vez que se pronunciava de forma progressista. Apenas 4,7% dos deputados foram classificados na posição mais conservadora (0). Na posição (1) ficaram 15,8%, na (2) 24,9%, na (3) 23,7%, na (4) e na (5) 16,1% e 9,3% respectivamente, enquanto 8,0% dos entrevistados ocuparam a posição mais progressista<sup>17</sup>.

A quinta hipótese defende que legisladores vinculados às igrejas evangélicas apresentarão perfil menos partidário. Segundo alguns autores (Pierucci, 1987, 1989; Mendonça e Velasques, 1990; Prandi, 1992; Freston, 1993) é possível afirmar que os evangélicos possuem um perfil mais conservador. Tal perfil estaria associado, segundo Prandi (1992), a uma pregação – dirigida aos eleitores – segundo a qual é preciso se manter longe do terreno da política e de tudo o que ela representa e à percepção de que o que vale é a defesa dos interesses e valores defendidos pela Igreja (o que muitas vezes assume a forma de uma "candidatura oficial"). Nesse contexto, faz pouco sentido esperar que tais deputados se sintam vinculados aos partidos pelos quais foram eleitos. Tal suposição é perfeitamente coerente quando se observa a trajetória dos deputados

---

<sup>17</sup> Não foram registradas diferenças significativas quando são comparados os resultados para as duas legislaturas. No agregado, 58,7% dos entrevistados se posicionaram a favor da redução da maioria penal; 60,5% a favor da proibição da venda de armas de fogo; 56,2% a favor da união civil de pessoas do mesmo sexo; 31,5% a favor da prática legal do aborto; 22,7% a favor da descriminalização do uso de drogas e 18,3% a favor da aplicação da pena de morte no país.

evangélicos na Câmara dos Deputados: esses deputados distribuem-se pelas mais diversas legendas ao centro e à direita e trocam de partido com muita frequência. Para a operacionalização da hipótese, a variável foi transformada em uma *dummy*: os evangélicos receberam o valor (0) e os demais entrevistados (inclusive os que se declararam sem religião) ficaram com (1)<sup>18</sup>.

Finalmente, foi possível formular outras duas hipóteses, segundo as quais deputados com perfil *menos* partidário tenderiam a: (1) pertencer a famílias com tradição política; e (2) apresentar maior nível de renda. A primeira hipótese fundamenta-se na ideia de que no Brasil a existência de uma tradição política que passa de pai para filho ajusta-se melhor à categoria dos políticos "sem partido". Para operacionalizá-la foi utilizada a questão sobre a presença de familiares na política e agrupadas as respostas que apontavam a presença de pai/mãe/irmão(ã) de forma isolada ou associada a tio/avô.

A última hipótese, por sua vez, se baseia no argumento de que os vínculos entre os partidos e seus membros tendem a ser mais fortes quanto menor a autonomia econômica dos segundos. Como se sabe (Hobsbawm, 1977), a reivindicação de salário parlamentar constava da *Carta do Povo*, lançada pelo Cartismo em 1838. Nos termos de Weber (1982), os trabalhadores não eram nem "economicamente independentes" da remuneração que a atividade política pudesse lhes render, nem "economicamente disponíveis" para dedicar-se integralmente a essa atividade sem precisar preocupar-se com assuntos de ordem material. Panebianco (1982), por sua vez, ao discutir a relação entre líderes e membros como uma troca desigual, explica que os partidos de extração burguesa costumam enfrentar escassez de militância uma vez que os indivíduos a eles vinculados dispõem de canais alternativos de mobilidade – o que ocorre com menor frequência no caso dos partidos que têm entre os trabalhadores o seu principal "território de caça".

Evidentemente, é preciso considerar que aqui o foco se encontra nos deputados e não nos membros dos partidos e que os primeiros constituem uma elite relativamente ao conjunto da população. Mas isso não elimina o fato de que existam diferenças socioeconômicas significativas entre os legisladores, como as constatadas por Rodrigues (2002) em seu estudo sobre a Câmara dos Deputados ou, mais importante ainda, que tais diferenças se mantenham no que se refere ao financiamento de campanha e que para muitos deputados/candidatos, em especial para aqueles com baixa capacidade de autofinanciamento<sup>19</sup> e/ou de atração de doações provenientes de pessoas jurídicas, o

<sup>18</sup> 12,8% dos entrevistados se declararam evangélicos; 9,8% afirmaram não ter religião; e 4,8% declararam outras religiões. Os demais se declararam católicos.

<sup>19</sup> Para uma análise recente da capacidade de autofinanciamento dos candidatos à Câmara, ver Speck (2014).

aporte de recursos do partido possa constituir fator decisivo no que se refere ao sucesso eleitoral.

Como havia dificuldades para realizar uma comparação direta entre as rendas, foi utilizada como *proxy* a questão por meio da qual se solicitava aos entrevistados que comparassem a renda recebida no exercício do mandato e a anterior: 22% declararam que a renda como legislador era inferior ou muito inferior; 29,1% disseram ser equivalente e 48,1% afirmaram ser superior ou muito superior.

### Testando as hipóteses

Para o teste das hipóteses foi utilizado um modelo de regressão logística multinomial, uma vez que a variável dependente, no caso o *índice de partidatismo*, não se restringe a duas categorias e tampouco é possível sustentar que exista um ordenamento natural entre suas categorias. O modelo multinomial permite perceber como tais categorias se comportam sob a influência dos fatores escolhidos como preditores.

O modelo, mostrado a seguir, contou com nove variáveis independentes: *estabilidade eleitoral*, *tempo de filiação*, *ideologia*, *particularismo*, *progressismo*, *religião*, *tradição familiar*, *renda e legislatura*. As cinco primeiras não sofreram qualquer tipo de categorização e entraram no modelo como variáveis contínuas. Desse grupo, duas variáveis – *ideologia* e *particularismo* – tiveram seu ordenamento invertido, uma vez que a expectativa era de que deputados situados à esquerda e menos particularistas apresentassem perfil *mais partidário* –, dessa forma, para todas as variáveis o resultado esperado seria positivo, o que torna mais intuitiva a leitura do modelo<sup>20</sup>. As variáveis *religião* e *tradição familiar* foram tratadas como *dummy*. No primeiro caso, os evangélicos receberam o valor (0) enquanto os demais entrevistados ficaram com (1). No segundo, os que declararam pertencer a famílias com tradição na política receberam (0). No que se refere à renda, os que declararam receber, como deputados, renda inferior ou muito inferior à que faziam jus anteriormente foram classificados como (0); os que disseram ser equivalente receberam (1) e aqueles para os quais os valores recebidos eram superiores ou muito superiores ficaram com (2). A última variável, por óbvio, teve como objetivo avaliar o impacto da mudança de legislatura nos resultados.

Dessa forma, espera-se que os resultados sejam positivos para todas as variáveis, exceto no que se refere à *legislatura*. Espera-se que deputados de *perfil mais partidário* tenham mais chance de ser encontrados nos sistemas de maior estabilidade

---

<sup>20</sup> Isso significa que, ao contrário do usual, os deputados situados à direita passaram a ser classificados como (1) e os situados à esquerda como (0). O mesmo vale para a outra variável – ao contrário do que foi apresentado na seção anterior, aqui os deputados particularistas receberam os menores *scores* (dito de outro modo, os "universalistas" ficaram nas posições mais altas).

eleitoral, estejam filiados há mais tempo em seus partidos, se coloquem à esquerda, sejam mais universalistas (menos particularistas) no exercício do mandato, manifestem opiniões mais progressistas, não sejam vinculados a igrejas evangélicas, no exercício do mandato tenham renda superior à recebida anteriormente e não tenham parentes próximos com carreira política.

A Tabela 3 mostra os resultados. As variáveis *estabilidade eleitoral* e *tempo de filiação* são as que apresentam o melhor desempenho, mantendo valores significativos e no sentido esperado para as categorias (4), (3), (2) e (1), quando comparadas à categoria de referência (0). Deputados de perfil mais partidário, categoria (4), têm cerca de 910% a mais de chance de estar nos estados onde a competição eleitoral é mais estável do que os deputados da categoria de referência, os de perfil menos partidário (0). De maneira consistente, os percentuais caem para 258%, quando se consideram os pertencentes à categoria (3) e chegam a seus níveis mais baixos – 161% e 171% – para o caso das categorias (2) e (1), sempre relativamente à categoria (0). Da mesma forma, os entrevistados de perfil mais partidário possuem 245% a mais de chance de serem encontrados entre aqueles que possuem maior tempo de filiação do que entre os novatos nas siglas. Novamente, os percentuais de chance diminuem de forma consistente na medida em que se caminha na direção dos perfis menos partidários (113%; 62% e 21% a mais de chance) e a relação entre as variáveis mantém-se significativa mesmo quando os deputados da categoria (1) são comparados aos da categoria de referência (0):

**Tabela 3**  
**Coefficiente de regressão multinomial para partidarismo<sup>21</sup>**

Índice de partidarismo		B	Sig.	Exp(B)	Intervalo de confiança	
					Inferior	Superior
1	<i>Intercept</i>	-5,790	,000			
	Estabilidade eleitoral	,997	,012	2,711	1,246	5,896
	Tempo de filiação	,196	,031	1,217	1,018	1,454
	Ideologia deputado	,057	,301	1,059	,950	1,179
	Particularismo	,095	,250	1,099	,936	1,292
	Progressismo	,022	,805	,978	,820	1,167
	Religião	,731	,015	2,077	1,152	3,745
	Renda	,028	,841	1,028	,785	1,347
	Tradição familiar	-,127	,569	,881	,569	1,363
	Legislatura	,256	,252	1,291	,834	2,000
2	<i>Intercept</i>	-	,000			
	Estabilidade eleitoral	,963	,014	2,619	1,211	5,663
	Tempo de filiação	,487	,000	1,627	1,362	1,944
	Ideologia deputado	,080	,151	1,083	,971	1,208
	Particularismo	,123	,132	1,131	,964	1,327
	Progressismo	,092	,300	1,096	,921	1,305
	Religião	,413	,169	1,511	,839	2,720
	Renda	-,147	,285	,863	,659	1,131
	Tradição familiar	-,044	,846	,957	,617	1,485
	Legislatura	-,036	,874	,965	,619	1,503

<sup>21</sup> O modelo adotado não permite que o coeficiente de determinação,  $R^2$ , seja calculado da mesma forma como em uma regressão de tipo linear. Um substituto é o índice de Cox e Snell, que, no caso, atinge 0,427 – o valor 1 significaria que 100% da variação do fenômeno analisado seria explicada pelas variáveis independentes.

	Índice de partidatismo	B	Sig.	Exp(B)	Intervalo de confiança	
					Inferior	Superior
3	<i>Intercept</i>	-	,000			
	Estabilidade eleitoral	1,275	,002	3,577	1,585	8,076
	Tempo de filiação	,758	,000	2,134	1,757	2,592
	Ideologia deputado	,272	,000	1,312	1,161	1,483
	Particularismo	,261	,002	1,298	1,097	1,537
	Progressismo	,216	,019	1,241	1,036	1,488
	Religião	,776	,037	2,172	1,048	4,504
	Renda	,148	,334	1,159	,859	1,565
	Tradição familiar	-,346	,149	,708	,442	1,132
	Legislatura	,459	,059	1,582	,983	2,546
4	<i>Intercept</i>	-	,000			
	Estabilidade eleitoral	2,316	,000	10,132	3,756	27,332
	Tempo de filiação	1,240	,000	3,457	2,492	4,794
	Ideologia deputado	,322	,000	1,379	1,164	1,634
	Particularismo	,438	,000	1,549	1,261	1,904
	Progressismo	,570	,000	1,767	1,407	2,220
	Religião	1,293	,102	3,643	,773	17,180
	Renda	,059	,769	1,061	,715	1,574
	Tradição familiar	,232	,449	1,262	,691	2,303
	Legislatura	,462	,133	1,587	,870	2,895

**Fonte:** Banco de dados do projeto "Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação".

Observação: Categoria de referência: 0

As variáveis *ideologia*, *particularismo* e *progressismo* apresentam valores positivos e significativos para as duas categorias mais altas do índice de partidatismo. Deputados classificados na categoria (4) de partidatismo possuem 77% a mais de chance de ser mais progressistas, 55% de ser menos particularistas e 38% de se posicionar à esquerda, sempre que comparados àqueles que se situam na categoria de referência. Quando a comparação leva em conta os entrevistados classificados na



categoria (3) de partidarismo, os percentuais diminuem de forma consistente, ainda que de forma menos expressiva no caso da *ideologia*. Para nenhuma das três variáveis é possível dizer que existe diferença significativa entre os deputados situados nos níveis (2), (1) e (0).

As variáveis *religião*, *renda* e *tradição familiar* não apresentam bons resultados quando introduzidas no modelo. As duas últimas não apresentaram significância em nenhuma situação. A primeira revelou um desempenho inconsistente, mantendo-se significativa apenas na comparação entre os deputados situados nas categorias (3) e (1) e a categoria de referência (0). É possível que o pequeno número de evangélicos, somado ao fato de não ter sido possível estabelecer distinções entre o grande número de católicos (separando os carismáticos, por exemplo) tenha influenciado no resultado.

Finalmente, cabe mencionar a ausência de impacto da variável *legislatura*. Ao que tudo indica, não há relação entre o nível de partidarismo dos deputados e a legislatura em questão, se 2007-2011 ou 2011-2015.

## Conclusão

No Brasil convivem deputados com trajetória claramente partidária e outros para os quais o partido é um instrumento a ser utilizado de acordo com as circunstâncias. Tendo como base as opiniões de deputados estaduais em 12 estados brasileiros nas legislaturas 2007-2011 e 2011-2015, este artigo procurou explorar essa diferenciação e, dentro de seus limites, explicá-la.

A análise teve início com a elaboração de um índice de partidarismo a partir de seis questões constantes nos questionários aplicados. Com o objetivo de explicar a variação observada no índice, formulou-se um conjunto de hipóteses, cinco das quais puderam ser corroboradas. Os resultados mostram a existência de uma expressiva relação de reforço mútuo entre uma variável de caráter sistêmico, o grau de *estabilidade eleitoral* e a importância que o deputado confere ao partido. Em outras palavras, ali onde a interação entre os partidos apresenta um padrão mais definido e onde estes jogam um papel de maior relevo na competição política, pode-se dizer que os deputados lhe atribuem maior importância.

Dentre as variáveis independentes utilizadas e que remetem a características pessoais dos deputados, o *tempo de filiação* foi a que mostrou maior força explicativa. Ao que tudo indica, quanto mais tempo o legislador fica em seu partido, mais tende a valorizá-lo. Mais ainda, tal variável parece possuir mais força explicativa que *ideologia*, *particularismo* e *progressismo*: estas se mostraram úteis quando a comparação é feita entre os deputados mais partidários, os níveis (4) e (3), e a categoria de referência, mas perdem poder explicativo a partir desse ponto.

Os achados deste artigo confirmam algumas hipóteses de caráter mais geral presentes na literatura e o fazem em melhores condições do que estudo realizado com base apenas na legislatura 2007-2011 (Melo, 2011). A construção de um índice de partidarismo contendo cinco categorias representou um teste mais rigoroso do que o realizado anteriormente, quando o índice possuía uma categoria a menos. Cabe destacar que naquela ocasião apenas a variável *tempo de filiação* mostrou significância na comparação entre todas as categorias do índice de partidarismo. No estudo aqui apresentado, a inclusão de mais uma categoria no índice não impediu que a variável *tempo de filiação* mantivesse seu impacto, ao passo que a *estabilidade eleitoral* se fortaleceu. Da mesma maneira, as variáveis *ideologia*, *particularismo* e *progressismo* mantiveram seu desempenho. Por outro lado, o fato de que a introdução da variável *legislatura* não tenha afetado os resultados do modelo de regressão pode significar que não foi apenas o acréscimo de uma segunda legislatura (a de 2011-2015) que melhorou os resultados obtidos, mas que, essencialmente, os achados do estudo anterior apontavam na direção correta.

*Carlos Ranulfo F. Melo* - Professor titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <carlos.ranulfo@yahoo.com.br>.

### Referências bibliográficas

- ALMEIDA, L. C. "PPB: origem e trajetória de um partido de direita no Brasil". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. USP, DCP, São Paulo, 2004.
- AMARAL, O. "Adaptação e resistência: o PT no governo Lula entre 2003 e 2008". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, vol. 4, p. 105-134, jul.-dez., 2010.
- \_\_\_\_\_. "Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, nº 1, p. 1-44, 2011.
- AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por *pork* – uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO, C. *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- ANGELO, V. A.; VILLA, M. A. (orgs.). *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira*. São Carlos: EdUfsCar, 2009.
- BERNABEL, R. "Does the electoral rule matter for political polarization? The case of Brazilian Legislative Chambers". In: *Anais do 37º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 2013.

- BOHN, S.; PAIVA, D. "A volatilidade eleitoral nos estados: sistema partidário e democracia no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 17, n° 33, p. 187-208, 2009.
- CAREY, J.; SHUGART, M. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, vol. 12, n° 4, p. 417-439, 1995.
- CASTRO, M. M. M.; NUNES, F.; ANASTASIA, F. "Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n° 4, p. 961-1001, 2009.
- FERREIRA, D. *PFL x PMDB: marchas e contramarchas*. (1982-2000). Goiânia: Editora Alternativa, 2002.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n° 2, p. 303-344, 2002.
- FRESTON, P. "Protestantismo e política no Brasil: da Constituinte ao *impeachment*". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp, 1993.
- GUARNIERI, F. "A força dos partidos 'fracos'". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, n° 1, p. 235-258, 2011.
- HAGOPIAN, F.; GERVASONI, C.; MORAES, J. A. "From patronage to program: the emergence of party-oriented legislators in Brazil". *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 3, p. 360-391, 2009.
- HOBBSBAMM, E. *A era das revoluções: Europa (1789-1848)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- HUNTER, W. "The normalization of an anomaly: the Workers' Party in Brazil". *World Politics*, Princeton, n° 59, p. 440-475, 2007.
- \_\_\_\_\_. *The transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. New York: CUP, 2010.
- INÁCIO, M. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, T.; ZUCCO, C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- KECK, M. *A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.
- KITSCHOLT, H. "Linkages between citizens and politicians in democratic politics". *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 6-7, p. 845-879, 2000.
- LEMONS, L.; RICCI, P. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar – o antes e o depois das eleições. In: POWER, T.; ZUCCO, C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- LEÔNICIO, M. R. *Partidos políticos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.
- LINZ, J. Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes. In: GUNTHER, R.; RAMON-MONTERO, J.; LINZ, J. (orgs.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- LIPSET, S.; ROKKAN, S. *Party system and voter alignment*. Toronto: The Free Press, 1967.

LUNA, J. P.; ALTMAN, D. "Uprooted but Stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n° 2, p. 1-28, 2011.

MAINWARING, S. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais". *Novos Estudos*, n° 29, p. 34-58, mar. 1991.

\_\_\_\_\_. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização". Campinas, *Opinião Pública*, vol. XI, n° 2, p. 249-286, 2005.

MARENCO DOS SANTOS, A. "Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n° 45, p. 69-84, 2001.

\_\_\_\_\_. "Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 19, n° 1, p. 1-20, 2013.

MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

\_\_\_\_\_. "Individualismo e partidarismo em 12 estados brasileiros". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 26, n° 75, p. 58-71, 2011.

\_\_\_\_\_. "The 2014 elections and the Brazilian party system". *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, n° 1, p. 93-114, 2015.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil", *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 55, n° 1, p. 71-117, 2012.

MELO, C. R.; SANTOS, M. "Legisladores, partidos e ideologia: uma análise comparada nos níveis federal e estadual". In: *Anais do 7º Congresso da Alacip*. Bogotá, 2013.

MENDONÇA, A. G.; VELASQUES, P. *Introdução ao protestantismo no Brasil*. São Paulo: Loyola, 1990.

MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NICOLAU, J. "A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-1996)". *Monitor Público*, Rio de Janeiro, n° 10, p. 41-45, 1996.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

PIERUCCI, A. F. "As bases da nova direita". São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, n° 19, p. 26-45, 1987.

\_\_\_\_\_. "Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte". *Revista Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, n° 11, p. 104-32, 1989.

POWER, T.; ZUCCO, C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2011.

PRANDI, R. "Perto da magia, longe da política: derivações do encantamento no mundo desencantado". *Novos Estudos Cebrap*, n° 34, 1992.

PRZEWORSKI, A.; SPRAGUE, J. *Paper stones: a history of electoral socialism*. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

RENNÓ, L.; PERES, P.; RICCI, P. "A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste com as explicações econômicas, políticas e sociais". *Latin American Research Review*, vol. 46, 2011.

RIBEIRO, P. F. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: EdUfscar; São Paulo: Fapesp, 2010.

\_\_\_\_\_. "Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n° 10, p. 225-265, jan.-abr. 2013.

RIBEIRO, R. L. M. "Decadência longe do poder: refundação e crise do PFL". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. USP, Departamento de Ciência Política, 2011.

RODRIGUES, L. M. *Partidos políticos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

ROMA, C. "A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n° 49, p. 71-92, 2002.

SAMUELS, D. "Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, n° 3, p. 493-535, 1997.

\_\_\_\_\_. "From socialism to social democracy? The evolution of the Workers' Party in Brazil". *Comparative Political Studies*, vol. 37, n° 9, p. 999-1.024, 2004.

\_\_\_\_\_. "A evolução do petismo". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n° 2, p. 302-318, nov. 2008.

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. "Crafting mass partisanship at the grass roots". *British Journal of Political Science*, March 2014, p. 1-21. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0007123413000549](http://journals.cambridge.org/abstract_S0007123413000549)>. Acesso em: 30 jul. 2014.

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

SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. "Political preferences for the pork barrel: a generalization". *American Journal of Political Science*, vol. 25, n° 1, p. 96-111, 1981.

SHUGART, M. "Electoral 'efficiency' and the move to mixed-member systems". *Electoral Studies*, vol. 20, n° 2, p. 173-193, 2001.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". *Novos Estudos*, n° 85, p. 83-102, nov. 2009.

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

SPECK, B. "Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil". Disponível em: <<https://usp-br.academia.edu/BrunoWilhelmSpeck>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

- STROM, K. "A behavioral theory of competitive political parties". *American Journal of Political Science*, vol. 34, n° 2, p. 565-598, 1990.
- TAROUCO, G. Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal. In: PINTO, C.; MARENCO DOS SANTOS, A. (orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- TAROUCO, G.; MADEIRA, R. "Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos". *Revista Debates*, vol. 7, n° 2, p. 93-114, 2013.
- VENTURI, G. "PT 30 anos: crescimento e mudanças na preferência partidária", *Perseu*, n° 5, 2010.
- VIEIRA, S. M. "O Partido da Social Democracia Brasileira: trajetória e ideologia". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2012.
- VINCENT, A. *Ideologias políticas modernas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.
- WARE, A. *Political parties and party systems*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H.; MILLS, C. *Max Weber: ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.
- ZUCCO JR., C. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO, C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- ZUCCO JR., C.; LAUDERDALE, B. "Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 36, n° 3, p. 363-396, 2011.

## Resumo

### *Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras*

Este artigo parte do suposto de que existe expressiva variação nos vínculos estabelecidos entre legisladores e partidos no Brasil e procura explicá-la a partir de estudo realizado em 12 estados brasileiros. A variação é mensurada com o auxílio de um índice de partidarismo, construído com base em um conjunto de perguntas feitas aos representantes eleitos para as Assembleias Legislativas nas legislaturas 2007-2011 e 2011-2015. A variação encontrada é explicada em dois níveis. O primeiro remete a uma das dimensões da institucionalização dos diversos sistemas partidários estaduais: a estabilidade da competição eleitoral. O segundo remete a uma série de características individuais dos deputados, entre as quais se destaca o tempo de filiação ao partido. Ideologia, grau de particularismo no exercício do mandato e grau de progressismo relativamente a temas contemporâneos também apresentam impacto significativo e no sentido esperado sobre a variável dependente – o grau de partidarismo do deputado. As hipóteses aqui apresentadas haviam sido testadas com base em dados relativos à primeira das legislaturas acima. Ao agregar uma segunda legislatura, o presente estudo confirma e dá maior robustez aos resultados encontrados.

*Palavras-chave:* deputados; partidos; sistemas partidários estaduais; Assembleias Legislativas; ideologia

**Abstract***Evaluating links between parties and deputies in subnational Assemblies in Brazil*

This article starts from the assumption that there is significant variation in the relationship between legislators and parties in Brazil and seeks to explain it from a study conducted in twelve states. The variation is measured with the aid of an index of partisanship, built on a set of questions asked the elected representatives to the Legislative Assemblies in 2007-2011 and 2011-2015 legislatures. The variation found is explained on two levels. The first refers to one of the dimensions of institutionalization of various state party systems: the stability of electoral competition. The second refers to a series of individual characteristics of the deputies, among which stands out the time to party affiliation. Ideology, degree of particularism in office and degree of progressivism in relation to contemporary issues also have significant impact on the dependent variable – the degree of partisanship. The hypotheses presented here had been tested based on data for the first of the above legislatures. By adding a second term, this study confirms and gives more robust results found.

*Keywords:* deputies; parties; state party systems; Legislative Assemblies; ideology

Artigo submetido à publicação em setembro de 2014.

Versão final aprovada em abril de 2015.

# Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional<sup>1</sup>

---

Yan de Souza Carreirão

---

## Introdução

Embora haja no Brasil uma literatura significativa sobre representação política, a verdade é que não sabemos praticamente nada sobre o grau em que nossos parlamentares efetivamente "representam" o eleitorado brasileiro, se tomarmos como base concepções de representação centradas nas opiniões ou na ação dos parlamentares (mais do que em suas características socioeconômicas ou demográficas). Não temos respostas para algumas perguntas centrais: em que medida há congruência entre as preferências dos cidadãos e as dos representantes, em relação a diferentes políticas públicas? As políticas efetivamente aprovadas no âmbito do Legislativo e as implementadas no âmbito do Executivo estão em acordo com as opiniões da maioria dos cidadãos? Em caso positivo, a formação da opinião dos cidadãos é anterior e influencia as preferências e decisões dos principais *policy makers*, ou são estas que influenciam a opinião pública?

Questões como essas são tratadas por uma significativa literatura produzida nos últimos 50 anos – especialmente nos Estados Unidos e na Europa – a partir de um dos enfoques possíveis de análise empírica sobre representação política no âmbito das instituições formais: o dos estudos de "congruência política". Sob essa denominação incluem análises que buscam verificar em que medida ocorre uma correspondência (congruência) entre preferências dos cidadãos em relação a políticas e: a) as preferências políticas dos representantes, ou b) as posições dos partidos sobre políticas públicas, expressas em seus manifestos, ou c) os votos dados pelos parlamentares no processo decisório, ou d) as políticas efetivamente aprovadas pelo Legislativo ou implementadas pelo Executivo<sup>2</sup>. A ideia central que norteia e justifica esses estudos é a

---

<sup>1</sup> Este artigo é fruto de pesquisa apoiada pelo CNPq através de Bolsa de Produtividade. Agradeço aos/às pareceristas anônimos da revista pelas sugestões, que ajudaram a aprimorar significativamente o trabalho.

<sup>2</sup> Há diferenças no interior desse conjunto de trabalhos, que são chamados também por diversos nomes: estudos de "correspondência" (Weissberg, 1978), "*policy congruence*" (Powell, 2000), "congruência representacional" (Melo, 2007), "*policy representation*" (Miller et al., 1999), "*policy responsiveness*"



de que na democracia representativa se espera que os representantes sejam "responsivos" a preferências, opiniões ou interesses dos cidadãos<sup>3</sup>.

No âmbito dessa agenda de pesquisa, para certa linha de estudos, o papel dos partidos no processo de representação dos cidadãos é tema central de investigação. Questões relevantes em alguns desses estudos são: os partidos conseguem representar ideologicamente os cidadãos (ou seja, a distribuição do posicionamento esquerda-direita de representados e representantes é semelhante)? Em que medida as propostas dos partidos em relação a diferentes políticas públicas estão em consonância com as preferências dos cidadãos? E, complementarmente, em que medida os partidos, quando chegam ao poder, implementam efetivamente suas propostas? E cabe antecipar que o diagnóstico predominante nessa literatura é bem menos negativo do que o baseado nos estudos que analisam o alinhamento dos eleitores aos partidos. Enquanto nesses últimos (Manin, 1997; Dalton e Wattenberg, 2000; Webb, Farrell e Holliday, 2002, entre outros) o diagnóstico predominante é de que os eleitores têm se afastado dos partidos em boa parte das democracias – o que é mostrado pelos índices declinantes de filiação, militância e identificação partidária, pelo menor peso do voto partidário e pelos índices crescentes de volatilidade eleitoral e de desconfiança em relação aos partidos –, na literatura sobre congruência há certo predomínio de uma avaliação positiva em relação à capacidade de os partidos representarem os eleitores, tanto num plano ideológico mais geral quanto em termos de políticas específicas. E, como será visto, alguns autores tentam compreender as razões para a existência desses diagnósticos conflitantes sobre o papel representativo dos partidos.

No Brasil, acompanhando a tendência internacional das últimas décadas, há uma produção significativa relativa ao debate teórico-normativo e aos estudos empíricos relativos a formas de representação que envolvem diversos outros atores, fora das instituições mais formais da democracia representativa – tentando dar conta de um rico

---

(Sulkin, 2005), "*ideological congruence*" (quando a base para a comparação são as posições de eleitores e representantes numa escala esquerda-direita), "representação dinâmica" (quando há preocupação com a evolução do grau de congruência ao longo do tempo; Stimson, MacKuen e Erikson, 1995), "*opinion-policy research*" (Holmberg, 2011) etc. A expressão "*policy congruence*" parece ser a mais comumente utilizada na literatura. Uma tradução apropriada talvez fosse "congruência em relação a políticas públicas"; muitas vezes uso a expressão mais concisa "congruência política", devendo a palavra "política", nesses casos, ser tomada como tradução do termo inglês *policy*.

<sup>3</sup> Essa ideia está presente, por exemplo, em Dahl (1971, p. 1), que assume que "uma característica essencial da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos", ou em Pitkin (1967, p. 209-210), para quem "os representantes não devem [...] se achar persistentemente em desacordo com os desejos dos representados sem uma boa razão em termos dos interesses desses últimos, sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão em acordo com seus interesses". Holmberg (2011, p. 55) resume bem a relação entre o ponto de vista normativo e o tipo de análise empírica realizada nesses estudos: "o ponto de partida normativo das pesquisas que relacionam opinião pública e políticas públicas (*opinion-policy research*) é que a vontade do povo deve determinar o que é feito numa democracia representativa. E o que é feito deve ser operacionalizado através das políticas públicas [...]. A questão crucial é se [...] os políticos 'entregam' os resultados políticos que [...] o povo deseja. Opiniões e mudanças de opinião são comparadas através do tempo com as políticas implementadas e as mudanças políticas".

processo de formulação de variadas experiências de institucionalização da participação política<sup>4</sup>. No que respeita a estudos empíricos relativos às instituições mais centrais da democracia representativa (especialmente governo e Legislativo, com a mediação dos partidos políticos), uma produção importante tem se aproximado do tema da representação, mas a partir de outros enfoques que não o dos estudos de "congruência"<sup>5</sup>. Embora toda essa produção elucide aspectos relevantes das preferências políticas, do posicionamento ideológico dos representantes, ou de sua produção legislativa, não trata de compará-los diretamente com as preferências dos eleitores, que é o que caracteriza os estudos de congruência<sup>6</sup>.

Estudos como o de Barros, Bernardes e Rodrigues (2012) e o de Ames, Pereira e Rennó (2011) que, de alguma forma, comparam preferências de eleitores e representantes, ou preferências dos eleitores e ações concretas dos representantes, são exceções. Barros, Bernardes e Rodrigues (2012), porém, não usam a noção de "congruência", nem se referem em nenhum momento ao tipo de produção aqui resenhada; sua reflexão é norteadada por outro tipo de bibliografia, de caráter mais normativo (Kant, Arendt, Habermas, entre outros)<sup>7</sup>. O artigo de Ames, Pereira e Rennó (2011) parte de uma concepção de representação muito semelhante à dos estudos de congruência:

a ideia de representação baseia-se na consistência de *preferências* e *escolhas* de representantes e representados. Ou seja, representação refere-se a uma relação em que os representados conseguem comunicar

<sup>4</sup> Almeida (2013), Araújo (2006, 2009); Avritzer (2000, 2007); Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006); Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011); Loureiro (2009); Lüchmann (2007, 2011); Miguel (2003, 2005, 2011); Pogrebinski e Santos (2011); Silva (2010, 2011), entre outros.

<sup>5</sup> Incluem-se aí as análises que se ocupam das distorções na representação dos estados (e partidos) na Câmara dos Deputados (Nicolau, 1997; Soares e Lourenço, 2004) e as que tentam verificar o impacto das coligações nas eleições para cargos proporcionais na distorção da representação dos partidos (Nicolau, 1997). Um segundo grupo de trabalhos toma como referência concepções "descritivas" de representação, analisando a composição das bancadas no Legislativo (eventualmente comparando com a composição do eleitorado) – seja em termos socioeconômicos (Rodrigues, 2002), seja em termos de gênero (Araújo, 2001, 2009, entre outras). Outro importante conjunto de estudos é centrado no comportamento dos parlamentares, seja em termos de propostas de políticas públicas, seja em relação ao orçamento (Mainwaring, 1991, 2001; Ames, 2003; Carvalho, 2003; Santos, 1995; Lemos, 2001; Ricci, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999, 2008, entre outros). Esse debate é de grande importância para entender o comportamento dos parlamentares brasileiros, especialmente no que se refere à lógica de sua ação, se mais individualista ou partidária; se a preferência é por legislação mais paroquialista ou universalista etc. Em outra direção, diversos trabalhos discutem a diferenciação entre os partidos brasileiros, com base na análise dos programas partidários (Tarouco, 2007, 2011; Tarouco e Madeira, 2013), das opiniões políticas ou autolocalização de parlamentares (Zucco, 2011; Lucas e Samuels, 2011; Melo e Câmara, 2012) ou, ainda, das votações em plenário, na Câmara dos Deputados (Kinzo, 1990; Figueiredo e Limongi, 1999; Leoní, 2002; Roma, 2006; Zucco, 2011, entre outros).

<sup>6</sup> De outro lado, certos estudos analisam opiniões (ou preferências) políticas dos cidadãos (Cervi, 2006; Almeida, 2007; Carreirão, 2008, entre outros), mas não as relacionam com as preferências ou a produção legislativa dos representantes.

<sup>7</sup> Além disso, a não representatividade da amostra dos eleitores utilizada no estudo e o fato de não serem consideradas as opiniões sobre a reforma política de todos os parlamentares (ou de uma amostra representativa deles), e sim as posições de uma elite de parlamentares, acaba por afastar esse trabalho do tipo de análise realizado nos estudos de congruência.

suas preferências aos representantes; estes a compreendem e agem levando em consideração os interesses dos representados (p. 243; grifos dos autores).

O trabalho toma como base Eulau e Karpis (1977), que associaram o conceito de representação ao de responsividade<sup>8</sup>, sendo que essa última pode ser compreendida em "diferentes componentes", entre eles *policy responsiveness* (quando os representantes "entregam" políticas públicas em acordo com os desejos dos representados) e *allocation responsiveness*, que é definida como "alocação de projetos de políticas públicas que envolvem vantagens e benefícios específicos para um determinado eleitorado"<sup>9</sup>. O estudo de Ames, Pereira e Rennó (2011) busca saber se a "fome de *pork*" ("políticas localistas") por parte do eleitor brasileiro é percebida pelos representantes e se estes agem em conformidade com isso. Esse parece ser um dos trabalhos sobre o Brasil mais próximos dos estudos internacionais sobre congruência política, a partir de uma abordagem (*allocation responsiveness*) que mereceria também mais atenção entre nós. De toda forma, não é centrado em *policy responsiveness*, como nos estudos que aqui nos interessa analisar.

No que se refere a esse tipo de estudos de "congruência política", portanto, há uma escassez de análises empíricas no país; não temos respostas para todas as perguntas mencionadas anteriormente. Não sabemos, por exemplo, se as políticas aprovadas no Congresso – onde o Executivo tem um papel fundamental, como a literatura já demonstrou – ou se as implementadas pelo Executivo estão em consonância com as opiniões da maioria do eleitorado brasileiro. Além disso, a própria literatura internacional sobre o tema da congruência política é muito pouco discutida no país<sup>10</sup>. O objetivo do presente artigo é tentar contribuir para minimizar essa última deficiência, apresentando as principais características e tendências dessa literatura.

Dadas as limitações de espaço e o fato de que o debate teórico-normativo sobre representação é bem mais desenvolvido no país, vou apenas fazer referências a alguns tópicos desse debate na medida em que haja pontos de contato direto com a revisão dos estudos empíricos. A segunda seção, "Representação, *accountability*, responsividade", apresenta uma breve discussão sobre algumas noções básicas envolvidas na literatura empírica sobre representação; a seção seguinte, "A evolução dos estudos sobre congruência política", situa alguns aspectos importantes da evolução dos estudos sobre congruência política nos últimos 50 anos. A quarta seção, "Um balanço dos estudos empíricos sobre congruência política", trata de fazer um balanço das conclusões dos principais estudos nessa perspectiva, apresentando alguns deles de

<sup>8</sup> Noção que será mais bem discutida adiante.

<sup>9</sup> Seguindo Eulau e Karpis (1977), Shepsle (1978) e Hall (1996) também analisam a *allocation responsiveness*. De forma semelhante, Kitschelt e Wilkinson (2006) tratam o vínculo de tipo clientelista entre eleitores e políticos como podendo cumprir uma função de representação.

<sup>10</sup> Uma exceção importante é Howlett (2000).

forma mais detalhada. Ao final é apresentada uma proposta de agenda de pesquisa sobre congruência política, de forma a estimular o desenvolvimento desse tipo de estudo no país.

### Representação, *accountability*, responsividade

Uma definição possível de *representação*, da qual vou partir, apenas com finalidade heurística, é a de Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 2): *representar* é "agir no melhor *interesse* do público" (grifo meu)<sup>11</sup>. Os autores desenvolvem dois pontos de vista a partir dos quais poderia ocorrer a representação através das eleições: o ponto de vista do mandato e o da prestação de contas (*accountability*). Do ponto de vista do mandato, eleitores selecionam boas políticas ou políticos que sustentam boas políticas; a plataforma vencedora se torna o "mandato" que os governos buscam realizar. Do ponto de vista da prestação de contas (*accountability*),

as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição" (Manin, Przeworski e Stokes, 2006, p. 105-106).

Mesmo que essas políticas não tenham sido aquelas prometidas na eleição anterior. Segundo esses autores, um governo é *responsivo* se adota políticas que os cidadãos sinalizam como sendo as suas *preferidas*. O conceito de *responsividade* (*responsiveness*), então, supõe que os representantes tomam decisões levando em consideração a emissão prévia de mensagens pelos cidadãos<sup>12</sup>.

As relações entre representação, responsividade e *accountability* são complexas: o povo pode sinalizar suas preferências e um governo responsivo implementará suas instruções para gerar resultados que o povo deseja. Alternativamente, o governo pode antecipar os julgamentos retrospectivos que os eleitores farão e, para ganhar as próximas eleições, fazer hoje o que acha que será mais bem avaliado pelo povo no futuro (mesmo que se afaste de suas preferências

---

<sup>11</sup> Trata-se de uma versão reduzida da definição proposta por Pitkin (1967, p. 209), que inclui a responsividade: "representar [...] significa agir no interesse dos representados de uma maneira responsiva a eles". Um capítulo do livro de Przeworski, Stokes e Manin (1999) foi publicado no Brasil (Manin, Przeworski e Stokes, 2006), na forma de artigo. As menções a esse capítulo são feitas com base no artigo publicado no Brasil.

<sup>12</sup> Esses sinais podem incluir pesquisas de opinião, várias formas de ação direta (incluindo manifestações, campanhas etc.) e, durante as eleições, votos em determinadas plataformas. "Mandatos" são um tipo particular de sinais que são emitidos nas eleições: eles constituem uma escolha entre propostas (plataformas, mesmo que vagas), oferecidas por equipes de políticos (Manin, Przeworski e Stokes, 1999, p. 9).

manifestas)<sup>13</sup>. Mas nem um governo responsivo nem um *accountable* precisam ser representativos. Se o povo tem informação incompleta e o governo tem informações mais completas para avaliar qual seria o melhor *interesse* do público, o governo pode ser representativo mesmo que não seja responsivo aos *desejos expressos* do público e, inversamente, pode ser não representativo mesmo que siga as preferências sinalizadas pelo público. Se as "instruções" dos eleitores são baseadas em pressupostos errados, então o governo pode traí-los de boa-fé, para alcançar seus melhores *interesses* (Manin, Przeworski e Stokes, 1999, p. 10-11)<sup>14</sup>.

Na literatura aqui revisada, porém, o conceito de *representação* tende a se aproximar da noção de *responsividade*, que, por sua vez, é associada à noção de *congruência política*. Em geral se pressupõe uma relação de causalidade: a congruência existe *porque* os representantes são responsivos, ou seja, seguem as preferências dos cidadãos<sup>15</sup>. Powell (2005, p. 62), por exemplo, define "responsividade democrática" como "o que acontece quando o processo democrático induz o governo a formar e implementar políticas que os cidadãos desejam". Outro aspecto importante é que na análise da congruência política não se toma como base a ideia de *interesse* (dos cidadãos) e sim noções como as de *preferências*, *desejos* ou *opiniões* (como na citação acima, de Powell). A eventual tensão entre *preferências* (ou *desejos*, ou *opiniões*) e *interesses* – que transparece a partir do conceito de representação de Manin, Przeworski e Stokes (1999) – virtualmente desaparece nessa literatura sobre congruência política, dando lugar a uma investigação mais direta sobre a correspondência entre opinião pública<sup>16</sup> e as opiniões dos representantes (ou as

---

<sup>13</sup> Os autores vão mostrar as debilidades de cada ponto de vista, concluindo que "o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito na maioria das democracias. As eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos" (Manin, Przeworski e Stokes, 2006, p. 132-133). Outros trabalhos em Przeworski, Stokes e Manin (1999), assim como em Miguel (2014), mostram também as limitações dos mecanismos de *accountability* para assegurar representação. Não há, porém, consenso sobre isso, já que, como será visto na quarta seção, "Um balanço dos estudos empíricos sobre congruência política", vários trabalhos postulam que os mecanismos de responsividade e *accountability* viabilizam boa representação em muitos países.

<sup>14</sup> Essa afirmação envolve a discussão, presente em Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 22-24), sobre quem deve julgar se um governo está agindo no melhor interesse do público. Ver também Pitkin (1967, p. 198 ss.).

<sup>15</sup> Pode, no entanto, haver congruência sem que a relação de causalidade seja essa – o que não corresponderia a uma situação de responsividade dos representantes aos representados (como será visto mais à frente).

<sup>16</sup> Embora a noção de opinião pública seja problemática (ver, por exemplo, Bourdieu, 1982), a expressão *opinião pública* será utilizada aqui para representar as opiniões (ou preferências) agregadas de cidadãos em relação a determinados temas. É dessa forma simplificada que boa parte da literatura aqui analisada a define operacionalmente, como, por exemplo, em Stimson, MacKuen e Erikson (1995, p. 543): "opinião pública é a preferência global a respeito de políticas públicas no eleitorado americano". A questão relativa ao processo de formação da opinião pública será apenas mencionada brevemente aqui.

políticas que estes aprovam). É a esse último tipo de investigação que os estudos de *congruência política* se dedicam<sup>17</sup>.

### A evolução dos estudos sobre *congruência política*

Embora haja alguns trabalhos anteriores, aquele que mais influenciou o desenvolvimento inicial desse campo de estudos foi o de Miller e Stokes (1963). Em sua pesquisa empírica, o trabalho desses autores tomou como preocupação central – mas não exclusiva – a congruência entre representantes (individualmente) e seus eleitorados (*constituencies*), definidos geograficamente a partir dos distritos eleitorais.

Weissberg (1978, p. 535) critica parcialmente a concepção de representação enfatizada no trabalho empírico de Miller e Stokes (e dos estudos que o seguiram), que chama de "representação diádica", propondo a análise da representação a partir do que nomeia de "representação coletiva". Na perspectiva "diádica", a comparação é entre um representante e um eleitorado (*constituencie*). Apesar de sua relevância, mais importante do que ver se cada membro do Congresso representa seu distrito, é verificar se o Congresso como um todo representa o conjunto do povo americano<sup>18</sup>.

Segundo Dalton (2008, p. 226), alguns estudos seguiram ainda o artigo de Miller e Stokes (1963), mas a tendência foi de uma diminuição gradual do uso de um modelo baseado em legisladores individuais. Enquanto estudos como os de Monroe (1979, 1998) e Page e Shapiro (1983) seguiram o modelo proposto por Weissberg, analisando a congruência entre mudanças nas preferências políticas dos cidadãos (no conjunto do país) e mudanças nas políticas efetivamente implementadas, outra linha de

<sup>17</sup> Cabe assinalar que em vários autores importantes no debate teórico normativo aparece essa ambiguidade da representação, como se referindo ora a interesses, ora a opiniões, ora a ambos. Isso está presente, por exemplo, em Pitkin (1967, p. 234). Merece destaque especial Young (2006, p. 158), que afirma, sobre o significado de se sentir representado: "primeiramente, sinto-me representado quando alguém está cuidando de *interesses* que reconheço como meus e que compartilho com algumas outras pessoas. Em segundo lugar, é importante para mim que os *princípios, valores e prioridades* que penso deveriam nortear as decisões políticas sejam verbalizados nas discussões que as deliberam. Por fim, sinto-me representado quando pelo menos algumas dessas discussões e deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de *experiência social* que me diz respeito, em razão da minha posição num grupo social e da história das relações desse grupo social" (grifos meus). Representação com base em *princípios, valores e prioridades* é o que a autora chama de "representação de opiniões". A terceira concepção é o que a autora denomina de representação a partir de uma "*perspectiva social*" (e se aproxima da noção de "política de presença", de Phillips, 1995). Miguel (2011, 2014) discute de forma aprofundada as relações entre representação, interesses, preferências e perspectivas sociais.

<sup>18</sup> Para justificar teoricamente sua concepção de representação, Weissberg segue Pitkin (1967) – que postula que a representação não deve ser vista como uma atividade de atores particulares, mas uma propriedade sistêmica que resulta do comportamento de todos os atores. Wlezien e Soroka (2007), resenhando a literatura, seguem também a diferenciação entre representação diádica e representação coletiva. Englobam sob o nome de estudos sobre "representação coletiva" a produção que examina as relações entre preferências públicas agregadas e as políticas públicas produzidas pelos representantes, no nível do sistema político nacional. Outros trabalhos que podem ser enquadrados como utilizando modelos coletivos de representação são os que comparam as preferências dos eleitores, em conjunto, com as preferências dos representantes, em conjunto (e não com as políticas aprovadas por estes).

pesquisa passou a focalizar as ações dos partidos políticos como coletividades. Muitos trabalhos, especialmente na Europa, vão enfatizar o papel dos partidos políticos nas democracias, utilizando o "modelo de responsabilização partidária" (Pierce, 1999; Melo, 2007; Weßels, 2007; Dalton, 2008)<sup>19</sup>. Seguindo esse modelo, vários estudos vão tentar verificar em que medida os partidos (e não parlamentares individualmente) representam os eleitores (sejam os eleitores do partido, seja o eleitor mediano). Uma agenda de pesquisa importante iniciada há mais de três décadas e que destaca o papel dos partidos é desenvolvida no âmbito do Manifesto Group Research (MGR)/Comparative Manifestos Program (CMP). Há uma vasta produção no âmbito desse programa de pesquisa, que reúne hoje uma base de dados importantíssima sobre as posições de partidos políticos (expressas em seus manifestos) em relação a um grande número de *issues*<sup>20</sup>. Muitos estudos no âmbito dessa agenda tomam essas posições para calcular o posicionamento dos partidos numa escala esquerda-direita e, a partir daí, verificam o grau de coerência ideológica entre eleitores, partidos e governos, com base em seu posicionamento esquerda-direita.

Um desenvolvimento importante nesses estudos se dá com a incorporação de uma perspectiva dinâmica de representação. A análise de Miller e Stokes (1963) cobria dados relativos aos EUA, comparando as opiniões dos eleitores sobre temas políticos em determinado ano (1958) com as opiniões de seus representantes nesse mesmo ano e com os votos desses últimos na legislatura seguinte. Algumas pesquisas posteriores, apesar de se cingirem também apenas a um país, incorporam uma perspectiva de temporalidade, preocupadas em postular relações de causalidade entre mudanças na opinião pública e mudanças nas políticas públicas. O artigo de Page e Shapiro (1983), por exemplo, analisava todos os casos em que havia pelo menos dois *surveys* com opiniões dos cidadãos sobre um mesmo tema e examinava não só as correlações entre mudanças na opinião pública e mudanças nas políticas governamentais nos EUA, mas,

---

<sup>19</sup> Pierce (1999) apresenta as características gerais do modelo analítico, apontando suas origens em meados da década de 1940. Melo (2007, p. 15) destaca a importância do relatório da American Political Science Association de 1950 como "peça canônica dessa visão", em que "partidos políticos [...] pudessem ser responsabilizados nas urnas pelo seu desempenho". O modelo é construído a partir dos seguintes princípios: eleições deveriam promover a competição entre dois ou mais partidos pelo poder político; os partidos deveriam oferecer opções políticas distintas para que os eleitores tenham escolhas eleitorais significativas; os eleitores deveriam reconhecer essas diferenças entre as políticas oferecidas pelos partidos. Os partidos exercem controle sobre o governo e sobre o processo de tomada de decisão (*policymaking*) através do controle do Legislativo. Ao final, os eleitores deveriam ser suficientemente informados para recompensar ou punir os partidos no governo, baseados em seus desempenhos. Assim, a escolha de partidos – mais que de representantes individuais – dá ao eleitorado meios para controlar as ações dos legisladores e os assuntos do governo (Dalton, 2008; Wlezien e Soroka, 2007).

<sup>20</sup> Os dados estão disponíveis ao público no site <<http://manifestoproject.wzb.eu>>. No início de 2014 [acesso em 26/1/14] o banco de dados contava com dados de 3.679 manifestos, coletados de 923 partidos em 638 eleições, num conjunto de 55 países, num período (variando de país para país) que pode vir de 1945 aos dias de hoje. Referências importantes nessa produção são McDonald, Mendes e Budge (2004); Budge et al. (2001, 2012) e Klingemann et al. (2006). No Brasil, os trabalhos de Tarouco (2007, 2011), Madeira e Tarouco (2011) e Tarouco e Madeira (2013) seguem a proposta do MGR/CMP, tentando adaptá-la ao país.



em caso de congruência, verificava se os indícios eram no sentido de que a opinião influenciava a política, ou o inverso. Vários trabalhos posteriores tentaram melhorar o desenho de pesquisa analisando não apenas dois *surveys*, mas séries históricas mais amplas de opiniões dos cidadãos em relação às questões políticas (verificando ao longo do período de estudo todas as mudanças nas políticas correspondentes a essas questões). O estudo de Stimson, MacKuen e Erikson (1995), seguindo já outros trabalhos dos autores, é um exemplo influente desse tipo de análise, incorporando a noção de "representação dinâmica"<sup>21</sup>. Esse tipo de análise tem tido um desenvolvimento mais acentuado em período recente<sup>22</sup>.

Outro desenvolvimento importante ocorre com a realização de estudos comparados envolvendo vários países, o que vai se tornando mais comum à medida que aumenta a disponibilidade de bases de dados adequadas, a partir de projetos como Comparative Studies of Electoral Systems (CSES), World Values Survey; Eurobarômetro, Latinobarômetro, Lapop/Barômetro das Américas etc. Exemplos de estudos desse tipo, numa perspectiva "estática" de representação, são os de Huber e Powell (1994), Powell (2000), McDonald, Mendes e Budge (2004), Brooks e Manza (2006, 2007); Dalton (2008), Golder e Stramski (2010), Rohrschneider e Whitefield (2012), entre outros. Por fim, há uma produção que analisa dados comparados de vários países em uma perspectiva "dinâmica" (Holmberg, 1999; Soroka e Wlezien, 2010; Dalton, Farrell e McAllister, 2011; Budge et al., 2012).

### Um balanço dos estudos empíricos sobre congruência política

Nesta seção é feito um balanço das principais conclusões de alguns dos trabalhos mais influentes dessa literatura empírica<sup>23</sup>. A revisão é apresentada dividindo os estudos em dois grandes tipos, que comparam as preferências (opiniões) dos eleitores: a) com as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos em que os eleitores votaram; b) com os votos dos parlamentares (no processo decisório legislativo) ou com as políticas públicas efetivamente aprovadas. Para cada grupo é feito um balanço mais sintético das principais conclusões e apresentadas um pouco mais detalhadamente as análises de alguns dos estudos mais influentes ou de caráter mais abrangente.

---

<sup>21</sup> Alguns desses trabalhos são examinados mais detidamente na próxima seção.

<sup>22</sup> Erikson, MacKuen e Stimson (2002), Andeweg (2011), e Holmberg (2011), são exemplos desse tipo de desenho de pesquisa aplicado a um só país (EUA, Holanda e Suécia, respectivamente).

<sup>23</sup> Alguns dos trabalhos resenhados às vezes envolvem outros tipos de análises (por exemplo, a respeito do papel mais geral dos partidos no processo político), além daquela sobre congruência política.



*Estudos que comparam as preferências dos eleitores com as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos*

Incluo aqui os que comparam preferências (opiniões) de cidadãos e representantes, mas também os que comparam posições medianas do governo (ou do Legislativo) – calculadas a partir das posições dos partidos (em manifestos partidários) com as preferências do eleitor mediano, tomadas a partir de seus votos (nesses partidos)<sup>24</sup>.

Inicialmente cabe destacar que esse tipo de estudo não testa diretamente a hipótese que grande parte dessa literatura toma como pressuposto de uma "boa representação": a de que as políticas aprovadas pelo sistema político estejam de acordo com as preferências dos cidadãos. Testa apenas em que medida os representantes compartilham das mesmas preferências políticas dos cidadãos (ou em que medida os manifestos dos partidos estão em acordo com essas preferências). A suposição é a de que, quanto maior a congruência entre essas preferências, maior a chance de haver congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas efetivamente implementadas. Mas, entre uma coisa e outra, podem ocorrer desvios: políticos eleitos (e partidos) podem decidir não aprovar as políticas pelas quais manifestaram preferências – seja porque, por razões eleitorais, haviam escondido suas preferências sinceras, seja porque mudaram (sinceramente) de ideia entre o momento de expressão dessas preferências e o momento em que decidem as políticas públicas que vão vigorar (ver Manin, Przeworski e Stokes, 1999)<sup>25</sup>.

De toda forma, parece tratar-se de um elemento importante na compreensão das diferentes etapas pelas quais ocorre a "cadeia de responsividade" dos políticos eleitos em relação aos eleitores (Powell, 2005; Rennó et al., 2011): mesmo com as limitações mencionadas, parece realmente mais provável que os representantes aprovem políticas em acordo com as preferências do público se eles compartilham dessas preferências<sup>26</sup>. Além disso, esse tipo de análise, quando aplicado a uma

---

<sup>24</sup> As preferências de cidadãos e representantes usualmente são baseadas em dados de *surveys*, em geral usando seus posicionamentos numa escala esquerda-direita (estudos de *ideological congruence*) ou suas posições em relação a determinadas questões (estudos de *issue congruence*). Há um importante debate, apontando prós e contras em relação à utilização de uma escala esquerda-direita (Huber e Powell, 1994; Powell, 2000; Dalton, 2008; Andeweg, 2011; Thomassen, 2012, entre outros). Embora esse debate não vá ser desenvolvido aqui, cabe notar que a utilização dessa escala é comum em muitos estudos sobre congruência política.

<sup>25</sup> Outro problema é que, mesmo que as políticas aprovadas sigam as preferências expressas pelos representantes, outros desvios (causados por falta de foco das políticas públicas, ineficiência administrativa ou corrupção) podem acontecer entre a aprovação de políticas e sua implementação.

<sup>26</sup> Dalton (2008, p. 220) afirma que "preferências políticas [...] não são necessariamente equivalentes a resultados políticos [...]. Ainda assim, o acordo entre elites e cidadãos é um padrão básico para julgar a representatividade de um sistema democrático. O acordo é um teste significativo porque determina se os tomadores de decisão abordarão o processo decisório a partir das mesmas preferências do público e, como tal, é um objetivo central da democracia representativa".

abordagem de "representação dinâmica", permite investigar indícios da direção de causalidade relacionando preferências do público e dos representantes<sup>27</sup>.

O Quadro 1 tenta mostrar, além de algumas características metodológicas, uma síntese das principais conclusões de alguns dos estudos desse tipo aqui revisados<sup>28</sup>:

**Quadro 1**  
**Análises que comparam as preferências dos eleitores com as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos**

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
<b>Huber e Powell (1994)</b>	Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D governo ( <i>survey</i> com <i>experts</i> )	Estático	Congruência é maior em sistemas de "influência proporcional" do que em sistemas de "controle majoritário", mas é significativa nos dois sistemas.	12 países (1978-1985)
<b>Holmberg (1999)</b>	Diferenças entre posições médias de eleitores e partidos em relação a <i>issues</i>	Dinâmico	Nível de congruência baixo para os cinco países; representação de cima para baixo tem mais peso do que representação de baixo para cima.	EUA + 4 países europeus (1967-1994)
<b>Pierce (1999)</b>	Diferenças entre posições (escalas em relação a <i>issues</i> e posicionamento E/D) de eleitores e partidos	Estático	Níveis de congruência baixos para os cinco países; modelo de representação partidária funciona melhor para os EUA.	EUA + 4 países europeus (1967-1990)
<b>Powell (2000)</b>	Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D governo e <i>policymakers</i> em geral (governo + oposição) ( <i>surveys</i> com <i>experts</i> )	Estático	Congruência é maior em sistema de "democracia proporcional" do que de "democracia majoritário", mas é significativa nos dois sistemas.	20 democracias ocidentais

<sup>27</sup> Holmberg (2011, p. 56-57) justifica esse tipo de pesquisa afirmando que é importante que estudemos empiricamente não só a relação entre opinião pública e políticas, mas também a relação entre as opiniões de massa e das elites, para verificar se ao longo do tempo são as preferências dos representantes que se aproximam das dos cidadãos ("*representation from below*") ou vice-versa ("*representation from above*").

<sup>28</sup> Há, no âmbito dessa literatura, um amplo debate sobre os procedimentos metodológicos mais adequados para a mensuração e a análise da congruência (ver especialmente Powell, 2009; Golder e Stramski, 2010; Andeweg, 2011). Esse é um debate da maior relevância; até por razões de espaço, no entanto, não é possível desenvolver adequadamente os principais argumentos aí esgrimidos (o que pretendo fazer em outro momento) e, menos ainda, é possível analisar os eventuais problemas metodológicos de cada um dos principais estudos aqui resenhados. Foram considerados aqui como estudos "dinâmicos" (de representação) apenas aqueles que têm como objetivo investigar a evolução (ao longo do tempo) do grau de congruência, de forma a tentar estabelecer proposições sobre relações de causalidade; estudos que comparam preferências dos eleitores com as dos representantes em mais de um momento, mas cuja análise não se preocupa com a evolução da congruência (ou com as relações de causalidade) – usando os dados em diferentes pontos do tempo apenas para ter mais casos – foram classificados como estudos "estáticos". Os trabalhos foram ordenados cronologicamente.

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
<b>McDonald, Mendes e Budge (2004)</b>	Posicionamento E/D de eleitor mediano x Posicionamento E/D médias de governos e medianas de legislativos (tomadas a partir dos partidos – Comparative Manifesto Project)	Estático	Eleitor mediano é relativamente bem representado por governos e legislativos; mais nos países com sistemas eleitorais proporcionais e um pouco menos naqueles com sistemas eleitorais majoritários (SMD)	20 democracias ocidentais (1949-1995)
<b>Luna e Zechmeister (2005)</b>	Posições em relação a 11 <i>issues</i> (eleitores x parlamentares)	Estático	Alta heterogeneidade. Chile e Uruguai: alta congruência; Bolívia e Equador: baixa.	9 países A.L. (1997/1998)
<b>Dalton (2008)</b>	Posicionamento escala em vários <i>issues</i> (eleitores x representantes)	Estático	Alto nível de correspondência coletiva entre opinião de massa e de elite	EUA (1986-1987 e 1998)
	Posicionamento E/D eleitores (agregado) x Posicionamento E/D representantes (agregado)	Estático	Correspondência coletiva entre posicionamento E/D de massa e das elites é alta, mas depende do sistema eleitoral.	Alemanha, UK, França (1994-1999)
	Opiniões (eleitores x partidos) sobre taxas, serviços sociais e meio ambiente	Estático	Congruência alta entre eleitores e partidos	59 partidos de 13 países
<b>Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda (2010)</b>	Medida de proximidade entre preferências de eleitores e de partidos	Estático	Notável congruência ideológica entre eleitores e partidos. Há variações, porém; Chile e Uruguai: alta congruência; Nicarágua, Bolívia, República Dominicana e Brasil: baixa.	17 países da A.L. (1998-2008)
<b>Golder e Stramski (2010)</b>	Posicionamento E/D eleitores x Posicionamento E/D partidos (esse último baseado nas opiniões dos 40% dos eleitores mais educados)	Estático	Congruência entre <u>governos</u> e eleitores é igual em sistemas majoritários e proporcionais; congruência entre eleitores e <u>legislativos</u> é maior nos sistemas proporcionais.	24 países (CSES <sup>(1)</sup> 1996/2005)

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
Andeweg (2011)	Posicionamento E/D eleitores (todos) x Posicionamento E/D total representantes (toda distrib; não só média)	Dinâmico	Congruência era alta (1972) e ficou "quase perfeita" (2006). Posições E/D dos representantes é que se aproximaram das dos eleitores.	Holanda 5 <i>surveys</i> (eleit. e rep.) (1972-2006)
	Posicionamento E/D média eleitores que votaram num partido x Posicionamento E/D médio do partido	Dinâmico	Congruência aumentou bastante entre 1972 e 2006	
	Posição numa escala em relação a vários <i>issues</i> (eleitores x representantes)	Dinâmico	Alta congruência em geral (embora menor do que quando medida a partir de posicionamento E/D)	
Holmberg (2011)	Posições em relação a <i>issues</i> (eleitores x representantes, por partido)	Dinâmico	Congruência alta em <i>issues</i> tradicionais; menor em novos <i>issues</i> . Representação "de cima para baixo" predomina.	Suécia 8 "ondas" (1968-2006)
Dalton, Farrell e McAllister (2011)	a) Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D médio partido governo	Estático	Forte congruência (0,60)	36 países CSES <sup>(1)</sup> (2º módulo: 2001/2006)
	b) Posicionamento E/D mediano eleitores que votaram partido governo x Posicionamento E/D médio partido governo	Estático	Fortíssima congruência (0,91)	
	c) Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D médio dos partidos do governo antes e depois da eleição	Dinâmico	De 9 casos em que mudou posicionamento E/D governo, em 7 diminuiu a distância entre posições eleitorado e governo-	9 países CSES <sup>(1)</sup> (2001/2006)
Rohrschneider e Whitefield (2012)	Distância entre posicionamento E/D dos partidos (a partir de <i>surveys</i> com <i>experts</i> ) e de vários grupos de eleitores (independentes, partidários etc.).	Estático	Partidos são mais próximos (na escala E/D) de "seus eleitores partidários" do que de "seus eleitores independentes"; são mais próximos destes do que do eleitor independente mediano. Não há vantagem inerente dos sistemas proporcionais.	Principais partidos de 24 países europeus
Budge et al. (2012)	Medem o quanto uma mudança no posicionamento E/D do eleitor mediano produz mudança no posicionamento E/D do governo.	Dinâmico	No longo prazo as posições políticas dos cidadãos são representadas pelas dos partidos no governo. Responsividade é maior nos sistemas proporcionais do que nos majoritários.	21 democracias 5 ondas (1950/2003)

Fonte: Elaboração própria do autor.

(1) CSES: Comparative Study of Electoral Systems.

Nas conclusões de estudos desse tipo não há, obviamente, consenso. De um lado, alguns estudos (Holmberg, 1999; Pierce, 1999) apontam para um grau baixo de congruência<sup>29</sup>. Mas o quadro geral que daí resulta (como pode ser percebido a partir da coluna "resultados") não é predominantemente negativo, como seria de esperar a partir do diagnóstico crescentemente influente de que há algumas décadas vivemos uma crise do papel representativo dos partidos ou mesmo uma crise das instituições representativas. Boa parte dessa literatura revela um grau significativo de congruência entre preferências de eleitores e representantes (ou partidos). E cabe assinalar que nos estudos mais recentes e que trabalham com uma abordagem dinâmica da representação as conclusões tendem a ser mais positivas do que nos estudos mais antigos e com abordagem estática<sup>30</sup>. Sem pretender detalhar cada um desses estudos, creio que valha a pena chamar a atenção para alguns deles, por sua influência na literatura e também pela abrangência (espacial e/ou temporal) dos dados que utilizam.

O primeiro é a influente obra de Powell (2000). Analisando dados de 20 democracias ocidentais, o autor compara o posicionamento ideológico do cidadão mediano, de um lado, com o de governos e *policy makers* em geral, de outro. No que aqui interessa, a conclusão mais importante é a de que os desenhos constitucionais têm um desempenho, em geral, de acordo com o esperado: países com desenhos constitucionais majoritários tendem a alcançar os objetivos esperados pela visão majoritária; desenhos constitucionais proporcionais tendem a alcançar os objetivos esperados pela visão proporcional. Todos os países estudados alcançam representação para pelo menos 50% dos cidadãos: "isso é uma boa medida do sucesso das eleições em alcançar representação básica nas democracias" (Powell, 2000, p. 236). E ainda:

é encorajador para a democracia que nós não vejamos governos extremistas governando eleitorados centristas e vice-versa. E que não achemos governos muito conservadores governando eleitorados de esquerda – o que poderíamos achar, digamos, em uma ditadura de direita [...] –, ou governos muito esquerdistas dominando eleitorados conservadores [...]. Há, aqui, então, uma mensagem positiva sobre a democracia (Powell, 2000, p. 243).

Um segundo estudo, recente, mas já bastante influente (e premiado), é o de Dalton, Farrell e McAllister (2011), que realiza um amplo estudo sobre diversos tipos de vínculos entre partidos e eleitores em diferentes países. Mais à frente a análise feita ali será retomada, mas no que nos interessa nesse momento, que é o vínculo de representação (*representative linkage*), os autores analisam inicialmente dados de uma

<sup>29</sup> Outros estudos com conclusão semelhante, utilizando o "modelo diádico", mas não resenhados aqui são, segundo Dalton (2008), os de Barnes (1977), Farah (1980) e Converse e Pierce (1986).

<sup>30</sup> Sulkin (2005, p. 9-10), fazendo uma revisão da literatura, já mencionava essa tendência.

"medida estática" referentes a 36 países (2º módulo do CSES – 2001/06). Concluem que houve forte congruência (correlação de 0,60) entre o posicionamento ideológico (E/D) dos cidadãos (como um todo) e o dos governos eleitos, bem como uma congruência ainda maior ( $r = 0,91$ ) entre as posições dos eleitores que votaram em um dos partidos que formaram o governo (após a eleição) e as posições desses partidos. Ou seja, os achados sugerem que eleições produzem governos que representam a posição ideológica do cidadão mediano e ainda mais claramente as preferências de seus eleitores (Dalton, Farrell e McAllister, p. 176). Para testar a hipótese de um modelo dinâmico de representação, os autores comparam a congruência entre as posições E/D do público e as dos governos antes e após a eleição, nos nove casos em que houve uma mudança significativa no posicionamento E/D de governos como resultado das eleições. Em sete deles a mudança se deu no sentido de melhorar a representação, ou seja, diminuir a distância entre as posições do eleitorado e do governo. Concluem que, ao final de um ciclo eleitoral, alguns governos estão distantes das orientações políticas da cidadania, mas a *accountability* eleitoral pode melhorar a representação democrática. Em muitas nações onde os cidadãos veem o governo em seu final de mandato fora de sincronia com as orientações mais amplas do público, as eleições proveem um meio de aumentar a congruência – "isso é como a democracia deve funcionar" (Dalton, Farrell e McAllister, p. 177).

Cabe ainda uma menção a dois estudos sobre a América Latina (Luna e Zechmeister, 2005; Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda, 2010), entre outras coisas, por incluir o Brasil. Os dois trabalhos detectam grande heterogeneidade entre os países, no que se refere à proximidade entre eleitores e partidos (*issue congruence* ou *ideological congruence*) – com o Brasil se aproximando dos níveis mais baixos de congruência. O último desses estudos – após criticar a metodologia do primeiro –, seguindo a tendência mais comum em estudos recentes, conclui mais positivamente: "os partidos nessa região têm desenvolvido vínculos ideológicos fortes com seus eleitores. Os níveis de proximidade, centralidade e responsividade revelam uma notável congruência entre os partidos políticos latino-americanos e seus eleitores" (Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda, 2010, p. 20).

Além da avaliação mais geral sobre o grau de congruência política alcançada nos diferentes países e momentos, outros aspectos relevantes são discutidos nesses estudos. Um tema da maior relevância no âmbito dessa literatura, que em geral é ancorada em abordagens neoinstitucionalistas, é o do impacto dos desenhos constitucionais (majoritários ou proporcionais) sobre o grau de congruência política alcançado nos diferentes países<sup>31</sup>. Até alguns anos atrás predominava a avaliação de que em sistemas de "democracia proporcional" ocorreria maior congruência entre

---

<sup>31</sup> Os estudos distinguem dois modelos de democracia (ou de Constituição) de forma semelhante ao que faz Lijphart (1984).

eleitores e representantes (ou entre eleitores e partidos) do que em sistemas de "democracia majoritária" (Huber e Powell, 1994; Powell, 2000; McDonald, Mendes e Budge, 2004). Essa avaliação, porém, passou a ser questionada mais recentemente.

Powell (2009, p. 1.475), porém, postula que

os estudos mais recentes, ao contrário dos anteriores, não mostram diferença significativa entre congruência em sistemas distritais majoritários<sup>32</sup> e em sistemas eleitorais de representação proporcional.

Após analisar detalhadamente a metodologia usada nos principais trabalhos sobre esse tema, Powell conclui que as diferenças nas conclusões entre esses estudos mais recentes e os anteriores se devem a diferenças no período de tempo estudado e não às diferentes metodologias dos estudos:

As associações entre regras eleitorais e congruência ideológica são relativamente robustas em várias abordagens de mensuração [...]. A associação entre regras eleitorais e congruência tem declinado na última década, como mostrado pelas três principais abordagens, devido principalmente à convergência em direção à média dos partidos majoritários nas eleições em sistemas distritais majoritários (Powell, 2009, p. 1.475).

Em artigo mais recente, Powell aprimora sua explicação, enfatizando o "grau de polarização do sistema partidário" como variável condicional relevante na relação entre leis eleitorais e congruência ideológica<sup>33</sup>. A explicação para as diferenças nas conclusões entre estudos anteriores e os atuais é basicamente a seguinte:

Na última década a polarização média nos sistemas de representação proporcional declinou levemente [...], mas a polarização média nos sistemas distritais majoritários caiu acentuadamente [...]. Como a polarização tem um efeito muito maior na congruência ideológica nos sistemas distritais majoritários, níveis similares aos anteriores criam incongruência média maior nesses sistemas. Agora que (como esperava Downs) a polarização é muito menor nos sistemas distritais majoritários, os dois resultados relativos à congruência são aproximadamente equivalentes (Powell, 2013, p. 16).

---

<sup>32</sup> Embora nem todo sistema majoritário seja de apenas um membro eleito por distrito, optei por traduzir Single Member District (SMD) por "sistema distrital majoritário", por economia de linguagem e por ser a forma pela qual o SMD é mais conhecido no Brasil. Nas citações que seguem, entenda-se, portanto, que a comparação feita por Powell é entre sistemas de representação proporcional e o SMD.

<sup>33</sup> "Com baixos níveis de polarização qualquer conjunto de regras eleitorais irá gerar boa congruência ideológica. Com altos níveis de polarização qualquer conjunto de regras eleitorais terá dificuldades, mas os efeitos devem ser especialmente acentuados sob o sistema distrital majoritário" (Powell, 2013, p. 13).

Rohrschneider e Whitefield (2012, p. 170) também concluem que os sistemas proporcionais não têm nenhuma vantagem inerente em relação aos majoritários quanto à representação dos eleitores. A explicação desses autores para o descompasso entre as conclusões de estudos anteriores e os mais recentes enfatiza o crescente número de eleitores independentes nas principais democracias: o impacto das instituições no passado seria devido, em grande parte, ao fato de que os eleitorados eram altamente partidários (com reduzido percentual de eleitores independentes). Sistemas eleitorais majoritários tendem a ter desvantagem (em termos de congruência) quando o caráter partidário da maioria dos eleitores requer que os partidos "espalhem-se" pelo espaço ideológico. Sob essas condições, os sistemas proporcionais funcionam melhor. Inversamente, quando a maioria do eleitorado é de independentes, que tendem a ser centristas ideologicamente, os incentivos centripetos das leis eleitorais de maioria simples ajudariam os partidos a se aproximar dos eleitores. A influência condicional das instituições sobre o número de partidários num eleitorado torna-se a chave: quando a proporção de eleitores desalinhados é pequena, sistemas proporcionais têm vantagem (o que era a situação mais comum nas principais democracias há algumas décadas); quando a proporção de desalinhados é grande, então sistemas majoritários têm vantagem. E durante um período de transição, quando ambos os grupos são de tamanho igual (situação próxima à de muitas democracias atuais), nenhum sistema tem vantagem (Rohrschneider e Whitefield, 2012, p. 167-171).

Golder e Stramski (2010), por sua vez, chegam à conclusão de que os sistemas proporcionais tendem a gerar maior congruência ideológica, no que diz respeito à relação entre eleitores e legislativos, mas não no que respeita à congruência entre eleitores e executivos, em que não haveria uma vantagem clara de nenhum dos dois sistemas. Enfim, hoje não há mais o relativo alto grau de consenso que havia há cerca de uma década a respeito das vantagens dos sistemas proporcionais quanto a proporcionar maior congruência entre eleitores e as políticas aprovadas pelo sistema político<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Que se trata efetivamente de um debate em aberto, demonstra-o um trabalho dos mais relevantes e bastante recente, que chega à mesma conclusão, que era claramente predominante de 10 a 15 anos atrás (de que o sistema proporcional tende a gerar maior congruência). Os autores explicam essa tendência de forma semelhante a vários daqueles estudos: "a representação proporcional cumpre o papel para o qual foi projetada, tanto em termos de políticas públicas como na transformação de votos em cadeiras – e provavelmente *porque* ela equipara as cadeiras com a distribuição de votos, dando influência parlamentar aos partidos na proporção do apoio popular que eles recebem" (Budge et al., 2012, p. 108). Cabe destacar, na produção brasileira, o importante trabalho de Melo (2007), que faz uma avaliação da forma como a literatura internacional de política comparada analisa os impactos dos desenhos institucionais sobre a qualidade da democracia. Melo critica o viés majoritário presente nessa literatura e a inconsistência de utilizar parâmetros majoritários – sobretudo o conceito de responsabilização (*accountability*) associado ao pressuposto de que a concentração de autoridade política é pré-condição para o exercício da responsabilização – para a avaliação da qualidade da democracia em modelos proporcionais, já que estes buscam maximizar valores normativos distintos, um dos quais seria justamente buscar maior congruência entre as políticas de governo e as preferências do eleitor mediano.



Outro tópico relevante no debate é se os partidos tendem a representar mais seus eleitores ou o eleitor mediano. A tendência parece ser a de que a congruência entre partidos e seus eleitores é maior do que entre partidos e o eleitor mediano (McDonald, Mendes e Budge, 2004). Rohrschneider e Whitefield (2012), na realidade, vão mais além; diferenciando mais os tipos de eleitores, mostram que os partidos têm maior congruência ideológica (menor distanciamento na escala E/D) com "seus eleitores partidários" (ou seja, que manifestam identificação partidária com o partido) do que com "seus eleitores independentes" (ou seja, os que votam no partido, mas não dizem se identificar com ele). E têm maior congruência ideológica com esses últimos do que com o eleitor independente mediano (que representa o conjunto dos que não se identificam com nenhum partido e votam em diferentes partidos).

Uma terceira discussão é quanto à congruência política relativa às diferentes dimensões (ou temas) políticas(os). Miller e Stokes (1963) concluíram que nos EUA a congruência era menor em temas de política externa do que em temas domésticos (e no âmbito destes, maior no tema dos direitos civis do que em relação ao *welfare state*). Holmberg (2011), analisando dados da Suécia, conclui que a congruência política entre eleitores e representantes é mais alta em *issues* tradicionais do que em novos *issues*. Andeweg (2011), por sua vez, não encontra uma tendência clara quanto a isso, já que em alguns temas "novos" (aborto, eutanásia, multiculturalismo, integração europeia) a congruência entre as opiniões de eleitores e representantes é maior e em outros, menor que no "tradicional" tema da desigualdade de renda. Além disso, o grau de congruência em relação a esses temas varia ao longo do tempo, sem uma tendência unívoca de crescimento ou declínio. Não parece haver consenso, portanto, sobre essa questão, no debate internacional.

*Estudos que comparam preferências dos cidadãos com as políticas desenvolvidas pelos representantes (ou com os votos destes no processo decisório)*

Como alertam Dalton (2008) e Soroka e Wlezien (2010), as preferências políticas dos representantes não são necessariamente equivalentes aos resultados políticos (*policy outcomes*) de sua ação. Soroka e Wlezien inclusive sugerem que o tipo de estudo analisado no item anterior poderia mais adequadamente ser chamado de *attitude* (ou *opinion*) *representation* (e não *policy representation*). Apontam limitação também num dos tipos de análise feitos por Miller e Stokes (1963): a maneira como os representantes votam é realmente atividade representativa e é – comparativamente às análises sobre *opinion representation* – um indicador melhor do que Pitkin chama de representação como *acting for*. Os votos dos representantes são mais próximos da formação de políticas do que suas atitudes. Mas o estudo desses votos não se dedica ao tipo de representação por políticas em nível sistêmico que Pitkin descreve. Não

podemos verificar se há ou não representação sem nos preocuparmos com desenvolvimento e resultados de políticas. E resultados políticos são necessariamente um resultado agregado, de nível sistêmico (Soroka e Wlezien, 2010, p. 11-12). Então, mais importante do que comparar preferências de cidadãos e representantes (ou as preferências dos cidadãos com os votos dos representantes), é comparar as preferências dos eleitores com as políticas públicas aprovadas pelos representantes. O Quadro 2, de forma semelhante ao anterior, resume as informações sobre alguns dos estudos desse último tipo:

**Quadro 2**  
**Estudos que comparam preferências dos cidadãos**  
**com as políticas desenvolvidas pelos representantes**  
**(ou com os votos destes no processo decisório)**

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
Miller e Stokes (1963)	Atitudes de eleitores x atitudes e votos dos parlamentares (por distrito)	Estático	Congruência (por distrito) existe, mas não é muito alta. É maior na questão racial; questões de <i>welfare</i> são partidárias.	EUA (1958)
Monroe (1979) e Monroe (1998)	Comparação entre opiniões dos eleitores sobre temas e as políticas aprovadas (relativas a esses temas)	Estático	Consistência entre preferências de eleitores e políticas cai de 63% (1960-1979) para 55% (1980-1993). Governo dividido e conflito ideológico maior levaram a um viés contra mudanças políticas no período 1980/1993 (comparado a 1960-1979).	EUA (1960-1979)
Page e Shapiro (1983)	Mudanças em preferências de eleitores por determinadas políticas x mudanças nas políticas	Dinâmico	Mudanças de opinião são causas importantes de mudanças em políticas.	EUA (1935-1979)
Bartels (1991)	Preferências de eleitores por distrito x votos dos representantes (por distrito) no processo decisório relativo ao orçamento da defesa	Estático	Mesmo controlando outros fatores, preferências do público quanto a despesas com defesa predizem fortemente votos dos representantes.	EUA (1980-1982)
Stimson, MacKuen e Erikson (1995) e Erikson, MacKuen e Stimson (2002)	Preferências dos eleitores ( <i>domestic policy mood</i> ) <sup>(1)</sup> x <i>Policy</i> : diversos itens, para Congresso, Presidência e Corte Suprema	Dinâmico	Há representação dinâmica em todas as instituições analisadas (Câmara, Senado, presidência, Suprema Corte).	EUA (1956-1990) e EUA (1952-1996)

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
Soroka e Wlezien (2010)	Preferências dos eleitores sobre nível de gastos em determinadas políticas x gastos efetivos nessas políticas ao longo do tempo	Dinâmico	Governantes respondem a mudanças nas preferências públicas por mais ou menos gastos nas diferentes políticas. Público ajusta suas preferências em seguida, na forma de um termostato, à medida que os gastos mudam.	EUA, Canadá, UK (1972-2005)
Ansolabehere e Jones (2010)	Opiniões de eleitores sobre <i>issues</i> x percepções de eleitores sobre posições dos deputados sobre <i>issues</i> x votos dos deputados	Estático	Eleitores punem ou recompensam representantes que julgam (acertadamente, no agregado) ter votado conforme suas próprias posições em relação a <i>issues</i> .	EUA (2005-2006)
Budge et al. (2012)	Posicionamento E/D eleitores x gastos públicos	Dinâmico	Gastos públicos totais e gastos com bem-estar alinham-se, no longo prazo, com o posicionamento E/D do eleitor mediano.	EUA + 8 países europeus (1973-1995)

**Fonte:** Elaboração própria do autor.

(1) Indicador que será explicado a seguir; ver nota 37.

Novamente, embora haja variações importantes nas conclusões, com alguns estudos (Miller e Stokes, 1963; Monroe, 1979, 1998) apresentando graus de congruência não muito elevados, o quadro geral é preponderantemente positivo, como se depreende da penúltima coluna do quadro. Destaco a seguir também alguns desses trabalhos, por sua influência, ou por formularem modelos dinâmicos que parecem indicar o caminho mais promissor no estudo empírico da representação no âmbito das instituições formais da democracia.

Começo pelo importante artigo de Page e Shapiro (1983). Os autores examinam as correlações entre mudanças na opinião pública e mudanças nas políticas governamentais nos EUA, entre 1935 e 1979<sup>35</sup>. Buscam verificar se as mudanças nas políticas se dão na mesma direção ou na direção contrária às da opinião pública. E verificam os momentos em que essas mudanças se dão (se as opiniões mudam antes

<sup>35</sup> O estudo começou coletando milhares de respostas a questões de pesquisas de opinião pública; destas, selecionou aquelas questões que foram repetidas em pelo menos duas pesquisas, em diferentes momentos. A seguir distinguiu aquelas em que houve uma mudança significativa de opinião do eleitorado (pelo menos 6% em termos agregados) entre um *survey* e outro, em relação a determinado tema. São essas "instâncias de mudança" de opinião (em relação a cada tema) que foram objeto de análise. Para cada uma delas foram medidos "resultados de políticas" (*policy outputs*) durante um período que começava dois anos antes da pesquisa de opinião inicial e terminava quatro anos depois da pesquisa de opinião final.

ou depois das políticas), para sugerir possíveis relações de causalidade. Nas conclusões, embora façam uma série de ressalvas, afirmam que a substancial congruência entre opinião e políticas (especialmente quando as mudanças de opinião são grandes e estáveis e os *issues* são salientes), em conjunto com as evidências de que a opinião, na maior parte dos casos, muda antes do que as políticas, indica que mudanças de opinião são causas importantes de mudanças em políticas<sup>36</sup>.

Outro texto influente é o de Stimson, Mackuen e Erikson (1995), que estabelece a noção de "representação dinâmica": "se a opinião pública muda e então a política pública responde, isso é representação dinâmica" (Stimson, Mackuen e Erikson, 1995, p. 543). Em termos operacionais, os autores tomam uma medida agregada relativa às preferências dos eleitores por um governo federal mais ou menos ativo em relação às políticas públicas – o "*domestic public mood*"<sup>37</sup> – e comparam a evolução dessa medida entre 1956 e 1990, nos EUA, com as decisões tomadas nesse período pela House of Representatives, pelo Senado, pela Presidência e pela Suprema Corte (também considerando, a partir de diversos indicadores, se essas decisões caminham num sentido de maior ou menor "intervencionismo político"). E concluem:

cada instituição eleitoral traduz imediatamente opinião pública em política pública. Ou seja, quando políticos sentem uma mudança nas preferências públicas, eles agem direta e efetivamente para mudar a direção da política pública [...]. A Suprema Corte, de maneira não surpreendente, move-se mais lentamente (Stimson, Mackuen e Erikson, 1995, p. 560)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Os autores advertem que, mesmo que as políticas respondam a mudanças de opinião, é preciso cautela ao afirmar que isso corresponde a um mecanismo democrático, já que a opinião pode ser afetada por fatores não totalmente compatíveis com conceitos normativos de democracia: "Se, por exemplo, políticos ou grupos de interesse conseguem manipular a opinião pública através de mentiras ou fraudes e as políticas em seguida respondem à opinião manipulada, nós devemos hesitar em celebrar o resultado como democrático. E se líderes influenciam a opinião pública através de um processo mais benigno de educação ou persuasão [...] nós devemos ainda chamar esse resultado de algo diferente de pura democracia. Estudar processos de liderança ou manipulação da opinião requer examinar o conteúdo da mídia, da retórica dos políticos e outros assuntos, além das variáveis de opinião e das políticas analisadas aqui. Antes de esse tipo de pesquisa ser feito seria pouco sábio retirar conclusões normativas sobre o grau de responsividade democrática no processo decisório. Nós podemos apenas confiar que a opinião pública, quaisquer que sejam suas fontes e qualidade, é um fator que genuinamente afeta as políticas governamentais nos Estados Unidos" (Page e Shapiro, 1983, p. 189).

<sup>37</sup> O "*domestic policy mood*" é uma medida construída originalmente por Stimson (1991) a partir das respostas do público a uma série de questões de *survey*. Segundo Stimson, Mackuen e Erikson (1995, p. 548), "o 'humor' [do público] (*mood*) é a principal dimensão subjacente às preferências expressas nas pesquisas de opinião em relação às alternativas de políticas públicas. É apropriadamente interpretado como esquerda *versus* direita – mais especificamente, como preferências globais por um governo federal maior e mais ativo em oposição a um menor e menos ativo no que concerne a todas [...] as políticas públicas domésticas". O "*policy mood*" vem sendo utilizado como indicador do "humor" do público (no sentido acima) por vários outros estudos de opinião pública e de congruência política (ver o *site*: <[http://www.unc.edu/~cogginse/Policy\\_Mood.html](http://www.unc.edu/~cogginse/Policy_Mood.html)>).

<sup>38</sup> Em trabalho posterior, os mesmos autores (Erikson, Mackuen e Stimson, 2002) desenvolvem um modelo de análise macropolítica que inclui indicadores de opinião pública, avaliação de presidentes, resultados eleitorais, partidarismo (*political partisanship*), condições macroeconômicas e *policy making*. No que concerne à relação entre opinião pública e processo decisório, suas conclusões, baseadas nos mesmos dados, repetem as do artigo acima. Mas, incluindo outras variáveis no modelo e enfatizando o

Num registro semelhante, Soroka e Wlezien (2010), seguindo ideia originalmente proposta por Wlezien (1995) e já utilizada em outros estudos dos autores, adotam um "modelo termostático" para explicar a conexão entre opinião pública e políticas públicas. Esse modelo tem como referência sistemas de controle automático de temperatura (cuja base é o termostato) e funcionaria assim: num primeiro momento, os eleitores emitem sinais por mais ou menos gastos em relação a determinada política (por exemplo, por mais gastos; na analogia com o termostato, sinal para aumentar a "temperatura" da política em questão); no segundo momento, os representantes aumentam os gastos (a "temperatura"), em resposta aos sinais emitidos pelos eleitores; num terceiro momento os eleitores reduziram seus sinais por mais gastos, ao verem que o governo já aumentou esses gastos. O modelo, então, contempla, além da análise da *policy representation* (em que medida os representantes aprovam políticas públicas em acordo com os sinais emitidos pelos cidadãos), a análise do que os autores chamam de responsividade do público (*public responsiveness*), ou seja, em que medida o público está atento às mudanças políticas, reagindo a elas<sup>39</sup>. Sua análise empírica cobre três países: EUA, Canadá e Reino Unido<sup>40</sup>. No que se refere à *policy representation*, a principal conclusão é de que a política orçamentária responde às preferências do público; embora haja diferenças entre as várias áreas de políticas (*policy domains*), a representação é evidente em todas elas (Soroka e Wlezien, 2010, p. 142-143). No que se refere à responsividade do público às políticas (mais ou menos gastos), as evidências mostram que ela ocorre no sentido esperado em 18 das 19 áreas em estudo, sendo maior em *issues* mais salientes<sup>41</sup>.

Outro estudo de relevância substantiva é o de Brooks e Manza (2006) – depois seguido por Brooks e Manza (2007) –, que investiga o papel das preferências políticas

---

peso do partidarismo (*macropartisanship*), os autores sugerem uma interpretação que vai além, postulando que a representação dinâmica geraria uma tendência a um equilíbrio, no longo prazo. Segundo os autores, as políticas públicas respondem tanto ao "humor do público" (*mood*) quanto ao controle partidário da presidência e do Congresso. Ao fazer escolhas sobre políticas, os políticos são motivados não só pelas preferências do público, mas também por suas próprias preferências. Novas lideranças podem se exceder, produzindo uma dose excessiva de conservadorismo ou liberalismo (comparativamente ao que é manifesto pelo "humor do público"). O público irá reagir e provavelmente penalizar eleitoralmente os responsáveis por esses excessos. E essa reação do público contra qualquer mudança política gerada "exogenamente" irá direcionar as políticas para seu caminho de equilíbrio no longo prazo (Erikson, Mackuen e Stimson, 2002, p. 372-374).

<sup>39</sup> Sem entrar nos detalhes metodológicos, o importante é que no cálculo da *policy representation* a variação na política ao longo do tempo é função *positiva* dos sinais emitidos antes pelos cidadãos. Já no que diz respeito à responsividade do público, se o modelo funcionar, o coeficiente da equação deve ser *negativo*, dada a relação explicitada acima, no terceiro momento.

<sup>40</sup> Institutos de pesquisa perguntaram sobre preferências por "mais" ou "menos" gastos em diferentes áreas de políticas – 9 áreas para os EUA; 6 para o Canadá; 4 para o Reino Unido; 19 "casos" no total – nos três países estudados, ao longo de várias décadas. Para cada uma dessas áreas foi possível criar uma série histórica de 16 a 33 anos, entre 1972 e 2005 (embora haja alguns lapsos nas séries).

<sup>41</sup> Os autores apontam também para alguns limites de sua pesquisa: um deles é justamente o fato de que ela analisa os *issues* considerados suficientemente salientes para constar em seguidos *surveys* (o que gera certo viés favorável a encontrar responsividade). Outra limitação é a ausência de análise de eventuais impactos de grupos de pressão e da mídia sobre a formação da opinião pública.

dos eleitores sobre a persistência do *welfare state* em 15 países – divididos em três tipos de "regimes": social-democratas (Dinamarca, Finlândia, Noruega, e Suécia), democrata-cristãos (França, Itália, Holanda e Suíça) e liberais (Austrália, Canadá, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA)<sup>42</sup>. Sua principal conclusão aponta para a importância da opinião pública sobre a persistência de cada tipo de *welfare state*:

Nossa análise multivariada proporciona evidência de que o vínculo entre preferências políticas e resultados relativos ao bem-estar é bastante fraco no âmbito das democracias liberais [...]. Como um fator por trás da persistência do Estado de bem-estar, as preferências políticas de massa parecem ter grande significado no âmbito das democracias sociais e cristãs europeias, onde os níveis de apoio ao estado de bem-estar têm sido frequentemente altos e duradouros (Brooks e Manza, 2006, p. 825).

Por fim, Budge et al. (2012) propõem, "no lugar de uma teoria da escolha racional de estilo econômico, uma teoria verdadeiramente política da representação e dos processos associados a ela, como mudança nas políticas partidárias e voto"<sup>43</sup>. Postulam que diferenciação política entre partidos<sup>44</sup>, mudança nas políticas partidárias, alternância de governo e mudança política lenta parecem ser condições necessárias e suficientes para assegurar os critérios de uma representação boa ou eficiente: a) congruência: o grau em que a política governamental se emparelha com as preferências populares após cada eleição; b) neutralidade (ausência de viés) no longo prazo: mudanças lentas nas políticas efetivamente implementadas, com pequenos ziguezagues para um lado e para o outro, parecem levar a uma posição próxima da média das preferências populares ao longo do tempo; c) responsividade: ou seja, mudanças nas políticas (declaradas ou efetivamente implementadas) de forma a se ajustar às preferências populares; d) ausência de extremismo (Budge et al., 2012, p. 12-13).

Os autores analisam dados de 21 democracias, a partir de 5 ondas de pesquisas, entre 1950 e 2003<sup>45</sup>. Mostra que o grau de congruência entre a posição E/D do eleitor mediano e a posição E/D do governo subsequente a uma eleição é razoável

<sup>42</sup> O estudo usa os gastos sociais (*aggregated benefits and services*), calculados como percentagem do PIB, para medir os resultados políticos dos *welfare states*; mede atitudes de eleitores sobre a responsabilidade dos governos em relação a emprego e desigualdade de renda.

<sup>43</sup> Optei por situar esse trabalho nesse subitem, mas ele poderia ter sido incluído também no anterior, já que compara tanto preferências de eleitores e governos quanto preferências de eleitores e políticas efetivamente implementadas.

<sup>44</sup> Os autores discutem longamente a tese de Downs (1957) de que haveria uma tendência de os partidos convergirem para a posição do eleitor mediano (para o "centro"), argumentando que ela não se sustenta; postulam uma dinâmica de divergência: os partidos se diferenciam uns dos outros na competição partidária. Na realidade, os autores mostram que o próprio Downs formula diferentes modelos para sistemas partidários diferentes.

<sup>45</sup> O trabalho retoma, em boa medida, os trabalhos de McDonald, Mendes e Budge (2004) e McDonald e Budge (2005), agora com uma preocupação mais explícita com a *dinâmica* da representação.

na grande maioria das eleições. E onde a congruência é menor, a neutralidade de longo prazo e a responsividade compensam esse problema<sup>46</sup>. Além disso, uma análise comparando as posições dos *votes* com as políticas efetivamente implementadas – gastos totais dos governos de nove países entre 1975 e 1993 – mostra que a congruência aí é ainda maior do que aquela entre posições dos eleitores e "intenções do governo" (cujo indicador seria seu posicionamento E/D). Uma das conclusões centrais é a de que

a democracia por si só, ao criar condições livres para a emergência de partidos, garante a representação a longo prazo de todas as necessidades percebidas e, dessa forma, que elas irão se equilibrar no centro do espaço político e ser abarcadas pelos partidos (Budge et al., 2012, p. 246-247).

Concluindo esse tópico: em consonância com a proposição teórica de vários autores, em especial os influenciados pela vertente deliberativa, principalmente nos estudos empíricos mais recentes há uma tendência de compreender a representação como um processo, utilizando modelos dinâmicos de representação, em vez de avaliar a congruência em um momento do tempo apenas<sup>47</sup>. E nesses estudos o diagnóstico predominante é positivo quanto à capacidade que as instituições da democracia representativa têm de fazer com que as preferências dos representantes e as políticas por eles implementadas se aproximem das preferências políticas dos cidadãos, ao longo do tempo.

<sup>46</sup> O cálculo do "viés de longo prazo" (a partir das médias das incongruências, ao longo do tempo) mostra que, ao longo de várias eleições, a incongruência tende a ser menor do que incongruências específicas que ocorrem em determinadas eleições. Isso acontece porque os partidos movem suas posições políticas ao longo do tempo num zigue-zague (entre uma posição mais extremada e uma mais moderada). A responsividade é uma medida do quanto uma mudança na posição política do eleitor mediano leva a uma mudança na posição do governo (antes da próxima eleição).

<sup>47</sup> Segundo, por exemplo, Urbinati (2006, p. 201) – que nesse aspecto se aproxima da perspectiva da democracia deliberativa – "a representação [...] designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia". Nessa perspectiva, "as múltiplas formas de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos dão o tom da representação em uma sociedade democrática" (p. 202). É interessante notar como essas ideias se assemelham à forma como Stimson, Mackuen e Erikson (1995, p. 544) descrevem o processo de representação: "o público faz julgamentos sobre as políticas públicas em vigor [...]. Esses julgamentos mudarão à medida que as políticas mudarem e que o mundo real mudar. [...] políticos e funcionários do governo sentem essas mudanças no julgamento público e agem de acordo com elas. Consequentemente, quando as políticas públicas se afastam das demandas públicas por políticas, o sistema representativo age como um mecanismo de controle para manter a política no rumo". E ainda: "O modelo de representação dinâmica incorpora aprendizado político, ou deliberação coletiva, através do qual o governo e o sistema social consideram e depois reconsideram os méritos das decisões políticas" (p. 562). Da mesma forma, Budge et al. (2012, p. 285-286) propõem que se deva "considerar a representação mais como um processo do que como uma série de eventos independentes [ou seja, cada eleição separadamente] [...]. Tomar as posições médias dos votantes a partir de uma série de eleições nos dá uma medida melhor das preferências populares estabelecidas do que a que emerge de apenas uma eleição, já que esta é distorcida, pois os votos são determinados pelo que os partidos oferecem e pelas considerações externas do momento, que podem ser influentes naquela época, mas não em outras [...]. O processo eleitoral funciona bem ao representar as preferências populares, mas precisa de tempo para isso".



Alguns desses estudos (Rohrschneider e Whitefield, 2012, p. 88; Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 9-14) atentam para a existência de um enigma: se, de um lado, a avaliação que resulta desse tipo de literatura é predominantemente positiva, de outro, há toda uma literatura centrada no alinhamento dos eleitores em relação aos partidos que aponta o afastamento dos eleitores em relação a estes (e em relação aos governos e parlamentos).

Embora esse descompasso possa decorrer, ao menos em parte, de problemas metodológicos presentes nos estudos aqui resenhados<sup>48</sup>, Dalton, Farrell e McAllister (2011) propõem uma explicação de outra natureza para esse descompasso. Na realidade, os autores analisam diversos aspectos relativos ao papel dos partidos, além daquele envolvido na questão específica da responsividade dos partidos às preferências políticas dos eleitores. Começam por apontar as principais dificuldades que os partidos têm enfrentado nas últimas décadas<sup>49</sup>, para, a seguir, afirmarem que, embora esses fatores constituam realmente desafios para os partidos desempenharem bem seu papel de representação, algumas objeções podem também ser feitas aos argumentos relativos ao declínio dos partidos (Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 12-13). Ao longo do livro analisam cinco vínculos entre partidos e eleitores e acabam concluindo que os partidos têm se adaptado às mudanças nos contextos social e político, ocupando ainda posição central nos sistemas representativos<sup>50</sup>. E se perguntam: por que a evidência da contínua importância dos partidos é tão forte, se boa parte da literatura enfatiza o declínio dos partidos? Embora mencionem outros pontos (ver Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 12-14), o elemento central na resposta dos autores a essa pergunta é de que as mudanças no público devem ser separadas das ações dos partidos. O

<sup>48</sup> Como já mencionado, embora o debate metodológico seja da maior importância, seu detalhamento não caberia no presente trabalho, de caráter introdutório.

<sup>49</sup> 1ª) a crescente separação entre o público e os partidos, que se manifesta: a) no declínio do comparecimento eleitoral; b) no declínio da filiação partidária; c) no declínio das identificações partidárias; d) no aumento da volatilidade eleitoral; 2ª) o crescimento do papel de outros atores no processo eleitoral: o surgimento de "terceiros partidos", independentes e micropartidos; o aumento do papel da mídia nas eleições (e na política em geral); outro desafio é a dificuldade de os partidos controlarem o recrutamento dos candidatos, com a descentralização do processo de seleção; 3ª) o crescimento dos vínculos entre os partidos e o Estado, no lugar do apoio dado pelos seus filiados e eleitores; 4ª) o aumento da fragmentação dos interesses políticos torna mais difícil aos partidos governar e isso tende a deteriorar o desempenho das políticas; 5ª) outros fatores: a crescente interdependência entre as nações (que mina a capacidade do Estado e, portanto, dos partidos, de tomar certas decisões de forma autônoma); o papel mais ativo das cortes judiciais; a complexificação do processo decisório, que precisa incluir demandas de ONGs (Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 9-12).

<sup>50</sup> 1º) Os partidos continuam tendo um papel central no processo de campanhas eleitorais (*campaign linkage*); 2º) os partidos continuam tendo um papel central na mobilização dos eleitores, para que votem (*participatory linkage*); 3º) a maioria dos eleitores: percebe suas preferências políticas através das lentes da dimensão E-D; consegue localizar os partidos nessa dimensão de forma semelhante ao que fazem *experts* acadêmicos e as próprias elites políticas; usa essas informações para fazer suas escolhas partidárias (*ideological linkage*); 4º) as posições (E-D) dos governos são próximas das dos eleitores (e mais ainda das dos eleitores que votaram em algum partido que forma o governo) (*representative linkage*); 5º) os resultados políticos (políticas implementadas pelos governos) em geral são consistentes com os perfis políticos dos partidos que os formam (*policies linkage*): partidos implementam as políticas que eles advogam nas eleições.



argumento é de que os partidos têm se esforçado (e com sucesso) para se adaptar às novas condições sociais que emergiram nas últimas décadas. Assim que identificam um obstáculo, os partidos se movem para enfrentá-lo. Assim, através de um contínuo processo de adaptação e mudança, os partidos podem assegurar sua sobrevivência em um ambiente constantemente mutável<sup>51</sup>. E afirmam:

O que falta a muitas narrativas sobre o declínio partidário é o que está ocorrendo no lugar dos antigos padrões. A resposta é óbvia: os partidos não estão sendo substituídos; eles parecem estar se adaptando às novas condições nas quais se encontram. Esse é um processo que vem ocorrendo quase imperceptivelmente por mais de um século. Partidos são um componente essencial do Estado, e como tal eles estão em condições de alterar as instituições políticas, se elas forem hostis a seus interesses de longo prazo. Partidos são, ao menos, sobreviventes [...]. Nossa principal objeção à tese do "declínio dos partidos" [...] é que a evidência do declínio é muito seletiva, enfatiza mudanças no grande público mais do que no desempenho dos partidos e é indiscutivelmente muito centrada no partido de massas ideal. Como mostrado neste livro, o panorama para os partidos é muito menos preocupante. Em um grande número de áreas, os partidos políticos continuam a ter importantes vínculos com os cidadãos e com o governo. E onde esses vínculos estão sob tensão, os partidos buscam tratar do problema (Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 14).

### Uma proposta de agenda de pesquisa sobre congruência política no Brasil

Na literatura internacional, alguns autores chegam a criticar o que julgam ser uma tendência da produção empírica sobre representação política, de concentrar-se apenas nos tipos de estudo aqui englobados sob o nome de estudos de congruência (entre opinião pública e políticas públicas). Sulkin (2005, p. 11), por exemplo, sugere que "o padrão dos estudos de congruência tornou-se tão arraigado que, para muitos estudiosos, representação legislativa é congruência". Rehfeld aponta essa mesma tendência e a crítica, porque esses estudos não levariam em conta, na análise da qualidade da representação, outros elementos além do grau de sintonia entre as políticas aprovadas e a opinião da maioria do eleitorado:

[...] estudiosos que empreendem estudos empíricos tendem, predominantemente, a tratar a representação com precisão artificial, reduzindo "representação" à ideia de "responsividade" [...]. Assim, [...] a

---

<sup>51</sup> Para a descrição dos mecanismos através dos quais os partidos se adaptam, ver Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 221-8.

medida da "boa representação" passa a ser o grau em que os votos dos representantes correspondem à opinião de seus eleitores. Reduzir "representação política" a essa simples medida conduz a alguns resultados surpreendentes. Representantes que, por exemplo, votem por uma lei justa, que, digamos, sustente direitos de uma minoria, seriam maus representantes se seus eleitores desejassem privar aquele grupo minoritário daqueles direitos (Rehfeld, 2009, p. 216).

A eventual existência de congruência entre opinião pública e políticas públicas pode nos dizer pouco, normativamente, sobre as relações entre responsividade e "boa representação" (como nos alerta Rehfeld), ou sobre o grau de responsividade democrática no processo decisório, como ressaltam Page e Shapiro (ver nota 36)<sup>52</sup>. Certamente a análise da congruência política não representa a única abordagem empírica possível e desconsiderar enfoques alternativos para a análise do processo de representação política empobreceria nossa compreensão. Não é esse o caso brasileiro, porém. Pelo contrário: enquanto temos diferentes abordagens cobrindo aspectos variados do processo de representação (como já mencionado na Introdução), as análises de congruência política são praticamente inexistentes em nossa produção empírica. De forma complementar àquelas abordagens, os estudos empíricos de congruência política podem contribuir para uma compreensão mais ampla do processo de representação política. Finalizo, então, sugerindo um conjunto de ideias relativas a uma agenda de pesquisa, de forma a tentar estimular o desenvolvimento desses estudos no país.

Inicialmente, verificar o grau em que cidadãos e representantes compartilham certas ideias políticas centrais é uma tarefa importante para a compreensão do processo de representação no país. Uma contribuição relevante desses estudos refere-se à busca de indícios que permitam postular relações de causalidade entre mudanças na opinião pública e mudanças nas opiniões das elites (parlamentares, por exemplo)<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Uma exploração aprofundada das discussões teóricas, bem como dos problemas de ordem metodológica envolvidos nos estudos de congruência extrapola o escopo do presente artigo, de caráter introdutório.

<sup>53</sup> Análises na Holanda e na Suécia sobre a dinâmica dessas mudanças mostraram um aumento da congruência ideológica entre as posições de eleitores e parlamentares ao longo do tempo, mas enquanto Andrew (2011) concluiu que na Holanda foram os parlamentares que mudaram mais seu posicionamento, aproximando-se das posições dos eleitores ("*representation from below*"), Holmberg (2011) concluiu que na Suécia era o inverso ("*representation from above*") que acontecia (ver Quadro 1). Análises dessa natureza talvez tivessem que utilizar, no Brasil, algum indicador de ideologia (posições sobre alguns *issues* específicos, por exemplo) que não o posicionamento numa escala esquerda-direita, já que este parece fazer pouco sentido para boa parte do eleitorado brasileiro (especialmente o de baixa escolaridade). Uma iniciativa importante para os estudos de congruência entre preferências de cidadãos e preferências dos representantes seria o desenvolvimento de projetos de pesquisa relativos a esses dois públicos que dialogassem entre si, aplicando a eles uma mesma bateria de questões. Agradeço a César Zucco Jr. por me chamar a atenção para esses pontos.

Enquanto em âmbito internacional a produção ligada ao Manifesto Group Research (MGR)/Comparative Manifestos Program (CMP) é enorme, no Brasil, poucos estudos têm sido feitos sobre as posições programáticas dos partidos. Exceções importantes são os trabalhos de Tarouco e Madeira, que têm analisado essas posições, especialmente com a finalidade de classificar os partidos ideologicamente; uma agenda complementar consistiria em comparar as posições programáticas dos partidos com as opiniões dos eleitores, diferenciando esses últimos conforme sua preferência partidária, de forma a verificar quais partidos, por suas posições políticas manifestas, "representam" mais "seus" eleitores (ou seja, aqueles que têm preferência pelo partido, ou votam nele) e quais "representam" mais o eleitor mediano.

Embora haja no Brasil uma importante linha de estudos sobre comportamento parlamentar, incluindo análises da disciplina partidária e sobre o tipo de produção legislativa, sabemos muito pouco quanto à "representatividade" das políticas aprovadas no processo legislativo. Contrastar as opiniões dos eleitores sobre diferentes temas com as proposições aprovadas no processo legislativo ou com os votos dos parlamentares (segundo o partido a que pertencem) é uma tarefa que é dificultada pela relativa escassez de pesquisas de opinião sobre temas políticos relevantes em períodos próximos à votação de matérias relativas a esses temas no Congresso. Mas um esforço de pesquisa nesse sentido nos auxiliaria muito na compreensão do grau de representatividade do Congresso e dos partidos brasileiros<sup>54</sup>.

De forma semelhante, seriam da maior relevância análises sobre a congruência entre as políticas implementadas pelo Executivo e as preferências do eleitorado, como, por exemplo, estudos sobre a relação entre a evolução das demandas da população por políticas públicas em áreas como educação, saúde e segurança e os gastos efetivamente efetuados ao longo do tempo. Caberiam também análises tentando analisar como algumas das principais políticas públicas adotadas nas últimas décadas (como o Plano Real, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Programa Bolsa Família, a Lei da Ficha Limpa, a Lei de Acesso à Informação etc.) se relacionam com a agenda da opinião pública: em que medida respondem (e, em caso positivo, com qual grau de retardo) a demandas relevantes como o controle da inflação, a redução da desigualdade e da corrupção, e/ou em que medida, ao serem implementadas, afetam a opinião pública.

A relação entre representação e qualidade da democracia é outro foco de potenciais contribuições por parte dos estudos sobre congruência, a partir desse tipo de análise mencionado acima. Uma das críticas mais frequentes ao processo de

---

<sup>54</sup> Mesmo no que se refere ao STF, ainda que seus ministros não sejam representantes eleitos, é possível tentar verificar se suas decisões tendem a ser afetadas pela opinião pública como foi feito, por exemplo, por Stimson, MacKuen e Erikson (1995) para os EUA, medindo o grau de congruência pelo menos nos casos relativos a temas mais relevantes julgados pelo Supremo, em relação aos quais existam pesquisas de opinião. A partir daí poderíamos tentar verificar em que medida a insatisfação do público com certas práticas políticas no país pode ter influenciado decisões do STF como as relativas à "verticalização das coligações", à "fidelidade partidária" e ao próprio julgamento do Mensalão.

representação é a de que os interesses e desejos dos cidadãos são desconsiderados por seus representantes e que isso tem levado a uma crise de legitimidade da democracia representativa. Mesmo que em grande parte dos países tenha aumentado a desconfiança e o descontentamento dos eleitores em relação às instituições, certos tipos de análise aqui descritos podem contribuir para uma compreensão do quanto esse descontentamento se deve realmente – em cada momento e país – a um afastamento entre o tipo das políticas implementadas e as preferências dos eleitores, ou se o diagnóstico sobre a baixa legitimidade das instituições aponta para outros tipos de problemas<sup>55</sup>.

Uma agenda importante de pesquisa em política comparada é relativa ao impacto das instituições sobre o grau de congruência política alcançado em diferentes países. Como foi visto, há uma produção significativa sobre esse tópico, contrastando especialmente os desenhos constitucionais majoritário e proporcional. Ainda são poucos os estudos comparados sobre a América Latina, por exemplo; num momento em que a disponibilidade de dados é crescente (Latinobarômetro, Lapop/Barômetro das Américas, World Values Survey, CSES, Élités Parlamentarias Iberoamericanas, da Universidade de Salamanca), esse é um campo de análise potencialmente rico.

Nos estudos que não são centrados nas instituições "tradicionais" de representação, no contexto do que alguns autores chamam de "pluralização da representação" (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011), nada impede que a ideia básica dos estudos de congruência – comparação entre as preferências dos representados e as dos representantes, ou entre as preferências dos representados e as políticas aprovadas – possa ser adaptada como uma das formas operacionais (além de outros critérios relacionados a *accountability* e autorização) de aferir o grau de representatividade nas diferentes formas de participação/representação dos cidadãos em espaços públicos como Conselhos, Orçamentos Participativos, "minipúblicos" etc.

As pesquisas empíricas sobre representação que são informadas por concepções "descritivas" de representação e comparam a composição das bancadas no Legislativo

---

<sup>55</sup> Investigando a qualidade da democracia brasileira e seu impacto sobre a legitimidade democrática, Rennó et al. (2011, p. 231) concluem: "temos limitações sérias no que tange ao funcionamento do Estado de direito no país e [...] essa dimensão da qualidade da democracia parece ter efeito pernicioso nas avaliações das instituições democráticas e na avaliação do desempenho das autoridades públicas. [...] no Brasil, o problema é com a aplicação da lei e não com a representatividade e responsividade do sistema político". E ainda: "[...] temos um sistema político que é responsivo aos cidadãos e uma cidadania, em geral, satisfeita com o desempenho de seu governo e presidente. Dessa forma, é apropriado supor que o problema não esteja no sistema político, mas nas práticas diárias de desrespeito à lei. [...] Creditar o problema da corrupção e crime às instituições representativas no Brasil pode ser um equívoco" (Rennó et al., 2011, p. 233). Essa análise – baseada na avaliação dos próprios cidadãos, num momento em que o governo federal tinha alta aprovação popular – é da maior relevância; cabe, porém, ser complementada por estudos de congruência na forma definida aqui, de modo a verificar se a avaliação da qualidade da democracia a partir do grau de satisfação dos eleitores tem relação com o grau de congruência entre políticas e preferências dos eleitores, de forma a compreender um pouco melhor as causas da insatisfação popular – tema "quente" da agenda política atual.

com a composição do eleitorado – em termos socioeconômicos, de gênero, ou de "raça"/etnia – podem também ser complementadas com análises de congruência entre, de um lado, as preferências dos eleitores privilegiados nessas análises (trabalhadores, mulheres, negros) e, de outro, as políticas efetivamente aprovadas em temas de seu interesse, ou a atividade legislativa dos "membros" dessas categorias no Congresso (seja com base na legislação proposta por eles, seja com base em seus votos nominais em plenário)<sup>56</sup>.

Para concluir, no Brasil temos dificuldades maiores para a realização de estudos de congruência política do que em boa parte dos países estudados pela literatura aqui resenhada – seja devido à relativa escassez de dados, seja à dificuldade de compreensão da dimensão esquerda-direita por parte de parcela significativa do eleitorado (dificultando a realização de alguns tipos de análises sobre congruência ideológica muito frequentes na literatura internacional). Ainda assim, parece haver um caminho considerável a percorrer na linha dos estudos de congruência, seja analisando os dados hoje disponíveis, seja buscando produzir dados mais adequados ao teste de importantes hipóteses formuladas no âmbito dessa linha de estudos. Desenvolver uma agenda de pesquisa nessa direção poderia ampliar muito nossa compreensão sobre o processo de representação, tanto no âmbito das instituições mais centrais quanto em outros espaços públicos em que se desenvolvem experiências de participação/representação.

*Yan de Souza Carreirão* - Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: <yancarreira@uol.com.br>.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALMEIDA, C. C. "Saldos e limites dos estudos sobre representação política nas inovações institucionais brasileiras". In: *Anais do 37º Encontro Anual da Anpocs*. Águas de Lindoia: Anpocs, 2013.

AMES, B. *Os entraves da democracia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C.

---

<sup>56</sup> Conjugando, dessa forma, concepções de representação dos tipos *standing for* e *acting for*, segundo a terminologia de Pitkin (1967).

(orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ANDEWEG, R. Approaching perfect policy congruence: measurement, development, and relevance for political representation. In: ROSEMA, M.; DENTERS, B.; AARTS, K. *How democracy works: political representation and policy congruence in modern societies*. Amsterdam: Pallas Publications, 2011.

ANSOLABEHRE, S.; JONES, P. "Constituents' responses to congressional roll-call voting". *American Journal of Political Science*, vol. 54, nº 3, p. 583-597, 2010.

ARAÚJO, C. "As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais". *Dados*, vol. 44, nº 1, p. 155-195, 2001.

\_\_\_\_\_. "Representação, retrato e drama". *Lua Nova*, nº 66, p. 229-260, 2006.

\_\_\_\_\_. "Gênero e acesso ao Poder Legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 2, p. 23-59, 2009.

\_\_\_\_\_. "Representação, soberania e a questão democrática". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, p. 47-61, 2009.

AVRITZER, L. "Teoria democrática e deliberação pública". *Lua Nova*, nº 44, p. 91-102, 2000.

\_\_\_\_\_. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação". *Dados*, vol. 50, nº 3, p. 443-464, 2007.

BARNES, S. *Representation in Italy*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.

BARROS, A.; BERNARDES, C.; RODRIGUES, M. "Política e opinião pública: a visão de eleitores, parlamentares e especialistas sobre a reforma política no Brasil". In: *Anais do V Congresso Latino-Americano da Associação Mundial para Pesquisas de Opinião Pública (Wapor)*, Bogotá, 2012.

BARTELS, L. "Constituency opinion and congressional policy making: the Reagan defense build up". *American Political Science Review*, vol. 85, nº 2, p. 457-474, 1991.

BOURDIEU, P. A opinião pública não existe. In: THIOLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo: Polis, 1982.

BROOKS, C.; MANZA, J. "Why do welfare states persist?". *The Journal of Politics*, vol. 68, nº 4, p. 816-827, 2006.

\_\_\_\_\_. *Why welfare states persist. The importance of public opinion in democracies*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

BUDGE, I., et al. *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and governments – 1945-1998*. New York: Oxford University Press, 2001 [2ª ed., 2010].

\_\_\_\_\_. *Organizing democratic choice. Party representation over time*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CARREIRÃO, Y. "Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 2, p. 319-351, nov. 2008.

CARVALHO, N. *E no início eram as bases: geografia do voto e comportamento político legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. "Rethinking democratic representation: eight theoretical issues". Prepared for delivery to "Rethinking Democratic Representation". Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, May 18-19, 2006.
- CERVI, E. "Opinião pública e política no Brasil: o que o brasileiro pensa sobre política e por que isso interessa à democracia". Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2006.
- CONVERSE, P.; PIERCE, R. *Political representation in France*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986.
- DAHL, R. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DALTON, R. *Citizen politics*. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. 5ª ed. Washington: CQ Press, 2008.
- DALTON, R.; WATTENBERG, M. (eds.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DALTON, R.; FARRELL, D.; McALLISTER, I. *Political parties and democratic linkage*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- ERIKSON, R.; MACKUEN, M.; STIMSON, J. *The macropolity*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- EULAU, H.; KARPS, P. "The puzzle of representation: specifying components of responsiveness". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 2, n° 3, p. 233-254, 1977.
- FARAH, B. *Political representation in West Germany*. Michigan: PhD dissertation. University of Michigan, 1980.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- GOLDER, M.; STRAMSKI, J. "Ideological congruence and electoral institutions". *American Journal of Political Science*, n° 54, p. 90-106, 2010.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, n° 66, p. 229-260, 2006.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability". *Lua Nova*, n° 84, p. 95-139, 2011.
- HALL, R. *Participation in Congress*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- HERRERA, R. The language of politics: a study of elite and mass understandings of ideological terminology in the United States and the Netherlands. In: MILLER, W., et al. (orgs.). *Policy representation in western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

- HOLMBERG, S. Collective policy congruence compared. In: MILLER, W., et al. (orgs.). *Policy representation in western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- HOLMBERG, S. Dynamic representation from above. In: ROSEMA, M.; DENTERS, B.; AARTS, K. *How democracy works*. Political representation and policy congruence in modern societies. Amsterdam: Pallas Publications, 2011.
- HOWLETT, M. "A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas". *Opinião Pública*, vol. VI, nº 2, p. 167-186, 2000.
- HUBER, J.; POWELL JR., G. B. "Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy". *World Politics*, nº 46, p. 291-326, 1994.
- KINZO, M. D. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, B. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.
- KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. (eds.). *Patrons or policies? Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- KLINGEMANN, H.-D.; HOFFERBERT, R.; BUDGE, I. *Parties, policies and democracy*. New York: Westview Press, 1994.
- KLINGEMANN, H.-D., et al. *Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors and governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD: 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- LEMONS, L. B. "O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista". *Dados*, vol. 44, nº 3, p. 561-605, 2001.
- LEONI, E. "Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-98)". *Dados*, vol. 45, nº 3, 2002.
- LIJPHART, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- LOUREIRO, M. R. "Interpretações contemporâneas de representação". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, p. 63-93, 2009.
- LUCAS, K.; SAMUELS, D. A "coerência" ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- LÜCHMANN, L. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, nº 70, p. 139-170, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Associações, participação e representação: combinações e tensões". *Lua Nova*, nº 84, p. 141-174, 2011.
- LUNA, J. P.; ZECHMEISTER, E. "Representation in Latin America: a study of elite-mass congruence in 9 countries". *Comparative Political Studies*, vol. 38, nº 4, p. 388-416, 2005.
- MADEIRA, R.; TAROUÇO, G. "Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual". *Revista Pós Ciências Sociais*, vol. 8, nº 15, p. 171-185, 2011.
- MAINWARING, S. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada". *Novos Estudos Cebrap*, nº 29, p. 34-58, 1991.



- MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MANIN, B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Introduction. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Eleições e representação". *Lua Nova*, n° 67, p. 105-138, 2006.
- MANSBRIDGE, J. "Rethinking representation". *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, p. 515-528, 2003.
- MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MCDONALD, M.; BUDGE, I. *Elections, parties, democracy: conferring the median mandate*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MCDONALD, M.; MENDES, S.; BUDGE, I. "What are elections for? Conferring the median mandate". *British Journal of Political Science*, vol. 34, p. 1-26, 2004.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil". *Dados*, vol. 55, n° 1, p. 71-117, 2012.
- MELO, M. "O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, n° 63, p. 11-29, 2007.
- MIGUEL, L. F. "Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n° 51, 2003.
- \_\_\_\_\_. "Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política". *Revista de Sociologia Política*, n° 25, p. 25-38, 2005.
- \_\_\_\_\_. "Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*". *Lua Nova*, n° 84, p. 25-63, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- MILLER, W.; STOKES, D. "Constituency influence in Congress". *American Political Science Review*, n° 57, p. 45-56, 1963.
- MILLER, W., et al. (eds.). *Policy representation in western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MONROE, A. "Consistency between constituency preferences and national policy decisions". *American Politics Quarterly*, n° 12, p. 3-19, 1979.
- \_\_\_\_\_. "Public opinion and public policy, 1980-1993". *The Public Opinion Quarterly*, vol. 62, n° 1, p. 6-28, 1998.
- NICOLAU, J. "As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira". *Dados*, vol. 40, n° 3, 1997.

- OTERO-FELIPE, P.; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, J. "Measuring representation in Latin America: a study of ideological congruence between parties and voters". In: *106th Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington DC, September 2-5, 2010.
- PAGE, B.; SHAPIRO, R. "Effects of public opinion on policy". *American Political Science Review*, vol. 77, n° 1, p. 175-190, 1983.
- PIERCE, R. Mass-elite issue linkages and the responsible party model of representation. In: MILLER, W., et al. (orgs.). *Policy representation in western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- PHILLIPS, A. *The politics of presence*. The political representation of gender, ethnicity, and race. New York: Oxford University Press, 1995.
- PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- \_\_\_\_\_. "Representação: palavras, instituições e ideias". *Lua Nova*, n° 67, p. 15-47, 2006.
- POGREBINSCHI, T., SANTOS, F. "Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional". *Dados*, vol. 54, n° 3, p. 259-305, 2011.
- POWELL JR., G. B. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. "The ideological congruence controversy: the impact of alternative measures, data, and time periods on the effects of election rules". *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 12, p. 1.475-1.497, 2009.
- \_\_\_\_\_. "Representation in context: Election laws and ideological congruence between citizens and governments". *Perspectives on Politics*, vol. 11, n° 1, p. 9-21, 2013.
- POWER, T.; ZUCCO JR., C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review*, vol. 44, n° 1, p. 218-246, 2009.
- POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- REHFELD, A. "Representation rethought: on trustees, delegates, and gyroscopes in the study of political representation and democracy". *American Political Science Review*, vol. 103, n° 2, p. 214-230, 2009.
- \_\_\_\_\_. "The concepts of representation". *American Political Science Review*, vol. 105, n° 3, p. 631-641, 2011.
- RENNÓ, L., et al. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil*. Uma visão da cidadania. São Paulo: Intermeios; Nashville: Lapop, 2011.
- RICCI, P. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, vol. 46, n° 4, 2003.
- RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

- ROHRSCHEIDER, R.; WHITEFIELD, S. *The strain of representation: how parties represent diverse voters in Western and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ROMA, C. "Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados". In: *Anais do 30º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 2006.
- SANTOS, F. "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963". *Dados*, vol. 38, n° 3, p. 459-495, 1995.
- SHEPSLE, K. *The giant jigsaw puzzle*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- SILVA, R. "Maquiavel e o conceito de liberdade em três vertentes do novo republicanismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n° 72, p. 37-58, 2010.
- \_\_\_\_\_. "Republicanism neo-romano e democracia contestatária". *Revista de Sociologia Política*, vol. 19, n° 39, p. 35-51, 2011.
- SOARES, M.; LOURENÇO, L. "A representação política dos estados na federação brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n° 56, p. 113-127, 2004.
- SOROKA, S.; WLEZIEN, C. *Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- STIMSON, J. *Public opinion in America: moods, cycles and swings*. Boulder (CO): Westview Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. Perspectives on representation: asking the right question and getting the right answers. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H.-D. (eds.). *Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- STIMSON, J.; MACKUEN, M.; ERIKSON, R. "Dynamic representation". *American Political Science Review*, n° 89, p. 543-65, 1995.
- SULKIN, T. *Issue politics in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- TAROUCO, G. "Os partidos e a Constituição: ênfases programáticas e propostas de emenda". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Brazilian parties according to their manifestos: political identity and programmatic emphases". *Brazilian Political Science Review*, vol. 5, n° 1, p. 54-76, 2011.
- TAROUCO, G.; MADEIRA, R. "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n° 45, p. 149-165, 2013.
- THOMASSEN, J. "The blind corner of political representation". *Representation*, vol. 48, n° 1, p. 13-27, 2012.
- URBINATI, N. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- VIEIRA, M.; SILVA, F. "Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n° 10, p. 151-194, 2013.
- WEBB, P.; FARRELL, D.; HOLLIDAY, I. (eds.). *Political parties in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

WEBELS [WESSELS], B. Political representation and democracy. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H.-D (eds.). *Oxford Handbook of Political Behavior*. New York: Oxford University Press, 2007.

WEISSBERG, R. "Collective vs. dyadic representation in Congress". *American Political Science Review*, n° 72, p. 535-547, 1978.

WLEZIEN, C. "The public as a thermostat: dynamics of preferences for spending". *American Journal of Political Science*, vol. 39, p. 981-1000, 1995.

WLEZIEN, C.; SOROKA, S. The relationship between public opinion and policy. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H.-D (eds.). *Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

YOUNG, I. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*, n° 67, p. 139-190, 2006.

ZUCCO JR., C. "Stability without roots: party system institutionalization in Brazil". *Working Paper*. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=2002359> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2002359>>. 2010.

\_\_\_\_\_. Esquerda, direita e governo. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

## Resumo

*Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional*

Este artigo apresenta uma revisão da literatura internacional referente a estudos empíricos sobre representação política no âmbito das instituições centrais da democracia representativa, denominados em parte dessa literatura como estudos de "congruência política". Trata-se da análise do grau de correspondência entre, de um lado, as preferências políticas dos eleitores e, de outro, as preferências dos representantes ou as políticas aprovadas por eles no processo decisório. No Brasil esse tipo de análise empírica é quase inexistente. Uma significativa literatura sobre esses temas, no entanto, foi produzida nos últimos 50 anos – especialmente nos Estados Unidos e na Europa. Ao final é apresentada uma proposta de agenda de pesquisa empírica no país que se aproxima desse debate, contribuindo para uma melhor compreensão do processo de representação no âmbito da democracia brasileira.

*Palavras-chave:* representação política; congruência política; opinião pública; políticas públicas

## Abstract

*Political representation as congruence between citizens' preferences and public policies: a review of international literature*

This article presents a review of the international literature concerning empirical studies on political representation in the domain of central institutions for representative democracy, denominated in part of this literature as studies of "political congruence". These studies analyze the congruence between the voters' political preferences, on the one hand, and the representatives' political preferences or the public policies approved by them, on the other hand. In Brazil this kind of analysis barely exists. However, expressive literature about these subjects has been produced in

YAN DE SOUZA CARREIRÃO

the last fifty years, especially in the United States and in Europe. At the end of the article I propose an empirical research agenda aiming to approximate Brazilian studies to this debate, contributing thus to a better understanding of the representation process in the Brazilian democracy.

*Keywords:* political representation; political congruence; public opinion; public policies

Artigo submetido à publicação em abril de 2014.

Versão final aprovada em dezembro de 2014.

# Capital social e políticas públicas na região metropolitana de Porto Alegre: comparando Novo Hamburgo e Estância Velha

---

Everton Rodrigo Santos

Marcello Baquero

---

## Introdução

A partir da consolidação da democracia eleitoral, a qual determinou as regras do jogo político no Brasil, rotinizando as eleições nos seus diferentes níveis e garantindo o pluripartidarismo e a legitimidade jurídica das instituições, institucionalizou-se a poliarquia (Dahl, 1997). Entretanto, ao mesmo tempo, a legitimidade social que emana das percepções e comportamentos dos cidadãos não se materializou, produzindo uma situação assimétrica entre legitimidade jurídica e legitimidade societal. Nessas circunstâncias, se, por um lado, constata-se o avanço procedural da democracia, por outro, os gestores públicos enfrentam o desafio de satisfazer as crescentes demandas da sociedade por uma melhor qualidade de vida e bem-estar. Essas demandas pressionam as instituições do Estado e, conseqüentemente, as políticas públicas para que se tornem mais distributivas e eficazes. Diz respeito, portanto, às relações entre Estado e sociedade, buscando identificar quais são os fatores que influenciam as avaliações dos cidadãos em relação às políticas públicas municipais. Sob que condições as políticas públicas podem apresentar um desempenho considerado satisfatório para os governos locais?

Com base nessas indagações, este artigo objetiva analisar as razões que levam as pessoas a avaliar positivamente as políticas públicas no Rio Grande do Sul, em duas cidades da região metropolitana de Porto Alegre: Novo Hamburgo e Estância Velha. Esses dois municípios fazem parte do Corede do Vale do Rio dos Sinos (Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos) e, no passado, pertenciam à cidade de São Leopoldo, conhecida por ser o "berço da imigração alemã" no estado.

A despeito de serem cidades originárias da mesma matriz de imigração alemã, apresentam diferenças em várias dimensões, especialmente, no seu *timing* de emancipação política institucional, no número de habitantes e nas dotações orçamentárias. Em Novo Hamburgo, por exemplo, há atualmente cerca de 240 mil

habitantes, em Estância Velha, há somente 40 mil habitantes. No entanto, seus Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs), 0,809 em Novo Hamburgo e 0,808 em Estância Velha, são praticamente iguais, de acordo com o último PNUD (2000). O que poderia explicar, então, as diferenças, quando se examina o seu desempenho em termos de políticas públicas? Que fatores poderiam facilitar as ações governamentais e conseqüentemente a implantação de políticas públicas em cada cidade analisada? Essas questões remetem para outra questão central: a eficiência, bem como a satisfação com um governo municipal, depende das instituições políticas ou da cultura política?

Objetivando responder a essas questões, examinamos primeiramente as características históricas e institucionais dos municípios estudados, atentando para o fato de ambos serem cidades diretamente ligadas à imigração alemã no Rio Grande do Sul no século XIX e terem suas emancipações recentes no século XX, caracterizando-se por serem municípios de médio e pequeno porte que tiveram na indústria calçadista seu principal mote de desenvolvimento até recentemente.

Em seguida, em "Políticas públicas, institucionalismo e culturalismo", problematizamos o debate a respeito da tradição dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, sem perder de vista as discussões e controvérsias teóricas sobre as vertentes institucionalista e culturalista para explicar os avanços e recuos democráticos das sociedades (Dahl, 1997; Huntington; 1968; Almond e Verba, 1966). A primeira vertente no *lato sensu* dá ênfase aos aspectos políticos institucionais do Estado. Chama a atenção para o fato de que o bom desempenho de um governo democrático dependeria da institucionalização de regras formais; desse modo, considera que as instituições podem sim influir na sociedade, estruturando os comportamentos políticos e estimulando ou inibindo os atores para o desenvolvimento local. Por outro lado, argumentaremos que, a despeito da importância das instituições e de regras formais para o desenvolvimento democrático de uma sociedade, em virtude das deficiências dessas instituições em resolver os problemas de natureza material essencial, a cultura política passa a desempenhar papel significativo no funcionamento governamental local e, portanto, em suas políticas públicas. Nessa perspectiva, aproximando-nos mais do institucionalismo sociológico, que considera também as instituições informais, e assim abrindo um campo bem mais amplo do que aquele originalmente posto pelos institucionalistas históricos, desembocamos finalmente nos estudos da cultura política, argumentando que um bom governo depende dos costumes, dos valores de uma sociedade e das práticas políticas republicanas de seus cidadãos.

Na parte final do artigo, "A dimensão metodológica e empírica da pesquisa", demonstramos, após uma breve digressão da metodologia utilizada, que políticas públicas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social, portanto fértil socialmente, possuem melhores condições de obter êxito em seus

propósitos, conforme os dados empíricos arrolados neste artigo em consonância com nosso quadro teórico de cultura política.

A hipótese que formulamos sugere que o capital social incide no desempenho dos governos e, conseqüentemente, de suas políticas públicas. A ser confirmada essa hipótese, poder-se-ia afirmar que o sucesso de reformas políticas e de investimentos públicos está relacionado não somente à qualidade das leis e à capacidade das instituições dos governos em implementá-las, mas também à qualidade do tecido social nas cidades examinadas. Desse modo, a relação entre capital social e satisfação das pessoas com as políticas públicas se constituiria num importante subsídio teórico analítico para o estabelecimento de uma relação mais eficiente entre Estado e sociedade.

### **Características históricas e institucionais dos municípios estudados**

A partir do século XIX, mais precisamente em 1804, os portugueses promoveram a primeira divisão territorial do Rio Grande do Sul (na época Província de São Pedro do Rio Grande do Sul), criando inicialmente quatro municípios, com a finalidade de ocupar estratégica e militarmente a região: Rio Grande, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha e Rio Pardo (Siedenberg, 2004). Assim, ao longo de sua história política, tivemos outras subdivisões, criando-se 88 municípios no século XIX, inclusive o município de São Leopoldo, elevado à condição de vila em 1846 e de cidade em 1864, que incluía, naquela época, as atuais cidades de Novo Hamburgo e Estância Velha, objeto de nossa análise<sup>1</sup>.

Todavia, merece um especial destaque a configuração histórica desses municípios em tela. A despeito da importância destes para a região e o estado, poucos são os estudos existentes sobre suas trajetórias históricas<sup>2</sup>. Todos eles, no entanto, partem da história do município de São Leopoldo e de sua imigração alemã, visto que, por força de origem, ambos estão intimamente ligados a ele.

Na região que viria a ser São Leopoldo, em meados do século XVIII, foi estabelecida uma feitoria do lado esquerdo do Rio dos Sinos, destinada ao plantio de linho cânhamo<sup>3</sup> por lusos e luso-brasileiros. Após a independência do Brasil, o governo imperial constituiu uma política de ocupação de áreas pouco povoadas, oportunizando que, em 1824, tivesse início a imigração alemã oficial na região a partir da chegada de menos de 40 imigrantes. Posteriormente, as estatísticas do período apontaram que, entre os anos 1824 e 1830, entraram cerca de 5.350 alemães no estado do Rio Grande do Sul

<sup>1</sup> Mas é a partir da segunda metade do século XX e início do XXI que se observa um crescimento vertiginoso dos municípios, chegando a 496 em 2013.

<sup>2</sup> Particularmente sobre a cidade de Estância Velha, não há bibliografia acadêmica.

<sup>3</sup> As embarcações lusitanas utilizavam cordas e velas produzidas pela fibra dessa planta que era cultivada e trabalhada por escravos na Real Feitoria do Linho Cânhamo. Nessa região surgiram dezenas de fazendas que se destinavam à produção da matéria para a confecção de produtos desse estabelecimento. Uma dessas fazendas chamava-se Estância Velha, nome que designará a própria cidade posteriormente. Cf. Alves (2006).



e entre os anos 1830 e 1889 foram introduzidos mais 20 mil imigrantes alemães, responsáveis pela criação de 142 colônias alemãs no estado (Anuário da Indústria e do Comércio de Novo Hamburgo, 2001/2002).

O projeto imperial destinava-se a atender à necessidade de criação de um grupo capaz de realizar o contraponto em uma sociedade estruturada com base numa aristocracia escravista, pecuarista e latifundiária e, ainda, que pudesse desenvolver uma policultura que abastecesse o mercado interno (Cunha, 2006). Assim, as condições peculiares da implantação da política de imigração no extremo sul do país possibilitaram a formação de pequenas propriedades rurais com mão de obra familiar (Lando e Barros, 1980).

Esse período caracterizou-se pela superação dos obstáculos provenientes do não cumprimento dos contratos e promessas realizados pelo governo imperial e seus agentes captadores de imigrantes. Não obstante os entraves, a cidade apresentou rápido e constante crescimento econômico, fomentado pela instalação da estrada de ferro que possibilitou a ligação da cidade com outras áreas da província, em especial, Porto Alegre, tornando-se paulatinamente um dos principais mercados fornecedores de produtos agrícolas do Rio Grande do Sul.

Nessa nova configuração,

os comerciantes ganharam destaque no centro urbano pelo sucesso financeiro que já haviam obtido. Seriam eles, junto com os brasileiros que detinham o poder político local, que formariam a elite do lugar (Ramos, 2006, p. 434).

Da mesma forma, tem-se o desenvolvimento de um processo de construção de identidade vinculada à ideia de pertencimento cultural à antiga nação e, conseqüentemente, à etnia alemã (Weber, 2004). Ramos (2006) postula que os imigrantes desenvolveram a ideia de pertencimento a uma etnia e a uma cultura própria, internamente delimitada e externamente reconhecida.

O processo de desenvolvimento econômico, ligado prioritariamente à agricultura, alavancou o desenvolvimento de atividades de comércio e indústria. Muitos dos imigrantes realizavam, em seu país de origem, ofícios outros que não o plantio. O isolamento e as necessidades da cidade permitiram o desenvolvimento de uma indústria incipiente que se irradiou pela região circunvizinha.

A indústria calçadista foi a atividade industrial que assumiu maior relevância na região do Vale do Rio dos Sinos e especialmente em Novo Hamburgo e Estância Velha, que ainda pertenciam ao município de São Leopoldo. Em 1898, Pedro Adams Filho inaugurou a primeira fábrica de calçados onde hoje é Novo Hamburgo, fomentando o surgimento de indústrias secundárias nessa localidade (Schemes et al., 2005). Nas

primeiras décadas do século XX, a cidade contava com 66 indústrias de couro, com 1.180 operários e 590 máquinas (Rambo, 1956).

O município de Novo Hamburgo obteve sua emancipação em 5 de abril de 1927 e contabiliza atualmente uma população estimada em 247.781 habitantes espalhados em 223,8 quilômetros quadrados, com uma densidade demográfica de 1.067,5 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2013). A cidade de Estância Velha, vizinha de Novo Hamburgo, emancipou-se mais recentemente, em 8 de setembro de 1959, e possui uma área total bem menor, ficando com 52,4 quilômetros quadrados, possuindo também um número menor de habitantes, tem uma população estimada em 45.500, sendo 816,4 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2013).

Essas emancipações podem ser explicadas por duas razões básicas: uma pela necessidade que os governos estaduais tinham de garantir e obter maior representatividade na distribuição dos recursos federais e outra pelas demandas locais, ou seja, pelo crescimento demográfico, industrial, comercial e pelas necessidades de melhorias na infraestrutura urbana e qualificação dos serviços públicos (Siedenberg, 2004)<sup>4</sup>. Nesse sentido, as emancipações geraram situações novas, organizaram essas localidades com suas leis orgânicas, aproximando essas comunidades de sua estrutura estatal, canalizando de certa forma recursos para a região.

Paralelamente a esses novos arranjos institucionais, ao longo do século XX, haverá um processo de industrialização crescente no Vale do Rio dos Sinos, com a formação de polos industriais de referência nacional e internacional, como foi o caso da expansão do setor coureiro-calçadista, desde 1970 até meados dos anos de 1990, que viveu o auge da exportação de sapatos. Todavia, no final dos anos 1990, assistimos à queda desse setor coureiro-calçadista, com fechamento de fábricas e deslocamento de empresas para outras áreas do país a partir do fortalecimento da China como a segunda economia mundial e do aumento das importações.

Assim, um dos principais desafios postos no horizonte dessas cidades nas últimas décadas tem sido justamente a busca da superação dessa matriz centrada na "indústria calçadista" para poder alavancar o seu desenvolvimento. Nesse sentido, essas comunidades têm nos seus municípios e políticas públicas um aliado estratégico para esse empreendimento e, conseqüentemente, a superação de seus obstáculos. Acreditamos que as políticas públicas podem, através da distribuição de seus recursos, organizar uma comunidade de maneira menos desigual. Todavia, como veremos, essa "distribuição de recursos" de fato também vai depender das características societais encontradas numa determinada sociedade.

---

<sup>4</sup> Não podemos deixar de citar aqui também as disputas políticas locais como fontes de emancipações.

## Políticas públicas, institucionalismo e culturalismo

É importante destacar, conforme Souza (2006), que as políticas públicas correspondem a um campo teórico e metodológico que tem na ação do Estado seu principal escopo de estudo. Na tradição europeia dos estudos sobre políticas públicas, a preocupação residia no Estado e suas instituições, deixando em segundo plano a avaliação da produção dos governos. É somente com estudos realizados nos Estados Unidos que se cria uma tradição cuja ênfase se direciona para a ação dos governos, no âmbito da administração pública, tendo como pressuposto que o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser analisado cientificamente (Pase e Santos, 2011; Souza, 2006).

No caso brasileiro, as produções acadêmicas que examinam as políticas públicas guardam uma tradição que remonta ao século XX nas ciências sociais. De uma preocupação inicialmente com a explicação da formação do Estado Nacional que aparece em obras de vários intelectuais brasileiros, tais como Raimundo Faoro (1958), Oliveira Viana (1974), Sérgio Buarque de Holanda (1992), entre outros, o campo de análise propriamente de políticas públicas vai surgir no Brasil seguindo três tradições distintas de estudos<sup>5</sup>.

Como primeira tradição, temos as políticas públicas voltadas para os processos decisórios, a cidadania e o padrão de intervenção do Estado brasileiro. A preocupação aqui reside nos aspectos do *policy-making* na perspectiva de pensar o Estado desenvolvimentista, suas políticas industriais e o planejamento econômico. Dentre os inúmeros intelectuais que contribuíram para essa tradição, Lafer (1978), por exemplo, vai discutir a importância da construção do consenso para a eficácia dos mecanismos decisórios do Estado brasileiro, enquanto Santos (1979) atenta para a característica brasileira de uma "cidadania regulada" pelo Estado, na medida em que o reconhecimento da cidadania se dá pelo reconhecimento profissional que é, em última instância, regulado pelo Estado. Assim, nessa ordem das coisas, o Estado, através de suas políticas sociais, organiza a sociedade de maneira desigual, definindo, de certa forma, quem é e quem não é cidadão.

Na segunda tradição, o foco dos estudos são o regime político, as instituições e a intermediação de interesses. Nessa perspectiva, a redemocratização do país posta em marcha a partir dos anos 1980 ensejou uma rica bibliografia em relação à reforma do Estado. Como representantes dessa vertente, analisando a questão das "elites burocráticas", Diniz (1997) argumentava que a falta de democracia provoca um insulamento das elites, levando à ausência de *accountability*, que, por sua vez, tornava difícil a implantação de políticas públicas. Em outras palavras, a autora apontava que a

---

<sup>5</sup> Apresentamos os três subconjuntos dos trabalhos propostos por Melo (1999), não necessariamente postos na ordem exata que o autor propõe.

ausência de legitimidade das elites em contextos autocráticos dificultava a implantação de políticas públicas. Bresser-Pereira (2007), na esteira das reformas, vai chamar a atenção para o papel desempenhado pela burocracia pública no Brasil e a forma pela qual ela se relacionou com a principal classe dirigente de cada momento histórico, quer seja para a promoção do desenvolvimento econômico, na qual ela se associa à burguesia industrial, ou na reforma do próprio aparelho do Estado, para torná-lo mais efetivo e mais eficiente.

Ainda nessa primeira tradição, o recorte neoinstitucionalista com Figueiredo e Limongi (1999) vai atentar para o papel das instituições como o Executivo e o Legislativo na nova ordem institucional aberta pela Constituição de 1988. Abranches (1988) chama a atenção para o "presidencialismo de coalizão", sistema em que o Executivo é eleito por partidos distintos daqueles pelos quais são eleitos os parlamentares, obrigando, dessa forma, o governo a construir uma coalizão de partidos a fim de governar e implantar suas políticas.

Na outra ponta, os culturalistas chamam a atenção para a necessidade de uma cultura política cívica para uma melhor implementação de políticas públicas e estabilidade do próprio regime democrático para além das instituições, entre eles Boschi (1999), Baquero (1981) e Moisés (1995). Este artigo insere-se nessa tradição de estudos acadêmicos.

A terceira tradição, mais incipiente do que as demais no país, foi inicialmente capitaneada pela burocracia pública com a produção de trabalhos e estudos relevantes, e tem conseguido uma adesão importante nas últimas décadas nas universidades brasileiras, quer seja com a criação de linhas de pesquisa ou mesmo em centros de pesquisa, Programas de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas em formato profissional, propostos, inclusive, pela Capes.

Colocadas essas diferentes tradições nos estudos de políticas públicas, torna-se importante nos situar no debate interno do segundo grupo, no que se refere à tensão teórica entre o institucionalismo e o culturalismo. Como qualquer conceito, "políticas públicas" é um termo polissêmico que se presta a várias interpretações. Neste artigo, definimos políticas públicas como o conjunto de ações do Estado (no nosso caso, as prefeituras analisadas), desenhadas e implementadas através de programas e de projetos para resolver problemas relacionados a saúde, educação, assistência social, segurança, economia e infraestrutura (Pase e Santos, 2011)<sup>6</sup>. Essas "ações do Estado" podem ser colocadas em prática, *grosso modo*, "de cima para baixo", pelo arranjo de instituições governamentais. Nesse sentido, as instituições assumem centralidade na elaboração e consecução das políticas públicas<sup>7</sup>. Ou ações "de baixo para cima" na

<sup>6</sup> Uma digressão mais completa sobre análise de políticas públicas pode ser encontrada em outro trabalho desenvolvido por nós (Pase e Santos, 2011, vol. 1, p. 69-93).

<sup>7</sup> Partimos da concepção de que as políticas públicas podem ser avaliadas objetivamente através dos investimentos públicos feitos pelos governos como também através da avaliação subjetiva da satisfação da

tradição culturalista, as quais nos levam a pensar na importância da sociedade, da cultura política como base para a implementação dessas políticas.

### *Institucionalismo*

A primazia das instituições em determinar o comportamento de atores, dos governos, da economia e do desenvolvimento econômico é a base teórica sobre a qual a vertente teórica denominada institucionalista se materializa. Sua origem data do século XX, nos Estados Unidos. Essa teoria se desdobra em três dimensões diferentes de análise, sendo elas, de acordo com Hall e Taylor (2003), o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Para esses autores, os institucionalistas históricos entendem que a organização institucional da comunidade estrutura os comportamentos, estabelece padrões de interação, definindo, portanto, os resultados finais da ação humana. São as regras, normas e convenções oficiais que compõem as instituições na perspectiva dos "históricos". Diferentemente dessa perspectiva, os institucionalistas racionais acreditam em atores políticos que se comportam de maneira utilitária, procurando, através da aplicação da racionalidade e de cálculos estratégicos, maximizar seus ganhos pessoais, levando em conta o comportamento dos outros. Aqui as instituições são os acordos solidários entre atores que compartilham vantagens. A unidade de análise dos históricos diz respeito à estrutura enquanto, para os institucionalistas racionais, é o indivíduo.

Na perspectiva do institucionalismo sociológico, as instituições exercem influência não somente por especificar o que fazer, mas, sobretudo, o que é possível realizar em determinadas circunstâncias. North (2001) entende que o papel das instituições na evolução das sociedades é um fator determinante, demonstrando a influência das instituições no desenvolvimento destas, bem como constatando como o crescimento de longo prazo ou a evolução histórica de uma sociedade são condicionados pela formação e evolução de suas instituições. Assim, o conceito de instituição não se resume às regras e às leis, mas ao "sistema de símbolos", aos "modelos morais" incorporados pelos indivíduos (Hall e Taylor, 2003). Dessa forma, os institucionalistas entendem de maneira restrita as regras formais como as Constituições, as leis, os orçamentos, os contratos, mas, de maneira informal, entendem a ética, a confiança, o empoderamento, a cultura política e outros códigos implícitos. Elinor Ostrom (2000), trazendo uma contribuição singular ao campo institucionalista, concebe as instituições como regras formais e

---

população em relação a essas políticas, pois, em última análise, são elas que usufruem ou não dessas ações. Aqui, compartilhamos da compreensão de Popkin (1994), da "racionalidade de baixa informação", para quem o cidadão comum pode sim adquirir conhecimento sobre seu entorno, sobre políticas econômicas ou de saúde, mesmo com baixa informação, pois é ele, sobretudo, que vive o cotidiano das cidades, que compra, que vai ao médico, que tem o filho na escola e, portanto, pode emitir uma opinião com base na sua experiência. Assim, a satisfação ou não com uma política pública da população não é uma mera opinião, mas sim um indicador do funcionamento dessas políticas.

informais que as pessoas reconhecem em dada situação para agir, aquilo que pode ou não ser feito. Para a autora isso pode estar contido tanto na legislação, nos contratos, como nos costumes e valores. A consideração desses fatores informais, entretanto, ocorreria dentro do que os institucionalistas chamam de *path trajectory*, ou seja, são decorrentes do tipo de instituições que existem num sistema político. Subjacente a essa ideia está a premissa de que o fortalecimento de uma democracia contemporânea seria influenciado, primeiro, pelo conjunto de regras formais e, segundo, pelos aspectos informais e seus mecanismos de execução, que incidem sobre o comportamento dos indivíduos e das organizações de uma sociedade. A inclusão de fatores informais na análise política tornou-se, portanto, necessária em virtude da experiência histórica da maioria dos países na América Latina, a qual tem mostrado que as expectativas geradas pela engenharia institucional estão longe de refletir o que realmente acontece nessas sociedades. Essa perspectiva institucionalista dialoga com a nossa perspectiva culturalista, na medida em que ela incorpora os elementos informais de que nos fala Ostrom (2000). É nesse sentido que buscamos "de baixo para cima"<sup>8</sup>, com a perspectiva culturalista para análise das cidades em tela.

### *Culturalismo*

Para Putnam (1996), na outra ponta do debate, a política precisa ser analisada "de baixo para cima". Segundo o autor, o importante é investigar quais são as condições culturais indispensáveis para que a democracia responda aos desafios contemporâneos. Tomando como base essa situação, Putnam problematiza por que alguns governos democráticos têm um bom desempenho institucional e outros não. A razão explicativa postulada é que a cultura política e as tradições cívicas, em outras palavras, o capital social, determinaram o desenvolvimento socioeconômico maior da região Norte da Itália em comparação ao da região Sul.

Para Putnam (2000), capital social são práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação. Quanto maior e mais rico for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de capital social. Dessa forma, esse conceito será mensurado, como veremos na seção seguinte, "A dimensão metodológica e empírica da pesquisa", através de questões que indagam sobre os níveis de confiança interpessoal, bem como a predisposição à participação e cooperação dos cidadãos em cada cidade pesquisada. Aplicando essa perspectiva teórica ao caso do Rio Grande do Sul, Bandeira (2003) estabelece uma diferença regional no

---

<sup>8</sup> Não é objetivo deste artigo discutir as diferenças em profundidade entre as diferentes concepções teóricas do neoinstitucionalismo; nosso propósito é tão somente demarcar o debate para, na sequência, dialogarmos com as posições teóricas do culturalismo. Certamente, North (2001) é um dos grandes representantes teóricos desse neoinstitucionalismo americano na contemporaneidade.

Estado muito semelhante ao que Putnam (2000) fez na Itália. Como uma primeira aproximação, haveria uma diferença entre o "Norte colonial", cuja matriz é de imigrantes alemães e italianos com existência de pouca escravidão e predomínio do minifúndio, e o "Sul", uma matriz ibérica com o predomínio do latifúndio e o uso extensivo da mão de obra escrava.

No que se refere à primeira região, Bandeira (2003) ressalta que essas zonas coloniais de imigração alemã e italiana estão dotadas de mais capital social do que as da região sul. Nas primeiras, encontramos uma infinidade de associações recreativas, clubes sociais, sociedades de canto, de atiradores e artísticas, bem como uma intensa vida social colaborativa e cooperativa entre os primeiros colonos que aqui chegaram no século XIX. Nos municípios que surgiram a partir do desmembramento de São Leopoldo, já assinalados por nós na parte histórica, vê-se um quadro de povoamento semelhante, no qual a composição étnica esteve inicialmente marcada pelos alemães (Weber, 2006), como no caso das cidades aqui analisadas, Novo Hamburgo e Estância Velha. Todavia, deve-se levar em consideração que outros grupos étnicos raciais também compuseram o cenário dessa região, especialmente índios, negros, açorianos e luso-brasileiros, muito embora apareçam comumente na bibliografia como agentes de experiências fracassadas (Nunes, 2009). Os dados de nossa pesquisa em 2012 desmistificaram a ideia de "sociedade alemã" atualmente nessas localidades, na medida em que apenas 31% dos hamburgueses se declararam alemães e, em Estância Velha, esse percentual ficou em 37%, ligeiramente maior, mas não preponderante.

Outro estudo que analisa o capital social no Rio Grande do Sul do ponto de vista da qualidade das administrações municipais e da governança, ou seja, quanto à transparência na formulação e à eficácia de políticas públicas, é o de Monasterio (2003). Nas localidades que ele denomina de planalto e serra (utilizando outra divisão territorial, mas referindo-se às zonas de colonização) aparecem (ou apresentam-se) os melhores indicadores de qualidade da administração pública em contraposição às regiões da campanha (Sul). Em sua análise, na região da campanha, há menor formulação legislativa, menor informatização, menos conselhos, gasta-se o mínimo previsto na legislação com saúde e educação, ao passo que, na serra e no planalto, esses indicadores tendem a ser melhores, na perspectiva do autor, pela presença de capital social.

Em outro trabalho, comparando as cidades de Caxias do Sul e Pelotas, verificamos que o Sistema Único de Saúde Odontológico, implantado em ambas as cidades, mostrou um melhor desempenho em Caxias do Sul do que em Pelotas, cidade esta detentora de menor capital social do que Caxias do Sul (Santos, 2013).

A primazia da cultura política, portanto, da importância do capital social, para explicar o desempenho institucional de uma região, conforme Putnam (2000), Bandeira (2003), Monasterio (2003) e Santos (2013), constitui-se em importante variável para

compreender o desenvolvimento econômico e o desempenho das políticas públicas, como as que são analisadas neste artigo.

Isso não significa que as instituições não tenham uma importância fundamental para o desenvolvimento e para o próprio desempenho dos governos e de suas políticas. Dito isso, deparamo-nos com a dificuldade de estabelecermos a "estrutura causal" sobre o desempenho dos governos. Seria a variável instituições ou a variável cultura política que determina o desempenho satisfatório dos governos? A solução para a dicotomia de quem veio primeiro parece não contribuir efetivamente para a solução do problema da eficiência das organizações.

Na encruzilhada da teoria culturalista e institucional (formal *versus* informal), o Banco Mundial tem proposto uma abordagem sinérgica, partindo do princípio de que instituições formais necessitam do envolvimento e do compromisso social a fim de que não se tornem instituições vazias e inúteis (Baquero, 2013). Essa abordagem possibilita uma combinação de fatores culturais, pois leva em conta as condições de reciprocidade e confiança dentro de um sistema político, ou seja, o capital social com elementos institucionais tais como orçamentos públicos, cumprimento de contratos, garantia de liberdades civis e políticas. Em síntese, o Banco Mundial reconhece que a vitalidade das relações sociais é tão importante quanto a moldura institucional de um sistema político (Baquero, 2013). A partir do exposto e no intuito de avaliar o impacto das determinações do capital social sobre as políticas públicas nas cidades de Novo Hamburgo e Estância Velha, começamos pela análise das dotações orçamentárias nessas cidades, o grau de satisfação de seus usuários em relação aos serviços básicos prestados pelo município, bem como as dotações de capital social. Por fim, a correlação existente entre capital social e satisfação dos municípios com suas políticas públicas é analisada.

## **A dimensão metodológica e empírica da pesquisa**

### *Dimensão metodológica*

A metodologia utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, tipo *surveys* domiciliares, com amostras probabilísticas por conglomerado, compostas de 613 questionários aplicados em Novo Hamburgo e 606 em Estância Velha, ambas com erro amostral de 4% e confiança de 95%, sendo divididos por bairros e quadras, entre janeiro de 2012 a junho de 2013, aplicadas pelo Centro de Pesquisa e Planejamento da Universidade Feevale (CPP/Feevale) em parceria com o Núcleo de Pesquisa sobre América Latina da UFRGS (Nuposal). Com base no mapa da cidade delimitaram-se os bairros e as quadras, seguido de um sorteio aleatório simples das quadras dentro de cada bairro. No momento da coleta em cada quadra sorteada, foi realizada uma amostragem sistemática dos domicílios, obedecendo ao critério do número de domicílios a serem avaliados em



cada quadra. A coleta de dados foi realizada através de questionário-padrão com 40 questões entre abertas e fechadas (Nupesal), somente nos domicílios do município, com pessoas de 16 anos de idade ou mais (por serem consideradas eleitores), por equipe de entrevistadores. Esta pesquisa é resultado do projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha", em desenvolvimento no período 2012-2015.

Também foi utilizada pesquisa documental ao *site* das referidas prefeituras, IBGE, TCE (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul) e da FEE (Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul). Os dados coletados foram analisados no programa estatístico SPSS com o auxílio dos testes Kruskal-Wallis e Mann-Whitney. Esses testes são utilizados largamente na análise estatística, precisamente quando a variável está em escala ordinal, como é o nosso caso; o teste mostrou-se muito eficiente como veremos.

### *Dimensão empírica*

#### *Gastos e satisfação com os serviços públicos*

Numa perspectiva institucional, o orçamento dos municípios constitui-se em importante variável das políticas públicas, as quais impactam positivamente sobre a satisfação dos cidadãos. Todavia, é preciso fazer a ressalva inicial de que o orçamento de Novo Hamburgo é seis vezes maior do que o de Estância Velha. Muito embora a quantia dos gastos totais seja discrepante entre as cidades, devido a suas receitas e populações diferentes, observamos que os dois principais gastos em ambas as cidades estão relacionados com *educação* e *saúde*. Esse fato ocorre porque, conforme o artigo 212 da Constituição Federal, os municípios devem aplicar anualmente "vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

De acordo com a Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000, os municípios devem aplicar 15% do produto da arrecadação dos impostos, como forma de garantir os recursos mínimos destinados a essa área. Assim, a saúde vem em segundo lugar nos gastos nas cidades, depois da educação. Destacamos que se trata de recursos mínimos, não impedindo os Executivos de destinarem percentuais superiores nas leis orçamentárias. Essa deliberação também se estende para os gastos com educação.

De qualquer forma, para dar uma pista nessa direção e no intuito de disponibilizar maior inteligibilidade a esses dados, dividimos os gastos totais pelo número de habitantes de cada cidade, para podermos visualizar o quanto cada cidade investiu em seus habitantes nas diferentes áreas no ano de 2012, cotejando com os dados disponíveis de nossa pesquisa de opinião em 2012.

Observando-se a Tabela 1, notamos que a *educação*, como área de maior investimento de ambos, R\$ 525,93 por habitante em Novo Hamburgo e R\$ 595,11 em Estância Velha, foi a área mais bem avaliada, com 48% e 56% de bom e ótimo, respectivamente, depois de *obras*, com 55% em Novo Hamburgo e 75% em Estância Velha:

**Tabela 1**  
**Avaliação de satisfação com as políticas públicas dos municípios de Novo Hamburgo e Estância Velha e gastos por habitante - 2012**

Área	Novo Hamburgo		Estância Velha	
	Per capita (R\$)	Avaliação bom e ótimo (%)	Per capita (R\$)	Avaliação bom e ótimo (%)
Educação	525,93	48	595,11	56
Saúde	497,15	20	456,36	32
Obras <sup>1</sup>	141,76	55	180,52	75
Segurança	69,86	26	47,88	52
Esporte/lazer/cultura	34,52	33	14,51	44
Gasto total	1.269,25	182	1.294,40	259
Número de habitantes	240.376		43.646	

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento", ligado ao Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (CPP/Feevale); ano: 2012.

Questão: "Como você avalia a qualidade dos serviços públicos em sua cidade nas áreas de saúde, educação etc.: Péssimo, Ruim, Regular, Bom e Ótimo?".

<sup>1</sup> Incluímos saneamento e habitação como "área Obras" nesta tabela, pois no questionário original trabalhamos com perguntas separadas.

De acordo com a Tabela 1, de fato as três áreas que mais receberam recursos *per capita* nos dois municípios foram as mais bem avaliadas, com exceção da *saúde*, que, embora tenha recebido aportes na monta de R\$ 497,15 por pessoa em Novo Hamburgo, teve apenas 20% de Bom ou Ótimo na avaliação. E também em Estância Velha, onde foram aplicados R\$ 456,36, mas apenas 32% da população avaliou a *saúde* como Bom ou Ótimo. O problema da saúde parece ser a questão central em ambas as cidades.

No caso de Estância Velha, a cidade investiu mais em *educação* e *obras* (*per capita*) na comparação com Novo Hamburgo, o que parece se refletir nas avaliações positivas na Tabela 1, com 56% de Bom e Ótimo em *educação* e 75% em *obras*. Com exceção da *saúde*, com a avaliação mais baixa em Estância Velha, 32%, as demais áreas receberam escores acima de 40%. No caso da *segurança*, com 44% de Bom ou Ótimo, a

avaliação também reflete o fato de a cidade ser de pequeno porte e estar situada mais afastada do centro da região metropolitana.

Em Novo Hamburgo, ainda na Tabela 1, investiu-se mais em *saúde* e *segurança* em comparação com Estância Velha, apesar disso não ocorreu o mesmo fenômeno de uma avaliação positiva como em sua cidade vizinha. Na *saúde*, apenas 20% de Bom e Ótimo e na *segurança* 26%, como já assinalamos<sup>9</sup>.

No caso de Estância Velha, a exemplo de cidades de menor porte, fatores como capacidade industrial reduzida, relacionamento das pessoas entre si e seus relacionamentos comunitários (confiança interpessoal) parecem ter um efeito positivo na prevenção da criminalidade. Nem mesmo os percentuais baixos de investimento em *segurança* (R\$ 47,88) chegam a afetar significativamente a cidade<sup>10</sup>. Entretanto, em Novo Hamburgo, que é considerada uma cidade industrializada, populosa e com laços comunitários mais "frouxos", o índice de satisfação com *segurança* é mais baixo, o que revela uma preocupação dos cidadãos com a criminalidade, que é mais significativa. Isso ocorreu apesar de os investimentos em *segurança* em Novo Hamburgo (R\$ 69,86) serem maiores do que em Estância Velha. Tal situação corrobora os resultados da pesquisa de Putnam na Itália, que constataram que a urbanização pode se mostrar deletéria para a formação do capital social sob certas condições (Putnam, 1996).

Essas avaliações proporcionam subsídios teórico-práticos importantes para compreender o impacto direto desses investimentos na qualidade de vida e bem-estar das pessoas. Pesquisas subsequentes que desenvolvam essa dimensão institucional poderão nos permitir estabelecer comparações em termos longitudinais muito mais precisas. Nosso intuito inicial aqui é apenas sublinhar um certo impacto que os gastos têm sobre a satisfação dos cidadãos.

Os dados evidenciam a importância do volume de investimentos em si e dos previstos em lei, que, aplicados de igual forma em dimensões materiais essenciais para a qualidade de vida das pessoas, produziram resultados, alguns iguais, outros diferentes, dadas as características particulares de cada cidade, como veremos.

Nesse contexto, os dados da pesquisa revelam que em Estância Velha, apesar de seu orçamento menor, a população recebeu investimentos *per capita* muito semelhantes aos de Novo Hamburgo e, em algumas áreas como *educação* e *obras*, até maiores. Igualmente Estância Velha manifestou maior satisfação com as instituições prestadoras de serviço do que Novo Hamburgo. O número menor de habitantes somado ao investimento *per capita* em Estância Velha parece explicar em parte esse fenômeno. Contudo, ainda permanece outra questão: é o investimento público a única variável que explica os níveis de satisfação com os serviços prestados pelo Estado nessas cidades? Se

<sup>9</sup> Se dispuséssemos de pesquisas de opinião longitudinais ano a ano poderíamos responder mais precisamente se esse percentual de avaliação negativa em 2012 está aumentando ou diminuindo.

<sup>10</sup> É importante lembrar que é do estado e não dos municípios ou regiões a responsabilidade com a segurança. Entretanto, os municípios têm cada vez mais discutido sobre sua participação nessa área.

a dotação orçamentária ajuda na compreensão de parte desse fenômeno, por outro lado, não ajuda a explicar por que a *saúde*, com a segunda dotação *per capita* nas cidades, obteve o último lugar na satisfação da população. Tal dúvida também se aplica à questão da segurança pública.

A esse respeito é importante salientar que o município não tem uma responsabilização direta pela questão da segurança, portanto, a relação entre investimentos nessa área e satisfação precisa ser relativizada. Todavia, procurando evitar a monocausalidade, pensamos que, para além do investimento dos respectivos orçamentos nas regiões, a qualidade do tecido social em que eles são aplicados pode ajudar a explicar os níveis de satisfação dessas populações, ou seja, a avaliação do desempenho dos serviços públicos prestados tanto em Novo Hamburgo como em Estância Velha. Nessa perspectiva, pensamos que os níveis de capital social existentes nessas cidades possibilitariam um melhor funcionamento das instituições prestadoras de serviços públicos.

#### *Capital social e políticas públicas*

Para avaliar a relação entre o capital social e as políticas públicas, examinamos os níveis de capital social nos municípios estudados, em termos de confiança interpessoal, solidariedade, organização e participação política e sua relação com o funcionamento das políticas públicas. Nesse sentido, o índice que criamos procura contemplar as diferentes dimensões que envolvem o conceito de capital social.

Na Tabela 2, podemos observar que os índices de capital social na cidade de Novo Hamburgo apresentam 1% de alto, 28% de médio e 71% de baixo, comparados com 2% de alto, 40% de médio, caindo para 58% de baixo em Estância Velha. Numa análise comparativa, a cidade de Estância Velha mostra maiores estoques de capital social entre seus habitantes em comparação a Novo Hamburgo:

**Tabela 2**  
**Índice de capital social (ICS) dos municípios de**  
**Novo Hamburgo e Estância Velha<sup>11</sup> (%)**

	Novo Hamburgo	Estância Velha
<b>Alto</b>	1	2
<b>Médio</b>	28	40
<b>Baixo</b>	71	58
<b>Total</b>	100	100

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012; Novo Hamburgo N: 613; Estância Velha N: 606.

Para melhor exemplificarmos o índice de capital social e a título de ilustração das questões que compõem esse índice, na Tabela 3, utilizamos a *confiança interpessoal*, como uma das tantas questões que mensuram o capital social. Os dados mostram que 24% das pessoas em Novo Hamburgo responderam que "se pode confiar nas pessoas", contra 20% de Estância Velha, revelando haver uma proximidade no que se refere à confiança encapsulada, ou seja, intracomunitária:

<sup>11</sup> O índice de capital social (ICS) foi construído em parceria com o Nupesal de forma idêntica para as duas cidades a partir da seleção de nove questões que fossem capazes de dar conta do conceito de capital social em suas diferentes dimensões, conforme Robert Putnam. Nesse sentido, procuramos açambarcar a dimensão da confiança interpessoal de uma determinada sociedade, a dimensão atitudinal em relação à solidariedade entre seus cidadãos e a dimensão societal que atenta para os níveis de organização e participação de uma determinada comunidade. No nosso caso, o indicador é quantitativo e se baseia num processo de contagem, e este tem como finalidade agregar respostas com o objetivo de avaliar, classificar e identificar relações e variações das respostas dado nosso objeto de estudo. São elas: "Em termos gerais, o senhor diria que se pode confiar nas pessoas ou não se pode confiar nas pessoas?": Sim (peso 2), Não (peso 0); "Gostaria de saber se o senhor confia muito (peso 2), pouco (peso 1) ou não confia (peso 0) na: igreja, família, vizinhos, associações comunitárias, sindicatos"; "O senhor costuma participar de: partidos políticos, reuniões políticas, comícios, associações comunitárias, associações religiosas, associações sindicais, conselhos populares, ONGs, orçamento participativo, abaixo-assinados, manifestações ou protestos, greves, ocupação de terrenos ou prédios públicos, outros?": Sim (peso 2), Não (peso 0); "Nos últimos anos, o senhor tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas?": Sim (peso 2), Não (peso 0); "Dentre os grupos que eu vou mencionar, quais deles existem no seu bairro: grupo político, grupo ou associação cultural, grupo educacional, grupo esportivo, grupo de jovens, ONG ou grupo cívico, grupo baseado na comunidade étnica, grupo de mulheres, outro?": Sim (peso 2), Não (peso 0); "Atualmente o senhor participa de algum grupo ou organização?": Sim (peso 2), Não (peso 0); "Se precisasse viajar por um ou dois dias, o senhor poderia contar com vizinhos para cuidar da sua casa e/ou filhos?": Sim (peso 2), Provavelmente (peso 1), Não (peso 0); "Em uma situação de emergência como a doença de um familiar ou perda de emprego, o senhor receberia ajuda?": familiares (peso 0), vizinhos (peso 2), colegas de trabalho (peso 2); "Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, o senhor contribui para esse projeto?": Sim (peso 2), Não (peso 0). Esse índice está ancorado teoricamente no conceito de capital social de Putnam (2000), para quem relações de confiança interpessoais são indicadores da existência de capital social em uma sociedade.

**Tabela 3**  
**Confiança interpessoal (%)**

	Novo Hamburgo	Estância Velha
<b>Não se pode confiar nas pessoas</b>	69	77
<b>Pode-se confiar nas pessoas</b>	24	20
<b>Não sabe</b>	7	3
<b>Total</b>	100	100

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012; Novo Hamburgo N: 613; Estância Velha N: 606.

Questão: "Em termos gerais, você diria que: 1) se pode confiar nas pessoas; 2) não se pode confiar nas pessoas; 3) NS".

Na mesma dimensão da confiança interpessoal, indagamos os entrevistados: "Se precisasse viajar por um ou dois dias, você poderia contar com a ajuda de vizinhos para cuidar de sua casa e/ou dos seus filhos?". Os resultados apresentados na Tabela 4 mostram que, em Novo Hamburgo, 77% responderam afirmativamente que "sim" ou "provavelmente" e 17%, negativamente. Em Estância Velha, o percentual dos que responderam "sim" ou "provavelmente" sobe para 85%, e 12% disseram que não poderiam:

**Tabela 4**  
**Contar com a ajuda de vizinhos (%)**

	Novo Hamburgo	Estância Velha
<b>Sim</b>	66	78
<b>Provavelmente</b>	11	7
<b>Não</b>	17	12
<b>Não Sabe</b>	5	2
<b>Total</b>	100	100

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012; Novo Hamburgo N: 613; Estância Velha N: 606.

Questão: "Se precisasse viajar por um ou dois dias, você poderia contar com a ajuda de vizinhos para cuidar da sua casa e/ou dos filhos?: 1) Sim; 2) Provavelmente; 3) Não; 4) NS".

Tais resultados sugerem existir nessas duas cidades níveis elevados de capital social comunitário, ingredientes necessários para construir uma cultura política participativa. Essa expectativa confirma-se nos dados da Tabela 5, quando perguntamos aos entrevistados sobre a importância da participação das pessoas em projetos comunitários.

Na Tabela 5, como podemos observar, 90% da população de Estância Velha respondeu que, mesmo que um projeto da comunidade não lhe beneficie, mas possa beneficiar outras pessoas do seu bairro, ele contribuiria para o projeto, e apenas 5% não contribuiriam. A mesma pergunta recebeu um percentual menor em Novo Hamburgo, 78% contribuiriam e 9% não contribuiriam. Os resultados parecem indicar que a cidade de Estância Velha tem maior potencial de produzir capital social do que Novo Hamburgo. Também podemos salientar que o tamanho da cidade tem influência sobre os estoques de capital social, quanto menor a cidade, maior parece ser o capital social, como já assinalamos<sup>12</sup>:

**Tabela 5**  
**Projeto da comunidade que beneficia outras pessoas (%)**

	<b>Novo Hamburgo</b>	<b>Estância Velha</b>
<b>Sim</b>	78	90
<b>Não</b>	9	5
<b>Não Sabe</b>	13	5
<b>Total</b>	100	100

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale; ano: 2012; Novo Hamburgo N: 613; Estância Velha N: 606).

Questão: "Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, você contribuiria para este projeto?: 1) Sim; 2) Não; 3) NS".

A existência de estoques mais elevados de capital social em Estância Velha comparados com Novo Hamburgo suscitou a necessidade de analisar o impacto desse capital social sobre as políticas municipais. Nesse sentido, identificamos não somente uma maior confiança interpessoal, como também uma maior participação da população de Estância Velha em associações comunitárias, grupos esportivos, clubes etc. De maneira geral, quando os entrevistados responderam sobre a qualidade dos serviços públicos em sua cidade, 26% em Novo Hamburgo avaliaram como Ótimo ou Bom, contra 27% como Ruim ou Péssimo, conforme Tabela 6:

<sup>12</sup> Nas duas cidades de médio porte em que aplicamos nossas pesquisas, obtemos em Novo Hamburgo 1% de capital social alto e em São Leopoldo 0%, ao passo que em Estância Velha, cidade de pequeno porte, encontramos 2% de capital social alto. Na sequência de nossas pesquisas estará a cidade vizinha, Estância Velha, que também é de pequeno porte, e deve apresentar estoques de capital social alto também.

**Tabela 6**  
**Avaliação geral da qualidade dos serviços públicos em sua cidade (%)**

	Novo Hamburgo	Estância Velha
<b>Ótimo</b>	2	3
<b>Bom</b>	24	34
<b>Regular</b>	44	39
<b>Ruim</b>	14	13
<b>Péssimo</b>	13	8
<b>Sem condições de opinar</b>	2	3
<b>Total</b>	100	100

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012; Novo Hamburgo N: 613; Estância Velha N: 606.  
Questão: "Agora, de maneira geral, como você avalia a qualidade dos serviços públicos em sua cidade?: Péssimo, Ruim, Regular, Bom e Ótimo, NS".

Poderíamos, então, perguntar: o que está proporcionando esse "equilíbrio" entre as avaliações positivas e negativas? Os 27% do polo negativo em Novo Hamburgo poderiam ser explicados em parte pela avaliação negativa na área da *saúde*, da *segurança* e de certa forma do *esporte/lazer/cultura* na cidade, conforme a Tabela 7. Com a exceção deste último, *esporte/lazer/cultura*, que teve um percentual de 27% dos entrevistados que avaliaram como Ruim ou Péssimo, ficando abaixo da avaliação positiva de 33% de Bom e Ótimo, tanto a *saúde*, com mais da metade dos entrevistados avaliando em Ruim ou Péssimo, 56%, quanto a *segurança*, com 47% de Ruim ou Péssimo, ambas superaram as avaliações positivas. Essas áreas reforçam as avaliações negativas dos serviços públicos já observados na Tabela 6. Por exemplo, quando os entrevistados foram solicitados a apontar qual era o maior problema do município, cerca de 40% deles responderam ser a *saúde* e 28% indicaram a *segurança pública*, reforçando esses dois itens como um problema público.

Por outro lado, a avaliação Bom ou Ótimo para *habitação* (56%), *saneamento* (55%), *transporte* (53%) e *educação* (48%) contribuiu na média com o polo positivo de 26%, conforme Tabela 7:



**Tabela 7**  
**Qualidade dos serviços públicos em Novo Hamburgo por área (%)**

	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	NS	Total
<b>Saúde</b>	36	20	21	18	2	4	100
<b>Segurança pública</b>	26	21	26	24	2	1	100
<b>Esporte/Lazer/Cultura</b>	12	15	25	31	2	15	100
<b>Obras/Saneamento básico</b>	6	8	26	51	4	4	100
<b>Transporte</b>	5	11	18	49	4	13	100
<b>Educação</b>	3	5	31	44	4	14	100
<b>Habitação</b>	3	7	31	52	4	3	100

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012; N: 613. Questão: "Como você avalia a qualidade dos serviços públicos em sua cidade nas áreas de saúde, educação etc.?: Péssimo, Ruim, Regular, Bom e Ótimo, NS".

Na cidade de Estância Velha, o percentual de Ótimo e Bom na avaliação dos serviços públicos subiu para 37%, cerca de 10 pontos percentuais a mais do que em Novo Hamburgo; o de Ruim e Péssimo caiu para 21%, conforme Tabela 6. O que poderia explicar essa "assimetria positiva" em Estância Velha? O *saneamento básico* com 79% de Bom ou Ótimo, a *habitação* com 71% e a *educação* com 56% foram as políticas públicas mais bem avaliadas e que mais contrastaram com o polo negativo, contribuindo assim para o resultado positivo da pesquisa, conforme a Tabela 8. De todas as variáveis analisadas, a única que obteve um resultado negativo mais expressivo foi a *saúde pública*, com 37% de Péssimo e Ruim, igualmente em Novo Hamburgo, 56%, muito embora esse último em percentual mais expressivo.

Desse modo, os 21% do polo negativo, já mencionados, possivelmente foram puxados pela avaliação negativa que os entrevistados fizeram da *saúde*, sendo esta a única variável em que o polo negativo superou o polo positivo. Também o *transporte*, muito embora com 44% de avaliação positiva (bom e ótimo), foi a segunda área mais mal avaliada, com 24% negativo (ruim e péssimo), seguido da *segurança pública*, em terceiro lugar, com 19% de avaliações negativas.

**Tabela 8**  
**Qualidade dos serviços públicos em Estância Velha por área (%)**

	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	NS	Total
<b>Saúde</b>	22	15	27	30	2	4	100
<b>Segurança pública</b>	8	11	28	48	3	1	100
<b>Esporte/Lazer/Cultura</b>	6	8	26	41	3	16	100
<b>Saneamento básico</b>	2	4	11	75	4	4	100
<b>Transporte</b>	11	13	19	42	2	12	100
<b>Educação</b>	2	4	21	48	8	17	100
<b>Habitação</b>	3	6	16	66	5	2	100

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012; N: 606.

Questão: "Como você avalia a qualidade dos serviços públicos em sua cidade nas áreas de saúde, educação etc.?: Péssimo, Ruim, Regular, Bom e Ótimo, NS".

A partir desse conjunto de dados arrolados das duas cidades, e perseguindo nossa hipótese central de que o capital social poderia estar impactando positivamente sobre as políticas públicas, foi necessário verificar se de fato existe uma relação entre o capital social e a satisfação com os serviços públicos de maneira geral. Assim, tornou-se necessário cruzarmos o índice de capital social que açambarca de forma mais apropriada o conceito de capital social, que está para além da dimensão meramente da confiança interpessoal (mas também inclui a dimensão da solidariedade e participação), com as variáveis de satisfação em relação aos serviços públicos. Nesse sentido, utilizamos dois testes não paramétricos, o teste Kruskal-Wallis e o teste Mann-Whitney, para avaliarmos se existem diferenças significativas na satisfação dos serviços públicos quando comparamos os três níveis do indicador de capital social e, desse modo, comprovarmos nossa hipótese de trabalho. A escolha do Kruskal-Wallis e o teste Mann-Whitney justifica-se pelo fato de estarmos comparando/relacionando variáveis em escala ordinal (Levin, Fox e Forde, 2012).

Como podemos observar no Quadro 1, na variável *saúde*, quando aumentam os indicadores de capital social, 1 (baixo), 2 (médio) e 3 (alto), também aumentam os escores de satisfação, de 290,69 no nível 1 para 307,73 no nível 2, caindo para 235,00 no nível 3. Na *educação* também se repete o mesmo fenômeno. Quando aumentam os escores de capital social de 1 para 2, temos 256,99 para 284,46 e, no nível 3, o escore fica em 263,60. Todavia, quando observamos a área de *esporte, lazer e cultura*, há certa linearidade, à medida que aumentam os indicadores de capital social 1, 2 e 3, aumentam os escores respectivamente para 252,64, 282,23 e 295,90. O mesmo vai ocorrer com o *transporte* e a *segurança pública*:

**Quadro 1**  
**Teste Kruskal-Wallis para comparação da satisfação dos serviços públicos entre os níveis do indicador de capital social (Novo Hamburgo)**

	I NDCOD	N	Mean Rank	Chi-Square	P-Value
<b>Saúde</b>	Baixo	419	290,69	1,944	0,378
	Médio	165	307,73		
	Alto	5	235,90		
	Total	589			
<b>Educação</b>	Baixo	371	256,99	4,219	0,121
	Médio	153	284,46		
	Alto	5	263,60		
	Total	529			
<b>Esporte/Lazer/Cultura</b>	Baixo	368	252,64	4,726	0,094
	Médio	149	282,23		
	Alto	5	295,9		
	Total	522			
<b>Transporte</b>	Baixo	374	261,14	4,482	0,106
	Médio	156	281,57		
	Alto	5	358		
	Total	535			
<b>Segurança</b>	Baixo	436	300,05	5,109	0,078
	Médio	168	313,1		
	Alto	5	464,3		
	Total	609			
<b>Saneamento</b>	Baixo	420	293,36	0,08	0,961
	Médio	163	297,38		
	Alto	5	296,2		
	Total	588			
<b>Habitação</b>	Baixo	425	296,03	0,26	0,878
	Médio	162	298,74		
	Alto	5	263,9		
	Total	592			

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012.

Essas evidências nos levaram a aplicar o teste de Kruskal-Wallis para verificarmos se havia significância entre as variáveis cruzadas. Nesses dois últimos casos (*transporte e segurança pública*), os valores do *p-value* ficaram muito próximos da significância estatística, como podemos notar, 0,078 na *segurança pública* e 0,094 no *esporte, lazer e cultura*. Muito embora esse teste tenha nos aproximado de nossa hipótese de trabalho, o número baixo de N = 5 nos levou a agrupar esses casos do nível 3 com o nível 2, que apresentam capital médio no teste do Quadro 2:

**Quadro 2**  
**Teste Mann-Whitney para comparação da satisfação dos serviços públicos**  
**entre os níveis agrupados do indicador de capital social (Novo Hamburgo)**

	INDMODIF	N	Mean Rank	Sum of Ranks	Mann-Whitney U	P-value
Saúde	1	419	290,69	121799,5	33809,500	0,315
	2	170	305,62	51955,5		
	Total	589				
Educação	1	371	256,99	95345	26339,000	0,043
	2	158	283,8	44840		
	Total	529				
Esporte/Lazer/Cultura	1	368	252,64	92971,5	25075,500	0,030
	2	154	282,67	43531,5		
	Total	522				
Transporte	1	374	261,14	97665,5	27540,500	0,082
	2	161	283,94	45714,5		
	Total	535				
Segurança	1	436	300,05	130822	35556,000	0,256
	2	173	317,47	54923		
	Total	609				
Saneamento	1	420	293,36	123212,5	34802,500	0,778
	2	168	297,34	49953,5		
	Total	588				
Habitação	1	425	296,03	125812,5	35287,500	0,906
	2	167	297,7	49715,5		
	Total	592				

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012.

Como podemos observar, em todas as áreas, na medida em que se passa do nível 1 para o 2 (agora agrupado com o 3), temos sempre um aumento no escore sem exceção, na *saúde* de 290,69 para 305,62, na *educação* de 256,99 para 283,8, e assim sucessivamente. Aplicando-se o teste de Mann-Whitney, encontramos significância na *educação* ( $p = 0,043$ ), no *esporte, lazer e cultura* ( $p = 0,030$ ) e muito próximo da significância no *transporte* ( $p = 0,082$ ).

No caso de Estância Velha, o fenômeno parece se repetir quando aplicamos os mesmos testes. Observando-se o Quadro 3 do teste de Kruskal-Wallis na variável *saúde*, quando aumentam os indicadores de capital social, 1 (baixo), 2 (médio) e 3 (alto), também aumentam os escores de satisfação, de 282,62 no nível 1 para 307,94 no nível 2, caindo para 252,96 no nível 3. Entretanto, quando observamos a área da *segurança*, há certa linearidade: à medida que aumentam os indicadores de capital social 1, 2 e 3, aumentam os escores respectivamente para 291,05, 309,76 e 358,88. O mesmo vai ocorrer na *habitação* e no *saneamento*. Aplicando-se o teste, não encontramos diferenças significativas entre os níveis do indicador:

**Quadro 3**  
**Teste Kruskal-Wallis para comparação da satisfação dos serviços públicos**  
**entre os níveis do indicador de capital social (Estância Velha)**

	INDCOD	N	Mean Rank	Chi-Square	P-Value
Saúde	1	330	282,62	4,088	0,129
	2	242	307,94		
	3	12	252,96		
	Total	584			
Educação	1	280	242,34	3,953	0,139
	2	212	265,81		
	3	12	254,29		
	Total	504			
Esporte/Lazer/Cultura	1	287	253,72	3,525	0,172
	2	212	254,97		
	3	12	328,79		
	Total	511			
Transporte	1	298	265,21	0,107	0,948
	2	220	266,58		
	3	12	252,92		
	Total	530			
Segurança	1	344	291,05	3,598	0,165
	2	243	309,76		
	3	12	358,88		
	Total	599			
Saneamento	1	335	289,46	0,403	0,817
	2	237	295,02		
	3	11	304,41		
	Total	583			
Habitação	1	341	286,89	0,132	0,132
	2	239	308,42		
	3	12	332,25		
	Total	592			

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012.

Procedendo novamente como em Novo Hamburgo, aplicamos o Mann-Whitney em Estância Velha, conforme Quadro 4. Assim, agrupamos, como naquele teste, os casos do nível 3 de capital alto com o nível 2 que apresentam capital médio:

**Quadro 4**  
**Teste Mann-Whitney para comparação da satisfação dos serviços públicos entre os níveis agrupados do indicador de capital social (Estância Velha)**

	INDMODIF	N	Mean Rank	Sum of Ranks	Mann-Whitney U	P-Value
<b>Saúde</b>	1	330	282,62	93263,00	38648,000	0,095
	2	254	305,34	77557,00		
	Total	584				
<b>Educação</b>	1	280	242,34	67856,00	28516,000	0,049
	2	224	265,20	59404,00		
	Total	504				
<b>Esporte/Lazer/Cultura</b>	1	287	253,72	72816,50	31488,500	0,668
	2	224	258,93	57999,50		
	Total	511				
<b>Transporte</b>	1	298	265,21	79033,00	34482,000	0,958
	2	232	265,87	61682,00		
	Total	530				
<b>Segurança</b>	1	344	291,05	100122,50	40782,500	0,112
	2	255	312,07	79577,50		
	Total	599				
<b>Saneamento</b>	1	335	289,46	96968,50	40688,500	0,559
	2	248	295,43	73267,50		
	Total	583				
<b>Habitação</b>	1	341	286,89	97829,00	39518,000	0,054
	2	251	309,56	77699,00		
	Total	592				

**Fonte:** Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012

Como podemos verificar novamente (como em Novo Hamburgo), em todas as áreas analisadas em Estância Velha, na medida em que se passa do nível 1 para o 2, temos sempre um aumento no escore sem exceção, na *saúde* de 282,62 para 305,34, na *educação* de 242,34 para 265,20, e assim sucessivamente nas demais áreas. Aplicando-se o teste de Mann-Whitney, encontramos significância na *educação* ( $p = 0,049$ ), na *habitação* ( $p = 0,054$ ) e muito próximo da significância na *saúde* ( $p = 0,095$ ).

## Considerações finais

Este artigo procurou demonstrar o impacto do capital social na avaliação de políticas públicas em duas cidades da região metropolitana de Porto Alegre no Rio Grande do Sul, mais precisamente no Vale do Rio dos Sinos. Nesse sentido, nosso argumento é de que instituições políticas que encontram uma sociedade participativa, solidária e detentora de capital social, portanto fértil socialmente, possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos. Nessa perspectiva, procuramos dimensionar empiricamente a dotação de capital social na região metropolitana de Porto Alegre, bem como a satisfação dessas populações com suas políticas. Em ambas as cidades estudadas, as dotações orçamentárias constituíram-se em elemento importante para explicar a satisfação dessas populações locais. Por exemplo, a dotação de 25% na área da *educação* mostrou-se importante tanto em Novo Hamburgo quanto em Estância Velha, pois as pessoas têm avaliado positivamente essa área. Nosso quadro teórico de análise vergado sobre nossa empiria nos leva à compreensão de que, para além das dotações orçamentárias, o capital social tem impactado positivamente sobre as diferentes áreas analisadas nessas cidades. Igualmente, os resultados sugerem que índices altos de capital social são importantes variáveis que ajudam a melhorar o desempenho das políticas públicas municipais, melhorando o desempenho das instituições prestadoras de serviços à comunidade, isso porque os serviços são mais adequadamente acessados, demandados, aproveitados por uma sociedade mais organizada.

Tanto os testes de Kruskal-Wallis como os de Mann-Whitney aplicados em ambas as cidades corroboram a direção desse argumento. O teste de Mann-Whitney demonstra correlação significativa entre capital social e satisfação em três diferentes áreas tanto em Novo Hamburgo como em Estância Velha. Todavia, cumpre assinalar a diferença entre as duas cidades, Estância Velha apresentou um volume maior de capital social, ou seja, tanto relações de confiança interpessoal maiores, como mais diversificadas formas de participação, organização e predisposição à cooperação do que Novo Hamburgo. Esta última, cidade de maior porte, mais industrializada, apresentou menores índices de capital social. Dentro do conceito de capital social, parece ser a confiança interpessoal uma das variáveis que melhor explicam a satisfação com as políticas públicas de maneira geral.

Assim, a partir do exposto e para além das questões orçamentárias, é preciso efetivar políticas que incentivem a criação de capital social nas cidades, quer seja através da criação de espaços de lazer ou de formas alternativas de participação comunitária, para que haja a promoção da composição e, em alguns casos, da recomposição do tecido social, possibilitando, num círculo virtuoso, o fortalecimento das políticas públicas.



*Everton Rodrigo Santos* - O autor tem pós-doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorado em Ciência Política pela mesma instituição. É consultor e avaliador da Capes, professor da Universidade Feevale e da Universidade Luterana do Brasil, atuando no ensino da graduação e da pós-graduação *stricto sensu*. Como pesquisador, é vinculado ao grupo de pesquisa "Capital social e desenvolvimento sustentável na América Latina", da UFRGS, ligado ao grupo Metropolização e Desenvolvimento Regional, da Feevale, e ao grupo Cidades: Políticas Públicas, Redes e Sustentabilidade, da Ulbra. E-mail: <evertons@feevale.br>.

*Marcello Baquero* - O autor tem pós-doutorado pelo Institute of Development Studies da Universidade de Sussex na Inglaterra e pelo Instituto Gino Germani de Buenos Aires, e PhD em Ciência Política pela Florida State University. Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, coordenador do Núcleo de Estudos sobre a América Latina e editor da revista *Debates*. E-mail: <nupeal@yahoo.com.br>.

### Referências bibliográficas

- ABRANCHES, S. H. de. "Presidencialismo de coalizão. O dilema institucional brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n° 1, p. 5-34, 1988.
- ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- ALVES, E. M. Uma presença invisível: escravos em terras alemãs (1850-1870). In: NUNES, M. F. (org.). *Diversidade e política afirmativas: diálogos e intercursos*. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2006.
- ANUÁRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO DE NOVO HAMBURGO. *Os patriarcas*. Novo Hamburgo: Kadosch, 2001/2002.
- BANDEIRA, P. S. Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul. In: CORREA, S. M. S. *Capital social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- BAQUERO, M. "Participação política na América Latina". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n° 53, p. 7-34, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Qual democracia para a América Latina?*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.
- BOSCHI, R. R. "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n° 4, vol. 42, p. 655-690, 1999.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. [online]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000. [online]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. "Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, n° 28, p. 9-30, 2007.
- CUNHA, L. Imigração e colonização alemã. In: PICOLLO, H.; PADOIN, M. (dirs.). *História geral do Rio Grande do Sul*: vol. 2 – Império. Passo Fundo: Méritos, 2006.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. "As três versões do neoinstitucionalismo". *Lua Nova*, n° 58, p. 193-224, 2003.
- HOLANDA, S. B. *Visão do paraíso*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1992.
- HUNTINGTON, S. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IBGE. Dados disponíveis em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431340>>. Acesso em: 12 set. 2013.
- LAFER, C. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- LANDO, A.; BARROS, E. Capitalismo e colonização: os alemães no Rio Grande do Sul. In: DACANAL, J.; GANZAGA, S. (orgs.). *RS: imigração & colonização*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.
- LEVIN, J.; FOX, J. A.; FORDE, D. R. *Estatística para ciências humanas*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.
- MELO, A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*: ciência política. São Paulo: Sumaré, 1999.
- MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a democracia: bases sociopolíticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.
- MONASTERIO, L. M. Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. In: CORREA, S. M. S. *Capital social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- NORTH, D. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- NUNES, M. F. "O negro no mundo alemão: idade, memória e ações afirmativas no tempo da globalização". Tese de Doutorado em Antropologia Social. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2009.
- OSTROM, E. "Collective action and the evolution of social norms". *The Journal of the Economic Perspectives*. Nashville, vol. 14, n° 3, p. 137-158, 2000.
- PASE, H. L.; SANTOS, E. R. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, M. (org.). *Cultura(s), política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, vol. 1, p. 69-93, 2011.

- POPKIN, S. *The reasoning vote*. Chicago: University Chicago Press, 1994.
- PRZEWORSKI, A. "As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?". *Novos Estudos*, n° 72, p. 59-77, São Paulo, jul. 2005.
- PUTNAM, R. Bowling alone: America's declining social capital. In: DIAMOND L.; PLATTNER, M. (orgs.). *The global resurgence of democracy*. 2ª ed. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- RAMBO, B. PE. A imigração alemã. In: BECKER, K. (org.). *Enciclopédia Rio-Grandense*. Canoas: Editora Regional, 1956.
- RAMOS, E. H. C. L. Cidades e sociabilidades (1822-1889). In: PICCOLO, H.; PADOIN, M. (dirs.). *História geral do Rio Grande do Sul: vol. 2 – Império*. Passo Fundo: Méritos, 2006.
- SAMUEL, P. *The reasoning voter*. Chicago: University Chicago Press, 1994.
- SANTOS, E. R. *Democracia e desenvolvimento: desafios da sociedade gaúcha*. Ijuí: Unijuí, 2013.
- SANTOS, E. R., et al. "Contrastes regionais que fazem diferença no Rio Grande do Sul: capital social e desempenho institucional". *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, vol. 6, p. 157-187, 2010.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHEMES, C., et al. *Memória do setor coureiro-calçadista: pioneiros e empreendedores do Vale do Rio dos Sinos*. Novo Hamburgo: Feevale, 2005.
- SIEDENBERG, D. R. Condicionantes político-administrativos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: a experiência dos Coredes. In: WITTMANN, M. L.; RAMOS, M. P. *Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.
- SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão de literatura". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n° 16, p. 20-45, jun. 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO [online]. Disponível em:  
<[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74:2916824971285883::: >](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74:2916824971285883:::). Acesso em: jan. 2013.
- VIANA, O. *Problemas de organização e problemas de decisão: o povo e o governo*. Rio de Janeiro: Record Cultural, 1974.
- WEBER, R. *As comemorações da imigração alemã no Rio Grande do Sul: o "25 de julho" em São Leopoldo, 1924-1949*. Novo Hamburgo: Feevale, 2004.
- \_\_\_\_\_. "Mosaico identitário: história, identidade e turismo nos municípios da Rota Romântica-RS". Tese de Doutorado em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2006.

## Resumo

*Capital social e políticas públicas na região metropolitana de Porto Alegre: comparando Novo Hamburgo e Estância Velha*

O objetivo deste artigo é analisar as razões que determinam a avaliação satisfatória das políticas públicas em duas cidades da região metropolitana de Porto Alegre: Novo Hamburgo e Estância Velha. Para tanto, construímos um quadro teórico a partir da perspectiva analítica do capital social, que leva em conta os padrões valorativos locais (a cultura política) para a avaliação das políticas públicas. Nossa hipótese de trabalho é de que políticas públicas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos. Assim, o capital social constitui-se num aliado às instituições políticas, na medida em que ele as tem impactado positivamente. Os resultados sugerem que índices altos de capital social são importantes variáveis que ajudam a melhorar o desempenho das políticas públicas municipais, melhorando o desempenho das instituições prestadoras de serviços à comunidade. A metodologia utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, tipo *survey* domiciliares, aplicadas em Novo Hamburgo e em Estância Velha em 2012, com amostras probabilísticas, totalizando 1.219 questionários, com erro amostral de 4% e confiança de 95%, bem como pesquisa documental aos sites das referidas prefeituras, IBGE, TCE e FEE.

*Palavras-chaves:* capital social; cultura política; Novo Hamburgo; Estância Velha

## Abstract

*Social capital and public policy in metropolitan region of Porto Alegre: comparing Novo Hamburgo and Estância Velha*

This article investigates the satisfactory evaluation of public policies in two cities in the suburban region of Porto Alegre, Brazil: Novo Hamburgo and Estância Velha. We developed a theoretical framework from the analytical perspective of social capital which takes into account the local value patterns (political culture) for the evaluation of public policies. The hypothesis is that public policies in a society detaining social capital have better conditions to succeed in their objectives. Thus, social capital becomes an ally to political institutions, having a positive impact on them. The results suggest that high levels of social capital are important variables that help improve the performance of public policies and of institutions providing services to the community. Data come from two surveys conducted in the cities of Novo Hamburgo and Estância Velha in 2012, with random samples totaling 1.219 interviews.

*Keywords:* social capital; political culture; Novo Hamburgo; Estância Velha

Artigo submetido à publicação em junho de 2013.

Versão final aprovada em janeiro de 2015.

# Integración sociopolítica y bienestar subjetivo en México<sup>1</sup>

---

René Millán

---

## Introducción

Pese a ser un campo relativamente nuevo, la investigación sobre bienestar subjetivo (BS) se ha ido consolidando rápidamente a nivel mundial y, pese a ciertas resistencias, también en América Latina<sup>2</sup>. En el marco de la investigación, un buen número de estudios han asociado al BS con distintas variables que van desde la salud (Florenzano y Dussaillant, 2011), la familia (Gardner y Oswald, 2006) hasta la equidad social (Alesina, Di Tella y MacCulloch, 2004). Hay también análisis que han identificado la importancia de las relaciones humanas y sociales (Bartolini, 2012; Helliwell y Barrington-Leigh, 2011). En este sentido, el interés de este artículo es mostrar que las formas de integración sociopolítica, así como las pautas de cohesión social a ellas vinculadas, también influyen sustantivamente en dicho bienestar. Esa influencia explica en parte el diferente peso o significación que variables vinculadas con pautas de integración social y política adquieren en distintos contextos. En otros términos, la tesis de este artículo es que si bien existen ciertas variables que se asocian al BS independientemente de los contextos sociales (como la salud), hay otras cuya importancia está fuertemente determinada por esos contextos y su comportamiento está asociado a las formas de integración sociopolítica.

Este estudio se basa en una encuesta que se realizó en 2006<sup>3</sup> en dos ciudades mexicanas con características distintas: Chilpancingo (CHP) y Monterrey (MTY). Para

---

<sup>1</sup> Este artículo fue posible gracias al apoyo de Conacyt.

<sup>2</sup> Como se sabe, el BS se mide con dos variables cercanas pero que mantienen cierta diferencia conceptual: la felicidad y la satisfacción con la vida. En general se asume que la primera implica sobre todo aspectos de tipo afectivo o de equilibrio emocional y la segunda a dimensiones cognitivas y evaluativas. Sin embargo, en términos empíricos tienden a comportarse de manera muy semejante. En la medición de las variables es el individuo quien auto-reporta sus niveles de felicidad o satisfacción normalmente en una escala de uno a diez, aunque también se mide en escalas de 1 a 5 o 1 a 7. Para un buen análisis de lo publicado en América Latina sobre BS, su conceptualización y las formas de medirlo y variables asociadas véase: Rojas y Martínez (2012). Para los acuerdos sobre medición y conceptualización véase OCDE (2013).

<sup>3</sup> Para cada uno de las ciudades, considerados como dominio de estudio independientes. El tamaño de muestra calculado para cada uno de los dominios de estudio fue de 1,072 casos, con un 95% de confianza, error de estimación no mayor de cuatro puntos porcentuales y tasa de no respuesta de 5%.

2004-2005, MTY registraba un Índice de Desarrollo Humano considerablemente alto para el país (0,853), con un PIB *per cápita* de 14.769 dólares y un Índice de Marginalidad (IM) muy bajo (1,676). CHP, en cambio, alanzaba IDH medio alto (0,789), con 5.419 dólares de PIB *per cápita* y un IM bajo (1,310)<sup>4</sup>. Además, en MTY se encuentra al norte del país y ha sido un centro de desarrollo industrial y de servicios, con valores más empresariales, con menos intervención estatal en la configuración de la cultura política local y en la economía. CHP contaba y cuenta con una estructura industrial menor y muy ligada a las actividades del agro. En considerable grado, la cultura política o cívica reproduce todavía hoy pautas clientelares entre gobierno y sociedad. CHP cuenta con asociaciones sociales o sindicatos fuertes que tienen como principal interlocutor a las autoridades locales o federales.

Para hacer plausible la tesis que he postulado, muestro, primero, los resultados de la investigación y luego realizo una discusión sobre esos resultados, variable por variable, para mostrar como su comportamiento puede referirse conceptualmente a la integración sociopolítica.

### Resultados de la investigación

Para el análisis del BS utilizamos la categoría de felicidad medida en una escala de cinco valores que, una vez recodificados, quedaron en dos categorías (feliz/no feliz)<sup>5</sup>. En ambas ciudades el porcentaje de personas que se auto-reportaron como felices fue considerable: 74,2%, en CHP; 84%, en MTY. Para cada una de las ciudades se realizó un análisis multivariado. Originalmente exploramos un conjunto grande de variables que corresponden, conceptualmente, a cuatro dimensiones de la integración sociopolítica:

---

<sup>4</sup> Como contraste, el país tenía un IDH de 0,807; un PIB *per cápita* de 6.770 dólares. No hay dato sobre el IM nacional, pues se reporta por municipios o entidad federativa, véase sitio Consejo Nacional de Población (Conapo): <[www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)>.

<sup>5</sup> Se preguntó: "En una escala del 1 al 5, como en la escuela, que tan feliz es Usted?". Se consideraron felices los valores 4 y 5, y como no felices los restantes.

### Variables de la integración sociopolítica

Cohesión social	Capital social	Ciudadanía y gobierno	Calidad de vida
1. Conflicto con familiares 2. Conflicto con amigos 3. Conflicto con vecinos 4. Fragmentación social 5. Posibilidad de nuevas relaciones	6. Confianza 7. Reciprocidad 8. Participación en asociaciones voluntarias 9. Cooperación 10. Bienes relacionales (confianza en la familia y sociabilidad con amigos)	12. Participación electoral 13. Interés en los asuntos públicos 14. Respeto a los derechos	15. Habitabilidad 16. Ingreso

**Fuente:** Encuesta propia.

Como se observará enseguida, el modelo fue ajustado porque ciertas variables que en teoría deberían estar asociadas al BS no se comportaron conforme a esa expectativa. Por su implicación teórica, pero sobre todo porque su falta de asociación con el BS refuerza la importancia del análisis contextual dada su referencia en la literatura especializada, algunas de ellas son incorporadas en la reflexión que sigue pero no en los cuadros de regresión (Cuadros 1 y 2).

En términos generales, el resultado del análisis comparado, como sugeríamos antes, sugiere que el contexto sociopolítico es un factor importante en el *comportamiento heterogéneo de las variables respecto de la BS*. La heterogeneidad puede tener razones individuales y sociales. Para Diener y Oishi (2000), por ejemplo, diferencias culturales y sociales explican la disparidad internacional en el comportamiento del BS. Para Rojas y Vitterso (2010, p. 1) "conceptions of happiness differ not only across people, but also across cultures, since the conception one holds is not independent of the specific personal and social context one lives in and grew up". Para Helliwell, Layard y Sachs (2013, p. 2) estudiar tanto el nivel individual como el social ayudaría a explicar las diferencias entre sociedades distintas. La heterogeneidad que reporta este artículo surge de las características singulares de cada ciudad y ofrece una oportunidad para mostrar que muchas de las variables que normalmente aparecen asociadas al BS en los análisis internacionales no se comportan de ese modo. Esto se mostrará en el análisis de las cuatro dimensiones de la integración sociopolítica que presentamos a continuación.

**Cuadro 1**  
**Chilpancingo. Resultados de la aplicación de un modelo**  
**de regresión logística binario para estimar la probabilidad de ser feliz**

Variables	B	Sig.	S.E.	Wald	Exp (B)
<b>Edad del entrevistado</b>	-0,092	**	0,032	8,215	0,912
<b>Edad al cuadrado</b>	0,001	**	0,000	3,987	1,001
<b>Conflicto con vecinos</b>	-0,697	**	0,228	9,321	0,498
<b>Índice de fragmentación social</b>	-0,666	**	0,247	7,301	0,514
<b>Establecer nuevas relaciones</b>	0,369	*	0,209	3,107	1,446
<b>Confianza en la familia</b>	0,863	***	0,216	16,004	2,369
<b>Personas se tratan como iguales</b>	0,427	**	0,201	4,54	1,533
<b>Cooperación en proyecto colectivo</b>	0,422	**	0,236	3,206	1,526
<b>Interés en asuntos políticos del país</b>		**		15,227	
Interesado	-0,201		0,476	0,178	0,818
Más o menos interesado	-1,222	**	0,529	5,332	0,295
Poco interesado	-1,037	**	0,438	5,596	0,354
Nada interesado	-1,057	**	0,455	5,407	0,347
<b>Gobierno considera opinión de la gente</b>		***		16,705	
Indiferente	-1,475	***	0,377	15,321	0,229
Poco o nada	-0,669	**	0,234	8,136	0,512
<b>Satisfacción lugar donde vive</b>		**		8,011	
Regular	-0,478	**	0,195	6,023	0,620
Malo	-1,010	**	0,592	2,908	0,364
<b>Ingresos del hogar</b>		***		30,15	
Más de dos y menos de cuatro s.m.	0,607	**	0,203	8,995	1,836
De cuatro a seis s.m.	1,313	***	0,342	14,703	3,715
Más de seis s.m.	1,423	***	0,309	21,178	4,148
<b>Constante</b>	3,234	***	0,835	14,982	

Fuente: Elaboración propia.

Significancia: \*  $p < 0.10$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.000$

Chi cuadrada del modelo: (189.15 19 gl); sig. .000

-2loglikelihood: 781,56.



**Cuadro 2**  
**Monterrey. Resultados de la aplicación de un modelo de**  
**regresión logística binario para estimar la probabilidad de ser feliz**

Variables	B	Sig.	S.E.	Wald	Exp (B)
<b>Edad del entrevistado</b>	-0,372	*	0,201	3,425	0,689
<b>Confianza en la familia</b>	0,513	*	0,268	3,655	1,670
<b>Personas se tratan como iguales</b>	0,423	*	0,241	3,085	1,527
<b>Índice de contactos con amigos</b>	0,603	**	0,237	6,495	1,828
<b>Respetan sus derechos</b>		**		9,244	
No	-0,407	*	0,232	3,073	0,666
Algunos sí otros no	0,351		0,280	1,565	1,420
<b>Satisfacción lugar donde vive</b>		***		29,649	
Regular	-1,040	***	0,209	24,634	0,354
Malo	-1,461	***	0,417	12,298	0,232
<b>Ingresos del hogar</b>		**		13,326	
Más de dos y menos de cuatro s.m.	0,114		0,260	0,192	1,121
De cuatro a seis s.m.	0,839	**	0,384	4,774	2,314
Más de seis s.m.	0,858	**	0,306	7,866	2,359
<b>Constante</b>	0,903	**	0,429	4,427	2,467

Fuente: Elaboración propia.

Significancia: \* p < 0.10; \*\*p < 0.05; \*\*\*p < 0.000

Chi cuadrada del modelo: 100.245 (11gl); sig. .000

-2loglikelihood: 686,958

## Cohesión social

El carácter polisémico del concepto es reconocido (Ottone, 2007). Pese a esa dificultad, creemos que una sociedad cohesionada tiene, respecto de aquella que no lo está, un recurso adicional para la solución de sus problemas. De ahí que nos preocupe, aunque no siempre designamos lo mismo con el concepto. En los últimos años tanto el European Committee for Social Cohesion (2004) como la Cepal (2007) han utilizado como "meta concepto" que opera como un equivalente de inclusión social en distintas esferas de la vida asociada (trabajo, educación, servicios). Bajo esa amplitud, se utiliza como un referente para evaluar el desempeño general de la sociedad. Ese uso ha debilitado el sentido original del término. Para efectos del BS es más útil volver a noción original y "restringida" del concepto.

La utilidad analítica de la cohesión social es atribuida a Durkheim (1960) en su célebre distinción entre tipos de solidaridad. En las sociedades simples, "mecánicas", la cohesión se logra gracias a una fuerte y robusta "conciencia colectiva" que diluye las tensiones y conflictos al restringir el rango de experiencias de los individuos dada la escasa división del trabajo. En las complejas y "orgánicas", debe asumirse esa tensión, al menos como principio, debido al incremento notable de la especialización de funciones y ámbitos de experiencia. La tensión se resuelve por el reforzamiento de aspectos normativos, que Durkheim finca sobre todo en el derecho positivo. De ese modo, la cohesión se realiza en el plano de las *relaciones* entre individuos pero reacciona y depende también de los *imperativos* y problemas que se generan desde los ámbitos estructurales (como la producción).

En este sentido, la cohesión refiere a la posibilidad de conflicto en las interacciones sociales y, por ello, también a instancias que lo contengan o inhiban. Aunque el conflicto en las interacciones está en el centro del concepto de cohesión, algunos autores han mostrado que ese no deriva solo de imperativos estructurales ni se regula sólo por normas jurídicas sino de otro tipo, como las culturales, sociales o cívicas (Berger, 1999). Así, cohesión refiere a un espectro amplio de regulación normativa, o axiológica, de las interacciones entre individuos de modo que se produzcan dos efectos: que éstas se hagan posibles y se amplíen cada vez más entre distintos y, es obvio, se reduzca la posibilidad de conflicto a efecto de que se mantenga un cierto horizonte de estabilidad. La tolerancia, por ejemplo, coadyuva a tal fin.

En esa línea, si consideramos contextos relacionales y de experiencia del individuo, el efecto positivo de la cohesión social sobre el BS parecería evidente. Teóricamente nadie se sentiría satisfecho si sus relaciones fueran conflictivas o si estuvieran acotadas a un número predeterminado sin oportunidad de ampliarse. Los resultados de la investigación, sin embargo, son sorprendentes. Para el análisis de la cohesión social elaboramos tres variables compuestas: a) conflicto con familiares,

amigos y vecinos; b) índice de fragmentación social; y c) posibilidades de extensión de contactos sociales.

Para el *conflicto*<sup>6</sup>, como indicamos, se tomaron en cuenta las relaciones con familiares y amigos de un lado, y con vecinos, de otro. De conformidad con cierta literatura, estas tres áreas de experiencia tienen enorme importancia para BS porque constituyen espacios de convivencia inmediatos para el individuo. Helliwell y Putnam (2004, p. 1.441) anotan para US y Canadá:

Frequent interactions with friends and neighbours are both associated with systematically higher assessments of subjective well-being [...] frequent interactions with friends are even more important (especially in US) than those with neighbours and family, with family contact being slightly more important than that with neighbours.

En contraste, es notable que conflicto con familiares o amigos – o su ausencia – no parezca tener ninguna influencia en el BS en ninguna de las dos ciudades. Pese a que el 76% de las personas que experimentan conflicto en sus relaciones se declara feliz en Chilpancingo (CHP) y el 80% en Monterrey (MTY), tanto las pruebas de independencia como la regresión mostraron nula asociación. El dato es relevante. El vínculo relativamente firme entre ausencia de conflicto y BS que teóricamente se ha establecido requeriría, ante ese dato, una explicación. Distintas investigaciones han mostrado que dinámicas no conflictivas en la familia se asocian con menor estrés, ausencia de depresión, buena comunicación, libertad en la expresión afectiva y por eso se les vincula con satisfacción marital (Olson y De Frain, 2000). No es desatinado presumir que entre amigos la "satisfacción fraterna" debería recoger algunas de esas características. Adicionalmente, de conformidad con la literatura, la familia se encuentra entre las variables más importantes para el BS y, con un peso menor pero igualmente sostenido, los amigos también lo son (Moyano y Ramos, 2007; García, Fuentes y Borrego, 2006; Florenzano y Dussailant, 2011). Lo intrigante, entonces, es esto: ¿porqué, en las dos ciudades estudiadas, una mejor comunicación, expresividad y afectividad, así como los otros beneficios que acompañan a las relaciones no conflictivas, no son considerados como un factor en la apreciación de la propia felicidad?. Una explicación tentativa podría ser esta: en determinados contextos como los que nos ocupan, existe una cierta disociación entre felicidad y experiencias afectivas: la *calidad de las relaciones* en los ámbitos más cercanos, como la familia, no modulan la autopercepción del propio BS porque lo importante en esa valoración es la *presencia o persistencia* de las relaciones mismas, no la experiencia expresivo-afectiva específica con la que se realizan.

<sup>6</sup> Se preguntó qué tanto conflicto se tenía del 0 al 10 con familiares, amigos y vecinos, y se construyó una variable primero de tres categorías y luego de dos: conflicto/nada de conflicto. A partir de 7 se tomo como conflicto.

La *interacción entre vecinos* presenta una variación que da muestra de la importancia de los contextos para el individuo. Mientras que en MTY no se registra efecto alguno en el BS, en CHP es un factor considerable y fuertemente asociado al BS. Dada la variable de referencia, tenemos que mientras más conflicto hay con los vecinos menos probable es que nos evaluemos como felices. Mantener relaciones armónicas con los vecinos incrementa, entre los felices, en 11 puntos porcentuales la probabilidad de serlo (Tabla 1).

La forma y peso de la participación en asociaciones nos ayudaría, tentativamente, a esclarecer la disparidad entre ambas ciudades. Medida como actividad anual, las personas en CHP participan (Gordon y Millán, 2009) en mayor grado en agrupaciones de cualquier tipo (47% contra 25% en MTY). También participan más en asociaciones cívicas, las cuales incluyen a las de vecinos (21% contra 6%), y en organizaciones sociales o políticas (10% contra 2%). A esas diferencias, se agrega el rasgo de que cierto tipo de culturas clientelares como la que priva en CHP promueven más decididamente la asociación a nivel de barrios para articular grupos de vecinos con objeto de que funjan como apoyo político a cambio de gestoría de servicios. Es claro que la mayor participación en asociaciones genera espacios para los contactos vecinales en los que la ausencia de conflicto importa. Previsiblemente su peso para el BS será mayor si se percibe que, en contextos de asociación barrial, sostener malas relaciones con los vecinos eleva el costo personal ya que previsiblemente acarrea la exclusión de ciertos beneficios o servicios. Y ese no parece ser el caso en MTY.

El efecto de la *fragmentación social* en el BS, y en especial en la felicidad, ha sido poco explorado, aunque tenemos algunas excepciones (Hoogle, 2012). Alternativamente a otras perspectivas, entendemos el concepto de fragmentación social en sentido amplio y no solo económico o ligado a ese tipo de desigualdad (Guardiola y García-Muñoz, 2009; Melgar y Rossi, 2011).

**Tabla 1**  
**Chilpancingo: probabilidad de ser feliz (en porcentaje)**

Variable	P (Feliz)	1 - P (Poco o nada feliz)
<b>Edad del entrevistado</b>		
Edad (20 años)	87,6	12,4
Edad (30 años)	82,3	17,7
Edad (40 años)	78,9	21,1
Edad (50 años)	78,5	21,5
Edad (60 años)	81,4	18,6
Edad (70 años)	86,5	13,5
<b>Conflicto con vecinos</b>		
Nada de conflicto	84,8	15,2
Conflicto	73,5	26,5
<b>Índice de fragmentación</b>		
Pocos o ningún amigo con preferencias diferentes	84,5	15,5
Muchos amigos con preferencias diferentes	73,6	26,4
<b>Establecer nuevas relaciones</b>		
Difícil	78,2	21,8
Fácil	83,8	16,2
<b>Confianza en la familia</b>		
Confía poco o nada	71,4	28,6
Confía totalmente	85,6	14,4
<b>Personas se tratan como iguales</b>		
No se tratan como iguales	81,2	18,8
Si se tratan como iguales	86,9	13,1
<b>Cooperación en proyecto colectivo</b>		
No coopera	77,4	22,6
Sí coopera	83,9	16,1

	<b>P</b>	<b>1 - P</b>
<b>Variable</b>	<b>(Feliz)</b>	<b>(Poco o nada feliz)</b>
<b>Interés asuntos políticos del país</b>		
Muy interesado	91,7	8,3
Interesado	90,1	9,9
Más o menos interesado (indiferente)	76,6	23,4
Poco interesado	79,7	20,3
Nada interesado	79,4	20,6
<b>Gobierno considera opinión gente</b>		
Mucho o algo	89,3	10,7
Indiferente	65,7	34,3
Poco o nada	81,1	18,9
<b>Satisfacción lugar donde vive</b>		
Bueno	85,7	14,3
Regular	78,7	21,3
Malo	68,5	31,5
<b>Ingresos del hogar</b>		
Hasta dos salarios mínimos	75,3	24,7
Más de dos y menos de cuatro s.m.	84,8	15,2
De cuatro a seis s.m.	91,9	8,1
Más de seis s.m.	92,7	7,3

**Fuente:** Encuesta propia.

**Tabla 2**  
**Monterrey: probabilidad de ser feliz (en porcentaje)**

<b>Variable</b>	<b>P</b> <b>(Feliz)</b>	<b>1 - P</b> <b>(Poco o nada feliz)</b>
<b>Edad del entrevistado</b>		
39 o menos años	88,3	11,7
Más de 39 años	83,9	16,1
<b>Confianza en la familia</b>		
Confía poco o nada	79,9	20,1
Confía totalmente	86,9	13,1
<b>Personas se tratan como iguales</b>		
No se tratan como iguales	84,7	15,3
Si se tratan como iguales	89,4	10,6
<b>Índice de contactos con amigos</b>		
No realiza actividades con amigos	79,1	20,9
Si realiza al menos una actividad	87,4	12,6
<b>Respetan sus derechos</b>		
Sí	86,2	13,8
No	80,6	19,4
Algunos sí otros no	89,9	10,1
<b>Satisfacción lugar donde vive</b>		
Bueno	90,0	10,0
Regular	76,0	24,0
Malo	67,5	
<b>Ingresos del hogar</b>		
Hasta dos salarios mínimos	80,7	19,3
Más de dos y menos de cuatro s.m.	82,4	17,6
De cuatro a seis s.m.	90,6	9,4
Más de seis s.m.	90,8	9,2

**Fuente:** Encuesta propia.

Para el análisis de la fragmentación se constituyó un Índice de Fragmentación Social (IFS) a partir de siete enunciados que indican la presencia de relaciones, o no, entre personas distintas. Distintas por su capacidad económica, educación, religión, pertenencia generacional y por ideología<sup>7</sup>. Al elaborar el IFS asumimos el presupuesto de que individuos que se desenvuelven en contextos sociales que integran y vinculan a distintas redes, pertenecen también a comunidades plurales que han incrementado su propia conectividad interna. La conectividad de una sociedad está ligada a la formación de *puentes* o *bridges* (Granovetter, 1973) y al incremento del capital social por esa vía (Putnam y Goss, 2002). El capital social genera *bonding* o vínculos cuando conecta a gente similar a partir de alguna característica común (edad, género, consanguinidad, sector social) y forma *puentes* o *bridges* cuando las redes incorporan gente diversa entre sí (Millán y Gordon, 2004; Putnam y Goss, 2002).

De manera todavía más sorprendente que el conflicto con vecinos, el IFS arroja resultados contrastantes que niegan la relación directa y mecánica entre no fragmentación social y bienestar. Mientras que en MTY el índice no tiene efecto en el BS, en CHP tiene una asociación significativa pero de signo negativo (Cuadro 1). Dado que la categoría de referencia es *no experimentar fragmentación*, nos encontramos, en efecto, frente al desconcertante caso de que mientras más fragmentación hay más posibilidades de ser feliz existen. Este "contra-sentido" puede ser explicado. Hooghe (2012), en un estudio sobre cohesión social en Bélgica, parte de un dato paradójico de los países desarrollados de Occidente: mientras que ciertos estudios muestran que los niveles de BS suben, se mantienen estables, o no decrecen significativamente, la desafección con las sociedades o de descontento con su desempeño se incrementan. En particular, nos dice Hooghe, se aprecia un sentido de pérdida de comunidad. Así, altos niveles de BS "can be combined with a negative outlook on the society one lives in" (2012, p. 19). Esas dos variables, BS y evaluación de la comunidad de referencia, son dos conceptos distintos por lo que medir una no implica necesariamente evaluar la otra. Es factible asociarlas, sin embargo, a partir de un tercer factor.

El etnocentrismo es para Hooghe ese tercer factor. Lo describe como "negative attitude to the outsider groups, that are seen as a potential threat to the culturally or economically dominant position on our own insider group" (Hooghe, p. 21). El etnocentrismo muestra una relación positiva con el BS pero una negativa con la evaluación de la sociedad en términos de comunidad (p. 22-25). La idea del reforzamiento de los propios grupos y el rechazo de los "externos" no occidentales,

---

<sup>7</sup> Se hicieron siete preguntas a propósito de si se tenía amigos distintos, y cuantos, por nivel económico, educación, religión, ideas políticas y edad. La escala tuvo cuatro valores (todos, la mayoría, algunos, ninguno). Con la recodificación a las categorías "Todas o la mayoría" se le asignó el valor 1 y a "Algunas o ninguna" el valor 0. Aquellos entrevistados que obtuvieron 1 en tres o más de los enunciados (es decir que tienen 3 o más amigos de diferente) no experimentan la existencia de un ambiente fragmentado mientras que aquellos que obtuvieron 1 en dos o menos de los enunciados si lo perciben.



implícita en el razonamiento, hacen que la argumentación de Hooghe esté de hecho formulada en términos de fragmentación social. El grado de integración de redes o grupos similares en correspondencia con la desintegración entre ellos modula la intensidad de la fragmentación social. La paradoja de los resultados toma así sentido. Sobre todo si sustituimos etnocentrismo por la presencia de una comunidad regida por "lazos fuertes" o *bondings* considerablemente encapsulados.

En efecto, en CHP el IFS nos indica que se trata de una comunidad extremadamente segmentada. Esa condición describe, en efecto, una sociedad fincada en lazos fuertes. Estos lazos tienen en la familia y en las amistades cercanas sus referentes más claros. Un estudio (Ellison, 1991) basado en la National Survey of Black American (NBSA) muestra que los vínculos de parentesco están asociados positivamente con el BS, si bien eso decrece con la edad. La solidez de los vínculos está determinada por la frecuencia de los contactos, indicador como sabemos de lazos fuertes. Sin embargo, según el mismo estudio, la ampliación de esos contactos hacia la familia extensa tiene efectos negativos en la satisfacción de vida. Se podría afirmar que la fragmentación va teniendo distintos efectos en el BS de conformidad con la estructura de vinculación entre grupos y redes y en función de que la presencia predominante de lazos fuertes. En esa lógica, sería comprensible que para ciertos individuos mientras más se desempeñan en ambientes altamente integrados u homogéneos, más alto evalúan su BS. De hecho, esa es la tesis que subyace en la idea de etnocentrismo de Hooghe. El "refugiarse" en ámbitos o redes altamente integradas indica la lógica "comunitaria" que rige a CHP. Los siguientes datos parecen comprobarlo: la probabilidad de ser feliz al mantener relaciones casi exclusivamente con personas similares es de 84% contra un 74% de serlo cuando la mayoría de los vínculos son con individuos diferentes (Tabla 1). Es una diferencia de 10 puntos.

El grupo de argumentaciones anteriores, plausible para CHP, plantea otro problema: ¿por qué el IFS es indiferente para la felicidad en MTY? Es difícil responder pero podemos intentar una respuesta tentativa. Como se verá enseguida, aunque la confianza en la familia es relevante para ser feliz en ambas ciudades, la sociabilidad lo es sólo en MTY. Eso significa que los individuos de esa comunidad se "refugian" también en los amigos y no sólo en la familia como ocurre principalmente en CHP.

En conjunto, el cuadro del IFS nos lleva a una conclusión importante. Si la tesis de fondo sobre lazos fuertes y conectividad que se deriva del capital social (Putnam, Leonardi e Nanetti, 1994) es correcta, deberíamos entonces asumir que la forma e intensidad de la fragmentación social afecta el modo en que los vínculos sociales influyen en el BS.

La última variable que exploramos como parte de la cohesión social es la *facilidad para hacer nuevas relaciones*. En CHP, el BS está discreta pero significativamente asociado a la experiencia de vivir en una comunidad que facilita el

incremento de sus vínculos sociales. La diferencia con quienes creen que es difícil ampliar los propios círculos es de 6 puntos porcentuales (Tabla 1). Es notable que en MTY la variable no resultó relevante para el modelo de regresión logística, pero en términos de las pruebas de asociación e independencia mostró estar significativamente vinculada con la felicidad. Quizás no sea apresurado suponer que en una comunidad donde las relaciones informales están centradas sobre todo en ámbitos familiares, el percibir que es posible ampliar la propia red con relativa facilidad pese más que en una comunidad en la que, por cualquier razón, la sociabilidad está más focalizada en los amigos. De nuevo, esto remitiría a la tesis de que la forma de la fragmentación social modula el impacto de los vínculos sociales en el BS.

### Capital social

Las alusiones hechas a ese tipo de capital en la sección anterior han ayudado a comprender el comportamiento del IFS pero no hemos hasta aquí sugerido ninguna variable para medirlo. El soporte fue de tipo conceptual. En esta sección pondremos a prueba su relación con el BS. En términos generales, hay un amplio acuerdo en la literatura especializada sobre la sólida y positiva asociación entre ambos (Helliwell y Putnam, 2004). Por la complejidad de su composición y la natural extensión de los temas con los que se correlaciona, el concepto admite un grado considerable de flexibilidad.

Disciplinariamente, son tres las principales perspectivas. La conocida definición de Coleman lo establece como una cualidad inscrita en la estructura de las relaciones o interacciones y, en esa lógica, como un recurso que facilita la coordinación de acciones o la cooperación (1990, p. 302). Esa cualidad se da por normas que estructuran obligaciones y expectativas recíprocas entre los actuantes en la interacción, particularmente confianza y reciprocidad; por relaciones de autoridad derivadas de factores institucionales o carismáticos; o por la forma en que se logra la "clausura" de una red de relaciones porque ella genera cohesión al reforzar normas y expectativas comunes (Coleman, 1988 y 1990). En línea con Coleman, Putnam (2000) acentúa la confianza y las normas de reciprocidad de modo que subraya que la *calidad* de los vínculos determina el capital social. Para Putnam (2000), las redes sociales "densas" tienen un papel fundamental en su formación de capital social. Las redes interesan porque son "escuelas" de aprendizaje de normas de reciprocidad y generadoras de confianza interpersonal. Esas virtudes se acentúan en las redes cívicas y voluntarias porque se articulan mediante relaciones de tipo horizontal y, justo por eso, inducen a la reciprocidad y a una más lograda formación de capital social. Las redes verticales (clientelares), en cambio, mantienen obligaciones recíprocas pero de manera asimétricas: los vínculos verticales socavan la confianza y el carácter generalizado de la

reciprocidad (Putnam, 2000, cap. 6).

Brevemente, Ostrom y Ahn (2003) asumen como capital social un amplio rango de aspectos que favorecen la cooperación voluntaria para atender problemas comunes. De ahí también que lo conciba como encarnado en diversas "formas sociales" más que como un concepto que articula distintos componentes. Entre ellas, distingue tres: a) confianza y normas de reciprocidad; b) redes y formas de participación civil; y c) reglas o instituciones formales e informales. Para esta perspectiva, en función de la relación entre las dos últimas formas de capital social, se modula el efecto positivo de la confianza y reciprocidad en el éxito de las acciones colectivas. De ese modo, la confianza y la reciprocidad no derivan solo, por así decir, de una interacción repetida sino que obedece también a contextos institucionales más generales.

En conjunto, las distintas nociones de capital social reseñadas involucran aspectos como la cooperación social, la confianza, normas de reciprocidad, participación cívica, instituciones, entre otras. Para efectos de este artículo, identificaremos esas concepciones con una idea "*amplia*" de capital social. En ella, es Ostrom la que más ha declinado acentuar la dimensión interactiva que está implícita en aquel concepto y lo hace a favor del contexto que modulan las reglas e instituciones particulares de un ambiente social. Este aspecto reviste vital importancia. Si por el contrario asumimos una perspectiva centrada en las relaciones interpersonales, es fácil subsumir al capital social en la cantidad y calidad de las relaciones interpersonales y, en esa línea, identificar los vínculos sociales y los llamados bienes relacionales como parte de él. Llamaremos a esta perspectiva "restringida". En un conocido artículo, Helliwell y Putnam (2004, p. 1.437) identifican al capital social, a fin de determinar su asociación con el BS, básicamente como redes de diverso tipo: matrimonio, "family members, close friends and confidants, friendly neighbours and supportive coworkers". De ese modo, se focaliza en un stock de conexiones cargadas de acompañamiento, reconocimiento mutuo, afectividad. Se trata de interacciones regidas por una marcada lógica de sociabilidad. De ahí, su posible equiparación a los bienes relacionales (Becchetti, Pelloni y Rossetti, 2008).

Dentro de la versión "amplia", analizaremos aquí cuatro variables: *confianza, reciprocidad, participación en asociaciones y cooperación*. Dentro de la "restringida" tomaremos dos variables: confianza en la familia y sociabilidad. En términos de la literatura internacional, como quiera que se mida, el nivel de asociación atribuido al capital social con el BS es consistente. Adelantamos que en esta investigación el resultado es, para las dos ciudades, más contrastante. Tal contraste está determinado por la distinción apenas hecha: la concepción "amplia" no tiene el peso de la "restringida" pero en ambas los resultados son heterogéneos y no están siempre en línea con los resultados internacionales.

Para mostrar el contraste y heterogeneidad en los resultados, es conveniente

analizar conjuntamente *confianza y reciprocidad*. Como se sabe, es la confianza el elemento de mayor relevancia para el capital social y el que conlleva mayores consecuencias notables para las sociedades (North, 1993; Fukuyama, 1995; Torsvik, 2000). Sin embargo, teóricamente *confianza y reciprocidad* trabajan hermanadamente. Para quien sostiene una relación, si alguien no es recíproco tampoco es confiable. Putnam distingue entre reciprocidad específica y general (Putnam, 2000). La primera se conforma mediante intercambios inmediatos, cara a cara o en el seno de una red cerrada. El trueque implica "valores" más o menos equivalentes: un favor por otro, un pequeño préstamo monetario por un servicio cuyo costo es semejante. La generalizada, en cambio, tiende a equilibrar los valores del intercambio en el tiempo, no en cada operación concreta, y normalmente se da de manera indirecta, más allá de una interacción inmediata entre los presentes: por ejemplo, cuando un ciudadano no estaciona su coche frente a mi cochera porque sabe que yo respetaré su lugar en la fila del cine (Millán y Gordon, 2004). Cuando eso ocurre, hablamos en efecto de una norma de reciprocidad generalizada. Una reciprocidad generalizada debería corresponder con una confianza general y, por contra-lógica, una acotada con una confianza encapsulada en grupos o redes<sup>8</sup> (Fukuyama, 1995). Como veremos, esa coherencia teórica no se cumple pulcramente en el análisis de los casos.

Dada la discusión sobre IFS, arriba sostenida, no deberían asombrarnos el resultado de la relación entre confianza y BS. En ninguno de los casos, la relación es significativa. En contraste, la reciprocidad está en ambas ciudades asociada positivamente a la felicidad (Cuadros 1 y 2) aunque no con mucha fuerza. La probabilidad de ser feliz si se aprecia reciprocidad es, en CHP, de 87% contra un 81% si no se percibe, seis puntos porcentuales de diferencia (Tabla 1). En MTY es de cinco puntos: 90% contra 85%. (Tabla 2). Pese a lo acotado de los rangos, la ausencia de relación con la confianza requiere una explicación.

La pregunta sobre si las personas se tratan como iguales, se utilizó para medir la reciprocidad. El "trato igualitario" es con toda evidencia una regla o norma de reciprocidad con dimensiones sociales, cívicas y políticas. Implica derechos y dimensiones de respeto y dignidad de las personas. El tema, entonces, es dilucidar cómo se da la reciprocidad en contextos de fragmentación social acentuados y sin confianza. En primer lugar deberíamos considerar que "la calidad de una regla, una institución o un estatuto como forma de capital social depende no sólo de su contenido sino, más críticamente, de cómo se aplica en la realidad" (Ostrom y Ahn, 2003, p. 184). Y al parecer, en CHP, la reciprocidad expresa sobre todo un código de cortesía con que se conducen las interacciones entre no cercanos en el espacio público. En segundo lugar, se debe recordar que, en ciertas circunstancias, la reciprocidad como un estricto parámetro de interacción en sí es, en términos de teoría de juegos, un equilibrio que no

<sup>8</sup> Es en esta línea que se habla del "lado oscuro" del capital (Portes e Landolt, 1996).

incentiva coordinar acciones ni confianza (Ahn, 2000; Kollock, 1998). Particularmente cuando se trata de una reciprocidad específica y no generalizada.

Además del IFS, otra evidencia de que no se trata (para ninguna de las ciudades) de una reciprocidad generalizada se encuentra en el comportamiento de la variable *participación en asociaciones cívico-voluntarias*. Esa participación es un elemento central del capital social porque se asume que las redes en ellas conformadas funcionan como escuelas de confianza y reciprocidad (Millán y Gordon, 2004; Ostrom y Ahn, 2003; Putnam, 2000). Para perspectivas como Putnam, las asociaciones impulsan la reciprocidad generalizada.

Al cruzar participación en al menos una asociación y felicidad nos encontramos con que no hay vinculación en ninguna de las ciudades. El resultado es sorprendente porque se consideró un espectro de 20 tipos de asociaciones: de religiosas a jubilados. El resultado contradice los hallazgos internacionales. En un trabajo basado en tres secuencias de la Encuesta Mundial de Valores, Helliwell (2002, p. 13-14) encuentra que los

individuals who are involved in more voluntary associations report higher average satisfaction with their lives [...] someone with additional voluntary group membership [...] has a well-being that is higher by 0.05, about tenth as much as marriage.

Es un vínculo fuerte en consecuencia. Varios estudios han subrayado el hallazgo de que la participación en asociaciones cívicas no solo está positivamente ligada al BS sino a un claro sentido de comunidad, reciprocidad y confianza (Thoits, Hewitt y Volunteer, 2001).

La coherencia anterior entre variables no se da para el caso de nuestras dos ciudades. Si las asociaciones cívicas no son fuentes de confianza generalizada no pueden estar ligadas a una reciprocidad generalizada. En consecuencia, es muy probable que la reciprocidad que prive entre esas asociaciones se acote a grupos específicos, subredes, del mismo modo que lo hace la confianza. Axelrod (1984) ha demostrado que cuando agentes en ámbitos de reciprocidad probable se deciden por estrategias de *Tic-for-Tac* (parecida a la reciprocidad específica) el intercambio se queda en grupos pequeños o redes cerradas. La idea de que esa lógica opera en las dos ciudades estudiadas, se refuerza al recordar que Brehm y Rahn (1997) han constatado que no siempre, ni automáticamente, existe un efecto de generación de confianza y reciprocidad a través de la participación en asociaciones. Stolle (2011), además, mostró que cuando se generan es probable que queden concentradas en grupos sin que se generalicen más allá. Así, no es del todo preciso presumir que toda red cívica implícitamente "exporta" o "expande" la confianza social o que esa se distribuye igual entre sus miembros. Esta argumentación es consistente con la idea, sostenida aquí, de que el efecto de los componentes del capital social en el BS se ve modulado por los

niveles y formas de la integración sociopolítica y, en particular, por los modos de la cohesión social.

Es prácticamente inexistente el análisis de los vínculos entre *cooperación social* y BS. Se encuentran implícitos en los análisis del capital social pero, dada la importancia de los contextos, es prudente distinguirla. De hecho, el comportamiento de esta variable respecto de la confianza y en referencia a la felicidad es, de nuevo, contrastante. La pregunta que se midió fue esta: "si un proyecto de la colonia *no lo beneficiara* a usted directamente pero si a otros vecinos ¿colaboraría o no para realizar el proyecto?". Es importante notar que la pregunta se ubica en el ámbito de lo vecinal. En CHP, cooperar con otros está positivamente ligado al BS (Cuadro 1). La probabilidad de ser feliz si se coopera es de 84% contra un 77% si no se hace (Tabla 1). La diferencia es ilustrativa.

En contraste, MTY no reporta alguna asociación significativa. ¿En qué podría consistir la diferencia entre ambas ciudades? Una respuesta probable es esta: la asociación positiva de la cooperación está en línea con la importancia que, en CHP, tiene *el conflicto con vecinos* en la determinación del BS y en correspondencia con la indiferencia que en MTY muestra esa variable. Contextualmente, entonces, el peso de los vecinos es mayor en una ciudad que en otra. La relación vecinal en CHP se encuentra barrialmente más cohesionada y en ese sentido cooperar con los vecinos es también una estrategia para evitar posibles conflictos. Pero ¿por qué esa cohesión en una comunidad que, en general, está altamente fragmentada? Recordemos que el grado de modalidad clientelar de la intervención estatal es más acentuada en CHP y que ese clientelismo tiene costos de exclusión. De nuevo, la diferencia entre ciudades tiene relevancia.

La concepción "restringida" de capital social la hemos identificado con los llamados *bienes relacionales*. En los últimos, el estudio de los bienes relacionales se ha expandido porque muestran estar sólidamente asociados al BS (Becchetti, Giachin y Pelloni, 2009). Como el capital social, la idea de los bienes relacionales partió del hecho de que incluso en los mercados la gente se comunica, se encuentra, mantiene interacciones y éstas son importantes para aquellos. No extraña, entonces, que el concepto original surgió al relevar dimensiones de cierta sociabilidad implicada en ámbitos racionales como en la economía o la participación política, en apariencia altamente instrumentales. Se les entiende como un tipo particular de *local public goods* (Gui, 1987; Uhlener, 1989). Son públicos porque sólo son "disfrutables" en conjunto y no de forma aislada; son "*local public*" porque su consumo se realiza por un grupo delimitado en zonas informales o profesionalizadas. Son específicos porque tienen una estructura no-rival: su naturaleza es ser compartidos (Becchetti, Pelloni y Rossetti, 2008).

En primer lugar, son "bienes" porque producen una cierta utilidad de goce y

afectividad (Bartolini, 2012). En segundo lugar, las relaciones individuales no se organizan como una red homogénea y universal (hay hoyos estructurales) sino como redes delimitadas, acotadas. En tercer lugar, las relaciones pueden tener una estructura no-rival porque ninguna es igual a otra – y por ello son específicas. Sin embargo, en otro sentido, las relaciones sí están en grado de rivalizar y excluir según ámbitos de experiencia: es difícil mantener dos amores simultáneos, al menos más que dos amigos, y éstos pueden rivalizar, en tiempo y atención, con la familia. En cuarto y último lugar, las relaciones pueden agotarse. Si asumimos estas características, los relacionales se asemejan a los bienes comunes y, sobre todo, a los de *club*. Esta precisión es importante para lo que sigue en términos de resultados.

Por esas y otras consideraciones, algunos autores, en el tratamiento de los bienes relacionales, han acentuado la diferencia entre las dimensiones instrumental y afectivo/expresivo, más que el tipo de bien. Y tal enfoque da, a mi juicio, más precisión que el de *local goods*. Becchetti, Pelloni y Rossetti (2008, pp. 1-4) entienden por bienes relacionales "affective/expressive, no instrumental, side of interpersonal relationships". Y agregan:

relational goods include companionship, emotional support, social approval, solidarity [...]. These goods are, on a smaller scale, produced by family relationships or friendships and, on a larger scale, in many kinds of social events (club or association meetings, live sport events).

Es decir, la afectividad que se enquista en ciertas pautas de sociabilidad. Para analizar los bienes relacionales, hemos tomado dos variables: confianza en la familia y sociabilidad con amigos.

Contrariamente a la interpersonal, la *confianza en la familia* es un factor determinante de la felicidad en ambas ciudades (Cuadros 1 y 2). En particular, en CHP representa una de las variables más significativas del modelo mientras su peso es más ligero en MTY. Confiar en la familia eleva sustantivamente la probabilidad de ser feliz. La probabilidad, para CHP (Tabla 1), de que una persona que confía manifieste un alto BS es de 86% contra un 71% de quien no mantiene relaciones confiables con sus parientes. Es una diferencia enorme (15 puntos porcentuales). En MTY, la diferencia es de 7 puntos, igualmente significativa pero con menor peso en la predicción (Tabla 2). Dado que ambas diferencias son altas, ilustran plenamente el papel que juega la familia en el BS. También confirman que los lazos en las familias de CHP son más estrechos que los de MTY.

Para la variable *sociabilidad* se creó un índice de contactos con amigos (ICA) con tres enunciados, referidos a los tres meses últimos de actividad: participación en juegos (de mesa, cartas etc.); visita a la casa de alguien o de amigos a la propia casa; reunirse con ellos fuera. A los que realizaron al menos una actividad se les asignó el valor 1 = sí, a los que no hicieron ninguna, 0 = no. Como se aprecia el ICA no implica una actividad

particularmente intensa, no obstante, su resultado es sorprendente. En Monterrey la relación con la felicidad es fuerte y positiva (Cuadro 2). La probabilidad de reportar un BS alto si se tiene contacto con amigos es 87% contra un 79%, una diferencia de 8 puntos porcentuales (Tabla 2). En CHP, sin embargo, aunque hay una relación significativa en la pruebas de asociación no tiene peso en el modelo. Allí, tener contacto con amigos es una variable que no pesa en la determinación BS. Este resultado es consistente con el llamado "familismo" y la consiguiente tesis de los lazos fuertes expresada en la argumentación sobre el IFS. Por lo tanto, es también consistente con la tesis de que la intensidad y forma de la fragmentación tiene efecto en el tipo de variables que se asocian al BS, en este caso, en los bienes relacionales.

### Ciudadanía y gobierno

Pese a que las asociaciones entre actividades o interés cívico-político y BS no tienen muchos estudios, en general se admite un vínculo positivo y virtuoso entre ambos. En línea teórica el vínculo tiene sentido de inmediato. Es indudable que el desempeño de gobiernos e instituciones públicas refiere también a una cultura política cuyas normas en los contextos particularizados de las personas, en las oportunidades que ellos perciben y en los comportamientos que ven como adecuados. Ott (2010), en un estudio comparado de 131 países de distinto calibre de desarrollo, muestra que hay una enorme diferencia entre el promedio más alto y el más bajo en una escala de 10 (Togo, 3; Denmark, 8). Su conclusión es que las diferencias de felicidad se relacionan con la calidad de la intervención del gobierno.

Guyen (2009, p. 3), en un estudio basado en la German Socio-Economic Panel (GSOEP), encuentra que "happier people are found to have higher respect for law and order [...] have a higher desire to vote". En otra investigación realizada en Latino América, Weitz-Shapiro y Winters (2008) descubren una relación significativa entre participación política y el BS, en el sentido de que los felices votan más. En un análisis realizado sobre MTY, García, Fuentes y Borrego (2006) muestran que los valores influyen en el BS, entre ellos el interesarse en la política o en alguna causa social como el medio ambiente. Para medir el efecto de las relaciones políticas en el BS hemos considerado tres variables: participación electoral; interés en los asuntos políticos y respecto de los derechos.

En ninguna de las dos ciudades, la *participación electoral*, entendida como haber votado en las últimas elecciones, tiene un efecto en el BS. El interés por influir en el sentido u orientación del gobierno resultó ser una variable absolutamente indiferente para la felicidad. En contraste, el *interés por los asuntos públicos* nacionales muestra ser un factor que sí influye en la felicidad de las personas pero sólo en CHP (Cuadro 1). La respuesta a la pregunta admitió cinco valores de los cuales tomamos como variable



de referencia "muy interesado". Los valores fueron: interesado; más o menos interesado; poco interesado y nada interesado. Mientras menos indiferencia se muestra hacia los asuntos políticos de la nación, más aumenta la probabilidad de ser feliz: de nada interesado a muy interesado el rango va de 79% a 92% (Tabla 1). Es decir, pasar de nada a muy interesado eleva 13 puntos porcentuales la probabilidad de un BS alto.

El interés por asuntos públicos es indicador de compromiso cívico. El resultado contrasta con la nula influencia de la participación electoral. En línea con lo sostenido, una reflexión sería esta: en contextos de escasa alternancia electoral, incluso local, pero de fuerte presencia clientelar, el voto resulta irrelevante pero no los "asuntos públicos". Se trata un compromiso "no cívico" para decirlo en términos de Putnam, regido por relación o redes jerárquicas y clientelares (Putnam, 2000, cap. 5). En cualquier caso, es importante hacer notar que el compromiso cívico se encuentra más disminuido en MTY, ciudad menos clientelar, con menor intervención pública y con una cultura que da mayor peso al individuo. Este rasgo se expresa en la siguiente variable.

El hecho de vivir en una ciudad donde se *respeten los derechos* de los individuos no es una variable que afecta el BS de los ciudadanos de CHP. Una variedad enorme de investigaciones han mostrado cómo las lógicas corporativas y clientelares que privaron masivamente en el país – y en regiones como CHP – tienen a privilegiar derechos de organizaciones y a disminuir la importancia de los individuales (Millan, 2008). Es algo parecido a lo que, en términos de Putnam (2000), es una comunidad no cívica que él identifica con las sociedades del sur de Italia. En contraste, en MTY resulta ser una variable asociada al BS aunque con cierta debilidad (Tabla 2). El percibir que sí se respetan los derechos y ser feliz tiene una probabilidad de 86% contra un 80% si se cree que no se respetan (Tabla 2); son 6 puntos de diferencia. Persiste, entonces, un ligero pero claro acento en las condiciones en las que la propia individualidad se desempeña, las cuales contrastan con la cultura de CHP. Son dos contextos diferentes y coinciden con dos modalidades de cohesión social. El comportamiento de las tres variables anteriores parece indicar que la cultura política afecta la relación entre BS y ciertas variables en que forman parte de la integración sociopolítica. Lo contextual es de nuevo relevante.

### Calidad de vida

Para concluir, hemos analizado dos variables de integración socioeconómica que, en términos muy generales, son indicativas de la calidad de vida de los individuos: las condiciones de *habitabilidad e ingreso*. Ambas variables dan prueba de que un cierto grado de calidad de vida es necesario para lograr el BS.

La importancia del contexto particularizado, aquel que el individuo experimenta en relación con su entorno físico y social, se muestra con toda claridad en esta

dimensión. La calidad de vida y BS están persistentemente asociados (Lora, 2008). Veenhoven (2000) distingue entre dos dimensiones de esa calidad: la que se refiere a la *habitabilidad* del ambiente y la que tiene que ver con la habilidad para la vida de la persona que se desenvuelve en ese ambiente. Para esta variable nos interesa la primera dimensión. Yamamoto y Feijoo (2007), en un estudio realizado en Perú, encuentran que las condiciones de habitabilidad del lugar donde se vive tienen un efecto determinante sobre el bienestar. Es el mismo resultado que encontramos en nuestra investigación para las dos ciudades, si bien es más fuerte en MTY.

Para medir la variable se solicitó una auto-evaluación del lugar donde se vivía a partir de tres valores: bueno, regular y malo. La satisfacción con el lugar donde se vive está fuerte y significativamente asociada al BS en las dos ciudades (Cuadros 1 y 2). La probabilidad de ser feliz disminuye considerablemente si se aprecia que el lugar donde se vive no es bueno. Las probabilidades para CHP son: bueno, 86%; regular, 79% y malo, 69% (Tabla 1). En ese orden para MTY, son: 90%, 76% y 68% (Tabla 2). En el primer caso tenemos una diferencia de 16 puntos porcentuales y *condiciones de habitabilidad son, en efecto, una de las variables de mayor peso social en la determinación del BS.*

De conformidad con cierta literatura, el *ingreso* muestra una fuerte asociación positiva con el BS. Sin embargo, también de acuerdo con cierta literatura, se estabiliza o su utilidad decrece en términos de bienestar. Aspecto conocido ya desde la paradoja de Easterlin (1974). La variable se midió como ingreso familiar y en "salarios mínimos". En ambas ciudades, la probabilidad de ser feliz se incrementa sostenidamente a medida que crece el ingreso (Cuadros 1 y 2). Para CHP: hasta dos salarios, 75%; de dos a cuatro, 85%; de cuatro a seis, 92%; y de más de seis salarios, 93% (Tabla 1). Para MYT, respectivamente: 81%; 82%; 91% y 91% (Tabla 2). Como se aprecia, en la primera ciudad conforme se incrementa el salario se reduce la diferencia entre los ingresos inmediatos, en MYT se aprecia la misma lógica pero con un "salto" claro: entre cuatro y seis salarios mínimos. Los resultados muestran que una base mínima económica es absolutamente indispensable para el BS. Y aunque el ingreso, a partir de cierto monto, pierda eficacia, nada indica que produzca más infelicidad.

## Consideraciones finales

a) El análisis comparado entre las dos ciudades dio suficiente evidencia de que la integración sociopolítica es un factor importante en la definición y peso de las variables relacionadas con el BS. *Sus formas pueden aclarar en mucho la heterogeneidad del comportamiento de esas variables.* Los contextos efectivamente importan. Es notable que en la comparación entre las dos ciudades solo las variables *confianza en la familia, reciprocidad, habitabilidad e ingreso* tengan significación en

ambas. En cambio, *conflicto con vecinos, fragmentación social, facilidad para hacer relaciones, cooperación, sociabilidad, interés en asuntos públicos y derechos* se comportan de modo distinto en cada una.

b) En el marco de la contextualización del BS, la cohesión social se muestra como una de las variables de mayor peso e importancia para explicar sus determinaciones. En particular, la forma en que se da, o no, la fragmentación social. De acuerdo con los resultados mostrados, se pueden establecer dos proposiciones vinculadas. De un lado parece ser claro que en ámbitos sociales muy agregados (en la familia o círculos cercanos) no se incorpora la percepción que se tiene sobre la calidad de las relaciones del grupo de referencia como un factor clave en la definición del BS. Lo que importa es la mera pertenencia al grupo y en consecuencia se subvaloran los aspectos expresivo-afectivos en la determinación del propio bienestar. Como vimos, la causa de ese balance es una cohesión social fincada sobresalientemente en lazos fuertes. De otro lado, ellos también explican el peso de la fragmentación social en el BS. Mientras más fuertes son los lazos que rigen la cohesión social de modo preeminente, más fragmentada está una sociedad pero su peso en el BS parece ser menor tal y como ocurre en CHP. Es decir, si la cohesión social está estructurada mediante lazos fuertes la fragmentada vinculación entre grupos y redes no afecta al BS. Este se refuerza en los grupos y redes de referencia. Como hemos visto, mientras más acusada es la fragmentación por lazos fuertes, menos importancia tiene la sociabilidad en el BS como en CHP. En contraste, mientras más relajada es la cohesión social más cuenta la sociabilidad, como en MTY.

c) La forma de integración también afecta el peso que los componentes del capital social, en su versión amplia y restringida, tienen en el BS como se muestra en las dos ciudades. Aunque en MTY las interacciones con los otros abarcan también la amistad, tienden como en CHP a ser un cuerpo de relaciones acotadas en ámbitos muy cercanos. De ahí se desprende, por ejemplo, que la reciprocidad que importa sea de tipo específico y no esté ligada a formas de compromiso cívico como establece la teoría y se verifica en otros países.

d) La forma de integración sociopolítica también afecta la coherencia teórica entre las variables de capital social y su peso en el BS. Según los resultados, se tienen enormes contrasentidos. Por ejemplo, en CHP si importa el conflicto con los vecinos y el cooperar con ellos para el BS, pero eso no es producto de un compromiso cívico de acuerdo con el capital social, es el resultado de una presión que se ejerce por pertenecer a una sociedad fincada en un corporativismo fuertemente afirmado. De ahí, que el no tener derechos no afecte el BS, como si lo hace en MTY. Es decir, las formas

en que los individuos son políticamente incorporados a la sociedad y a ciertos beneficios modulan no solo las determinantes del BS sino el peso de los elementos del capital social.

*René Millán* - Doctor en Sociología por la Universidad de Torino, Italia. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. E-mail: <renem@sociales.unam.mx>.

### Referencias bibliográficas

- AHN, T. K. "Finitely repeated 2x2 social dilemma games: equilibrium analysis and experimental test". In: Workshop in Political Theory and Policy Analysis, 2000, Working paper W00-26, Bloomington: Indiana University.
- ALESINA, A.; DI TELLA, R.; MACCULLOCH, R. "Inequality and happiness: are Europeans and Americans different?". *Journal of Public Economics*, Amsterdam, n° 88, p. 2.009-2.042, 9-10, August 2004.
- AXELROD, R. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- BARTOLINI, S. Sociability predicts happiness in nations: evidence from macro and micro data. In: BARTOLINI, S. (ed.). *Policies for happiness*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BECCHETTI, L.; GIACHIN, E.; PELLONI, A. "On the causal impact of relational goods on happiness". Center for Economic and International Studies, Roma, vol. 7, issue 5, n° 151, November 2009.
- BECCHETTI, L.; PELLONI, A.; ROSSETTI, F. "Relational goods, sociability, and happiness". Center for Economic and International Studies, Roma, vol. 6, issue 4, n° 117, July 2008.
- BERGER, P. (ed.). *Los límites de la cohesión social*. Barcelona: Galaxia, 1999.
- BREHM, J.; RAHN, W. "Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital". *American Journal of Political Economy*, Michigan, vol. 41, n° 3, p. 999-1023, July 1997.
- CEPAL. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y Caribe*. Mayo 2007. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/11362/2812>>. Acceso em: 17 mar. 2014.
- COMMISSION ON THE MEASUREMENT OF ECONOMIC PERFORMANCE AND SOCIAL PROGRESS, 2009. Disponible en: <[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)>. Acceso em: 6 abr. 2014.
- COLEMAN, J. "Social capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, The University of Chicago Press, n° 94, p. 95-120, January 1988.
- \_\_\_\_\_. *Foundation of social theory*. Cambridge, Massachusetts and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- DIENER, E.; OISHI, S. Money and happiness: income and subjective well-being across nations. In: DIENER, E.; SUH, E. (eds.). *Culture and subjective well-being*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
- DURKHEIM, E. *De la division du travail social*. Paris: Press Universitaires de France, 1960.

EASTERLIN, R. Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. In: DAVID, P.; MELVIN, W. (eds.). *National and households in economic growth*. New York: New York Academic, 1974.

ELLISON, C. G. "Religious involvement and subjective well-being". *Journal of Health and Social Behavior*, Sage, n° 32, p. 80-99, March 1991.

EUROPEAN COMMITTEE FOR SOCIAL COHESION. *A new strategy for social cohesion*. 2004. Disponible en: <[http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf)>. Acceso: 12 mayo 2014.

FLORENZANO, R.; DUSSAILLANT, F. Felicidad, salud mental y vida familiar. In: ROJAS, M. (ed.). *La medición del progreso y del bienestar: propuestas desde América Latina*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2011.

FUKUYAMA, F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press, 1995.

GARCÍA, J.; FUENTES, N.; BORREGO, S. M. Values and happiness in Mexico: the case of the metropolitan city of Monterrey. In: BRUNI, L.; PORTA, P. L. (eds.). *Handbook of the Economics of Happiness*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limite, 2006.

GARDNER, J.; OSWALD, A. J. "Do divorcing couples become happier by breaking up?". *Journal of the Royal Statistical Society*, Great Britain, vol. A, n° 169, p. 319-336, March 2006.

GORDON, S.; MILLAN, R. *Análisis preliminar de la cohesión social: un estudio comparativo*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Unam, 2009.

GRANOVETTER, M. "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, University Chicago Press, vol. 78, n° 6, p. 1.360-1.380, May 1973.

GUARDIOLA, J.; GARCÍA-MUÑOZ, T. "Subjective well-being and basic needs: evidence from rural Guatemala". In: *XVI Encuentro de Economía Pública*. Editores Universidad de Sevilla, 5-6, Febrero 2009.

GUI, B. "Éléments pour une définition d'économie communautaire", *Notes et Documents de l'Institut International Jacques Maritain*, Roma, 19/20, p. 32-42, 1987.

GUVEN, C. "Are happier people better citizens?". *SOEPpapers*, Berlín, n° 199, p. 1-51, June 2009.

HARDIN, R. Conceptions and explanations of trust. In: COOK, K. (ed.). *Trust in society*. New York: Russell Sage, 2001.

HELLIWELL, J. "How's life? Combining individual variables to explain subjective well-being". *NBUR Working Paper*, Cambridge, MA, n° 9.065, p. 1-20, July 2002.

HELLIWELL, J. F.; BARRINGTON-LEIGH, C. P. How much is social capital worth? In: JETTEN, J.; HASLAM, C.; HASLAM, S. A. (eds.). *The social cure*. London: Psychology Press, 2011.

HELLIWELL, J.; LAYARD, R.; SACHS, J. *World happiness report*. 2013. Disponible en: <[unsdsn.org/wpcontent/.../02/WorldHappinessReport2013\\_online.pdf](http://unsdsn.org/wpcontent/.../02/WorldHappinessReport2013_online.pdf)>.

HELLIWELL, J.; PUTNAM, R. D. "The social context of well-being". *Philosophical Transactions of the Royal Society*, EEUU, n° B, 359(1449), p. 1.435-1.446, September 2004.

HOOGLÉ, M. "I'm happy, hope you're happy too. Examining the different dynamics of individuals subjective well-being view on society". *Journal of Happiness Studies*, vol. 13, n° 1, p. 17-29,

Belgium, March 2012.

KOLLOCK, P. "Social dilemmas: the anatomy of cooperation". *Annual Reviews Social*, L.A. California, n° 24, p. 183-214, August 1998.

LORA, E. (coord.). *Calidad de vida. Más allá de los hechos*. Resumen Ejecutivo, Banco Interamericano de Desarrollo, 2008. Disponible en: <<http://www.iadb.org/idbdocs/1776313.pdf>>.

MELGAR, N.; ROSSI, M. Percepción individual de bienestar y desempeño macroeconómico. In: ROJAS, M. (ed.). *La medición del progreso y del bienestar*. Propuestas desde América Latina. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2011.

MILLÁN, R. *Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana*. México: Miguel Ángel Porrúa - II Sunam, 2008.

\_\_\_\_\_. El bienestar como el nuevo 'objeto' del progreso. Cinco reflexiones. In: ROJAS, M. (ed.). *La medición del progreso y del bienestar*: propuestas desde América Latina. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2011.

MILLÁN, R.; GORDON, S. "Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas". *Revista Mexicana de Sociología*, México, n° 4, p. 711-747, 2004.

MOYANO, E.; RAMOS, N. "Bienestar subjetivo: midiendo satisfacción vital, felicidad y salud en población chilena de la Región Maule". *Universum* (en línea), vol. 22, n° 2, p. 177-193, 2007.

Disponible en:

<[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S071823762007000200012&lng=en&nrm=iso&ignore=.html](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071823762007000200012&lng=en&nrm=iso&ignore=.html), 2007>. Acceso: 26 feb. 2014.

NORTH, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OCDE. Guidelines on measuring subjective well-being. OECD Publishing, 2013. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655>>.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965

OLSON, D.; DE FRAIN, J. *Marriage and the family: diversity and strengths*. Mayfield: Publishing Company, 2000.

OSTROM, E. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, E.; AHN, T. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*, México, n° 1, p. 155-233, Agosto 2003.

OTT, J. "Greater happiness for a greater number: some non-contraversal options for governments". *Journal of Happiness Studies: An interdisciplinary forum on subjective well-being*, Berlín, vol. 11, n° 5, p. 631-647, May 2010.

OTTONE, E. *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Síntesis*. Santiago de Chile, Naciones Unidas – Cepal – Aeci – Segyp, 2007.

PORTES, A.; LANDOLT, P. "The downside of social capital". *The American Prospect*, vol. 7/26, n° 94, p. 18-21, May-June 1996.

PUTNAM, R. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Ney York: Simon & Schuster, 2000.

RENÉ MILLÁN

- PUTNAM, R.; GOSS, K. "Introducción". In: PUTNAM, R. (ed.). *Democracies in flux*. The evolution of social capital in contemporary society. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- PUTNAM, R., LEONARDI, R., NANETTI, R. *Para que la democracia funcione: tradiciones cívicas en Italia*. Caracas: Galas, 1994.
- ROJAS, M.; MARTÍNEZ, I. (eds.). *Medición, investigación e incorporación a la política pública del bienestar subjetivo: América Latina*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Octubre 2012.
- ROJAS, M., VITTERSO, J. "Conceptual referent for happiness: Cross-country comparisons". *Journal of Social Research & Policy*, University of Oradea, n° 2, p. 1-14, September 2010.
- ROSSI, M.; CID, A.; FERRERES, D. *Subjective well-being in the Southern Cone: health, income and family*. Documentos de trabajo, Departamento de Economía (Econ), Universidad de La República, Uruguay, Mayo 2008.
- STOLLE, D. Clubs and congregations: the benefits of joining an association. In: COOK, K. (ed.). *Trust in society*. New York: Russell Sage, 2011.
- THOITS, P.; HEWITT, L. ; VOLUNTEER, L. "Work and well-being". *Journal of Health and Social Behavior*, Washington D.C., n° 42, p. 115-131, June 2001.
- TORSVIK, G. "Social capital and economic development". *Rationality and Society*, Cornell University, vol. 12, n° 4, p. 451-476, November 2000.
- UHLANER, C. J. "Relational goods and participation: incorporating sociability into a theory of rational action". *Public Choice*, Western Carolina University, vol. 62, n° 3, p. 253-285, September 1989.
- VEENHOVEN, R. "The four qualities of life. Ordering concepts and measures of the good life". *Journal of Happiness Studies*, Kluwer Academic Publishers Netherlands, vol. 1, n° 1, p. 1-39, March 2000.
- WEITZ-SHAPIO, R.; WINTER, M. "Political participation and quality of life". Inter-American Development Bank (BID), Research Department, *Working Paper #638*, Columbia University, July 2008.
- YAMAMOTO, J.; FEIJOO, A. R. "Componentes émicos del bienestar. Hacia un modelo alternativo de desarrollo". *Revista de Psicología*, Lima, vol. XXV, n° 2, p. 197-231, December 2007.

## Resumen

### *Integración sociopolítica y bienestar subjetivo en México*

Este artículo explora, en dos ciudades, la relación entre integración sociopolítica y bienestar subjetivo. Considera cuatro dimensiones de la integración: cohesión social; capital social; relación entre gobierno y ciudadanía; y calidad de vida. El resultado muestra que las formas de integración sociopolíticas afectan o modulan la asociación, internacionalmente asumida, de la felicidad con distintas variables. Eso significa que los contextos de las comunidades importan en la determinación del bienestar subjetivo. Son ellos los que explican la heterogeneidad del comportamiento o variabilidad de la felicidad. No obstante, hay asociaciones que se confirman más allá de los contextos específicos.

*Palabras clave:* bienestar subjetivo; felicidad; cohesión social; capital social; bienes relacionales

**Abstract***Sociopolitical integration and subjective well-being in México*

This article explores the relationship between sociopolitical integration and subjective well-being in two cities. Four dimensions of integration are considered: social cohesion, social capital, relationship between government and citizenship, and quality of life. The results show the forms of sociopolitical integration influence or modulate the association, internationally accepted, of happiness with different variables. That means that contexts of communities matter in determining subjective well-being. These contexts explain the heterogeneity of behavior or variability regarding happiness. However, there are associations that are confirmed beyond the specific contexts.

*Keywords:* subjective well-being; happiness; social cohesion; social capital; relational goods

Artigo submetido à publicação em novembro de 2014.

Versão final aprovada em fevereiro de 2015.



# Sobre a importância de examinar diferentes ambientes *online* em estudos de deliberação

---

Rousiley C. M. Maia  
Patrícia G. C. Rossini  
Vanessa V. de Oliveira  
Alicianne G. de Oliveira

---

## Introdução

Apreender deliberação, conversação informal *online* e a interface entre esses dois fenômenos exige que se compreendam as condições de interação e as especificidades dos diversos ambientes conversacionais da internet. O objetivo deste artigo é demonstrar a importância de analisar diferentes ambientes virtuais – no caso, os *blogs*, os *sites* de redes sociais e as plataformas colaborativas – considerando como suas especificidades técnicas podem fomentar, constranger ou impedir diferentes formas de comunicação mediada à luz da teoria deliberativa. Os três ambientes escolhidos representam os tipos de ferramentas mais populares da *Web 2.0* e apresentam características específicas que permitem uma análise da utilização da internet como espaço de conversação política em esferas distintas, cada uma com constrangimentos e *affordances* próprios.

Adotamos a noção de sistema deliberativo (Mansbridge, 1999; Mansbridge et al., 2012; Maia, 2012; Neblo, 2005), que permite refletir sobre como a deliberação ocorre na sociedade considerando seus múltiplos ambientes e agentes. Essa abordagem valoriza a conversação cotidiana como uma importante etapa de processos mais complexos de deliberação e participação cívica (Mansbridge, 1999; Maia, 2012; Marques e Maia, 2010).

A internet representa um ambiente extremamente diverso para a interação social, cujas características transformam e reorganizam as práticas sociais. A comunicação entre indivíduos e grupos, bem como a organização de comunidades de interesse e ambientes para discussão, é característica inerente à evolução das ferramentas da internet – desde a *Web 1.0*, caracterizada pelos *sites* estáticos e pela interatividade limitada, nos anos 1990, até as plataformas da *Web 2.0*, cuja ênfase está

na interação social, no compartilhamento de informações e no acesso às ferramentas de produção (Ackland, 2013; Baym, 2010). Dado seu potencial para a comunicação descentralizada, simultânea e de baixo custo, os *sites* de redes sociais são vistos como plataformas que dão suporte a uma série de atividades cotidianas, tais como a conversação interpessoal, o compartilhamento de conteúdos, a formação de grupos e comunidades de interesse etc. (Baym, 2010; Burgess e Green, 2009; Jenkins, 2009; Jenkins et al., 2012).

Apesar de diversos autores destacarem a diversidade de plataformas e ferramentas de comunicação virtuais, poucos estudos se dedicam a examinar essa complexidade. Redes e mídias sociais, *wikis* e plataformas de conteúdo colaborativo, por exemplo, alteram dramaticamente a infraestrutura da conectividade social e tornam o ambiente político mais poroso. Esse fato não é um fenômeno recente. Há décadas, estudos sobre a convergência de *media* mostram como as interfaces entre a arquitetura tecnológica da televisão, dos jornais, do cinema e da internet desafiam os modelos tradicionais da comunicação de massa organizada de modo centralizado, com as elites operando como *gatekeepers* e assegurando o monopólio da informação (Ackland, 2013; Chadwick, 2013; Jenkins, 2006; Jenkins et al., 2012).

Vários autores têm se concentrado em identificar os efeitos decorrentes das escolhas de *design* e a interface na participação política e na deliberação virtual (Coleman e Moss, 2012; Janssen e Kies, 2004; Wright e Street, 2007). Outros estudos, baseados em análise de conteúdo, estão principalmente interessados em medir regularidades e generalizações sobre discussões *online*, através de indicadores consagrados tais como respeito, troca de argumentos racionais, reflexividade, não coerção e inclusividade (Dahlberg, 2001; Graham, 2008; Kies, 2010; Wilhelm, 2000). Esses estudos têm oferecido ferramentas com crescente grau de sofisticação para tratar da deliberação no ambiente digital. Não obstante, essa literatura raramente interage. Daí a importância de promover um diálogo entre as contribuições desses estudos, a fim de examinar de modo integrado as condições da interação *online*.

Partimos da premissa que os critérios da deliberação são exigentes e que abordagens demasiadamente restritas a essa perspectiva, no âmbito da internet, podem deixar de captar fenômenos comunicativos relevantes que não configuram, necessariamente, deliberação (Bächtiger et al., 2009; Chadwick, 2009; Coleman e Moss, 2012; Dahlberg, 2004; Dahlgren, 2005; Maia, 2014). Nesse sentido, entendemos que os parâmetros normativos devem ser tomados como condições ideais para a deliberação, mesmo quando a observação da realidade não corrobora esses princípios. Ademais, metodologias desenvolvidas para apreender conversações que ocorrem em plataformas digitais, embora possam ser influenciadas pela deliberação, devem ir além dos princípios normativos para desvelar as características específicas dessas formas de comunicação. Afinal, a deliberação é um processo "raro, exigente e frágil" (Warren,

2007, p. 276, ver também Habermas, 1997). A argumentação, ou os momentos deliberativos, ocorre episodicamente em meio a diversas modalidades de comunicação.

Cabe destacar que examinar a conversação informal *online*, com a devida consideração das especificidades das diferentes formas de comunicação mediada por computador, ainda se apresenta como um desafio metodológico. Geralmente, a conversação informal é difícil de ser observada e examinada sistematicamente, uma vez que é uma atividade contínua, com múltiplos propósitos e formas de engajamento com o outro. Por isso, critérios de deliberação nem sempre são adequados e satisfatórios para a sua análise. Diante da necessidade de uma reflexão teórico-metodológica voltada para essa prática, nosso artigo examina a relação entre o *design* e a organização dos espaços virtuais e seus possíveis impactos na conversação mediada – refletindo, como pano de fundo, acerca das condições de deliberação.

Nosso objetivo neste artigo é caracterizar, de modo comparativo, três espaços de conversação *online*: *blogs*, *sites* de redes sociais (como o Facebook) e plataformas de conteúdo colaborativo (como o YouTube). A análise concentra-se nos seguintes aspectos desses ambientes: a identificação dos participantes; a moderação; as características das interações entre os usuários e a natureza do público presumido. Nossa proposta se alinha às abordagens que propõem a observação da *Web 2.0* como uma ecologia complexa (Chadwick, 2013; Papacharissi, 2010; Walther et al., 2011; Maia, 2014). Nesse sentido, defendemos o argumento que uma caracterização cuidadosa das condições de comunicação de cada ambiente conversacional da internet possibilita avançar a reflexão sobre as oportunidades e os constrangimentos que essas ferramentas apresentam à interação. A análise das especificidades do ambiente *online* contribui para elucidar como aqueles elementos interferem na maneira através da qual as pessoas interagem *online*, como elas reconhecem seus interlocutores, constroem e apresentam seus argumentos e lidam com perspectivas desafiantes. Para expor essa perspectiva, não analisamos casos específicos. Em vez disso, partimos da exploração crítica da literatura corrente e estudos empíricos sobre ambientes digitais e deliberação e propomos um diálogo com evidências decorrentes de pesquisas já desenvolvidas. Essa proposta nos ajuda a reexaminar essas contribuições à luz de uma perspectiva sistêmica.

Este artigo está estruturado da seguinte maneira: na primeira seção, "Sobre ambientes conversacionais: desenhos interativos e parâmetros da deliberação", refletimos sobre as condições de comunicação mediada por computadores a partir das oportunidades e dos constrangimentos da interface, ou seja, a arquitetura dos espaços de discussão. Na seção seguinte, "Influências da interface das plataformas da internet na conversação cotidiana", examinamos de que forma as especificidades de três diferentes ambientes conversacionais – *blogs*, *sites* de redes sociais e plataformas de conteúdo colaborativo – podem fomentar ou restringir formas comunicativas e

expressões políticas. Como conclusão, indicamos algumas implicações de nosso trabalho para pensar, metodologicamente, a conversação informal *online* em uma perspectiva deliberacionista.

### **Sobre ambientes conversacionais: desenhos interativos e parâmetros da deliberação**

O uso cada vez mais frequente e ubíquo de tecnologias digitais no cotidiano suscita o questionamento sobre como as plataformas interacionais podem impactar as relações sociais por elas mediadas. A arquitetura e a organização das plataformas interferem substancialmente nas condições de participação e nas modalidades de comunicação possíveis. Esses elementos criam *affordances*<sup>1</sup> – aqui traduzidas como oportunidades para ação – para as relações sociais mediadas, bem como constrangimentos e restrições a determinados tipos de comportamento e interação.

Considerando o notável efeito que as escolhas de *design* e a organização dos espaços de interação podem ter sobre a conversação (Davies e Chandler, 2012; Janssen e Kies, 2004; Sampaio, Barros e Moraes, 2012; Wright e Street, 2007), é fundamental que as características de um determinado ambiente conversacional sejam tomadas como importantes aspectos na análise de fenômenos comunicativos que ocorrem no ambiente virtual.

Nesse sentido, Baym (2010) enumera sete conceitos-chave para refletir acerca de como o uso de tecnologias digitais (especificamente internet e celulares) modifica as interações e, potencialmente, os relacionamentos mediados. São eles: a) a interatividade – social (conexões entre pessoas e grupos) ou técnica (interação com a tecnologia e suas plataformas); b) a estrutura temporal; c) as "pistas" sociais – informações sobre contexto, conteúdos, significados e identidades; d) o alcance; e) a replicabilidade; f) o arquivamento; e g) a mobilidade (Baym, 2010, p. 6-12). Cabe ressaltar que essas características variam em diferentes ambientes conversacionais e, portanto, devem ser observadas *a priori* como condições das interações mediadas.

A estrutura temporal da comunicação é um aspecto técnico que estabelece o padrão de interação. Via de regra, as conversações virtuais podem ser síncronas ou assíncronas. O primeiro tipo requer a presença dos interlocutores num mesmo ambiente e em tempo real, sendo uma modalidade mais próxima das interações face a face. São exemplos os *chats* e as ferramentas de mensagens instantâneas. Já a comunicação

---

<sup>1</sup> O termo *affordances*, originalmente cunhado por James Gibson em 1977, refere-se ao campo da ecologia. Ele sugere que humanos e animais são agentes híbridos, em certo sentido, porque eles dependem fortemente do ambiente e daquilo que ele oferece. Assim, a noção de Gibson provê um quadro de referências geral sobre a maneira como organismos percebem objetos e são estimulados a agir a partir das qualidades que são capazes de perceber no mundo. Assim, *affordances* seriam as oportunidades para ação que um ser vivo é capaz de perceber no ambiente.

assíncrona refere-se a modalidades de comunicação na qual os interlocutores podem participar em momentos distintos, tais como *e-mails*, listas e grupos de discussão, fóruns, comentários em *blogs* etc.

A observação sobre a estrutura temporal das interações possui desdobramentos relevantes sobre os graus de controle que interlocutores detêm sobre a própria expressão e o engajamento com o outro (Boyd, 2007, 2011; Donath e Boyd, 2004). Para Baym (2010, p. 4), "a separação entre presença e comunicação nos oferece mais controle sobre nossos mundos sociais, mas, ao mesmo tempo, nos submete a novos mecanismos de controle, vigilância e constrangimento". A autora destaca que os ambientes de conversação síncrona aumentam a sensação de proximidade entre os interagentes, mesmo quando estão fisicamente distantes. O sincronismo produz uma constante negociação do relacionamento entre os participantes e o público, o que torna as mensagens mais imediatas e pessoais e encoraja comportamentos descontraídos (Baym, 2010, p. 8). O custo da interação síncrona é que, normalmente, o número de participantes é mais restrito porque essa modalidade requer que as pessoas estejam conectadas ao mesmo tempo.

Já nas situações em que indivíduos interagem por meios assíncronos, é possível mobilizar grupos significativamente maiores e os participantes têm mais tempo para construir e manter estrategicamente suas presenças *online*. Como Janssen e Kies (2004) apontam, enquanto conversas em tempo real tendem a ser mais informais, a interação assíncrona favorece debates mais racionais ou críticos e proporcionam aos interagentes mais tempo e espaço para apresentar e desenvolver seus argumentos.

Uma característica que distingue a conversação informal mediada é a transversalidade (*transversability*) (Brundidge, 2009), ou seja, a capacidade que os indivíduos têm de realizar diversas atividades simultaneamente. Um internauta pode, por exemplo, acessar uma notícia em uma página da internet, compartilhá-la em sua rede social, comentá-la em modo privado por meio de mensagens instantâneas ou engajar-se em debates nas seções de comentários ou em fóruns específicos. A ecologia complexa dos *media* digitais requer a consideração de que ambientes conversacionais distintos apresentam características que os tornam mais suscetíveis ao surgimento de certos modos de comunicação – o que não significa, em última instância, que as pessoas que se comportam de certa maneira em um ambiente de discussão não agem de forma diferente quando as condições de interação são alteradas. Em outras palavras, ainda que certos ambientes fomentem interações caracterizadas por civilidade e respeito, os participantes desse espaço podem estar, simultaneamente, debatendo o tema em espaços privados ou redes que suscitem comentários intolerantes ou radicais.

Na próxima seção, "Influências da interface das plataformas da internet na conversação cotidiana", apresentamos uma proposta analítica das características que podem afetar o engajamento discursivo, a partir dos exemplos de três ambientes

virtuais: *blogs*, *sites* de redes sociais e plataformas colaborativas. Tomando como base os critérios identificados na literatura de deliberação, refletimos sobre o modo pelo qual os constrangimentos e as oportunidades dos variados ambientes conversacionais da internet impactam a configuração da argumentação e da conversação mediada. Nesse sentido, mais do que pensar em plataformas específicas – a rede social ou a plataforma "mais atual" –, é preciso contextualizar as características que identificam tais meios, de modo que a análise permaneça relevante ainda que determinadas plataformas se tornem obsoletas.

Para empreender esse esforço, é preciso, primeiramente, pontuar brevemente a operacionalização dos critérios deliberativos na literatura. Apesar das diferentes correntes teóricas que se dedicam a refletir sobre a democracia deliberativa, há um relativo consenso de que a deliberação pública é o processo através do qual os cidadãos, em condições de liberdade e igualdade, mobilizam e trocam argumentos com justificações compreensíveis e passíveis de serem aceitas pelos demais, a fim de tomar decisões legítimas e democráticas. Apesar de inúmeras controvérsias normativas sobre os critérios em questão, a deliberação pode ser entendida, de modo sintético, como uma prática de discussão refletida, em que os parceiros se engajam de modo recíproco e responsivo com os argumentos e as justificações dos outros (Benhabib, 1996; Bohman, 1996; Cohen, 1997; Dryzek, 2000; Gutmann e Thompson, 1996, 2004; Habermas, 1997; Maia, 2012; Steiner, 2012; Steiner et al., 2004).

Para os propósitos da reflexão em tela, tomamos como definição os apontamentos sintéticos dos indicadores de deliberação adaptados para o ambiente *online*. Para teóricos que compartilham da matriz habermasiana, tais como Dahlberg (2004) e Kies (2010), a deliberação precisa atender a cinco critérios normativos: justificação racional, cujo objetivo é verificar se as posições apresentadas são debatidas criticamente e os argumentos são fundamentados; reflexividade, referente à disposição dos interagentes em avaliar a posição dos outros e rever seu posicionamento inicial; empatia ou *ideal role taking*, que considera o respeito e a tolerância às colocações de outros indivíduos; sinceridade, que, embora seja difícil de aferir discursivamente, está relacionada à consistência e coerência do discurso; inclusão, concernente à possibilidade de todo interessado ou afetado por um determinado tópico ser capaz de participar da discussão; igualdade discursiva, dizendo respeito à igual possibilidade de introduzir e questionar qualquer proferimento relativo às normas, necessidades,

atitudes etc. (Dahlberg, 2004, p. 32-35; Kies, 2010, p. 42)<sup>2</sup>.

Ao recorrer aos critérios deliberativos para observar trocas comunicativas informais, é importante reiterar que a deliberação é um fenômeno raro, com princípios normativos exigentes e de difícil observação empírica. De tal modo, não pretendemos defender a tese de que as trocas argumentativas que acontecem em espaços virtuais possam cumprir todos os requisitos da deliberação. Não obstante, identificar as relações que se estabelecem entre as modalidades das conversações políticas que acontecem em ambientes digitais – a partir dos critérios de deliberação – é útil para refletir sobre a maneira pela qual diferentes configurações interativas facilitam ou dificultam práticas deliberativas.

### **Influências da interface das plataformas da internet na conversação cotidiana**

Pesquisadores que têm na internet seu objeto de estudo não podem deixar de considerar que as ferramentas digitais são, fundamentalmente, ambientes construídos. As escolhas de *design* e organização – considerando-se aspectos de desenvolvimento, programação e administração, que precedem o desenvolvimento da interface – definem e delimitam as condições e modalidades através das quais usuários poderão interagir tanto com a mídia quanto entre si. A visão da internet como um ambiente construído, para Coleman e Moss (2012), é o ponto de partida para a compreensão das limitações e possibilidades de ação e participação política em uma dada plataforma. Esses autores recomendam, portanto, um exame das decisões estratégicas que determinam as maneiras possíveis de interação, mobilização e ação social *online*.

Com a preocupação de investigar especificamente ferramentas de participação política e engajamento cívico, Janssen e Kies (2004) identificam quatro fatores que podem afetar a discussão: *identificação*; *abertura e liberdade discursiva*; *moderação*; *agenda setting*. A literatura focada em conversação mediada por computador e *sites* de redes sociais, cujo interesse recai sobre a construção de identidades e comportamento em ambientes virtuais, destaca que aspectos como a identificação dos participantes, a liberdade discursiva e a moderação são elementos que influenciam o engajamento discursivo e a interação social mediada. Esses aspectos contribuem para moldar a autoexpressão, a modalidade de negociação entre igualdades e diferenças entre os

---

<sup>2</sup> Dahlberg (2004) aponta, ainda, como sexto critério, "autonomia em relação ao Estado e ao poder econômico", critério que pode ser avaliado em relação à liberdade de expressão diante de forças coercivas diretas, como censura e vigilância, e de conteúdos estratégicos. Kies (2010) lista também "pluralidade", dizendo respeito à pluralidade de vozes no contexto deliberativo, e, ainda, "impacto externo", referindo-se ao impacto nas opiniões formadas e decisões tomadas, fora do contexto do debate. Para nossos propósitos, essas dimensões não são consideradas, uma vez que não se encontram entre aqueles parâmetros mais consensuais na literatura sobre deliberação.

participantes e, ainda, a construção de comunidades (Baym, 2010; Boyd, 2007, 2011; Boyd e Ellison, 2007; Donath e Boyd, 2004; Ellison e Boyd, 2013).

Por *identificação*, entende-se a autoapresentação do indivíduo na internet. Nas plataformas digitais, isso se traduz na necessidade de registro e/ou uso de perfis virtuais em determinada plataforma, o que afeta substancialmente a participação e o comportamento dos usuários por diferentes motivos. Trata-se de uma questão controversa: por um lado, o anonimato contribui para aumentar a liberdade de expressão dos sujeitos, sobretudo em debates sobre temas constrangedores ou tabus. Por outro lado, o anonimato, ao resguardar a identidade dos interagentes, pode facilitar a emergência de comportamentos agressivos, desrespeitosos e preconceituosos.

Davies e Chandler (2012) observam que o anonimato pode aumentar a disposição dos indivíduos em participar do debate, mas tende a reduzir o sentimento de satisfação destes devido à distância emocional entre interlocutores – ou seja, em ambientes onde a identidade real é resguardada pela utilização de apelidos ou onde não há necessidade de apresentar alguma forma de identificação para participar. Ademais, os indivíduos tendem a tratar seus interlocutores com distanciamento e a não considerar suas opiniões, o que, por fim, contribui para que as trocas discursivas apresentem níveis mais baixos de respeito e reflexividade.

O uso de identidades reais, por outro lado, pode gerar constrangimentos e restrições à liberdade de expressão ao vincular as ações virtuais a uma pessoa que pode ser facilmente identificada. Não obstante, esse pode ser um aspecto positivo nos ambientes de interação social porque a possibilidade de rastreamento da identidade tende a reduzir comportamentos indesejáveis, tais como o uso de mentiras e argumentos falsos, a violência e o desrespeito nas discussões em rede (Boyd e Ellison, 2007; Donath e Boyd, 2004; Janssen e Kies, 2004; Maia e Rezende, 2014a).

Para Baym (2010, p. 31-32), a incerteza inerente às construções identitárias na internet é uma característica marcante dos ambientes discursivos nos quais indivíduos interagem em condições de anonimato. Segundo a autora, a ausência de contexto (ou de "pistas" sociais) contribui para que os indivíduos tenham dificuldade em acreditar que os seus parceiros de interação correspondam às suas identidades construídas virtualmente.

O critério *abertura e liberdade discursiva* refere-se à possibilidade de que o acesso ou o número de interações de cada usuário seja limitado, o que, sob uma perspectiva deliberacionista, afetaria a pluralidade de ideias e discussões no curso de um debate (Janssen e Kies, 2004; Kies, 2010). Esse critério, relacionado à ideia da igualdade discursiva na deliberação, é bastante complexo e de difícil operacionalização em pesquisas sobre deliberação virtual (Dahlberg, 2004, 2007; Sampaio, Barros e Morais, 2012). É também uma questão controversa. Isso porque a internet, por um lado, cria obstáculos de naturezas distintas à participação dos cidadãos, o que traz



novos desafios e problemas de desigualdades para a inclusão democrática (Norris, 2000; Papacharissi, 2004). Por outra leitura, é possível defender o argumento de que ambientes digitais são democráticos e inclusivos na medida em que garantem condições mais igualitárias para aqueles que possuem meios e motivações para participar (Rossini e Maia, 2014).

A presença de *moderação* em espaços conversacionais pode exercer dois papéis: a) o de censurar perspectivas que não são congruentes com as normas e posições políticas propostas para o espaço – o que seria negativo do ponto de vista da pluralidade e da liberdade de expressão – e b) o de promover a deliberação, oferecendo oportunidades para a expressão de opiniões minoritárias, sintetizando o debate, provendo informações adicionais sobre o assunto etc.

Finalmente, por *agenda setting* os autores se referem ao controle sobre a determinação do tópico: os participantes (agenda descentralizada), os organizadores (agenda centralizada) ou ambos (agenda parcialmente centralizada). Em outras palavras, esse critério está interessado em observar em que nível está o controle sobre o tema das discussões virtuais – se é definido *a priori*, negociado entre os participantes e os administradores, ou se os interagentes possuem liberdade para propor novos debates (Janssen e Kies, 2004, p. 5). Evidentemente, esse critério focaliza ambientes formais de participação política e ressalta o papel delegado ao cidadão nesses espaços (Chadwick, 2013).

A seguir, considerando as condições de interação de ambientes conversacionais distintos – os *blogs*, *sites* de redes sociais e plataformas colaborativas –, buscamos apreender formas comunicativas e expressões políticas que não se caracterizam como deliberação, mas como interações sociais menos pretensiosas, nas quais a relação é negociada a todo momento entre interlocutores que falam a uma audiência imaginada (Chadwick, 2003; Coleman e Blumler, 2009; Coleman e Moss, 2012; Boyd, 2011).

### *Blogs*

Os *blogs* surgiram na década de 1990 como espaços em que indivíduos escreviam sobre questões de caráter pessoal ou público (Ackland, 2013; Baym, 2010). Embora a interface e os recursos disponíveis aos usuários de *blogs* tenham naturalmente evoluído na medida em que as plataformas da internet se tornaram mais interativas, a arquitetura técnica e a organização desses espaços apresentam linhas gerais mais ou menos bem definidas, que transcendem a multiplicidade de plataformas que oferecem o serviço. Também é importante ressaltar que os *blogs* não configuram, necessariamente, ambientes conversacionais. No entanto, a interação social é possível por meio da seção de comentários – que pode ser moderada pelo proprietário do *blog*.

Os *blogs* apresentam propostas bem definidas, que ficam a critério de seu

"criador": podem ser um espaço de reflexão pessoal ou de comentários sobre acontecimentos, ou um ambiente especializado (como *blogs* jornalísticos, de colunistas e figuras públicas etc.). Podem tratar de questões de interesse público, como política e economia, ou versar sobre entretenimento, moda, *games* etc. A natureza temática do *blog* delimita sua audiência imaginada – o público para o qual o autor escreve e ao qual se dirige – e fomenta relações entre blogueiros com interesses afins. Nesse âmbito, a definição de agenda é predominantemente centralizada e acontece de cima para baixo, ou seja, do autor para o público.

Muitas vezes, blogueiros criam relações com autores de outros *blogs* e disponibilizam *links* para seus *sites* no *blogroll*, que também inclui *links* unilaterais para *blogs* e *sites* que o autor considera interessantes (Baym, 2010). A interação social em *blogs* é assíncrona e ocorre, predominantemente, na seção de comentários – espaço no qual o autor do *blog* pode interagir com sua audiência presumida.

No entanto, esse relacionamento é sempre desigual porque o blogueiro possui controle sobre os comentários e pode decidir quais opiniões ficarão visíveis no *blog* e quais serão apagadas. Aqui, cabe analisar a necessidade ou não de identificação do usuário – definição que também fica a critério do autor – e a presença de moderação, fatores que impõem constrangimentos à participação desrespeitosa e ao uso de identidades falsas (Boyd, 2007, 2011; Donath e Boyd, 2004; Maia e Rezende, 2014a, 2014b). Essas características de *design* e organização do *blog*, cuja influência reside na natureza comunicativa do espaço, podem fomentar ou restringir a emergência de determinadas características deliberativas. No entanto, é importante ressaltar que *blogs* são ferramentas amplamente customizáveis e, portanto, difíceis de apreender a partir de critérios predefinidos. As características estruturais dos *blogs* dependem exclusivamente das decisões de seu proprietário/criador. Mas, como ressalta Siles (2012), as identidades de usuários e das tecnologias são construídas mutuamente e isso influencia nas formas comunicativas que se realizam nesses espaços.

A estrutura da ferramenta – postagens seguidas de comentários – e a relação entre autor e leitores – que também pode ser aferida a partir da forma como os leitores são convidados a participar – tornam esse ambiente propício à troca de argumentos justificados e à presença de respeito entre os interlocutores. Isso porque: a) participações desrespeitosas podem ser censuradas; b) *blogs* reúnem leitores assíduos que, ao longo do tempo, podem estabelecer relações sociais tanto com o autor como com os demais leitores.

Estudos em deliberação *online* demonstram que *blogs* são ambientes profícuos para a conversação e a argumentação (Kaye, 2011; Meraz, 2007; Amaral, Recuero e Montardo, 2009). Contudo, é preciso ter em mente que a variedade de temas e objetivos dos *blogs* faz com que a "audiência" para a qual os autores se expressam (Kaye, 2011, p. 210) também tenha perfis variados. Afinal, a unidade e a identidade

dos *blogs* também interferem na definição da identidade dos usuários como grupo, tendo em vista o compartilhamento de valores e práticas. A tese de Siles (2012) é a de que as identidades de usuários são construídas mutuamente em relação às características do *blog*; e isso traz implicações não apenas para o modo de engajamento das pessoas nas conversações travadas nesses espaços, mas, também, para os níveis de justificação dos comentários e, ainda, para a atitude responsiva dos participantes.

Em ambientes em que há respeito e heterogeneidade de opiniões e posições políticas, estudos apontam que o engajamento discursivo parece conduzir a argumentos mais sofisticados, o que caracterizaria um nível mais elevado de justificação (Brundidge e Rice, 2009; Risse, 2000, Steiner et al., 2004, Steiner, 2012). A troca de mensagens e a contestação de opiniões conflitantes nos *blogs* parece exercer pressão para que os participantes expliquem suas opiniões de modo mais claro, com maior grau de profundidade e com evidências mais convincentes, para que sejam entendidas ou aceitas pelos demais (Maia e Rezende, 2014a, 2014b). Nesse sentido, a "pressão" para que se ofereçam argumentos mais sofisticados parece favorecer a reciprocidade entre os participantes. Esse comportamento responsivo pode ocorrer, inclusive, em situações em que não há um nível considerável de reflexividade (Mutz, 2006).

A existência ou não de pluralidade de opiniões e discursos, segundo Wojcieszak e Mutz (2009), afeta substancialmente a percepção do potencial deliberativo e do valor das conversações políticas na internet. Nos estudos cujo objeto são espaços *online* definidos, *a priori*, como politicamente heterogêneos, a internet é retratada como espaço propício às trocas deliberativas entre participantes de mente aberta, que apreciam perspectivas diferentes. Do contrário, quando pesquisadores estudam grupos ligados a partidos ou ideologias, é comum que a conclusão indique a presença de "câmaras de eco", nas quais pessoas que nutrem perspectivas semelhantes são expostas a argumentos parciais, que reforçam suas predileções iniciais (Wojcieszak e Mutz, 2009, p. 42).

### Sites de redes sociais

Redes sociais são ambientes complexos cuja estrutura básica é composta por perfis públicos ou semipúblicos, articulação de uma lista de conexões recíprocas e possibilidade de navegar por essas listas e visualizar tanto conexões pessoais como aquelas mantidas por outros usuários do sistema (Boyd e Ellison, 2007). Nesses ambientes, as atitudes dos usuários tendem a ser influenciadas por motivações sociais, como a vontade de participar e compartilhar conteúdos úteis ao grupo, além de construir e manter identidades públicas desejáveis para um público imaginado de pessoas com quem desejam se comunicar ou para quem desejam aparecer (Boyd, 2011; Boyd e Ellison, 2007; Donath e Boyd, 2004; Ellison e Boyd, 2013; Walther et al.,

2008).

Inicialmente, *sites* de redes sociais eram plataformas centradas na construção e na visualização de perfis pessoais – uma herança dos *sites* de relacionamentos amorosos (Ellison e Boyd, 2013) – e na articulação das listas de "amizades", relações recíprocas estabelecidas publicamente. Sob o argumento de que a saliência dessas características foi alterada pela evolução das plataformas e de seus usos, Ellison e Boyd revisaram, recentemente, a definição para os *sites* de redes sociais enfatizando os processos de produção e circulação de conteúdos<sup>3</sup>:

Uma rede social é uma *plataforma de comunicação interconectada* na qual os participantes: 1) possuem *perfis únicos e identificáveis* que consistem de conteúdos criados pelo usuário, conteúdos providos por outros usuários e/ou dados em nível de sistema; 2) podem *articular conexões publicamente* que podem ser vistas e examinadas pelos outros; e 3) podem consumir, produzir e/ou interagir com *streams de conteúdo gerado por usuários* provido por suas conexões no *site* (Ellison e Boyd, 2013, p. 158).

No âmbito da construção de perfis – representação virtual do indivíduo –, as autoras destacam o processo colaborativo de construção da identidade entre o usuário e suas conexões: além das informações pessoais dos usuários, os comentários e fotos compartilhados por seus amigos contribuem para moldar a forma como os perfis são vistos na rede e essas informações tendem a ser provas mais confiáveis sobre a identidade do indivíduo do que aquilo que ele provê (Donath e Boyd, 2004; Ellison e Boyd, 2013; Walther et al., 2008). Considerando-se que *sites* de redes sociais são espaços cujas conexões sociais são predominantemente estabelecidas entre pessoas que já possuem algum tipo de relacionamento *offline*, a visibilidade dessas conexões interpessoais gera numerosos constrangimentos ao comportamento dos usuários (Boyd, 2007, 2011; Boyd e Ellison, 2007; Ellison e Boyd, 2013). Além disso, saber que alguém está conectado a outra pessoa já conhecida favorece o estabelecimento de confiança para novos relacionamentos, de modo que "conexões em comum" atuam como importantes "pistas" sociais, provendo contexto às interações em redes sociais (Baym, 2010; Donath e Boyd, 2004; Walther et al., 2008).

Ter a identidade revelada e estar conectado a diferentes grupos de relações sociais (família, amigos, relações de trabalho etc.) são constrangimentos sociais que

---

<sup>3</sup> Uma importante mudança enfatizada neste conceito é a relevância dos *streams* de conteúdo, tais como o *feedback* de notícias do Facebook, o qual se concentra mais no compartilhamento de mídia e nas atualizações de *status* do que nos perfis. O agregado de mídia provido pelas conexões é o ponto de partida para as demais atividades na rede social e, em geral, sua visibilidade é definida por algoritmos que mensuram a frequência das interações para identificar conteúdos relevantes de acordo com os rastros do usuário.

determinam a forma através da qual os indivíduos se comportam e interagem *online*. No Facebook, especificamente, é possível se comunicar tanto de maneira assíncrona, por meio de *posts* e comentários, como de modo privado e em tempo real, utilizando o *chat* e as mensagens privadas (Ellison e Boyd, 2013). Dessa forma, é possível assumir que indivíduos irão se comportar de acordo com as normas percebidas de comportamento em diferentes ambientes: enquanto páginas e grupos fomentam a criação de comunidades de pessoas com interesses ou pensamentos semelhantes e podem, portanto, ser propícias a debates autorreferenciados e até hostis em relação a posições divergentes (Maia e Rezende, 2014a; 2014b), a interação das pessoas com seu círculo de conexões em espaços públicos da rede tende a se caracterizar pela tolerância e abertura aos conteúdos com posições conflitantes (Rossini, 2013)<sup>4</sup>.

No tocante aos critérios acima mencionados, a identificação é o único parâmetro estável nos diferentes ambientes comunicacionais do Facebook: para participar de qualquer atividade na rede, o usuário precisa possuir um perfil conectado a uma conta verificada de *e-mail* e pode ser penalizado por atitudes que violem os termos de acesso do *site*.

Em relação aos outros parâmetros, o Facebook apresenta condições distintas de comunicação. A definição de agenda pode ocorrer das três formas: em grupos, eventos e páginas. O tema costuma ser definido pela pessoa ou grupo de pessoas responsável pela criação e administração. Elas também possuem, nesse contexto, o controle sobre ferramentas de moderação – podendo apagar comentários e conteúdos – e podem, portanto, restringir a abertura e a liberdade discursiva. O estudo de Maia e Rezende (2014b) mostra que participantes em páginas e eventos de apoio a determinadas causas tendem a excluir ou rechaçar pessoas que contrariam as crenças dominantes no grupo. Já no âmbito dos comentários em publicações visíveis no *feed* de notícias, os usuários não têm o controle sobre a participação de suas conexões – podendo, portanto, passar por constrangimentos ou, ainda, ser interpelados por discussões mais heterogêneas (Rossini, 2013). Aqui, nota-se maior abertura e liberdade discursiva e a possibilidade de moderação sobre a ação de terceiros é limitada<sup>5</sup>.

A constatação de tais características do ambiente dos *sites* de redes sociais demonstra que esse é um espaço de forte caráter discursivo e interativo. Os usuários

---

<sup>4</sup> A ênfase na produção de conteúdos fez com que o Facebook modificasse o padrão de suas conexões, que, inicialmente, eram obrigatoriamente recíprocas. No momento de tectura deste artigo, também era possível "seguir" pessoas, uma conexão unilateral que significa receber suas atualizações de *status* sem estar conectado como amigo. É importante enfatizar que as mudanças nas ferramentas das redes sociais ocorrem em ritmo acelerado e frequentemente sem aviso prévio, de modo que características observadas por uma pesquisa podem já estar ultrapassadas ou não existir no momento da sua publicação (Ackland, 2013; Ellison e Boyd, 2013).

<sup>5</sup> Um usuário pode definir quem, entre suas conexões, possui permissão para publicar em seu perfil e também pode ocultar atividades dele. No entanto, no âmbito das publicações em modo público, é impossível controlar tanto o conteúdo como a visibilidade.

desse ambiente possuem o controle sobre a própria participação e uma autoidentificação pautada principalmente por motivações pessoais. Essa especificidade do Facebook possibilita que as conexões dos participantes com os outros usuários, que pertencem à sua rede de relacionamentos, sejam mais fortes e duradouras. Isso tende a estimular a autoexpressão e a afirmação da identidade. Diversos autores sustentam o argumento segundo o qual esses fatores facilitam a interação nos *sites* de redes sociais, o que abre espaço para possíveis trocas argumentativas (Ellison, Steinfield e Lampe, 2011; Grasmuck, Martin e Zhao, 2009; Valenzuela, Park e Kee, 2009; Ward, 2012). Nesse sentido, critérios de deliberação podem ser utilizados para apreender as condições de comunicação entre pessoas que se conhecem e que convivem em determinados domínios sociais.

A possibilidade de os *sites* de redes sociais se tornarem espaços de interação é destacada em pesquisas que investigam a formação de capital social em *sites* como o Facebook. De acordo com a pesquisa desenvolvida por Ellison, Steinfield e Lampe (2011), o uso do Facebook por estudantes universitários demonstra as seguintes características: a) o *site* torna possível que os indivíduos mantenham um amplo conjunto de laços sociais fracos; b) permite que indivíduos tornem relações efêmeras em conexões persistentes; c) diminui os custos de manter laços sociais fracos; d) pode reduzir as barreiras para iniciar interações e facilitar a formação de um terreno comum para o diálogo; e) pode tornar mais fácil a busca por informação e apoio no outro. Os pesquisadores concluem que o Facebook pode aumentar o capital social, o que, por sua vez, potencializa a possibilidade de os *sites* de redes sociais se tornarem arenas discursivas. Grasmuck, Martin e Zhao (2009), por exemplo, ao pesquisar as expressões de identidade no Facebook de determinados grupos étnico-raciais, demonstram que os sujeitos recorrem a diferentes estratégias, desde elementos visuais até técnicas narrativas, para estabelecer relações entre suas identidades virtuais e reais, enfatizando, sobretudo, expressões de orgulho e pertencimento étnico ou racial. Sendo assim, os *sites* de redes sociais podem funcionar como espaços de reforço de identidades e de pertencimento a grupos, bem como arena de disputa de interesses, com "declarações fortemente fundamentadas na vida *offline*" (Grasmuck, Martin e Zhao, 2009, p. 177).

No Facebook, as condições para examinar o critério de não coerção, importante para o processo deliberativo, apresenta certas especificidades. Primeiro, esse é um ambiente em que constrangimentos próprios da vida social, normas e expectativas relativas aos padrões de comportamento no círculo de pessoas conhecidas se fazem presentes com maior intensidade. Poderíamos aludir aqui aos "constrangimentos internos" (Habermas, 1997, p. 305-306), que bloqueiam a livre expressão da opinião e de discordâncias ou a inibição relacionada à autocompreensão que as pessoas nutrem sobre si e seus papéis dentro das hierarquias sociais, aos custos de conflitos explícitos

nas relações etc. Segundo, a automoderação em *sites* como Facebook pode ser elevada. Em ambientes em que as pessoas se agregam espontaneamente devido à identificação com uma causa comum, em situações de ativismo, por exemplo, é recorrente a prática entre os participantes de convidar pessoas com posicionamentos opostos a se retirarem das páginas e perfis específicos (Maia e Rezende, 2014a, 2014b). Nesse sentido, as redes sociais podem ser utilizadas tanto para nutrir solidariedade entre pessoas que se identificam, como parte de um esforço comum para fazer avançar certas causas, quanto para se diferenciar e, em alguns casos, rechaçar aqueles identificados como diferentes (Ward, 2012, p. 161).

Por fim, ressaltamos as condições de responsividade e reflexividade da deliberação. Os *sites* de redes sociais, como o Facebook, são ambientes mais complexos para a operacionalização do critério de reflexividade, uma vez que possibilitam múltiplas formas de comunicação que variam entre meios síncronos e assíncronos, públicos (comentários no *feed* de notícias), semipúblicos (grupos, eventos, páginas) e privados. No âmbito das relações sociais e interações públicas de um usuário, é plausível supor que suas interações serão mais reflexivas e respeitosas. O mesmo não ocorre quando se consideram páginas e grupos, nos quais pessoas com interesses em comum e opiniões semelhantes tendem a desrespeitar a expressão de perspectivas desafiantes. Trata-se, portanto, de uma questão que depende fundamentalmente do contexto das interações que se pretende observar.

#### *Plataformas de conteúdo colaborativo*

As plataformas de conteúdo colaborativo, frequentemente abordadas sob o conceito guarda-chuva "mídias sociais", são *sites* da internet que garantem aos usuários acesso gratuito e simplificado a ferramentas de produção e compartilhamento de conteúdos. São exemplos o Soundcloud, *site* destinado à produção de áudio, o Flickr, cujo uso é para compartilhamento de imagens e fotografias, o YouTube e o Vimeo, plataformas de vídeos, entre outras numerosas possibilidades (Ackland, 2013; Ellison e Boyd, 2013; O'Reilly, 2005; Shirky, 2011).

Assim como os *sites* de redes sociais, diferentes plataformas possuem ferramentas específicas para interação social. Para os objetivos deste artigo, elegemos o YouTube como exemplo para nossa reflexão acerca dos critérios de organização e *design* e seus possíveis efeitos sobre a interação social.

De maneira geral, a estrutura temporal da interação nesses ambientes é assíncrona e ocorre predominantemente em seções destinadas a comentários – embora seja possível acrescentar comentários e anotações no próprio vídeo. Uma diferença marcante em relação a *sites* de redes sociais é o fato de que os conteúdos são acessíveis àqueles que não possuem registro e, frequentemente, a participação por

meio de comentários também é aberta<sup>6</sup> ao público – o que significa, em termos práticos, que não é necessário estar identificado para participar de discussões nessas plataformas. A ausência de mecanismos de identificação – ou, em outras palavras, a possibilidade de anonimato – pode implicar comportamentos abusivos, falta de respeito e uso de linguagem imprópria (ver Maia e Rezende, 2014a, 2014b; Mutz, 2006; Wojcieszak e Mutz, 2009).

A seção de comentários do YouTube tem a opção de resposta – o que propicia o surgimento de discussões entre usuários – e apresenta duas formas de interação reativa – ou interação com a mídia: apoiar o comentário (a figura da mão com o dedo polegar para cima) ou negá-lo (a figura da mão com o dedo polegar para baixo). Outra forma de interação é a inserção de anotações no vídeo (caixas de texto que aparecem durante a reprodução do vídeo).

Em relação a liberdade e abertura discursiva, as plataformas de conteúdo colaborativo podem ser consideradas propícias à liberdade de expressão, uma vez que permitem a participação de indivíduos não registrados. Nesse sentido, elas são mais abertas que ferramentas que restringem a interação ao registro. No entanto, o proprietário do canal pode optar por não abrir a opção de comentários em seu conteúdo ou controlar a visibilidade dos comentários vinculando-os a uma aprovação. No tocante à definição de agenda, é possível supor que comentários feitos em um vídeo serão referentes ao conteúdo deste, de modo que a agenda da discussão seria, a princípio, determinada pelo tema da mídia. No entanto, como é possível desenvolver discussões a partir de respostas a comentários, o YouTube frequentemente se torna palco de debates entre indivíduos com opiniões divergentes sobre questões que transcendem o tema original (Maia e Rezende, 2014a).

Ao analisar a constituição e os mecanismos de participação e coerência presentes nos diálogos ambientados nos comentários do YouTube, Bou-Franch, Lorenzo-Dus e Blitvich (2012, p. 516) ressaltam que esse ambiente não é habitado somente por produtores de vídeo e espectadores, mas também por um importante grupo de usuários dedicados à interação textual. Os autores ressaltam que as interações que lá acontecem são "complexas, flexíveis, instáveis e imprevisíveis" e que as pessoas que se expressam no YouTube fazem isso principalmente de forma anônima, conscientes de que estão "interagindo e entrando em contato com outros, muitas vezes desconhecidos, *YouTubers*" (Bou-Franch, Lorenzo-Dus e Blitvich, 2012, p. 502). Conforme discutimos, o anonimato tende a ampliar o distanciamento entre os interlocutores e dificultar o reconhecimento destes como parceiros de interação. Naturalmente, esse fator contribui para que as trocas discursivas no YouTube

---

<sup>6</sup> Usuários cadastrados podem optar por compartilhar seus conteúdos em modos privados, estando acessíveis apenas mediante senhas ou *links* específicos. No entanto, essa não é a prática majoritária nesses ambientes. O objetivo do compartilhamento de conteúdos costuma ser ampliar o alcance destes.



apresentem menos respeito e reciprocidade, uma vez que as pessoas se encontram virtualmente na presença de uma "'massa' imaginada de usuários comuns" (Burgess e Green, 2009, p. 8), formada por usuários ativos e passivos, que acessam o *site* para consumir conteúdos e observar eventuais discussões.

A moderação – por onde as participações desrespeitosas poderiam ser censuradas – não é característica marcante desse ambiente, embora os administradores dos canais possam utilizar esse tipo de ferramenta. Tratamentos desrespeitosos fazem com que a audiência seja vista como uma massa de oponentes (Juris, 2005). Isso, além de não favorecer a cooperação argumentativa, propicia que, no plano da justificação, aconteça uma "guerra de interpretações" (Juris, 2005, p. 416). Em espaços como o YouTube, os participantes tendem a ser indiferentes quanto à possibilidade de os demais usuários responderem ou não às suas ideias e razões, e, ainda, desinteressados nas respostas que eles possam receber, desfavorecendo, portanto, a emergência de interações dialógicas.

Cenário diferente do que pode acontecer quando, por exemplo, não estão em jogo questões controversas. Ao analisar os comentários de vídeos do estilo "como eu faço..." veiculados no YouTube, Lindgren (2012) mostra que, apesar do relativo anonimato, há um clima participativo, em que a maioria dos comentários expressa posições moderadas – negativas ou positivas. Segundo o autor, os comentários fazem parte de um circuito midiático na plataforma, o que ajudaria, inclusive, na criação de novas conexões e relações entre os participantes. Desse modo, os comentários mais extremos e polêmicos seriam uma pequena minoria.

## Considerações finais

O esforço empreendido neste artigo foi o de refletir sobre a maneira pela qual os diversos ambientes comunicacionais presentes na internet propiciam formas distintas de conversação informal. Partindo de uma observação de pesquisas sobre a interface interativa de três plataformas distintas – *blogs*, *sites* de redes sociais e *sites* de conteúdo colaborativo –, buscamos ressaltar as características dessas arenas conversacionais como espaços construídos e enfatizar as oportunidades para ação e os constrangimentos à interação social como fatores que influenciam crucialmente a conversação mediada e moldam as interações possíveis em cada situação.

À luz da teoria deliberativa e dos operadores frequentemente utilizados em pesquisas sobre deliberação *online*, propusemo-nos a pensar como alguns critérios, usualmente aplicados em estudos empíricos, podem contribuir para pensar conversações informais *online* – formas comunicativas e expressões políticas que foram ampliadas e enriquecidas com os novos dispositivos e recursos da *Web 2.0*.

Nosso objetivo foi realizar essa reflexão com base nas especificidades das trocas

discursivas *online*, principalmente aquelas trazidas pelos próprios ambientes em suas características mais estruturais. Entendemos que o conteúdo, a forma, o processo discursivo que acontecem nesses espaços devem ser considerados para que se possa chegar a uma análise dos critérios sobre a qualidade das conversações políticas mais consonantes com a diversidade de plataformas e as interações estabelecidas hoje na internet. É preciso considerar, ainda, que os usuários encontram na internet possibilidades variadas de engajamento discursivo e, frequentemente, participam em mais de uma delas.

Contudo, ressaltamos que a nossa proposta apresenta algumas dificuldades. Primeiro, qualquer esforço para caracterizar a arquitetura tecnológica dos *media* não pode perder de vista que os sujeitos usam esses dispositivos para os mais diferentes propósitos. Tal uso é profundamente influenciado por um conjunto complexo de fatores socioculturais, que interagem com as oportunidades e os constrangimentos provocados pela interface de cada ambiente. Conseqüentemente, não há como fazer derivações neutras sobre as propriedades técnicas dos dispositivos, muito menos sugerir que eles sejam "positivos" ou "negativos" para a democracia.

Segundo, a indagação sobre a "conectividade" entre ambientes distintos de *media*, apesar de ter uma pretensão generalizante, pode apenas guiar estudos empíricos que precisam ser delimitados, a fim de construir certas peças de evidência, uma vez que as plataformas sociais da internet configuram um horizonte complexo de interações sociais que não pode ser considerado uniforme. Não obstante, entendemos que uma perspectiva mais nuançada sobre o ambiente digital pode ajudar os pesquisadores a interpretar os resultados de natureza micro, os quais são potencialmente válidos apenas em um dado contexto.

A abordagem aqui delineada valoriza o papel da conversação informal como processo catalisador de formas mais complexas de participação política e cívica. Entendemos, portanto, que a deliberação se dá em meio a práticas diversas e que ocorre em variadas instâncias, incluindo-se aí a arena dos *media* e os espaços de conversação informal (Mansbridge et al., 2012; Neblo, 2005; Maia, 2012; Steiner, 2012). No entanto, a abordagem da "ecologia complexa" do ambiente digital pode servir como ponto de partida para uma nova agenda de pesquisa. Nesse contexto, destacamos a investigação de ambientes cujos desenhos participativos criam oportunidades e constrangimentos distintos e, ainda, cujos espaços conversacionais são interdependentes. Essa perspectiva coloca o desafio de observar e investigar como os indivíduos se engajam em debates políticos em diferentes contextos, considerando a complexidade e a heterogeneidade de cada um deles.

*Rousiley C. M. Maia* - Professora associada do Departamento de Comunicação Social, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: <rousiley@fafich.ufmg.br>.

*Patrícia G. C. Rossini* - Doutoranda em Comunicação Social na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública (EME/UFMG). E-mail: <patriciarossini@ufmg.br>.

*Vanessa V. de Oliveira* - Doutoranda em Comunicação Social na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública (EME/UFMG). E-mail: <vanessaveiga@ufmg.br>.

*Alicianne G. de Oliveira* - Doutoranda em Comunicação Social na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública (EME/UFMG). E-mail: <alicianneg@gmail.com>.

### Referências bibliográficas

ACKLAND, R. *Web social science: concepts, data and tools for social scientists in the digital age*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2013.

AMARAL, A.; RECUERO, R.; MONTARDO, S. (orgs.). *Blogs.com: estudos sobre blogs e comunicação*. São Paulo: Momento Editorial, 2009.

BÄCHTIGER, A., et al. Measuring deliberation 2.0: standards, discourse types, and sequenzialization. In: *ECPR General Conference*, Potsdam, 2009. Disponível em: <<http://ash.harvard.edu/extension/ash/docs/baechtiger.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

BAYM, N. K. *Personal connections in the digital age*. Malden, MA: Polity Press, 2010.

BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 67-94, 1996.

BOHMAN, J. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

BOU-FRANCH, P.; LORENZO-DUS, N.; BLITVICH, P. G. "Social interaction in YouTube text-based Polylogues: a study of coherence". *Journal of Computer-Mediated Communication*, Bloomington, vol. 17, p. 501-521, 2012.

BOYD, D. "Social network sites: public, private, or what?". *Knowledge Tree*, Pittsburgh, 13 May 2007.

\_\_\_\_\_. Social network sites as networked publics: affordances, dynamics, and implications. In: PAPACHARISSI, Z. (ed.). *A networked self: identity, community and culture on social network sites*. New York, NY: Routledge, p. 39-58, 2011.

BOYD, D; ELLISON, N. "Social network sites: definition, history and scholarship". *Journal of Computer-Mediated Communication*, Bloomington, vol. 13, n° 1, p. 210-230, October 2007.

BRUNDIDGE, J. Political discussion and news use in the contemporary public sphere: the "accessibility" and "traversability" of the internet. In: *Political Communication Division of The International Communication Association*, Chicago, 2009.

BRUNDIDGE, J.; RICE, R. E. Political engagement and exposure to heterogeneous political discussion: do the (information) rich get richer and the similar get more similar? In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. N. (eds.). *The Handbook of Internet Politics*. New York, NY: Routledge, p. 134-156, 2009.

BURGESS, J.; GREEN, J. *YouTube: online video and participatory culture*. Cambridge, MA: Polity Press, 2009.

CHADWICK, A. "Web 2.0: New Challenges for the study of e-democracy in a era of informational exuberance". *I/S: A Journal of Law and Policy*, Columbus, vol. 5, n° 1, p. 9-42, 2009.

\_\_\_\_\_. *The hybrid media system: politics and power*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013. (Kindle edition).

CHADWICK, A.; MAY, C. "Interaction between states and citizens in the age of internet: 'e-government' in the United States, Britain and the European Union". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Malden, vol. 16, n° 2, p. 271-300, April 2003.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative democracy*. Londres, UK: MIT Press, p. 67-92, 1997.

COLEMAN, S.; BLUMLER, J. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2009.

COLEMAN, S.; MOSS, G. "Under construction: the field of online deliberation research". *Journal of Technology & Politics*, New York, vol. 9, n° 1, p. 1-15, 2012.

DAHLBERG, L. "The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere". *Information, Communication & Society*, New York, vol. 4, n° 4, p. 615-633, 2001.

\_\_\_\_\_. "Net-public sphere research: beyond the 'first phase'". *Javnost - The Public*, Liubliana, Eslovênia, vol. 11, n° 1, p. 27-44, 2004.

\_\_\_\_\_. "Rethinking the fragmentation on the cyberpublic: from consensus to contestation". *New Media & Society*, Thousand Oaks, vol. 9, n° 5, p. 5-26, 2007.

DAHLGREN, P. "The internet, public spheres and political communication: dispersion and deliberation". *Political Communication*, New York, vol. 22, p. 147-162, 2005.

DAVIES, T.; CHANDLER, R. Online deliberation design: choices, criteria, and evidence. In: NABATCHI, T., et al. (eds.). *Democracy in motion: evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. Oxford: Oxford University Press, p. 103-131, 2012.

DONATH, J.; BOYD, D. "Public displays of connection". *BT Technology Journal*, New York, vol. 22, n° 4, p. 71-82, 2004.

DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2000.

ELLISON, N. B.; BOYD, D. Sociality through social network sites. In: DUTTON, W. H. (ed.). *The Oxford Handbook of Internet Studies*. Oxford, UK: Oxford University Press, p. 151-172, 2013.

ELLISON, N. B.; STEINFELD, C.; LAMPE, C. "Social capital implications of Facebook-enabled: communication practices". *New Media Society*, Thousand Oaks, vol. 13, n° 6, p. 873-892, 2011.

ELLISON, N., et al. With a little help from my friends: how social network sites affect social capital processes. In: PAPACHARISSI, Z. (ed.). *A networked self: identity, community, and culture on social network sites*. Cambridge, MA: Polity Press, p. 124-145, 2010.

GRAHAM, T. "Needles in a haystack: a new approach for identifying and assessing political talk in nonpolitical discussion forums". *Javnost - The Public*, Liubliana, Eslovênia, vol. 15, n° 2, p. 17-36, 2008.

GRASMUCK, S.; MARTIN, J.; ZHAO, S. "Ethno-racial identity displays on Facebook". *Journal of Computer-Mediated Communication*, Bloomington, vol. 15, n° 1, p. 158-188, 2009.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. (eds.). *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JANSSEN, D.; KIES, R. "Online forums and deliberative democracy: hypotheses, variables and methodologies". Conference *Empirical approaches to deliberative politics*. EUI, Florence, 2004.

JENKINS, H. *Convergence culture*. New York, NY: NYU Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Cultura da convergência*. Trad. Susana Alexandria. 2ª ed. São Paulo: Aleph, 2009.

JENKINS, H., et al. *Spreadable media: creating value and meaning in a networked culture*. New York, NY: New York University Press, 2012.

JURIS, J. "The new digital media and activist networking within anti-corporate globalization movements". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, vol. 597, p. 189-208, 2005.

KAYE, B. Between Barack and a net place: users and uses of social network sites and blogs for political information. In: PAPACHARISSI, Z. (ed.). *A networked self: identity, community and culture on social network sites*. New York, NY: Routledge, p. 208-231, 2011.

KIES, R. *Promises and limits of web-deliberation*. Nova York, NY: Palgrave Mcmillan, 2010.

LINDGREN, S. "'It took me half an hour, but I did it!'. Media circuits and affinity spaces around how-to videos on YouTube". *European Journal of Communication*, Thousand Oaks, vol. 27, n° 2, p. 152-170, 2012.

MAIA, R. C. M. *Deliberation, the media and political talk*. Nova York: Hampton Press, 2012.

\_\_\_\_\_. Struggles for recognition in the digital era. In: MAIA, R. C. M. *Recognition and the media*. Hampshire/Nova York, p. 103-122, 2014.

MAIA, R. C. M.; REZENDE, T. A. S. Recognition as ongoing struggle: conflicts involving racism and homofobia in the networked media environment. In: MAIA, R. C. M. *Recognition and the media*. Hampshire/Nova York, p. 123-147, 2014a.

\_\_\_\_\_. Deliberative system and discussions on racism and homophobia in networked media environment. In: Annual Conference International Communication Association, 64th, Seattle, 2014b.

MANIN, B. "On legitimacy and political deliberation". *Political Theory*, Thousand Oaks, vol. 15, n° 3, p. 338-368, August 1987.

MANSBRIDGE, J. Everyday talk in the deliberative system. In: MACEDO, S. *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. New York, NY: Oxford University Press, p. 211-239, 1999.

MANSBRIDGE, J., et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, p. 1-26, 2012.

MARQUES, A. C. S.; MAIA, R. C. M. "Everyday conversation in the deliberative process: an analysis of communicative exchanges in discussion groups and their contributions to civic and political socialization". *Journal of Communication*, Hoboken, vol. 60, p. 611-635, 2010.

MERAZ, S. Analyzing political conversation on the Howard Dean candidate blog. In: TREMAYNE, M. (ed.). *Blogging, citizenship, and the future of media*. New York: Routledge, p. 59-82, 2007.

MUTZ, D. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2006.

NEBLO, M. "Thinking through democracy: between the theory and practice of deliberative politics". *Acta Politica*, Brunel Road, vol. 40, p. 169-181, 2005.

NORRIS, P. *A virtuous circle: political communications in postindustrial societies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2000.

O'REILLY, T. *What is Web 2.0 - design patterns and business models for the next generation of software*. Sebastopol, CA: O'Reilly Publishing, 2005.

PAPACHARISSI, Z. "Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups". *New Media and Society*, Thousand Oaks, vol. 6, n° 2, p. 259-283, 2004.

\_\_\_\_\_. *A private sphere. Democracy in a digital age: digital media and society series*. Cambridge, MA: Polity Press, 2010.

RISSE, T. "Let's argue! Communicative action in international relations". *International Organization*, Cambridge, vol. 54, p. 1-39, 2000.

ROSSINI, P. G. C. "O uso de redes sociais e comportamento eleitoral: a influência do Facebook na decisão do voto nas eleições 2012 em Juiz de Fora". Dissertação de Mestrado em Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013.

ROSSINI, P. G. C.; MAIA, R. C. M. Is political participation online effective? A case study of the e-democracy project conducted by the Federal Chamber of Deputies in Brazil (pre-print). In: SONNTAGBAUER, P., et al. (eds.). *Advanced ICT integration for governance and policy modeling: sharing policy decisions in the digital world*. Viena: IGI Global, p. 341-362, 2014.

SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R.; MORAIS, R. "Como avaliar a deliberação online?: um mapeamento de critérios relevantes". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, p. 470-489, 2012.

SHIRKY, C. *Cultura da participação: criatividade e generosidade no mundo conectado*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

SILES, I. "The rise of blogging: articulation as a dynamics of technological stabilization". *New Media & Society*, Thousand Oaks, vol. 14, n° 5, p. 781-797, 2012.

STEINER, J. *The foundations of deliberative democracy*. Empirical research and normative implications. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2012.

STEINER, J., et al. *Deliberative politics in action: analysing parliamentary discourse*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2004.

STROMER-GALEY, J. "Measuring deliberation's content: a coding scheme". *Journal of Public Deliberation*, Louisville, vol. 3, n° 1, p. 1-35, 2007.

VALENZUELA, S.; PARK, N.; KEE, K. F. "Is there social capital in a social network site?: Facebook use and college students' life satisfaction, trust, and participation". *Journal of Computer-Mediated Communication*, Bloomington, vol. 14, n° 4, p. 875-901, 2009.

\_\_\_\_\_. "The role of friends behaviour on evaluations of individuals Facebook profiles: are we known by the company we keep?". *Human Communication Research*, Hoboken, vol. 34, p. 28-49, 2008.

WALTHER, J., et al. Interaction of interpersonal, peer, and media influence sources online: a research agenda for technology convergence. In: PAPACHARISSI, Z. (ed.). *A networked self: identity, community and culture on social network sites*. New York, NY: Routledge, p. 17-38, 2011.

WARD, J. *Social media and democracy: innovations in participatory politics*. New York, NY: Routledge, 2012.

WARREN, M. Institutionalizing deliberative democracy. In: ROSENBERG, S. W. (ed.). *Can the people govern? Deliberation, participation and democracy*. New York, NY: Palgrave Macmillan, p. 272-310, 2007.

WILHELM, A. *Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace*. New York, NY: Routledge, 2000.

WOJCIESZAK, M.; MUTZ, D. "Online groups and political discourse: do online discussion spaces facilitate exposure to political disagreement?". *Journal of Communication*, Hoboken, vol. 59, n° 1, p. 40-56, March 2009.

WRIGHT, S.; STREET, J. "Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums". *New Media & Society*, Thousand Oaks, vol. 9, n° 5, p. 849-869, 2007.

## Resumo

### *Sobre a importância de examinar diferentes ambientes online em estudos de deliberação*

Diversos autores conceituam a *Web 2.0* como uma "ecologia complexa" a fim de apreender as novas configurações da esfera pública nas sociedades contemporâneas. Contudo, raros estudos desenvolvem uma caracterização sistemática da especificidade das condições de comunicação nos ambientes digitais. Este artigo tem por objetivo caracterizar, numa base comparativa, três espaços de conversação *online*: *blogs*, *sites* de redes sociais (como o Facebook) e plataformas de conteúdo colaborativo (como o YouTube). A partir de uma exploração crítica da literatura corrente e de estudos empíricos, examinam-se as implicações da identificação dos participantes, o papel da moderação, a interatividade social e a natureza do público presumido. Tomando como pano de fundo as condições normativas para a deliberação, defende-se o argumento segundo o qual a

relação entre o *design* e a organização dos espaços virtuais tem impactos específicos na configuração da argumentação e da conversação mediada. Como conclusão, indicamos algumas implicações da arquitetura técnica de distintas plataformas para pensar o ambiente complexo das conversações *online* sob uma perspectiva deliberacionista.

*Palavras-chave:* deliberação; conversação; mídias sociais; YouTube; Facebook; *blogs*

### **Abstract**

*About the importance of analyzing different online environments in deliberation studies*

Several scholars have proposed the conceptualization of the *Web 2.0* as a "complex ecology" in order to grasp the new settings of the public sphere in contemporary societies. However, few studies have developed an accurate characterization of the specific conditions of communication on digital environments. This article aims to characterize, on a comparative basis, three conversation online spaces: blogs, social network sites (i.e. Facebook) and collaborative platforms (i.e. YouTube). From a critical assessment of the current literature and empirical studies, it focuses on the implications of the identification of participants, the role of moderation, the social interactivity and the nature of the expected public. Taking into consideration the normative conditions for deliberation, we defend the argument that the relationship between the platform design and the organization of conversational online spaces has specific impacts on mediated conversation and argumentation setting. In conclusion, we indicate some implications of technical architecture of distinct platforms in order to think about the complexity of online conversations under a deliberative perspective.

*Keywords:* deliberation; conversation; social media; YouTube; Facebook; *blogs*

Artigo submetido à publicação em agosto de 2014.

Aprovado para publicação em fevereiro de 2015.



# OPINIÃO PÚBLICA

August 2015

Vol. 21, nº 2

ISSN 1807-0191

## CONTENTS

	<i>Pág.</i>
Affirmative action and the creamy layer argument: the genealogy of a public debate <i>João Feres Junior</i> <i>Verônica Toste Daflon</i>	238
Negative campaign in Brazilian presidential elections <i>Felipe Borba</i>	268
Legislative parties and coalition government: horizontal control of public policy <i>Magna Inácio</i> <i>Daniela Rezende</i>	296
Political appointments in Ministry of Environment (2003-2013): interconnections among NGOs, parties and governments <i>Rebecca Abers</i> <i>Marília Oliveira</i>	336
Evaluating links between parties and deputies in subnational Assemblies in Brazil <i>Carlos Ranulfo Melo</i>	365
Political representation as congruence between citizens' preferences and public policies: a review of international literature <i>Yan de Souza Carreirão</i>	393
Social capital and public policy in metropolitan region of Porto Alegre: comparing Novo Hamburgo and Estância Velha <i>Everton Rodrigo Santos</i> <i>Marcello Baquero</i>	431
Sociopolitical integration and subjective well-being in México <i>René Millán</i>	462
About the importance of analyzing different online environments in deliberation studies <i>Rousiley C. M. Maia</i> <i>Patrícia G. C. Rossini</i> <i>Vanessa V. de Oliveira</i> <i>Alicianne G. de Oliveira</i>	490



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 21, nº 2 p. 238-513  
August 2015  
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

