OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA DO CESOP

Vol. 22, nº 1, 2016

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

Para entrar em contato:
opsecret@unicamp.br
REVISTA OPINIÃO PÚBLICA
Universidade Estadual de Campinas, Cidade Universitária "Zeferino Vaz", CESOP, Rua Cora Coralina s/n
Campinas - São Paulo - CEP: 13083-896 - Brasil
tel.: (+55) 19-3521-1712; fax: (+55) 19-3289-4309

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

OPINIÃO PÚBLICA

Abril 2016 Vol. 22, nº 1

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

Pág.

Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais 1
André Borges
Alvino Oliveira Sanches Filho

Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil 28
Rodrigo Rossi Horochovski
Ivan Jairo Junckes
Edson Armando Silva
Joseli Maria Silva
Neilor Fermino Camargo

O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? 56
Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral
Jeison Giovani Heiler
João Paulo Saraiva Leão Viana
Rodrigo Dolandeli dos Santos

Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção 93
no primeiro governo Dilma Rousseff
Cletiane Medeiros Araújo
Saulo Felipe Costa
Ítalo Fittipaldi

A redução da maioridade penal diminui a violência? Evidências de um estudo comparado 118
Rodrigo Lins
Dalson Figueiredo Filho
Lucas Silva

As jornadas de maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do junho brasileiro em 2013 140
Francisco Mata Machado Tavares
João Henrique Ribeiro Roriz
Ian Caetano de Oliveira

Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada 167
aos Conselhos de Políticas Públicas em Belo Horizonte
Eduardo Moreira da Silva
Antonio Carlos Andrade Ribeiro

Framing effects on foreign policy: experimental evidence from emerging countries and the Argentine-Brazilian rivalry 195
Fernando Mouron
Francisco Urdinez
Janina Onuki

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 22, nº 1, p. 1-218
Abril 2016
ISSN 1807-0191

cesop

OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 22, nº 1, Abril de 2016 – Campinas: CESOP, 2016.
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

Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais

André Borges
Alvino Oliveira Sanches Filho

Introdução

Os estudos sobre padrões de carreiras, trajetórias e desempenho eleitoral dos candidatos aos diversos cargos legislativos têm sido uma realidade cada vez mais presente na ciência política brasileira, apesar de sua ainda relativa incipiência quando comparados a outras temáticas. Desde o clássico livro *Ambitions and politics*, de Schlesinger (1966), precursor e ainda referência no tema, muito se caminhou para compreender os fatores que incidem sobre as decisões de carreira, o perfil socioeconômico e profissional dos candidatos, suas trajetórias pessoais, a importância dos partidos políticos e de seus posicionamentos no espectro ideológico, seus padrões de recrutamento de candidatos, bem como o estudo das instituições que estruturam os sistemas políticos.

A agenda de pesquisa sobre trajetórias políticas dos deputados federais brasileiros encontra-se dividida por avaliações divergentes com relação aos efeitos do federalismo, do sistema presidencialista e das instituições eleitorais, especialmente o sistema de lista aberta, sobre a institucionalização das carreiras legislativas. Uma das vertentes de análise encontra-se representada pelas pesquisas de Samuels (2003, 2011), cuja hipótese central é de que os deputados orientam-se basicamente pela busca de cargos executivos, especialmente no plano subnacional, o que reflete os incentivos dados pela combinação entre federalismo descentralizado, partidos fracos e Executivos fortes. Esse autor argumenta que os deputados almejam cargos no Congresso basicamente como um "trampolim" para cargos de maior prestígio, especialmente no Executivo estadual ou municipal. Importante implicação desses fatos é que os parlamentares têm fortes incentivos para buscar o apoio dos governadores e das máquinas partidárias dos estados de modo a garantir recursos fundamentais à sua sobrevivência política, incluindo-se o acesso a postos políticos estaduais.

Em trabalho posterior, Samuels (2011) reafirma suas convicções de que a reeleição não é o objetivo primordial da maioria dos deputados, os quais tendem a concentrar suas forças na disputa por posições nos governos estaduais e municipais. Uma das explicações para esse fato encontra-se na frágil institucionalização da carreira legislativa no Brasil, caracterizada pela alta rotatividade e insuficiência de regras formais para o preenchimento e a distribuição dos cargos legislativos. Apesar de as organizações

partidárias nacionais também serem importantes para o sucesso eleitoral, os candidatos necessitam desenvolver redes articuladas em nível estadual para o desenvolvimento de suas carreiras, cultivando o voto pessoal e a conexão clientelista de base estadual.

Pegurier (2011) contesta a avaliação de Samuels (2011) com respeito às diferenças entre as carreiras dos deputados federais brasileiros e norte-americanos. O autor demonstra que o percentual de deputados que buscam a reeleição tem crescido de forma consistente ao longo do recente período democrático, estabilizando-se em torno de 80%. As taxas de reeleição também cresceram, de um piso de 50%-55% para percentuais em torno de 70%-75%. Por fim, o percentual de deputados sem experiência política prévia vem se reduzindo de forma sistemática.

Para Santos e Pegurier (2011), o sistema político brasileiro se caracteriza por uma estrutura complexa de oportunidades de carreira, com grande número de partidos políticos e de posições abertas à competição, e conexões de medianas a fortes entre os níveis de governo. Por um lado, os autores concordam com Samuels (2011) no que diz respeito ao pouco controle exercido sobre os líderes partidários quanto às escolhas de carreira dos deputados. Por outro lado, não obstante a alta rotatividade observada na Câmara dos Deputados, afirmam que o mandato de deputado federal permanece sendo um posto de grande, senão fundamental, importância na hierarquia de oportunidades políticas.

Santos e Pegurier (2011) constroem o seu argumento a partir da tipologia de carreiras em sistemas políticos multinível desenvolvida por Jens Borchert (2009, 2011). Esse último autor contrasta o padrão de carreira unilinear, que supõe uma hierarquia de posições indo dos postos locais e regionais para os postos nacionais, ao padrão integrado, em que se observa grande rotação entre postos nacionais e subnacionais, e muitas posições, em diferentes níveis de governo, são avaliadas de forma similar com respeito a sua atratividade. Sistemas federativos em que há um grande número de postos abertos à competição política nos vários níveis de governo e não há uma hierarquia geral de oportunidades políticas tendem a desenvolver padrões de carreira de tipo integrado. O padrão de carreira unilinear requer, de forma distinta, um sistema político em que todos os atores querem subir na hierarquia de cargos e todos têm entendimento similar sobre quais são os postos mais importantes e sobre como chegar ao topo (Borchert, 2009, p. 5-7).

Esse movimento também foi observado por Stolz (2003) em trabalho no qual analisa perspectivas de carreira entre os parlamentos regionais e nacionais em uma ampla gama de sistemas federais. O autor identificou que as possiblidades de carreira diferem amplamente não só entre países, mas também entre regiões de um mesmo país, demonstrando que o padrão de trampolim de movimento unidirecional do local para o nível federal está longe de ser dominante. Evidências apontaram que a decisão por uma posição política específica requer não só a oportunidade, mas também a ambição de fazê-lo. Nem todas as posições são igualmente atraentes para todos os políticos em

termos de poder, prestígio, pagamento e privilégios. Há casos em que um movimento do nacional para o regional (local) pode ser considerado como progresso em uma carreira política.

De acordo com o modelo interpretativo de Borchert (2009, 2011), faz pouco sentido comparar as escolhas de carreira dos deputados federais brasileiros com um padrão típico-ideal único, como faz Samuels (2011), uma vez que a complexidade da estrutura de oportunidades políticas produz, necessariamente, grande variação nas trajetórias políticas. Isso significa dizer, por exemplo, que a atratividade de uma carreira no Legislativo federal irá variar para indivíduos com características e trajetórias políticas distintas, ou mesmo ao longo do tempo, para o mesmo indivíduo. Como nota Borchert (2009), ainda que haja certa preferência dos políticos brasileiros pelos postos executivos, alguns deles veem o Legislativo federal como um importante trampolim para o Executivo estadual ou municipal, enquanto outros encaram a Câmara dos Deputados como um refúgio seguro, após passagens curtas por postos executivos subnacionais.

Neste artigo pretendemos investigar como a preponderância do Poder Executivo no sistema político brasileiro impacta a sobrevivência política dos deputados federais. Pretende-se analisar, especificamente, o impacto de ser oposição ou situação, nos dois níveis, sobre as carreiras políticas. Nesses termos, assume-se que as escolhas de carreira dos deputados são definidas a partir da clivagem governo X oposição. Os candidatos à Câmara Federal possuem fortes motivos para pleitear o apoio do governador nas suas estratégias de campanha, mas o mesmo se aplica também ao Executivo federal. Quando o governador se encontra na oposição ao governo federal, a oposição local pode contar com o apoio do presidente, o que diminui a vantagem competitiva das forças governistas em nível estadual. Por outro lado, numa situação em que a coalizão estadual reproduz a coalizão nacional, os deputados e partidos governistas encontram-se em situação de máxima vantagem, obtendo acesso a cargos e recursos controlados pelo presidente e pelo governador. Já a oposição estadual estaria excluída do acesso às verbas e nomeações em nível federal e estadual. Dessa forma, assumindo uma dicotomia simples entre situação e oposição nos níveis federal e estadual, é possível obter o seguinte quadro 4x4:

Quadro 1
Matriz de posicionamento dos partidos perante os governos estadual e federal

Governo federal	Governo estadual	
	Situação	Oposição
Situação	1	3
Oposição	2	4

Argumentamos que o acesso a cargos e recursos públicos nos planos federal e estadual impacta as escolhas de carreira dos deputados federais. Em termos mais precisos, a interseção, em cada distrito, entre os posicionamentos dos partidos frente às coalizões governativas federal e estadual tem efeitos de grande relevo sobre as vantagens competitivas e oportunidades de carreira esperadas pelos deputados. Em especial, fazer parte da coalizão governista nacional (quadrantes 1 e 3) garante acesso privilegiado aos recursos governamentais e possibilidade de ocupação de posições de poder na Câmara dos Deputados, o que aumenta a propensão dos deputados de situação a buscar um novo mandato. Por sua vez, deputados situados no quadrante 4 (oposição federal e estadual) se encontram em situação de desvantagem, pois as suas estratégias de sobrevivência eleitoral são mais limitadas, não lhes sendo possível recorrer, por exemplo, à ocupação de cargos administrativos no Executivo federal ou estadual. Tanto por sua maior vulnerabilidade eleitoral quanto por esperarem menos benefícios da permanência na Câmara, os parlamentares desse grupo devem apresentar menor predisposição para concorrer à reeleição dentre todos os demais.

De forma diversa, deputados de oposição nas esferas federal e estadual apresentam maior propensão a disputar cargos mais altos (governador e senador). Isso porque a competição pela composição das chapas nas disputas majoritárias tende a ser menos acirrada no interior dos partidos e coligações oposicionistas, uma vez que estes contam com um leque mais reduzido de candidatos potenciais. Esse não é o caso dos partidos de situação, em especial aqueles que integram as coalizões governativas nas duas esferas, que podem contar com governadores em exercício, ministros e secretários estaduais para compor as chapas nas disputas para senador e governador. Um segundo fator é que candidatos oposicionistas são menos avessos ao risco de perder o mandato na Câmara disputando uma eleição majoritária de resultado incerto, dados os menores benefícios esperados da obtenção de um novo mandato de deputado federal. Disso decorre que deputados posicionados no quadrante 4 apresentam maior probabilidade de concorrer a cargos mais altos. Dentro do grupo governista, deputados posicionados no quadrante 1 que apresentam, hipoteticamente, maior competitividade eleitoral têm maior probabilidade de disputar eleições para senador ou governador.

Para teste das hipóteses, coletamos dados relativos às escolhas de carreira pós-eleição dos parlamentares das bancadas dos estados da Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo eleitos para as legislaturas 1999-2003 e 2003-2007. A seleção dos casos e do período de análise justifica-se tendo em vista a variação temporal e seccional no que diz respeito à dimensão-chave da análise, qual seja, a composição das coalizões governativas nacional e estadual. Após a eleição de Lula, em 2002, ocorreu uma mudança significativa na composição da coalizão de governo, com a entrada do PT (Partido dos Trabalhadores) e outros partidos de esquerda que haviam estado na oposição durante praticamente todos os governos nacionais desde 1985. No que diz respeito aos casos escolhidos, encontramos também variações expressivas no

período selecionado. Enquanto os estados de São Paulo e Bahia se caracterizam pela estabilidade, com a permanência do PSDB e PFL (atual DEM), respectivamente, à frente do Executivo estadual, nos demais estados houve mudanças de governo entre 1999 e 2003. Nos casos em que houve mudanças – Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte –, vale notar ainda a grande variação na composição e no grau de heterogeneidade ideológica das coalizões.

Os cinco estados também se diferenciam significativamente no que diz respeito ao grau de desenvolvimento econômico e social. Os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo apresentam indicadores de renda *per capita*, taxas de urbanização e desenvolvimento social bem mais elevados do que aqueles observados nos dois estados do Nordeste. Por fim, há diferenças expressivas no que diz respeito ao porte populacional e magnitude de distrito dos casos, sendo os estados de São Paulo e Minas Gerais os mais populosos e com as maiores bancadas da Câmara, enquanto o estado do Rio Grande do Norte encontra-se no grupo dos pequenos estados, que contam com a representação mínima na Câmara (oito deputados).

Este artigo está organizado em três seções. Na primeira, recuperamos o debate da preponderância do Poder Executivo no presidencialismo sobre o sistema partidário brasileiro, abordamos o tema da atuação dos parlamentares no processo legislativo orçamentário e da relevância da arena estadual. Ao final desse tópico, definimos as hipóteses da pesquisa. Na seção seguinte, apresentamos as fontes de pesquisa e a operacionalização das variáveis, e justificamos a escolha do modelo multinomial logístico para teste das hipóteses. Na mesma seção, apresentamos os principais resultados dos modelos estatísticos. Por fim, nas "Considerações finais", apresentamos as principais contribuições e achados empíricos do artigo.

Carreiras políticas, federalismo e preponderância do Executivo no Brasil

Em que pese o reconhecimento por parte da literatura no que diz respeito à complexidade e à fluidez da estrutura de oportunidades políticas, que se associam fundamentalmente à existência de múltiplos níveis de governo e baixo controle dos partidos nacionais sobre os candidatos, persiste uma lacuna relativa ao estudo dos impactos das coalizões governativas sobre as trajetórias de carreira. Dada a preponderância do Poder Executivo no presidencialismo brasileiro, a decisão dos partidos de participar ou não das coalizões governativas têm efeitos profundos sobre as oportunidades de carreira abertas aos seus membros. Vale notar que o sistema partidário desenvolvido pós-1985 se caracteriza pela predominância, à direita e no centro do espectro ideológico, de organizações "mobilizadas internamente", isto é, partidos criados por elites ocupantes de posições governamentais que lograram mobilizar o eleitorado inicialmente por meio da distribuição de recursos particularistas (Shefter, 1994). Some-se a isso o fato de que os partidos operam em uma arena multinível, em que coalizões

governativas mais ou menos incongruentes são formadas paralelamente em distintos níveis de governo.

A partir do exposto acima, argumentamos que o acesso a cargos e recursos públicos nos planos federal e estadual impacta as escolhas de carreira dos deputados federais. Em termos mais precisos, a interseção, em cada distrito, entre os posicionamentos dos partidos em relação às coalizões governativas federal e estadual tem efeitos de grande relevo sobre as vantagens competitivas esperadas na disputa por cargos no Executivo e no Legislativo.

Essas questões ainda permanecem pouco estudadas na ciência política brasileira, uma vez que boa parte dos esforços empreendidos pela literatura sobre conexão eleitoral foi dedicada ao entendimento dos impactos das emendas parlamentares ao orçamento da União, ou da atuação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) sobre a probabilidade de sucesso dos candidatos à reeleição (Mesquita, 2008; Pereira e Rennó, 2001, 2007).

Essas análises acerca da atuação dos parlamentares no processo legislativo orçamentário deixam de lado a possibilidade de candidatos à Câmara Federal se beneficiarem diretamente da sua proximidade com o Executivo. Parlamentares cujos partidos participam do gabinete presidencial podem, por exemplo, se beneficiar de atividades de *casework*, intermediando a celebração de convênios entre o ministério e as prefeituras dos seus redutos eleitorais, ou atuando junto à burocracia dos bancos federais para agilizar a concessão de empréstimos aos financiadores da campanha. Esse tipo de atividade não passa pelo Legislativo, mas certamente constitui parte relevante das atividades parlamentares (Inácio, 2011).

Há que se considerar também a importância da ocupação de cargos do alto escalão estadual para as carreiras dos parlamentares brasileiros. Em uma análise dos padrões de carreira dos deputados federais da 52ª legislatura, Bourdoukan (2006) demonstrou que a busca por cargos eletivos e não eletivos no Executivo, especialmente na esfera subnacional, constitui importante porta de entrada na vida política. Cerca de 15,8% dos 513 deputados eleitos em 2002 começaram a carreira em cargos de secretários municipais ou estaduais ou ministros (sendo 7% de secretários estaduais e 8% de secretários municipais) (Bourdoukan, 2006, p. 12).

A relevância da arena estadual – não obstante estudos recentes que apontam para uma recentralização do federalismo brasileiro (Almeida, 2005; Arretche, 2007; Borges, 2013; Fenwick, 2009) – decorre ainda de fatores institucionais já conhecidos: a legislação eleitoral estabelece os estados como distritos, e as decisões sobre as listas de candidatos ao Senado e à Câmara Federal são tomadas no plano estadual. Os governadores e outras lideranças partidárias estaduais são atores influentes no estágio de definição de candidaturas ao Legislativo federal (Samuels, 2003). A competição para a Câmara é moldada em grande parte por questões locais e não nacionais, uma vez que a

capacidade dos candidatos de trazer benefícios para os seus redutos têm grande peso na mobilização dos eleitores (Ames, Baker e Rennó, 2008).

Note-se que um partido pode fazer oposição ao governador num determinado estado e, ao mesmo tempo, ser integrante do gabinete presidencial. Assim, os candidatos a deputado federal desse partido podem compensar a incapacidade de obter acesso a recursos controlados pelo Executivo estadual por conta da sua participação no Executivo nacional. Imaginemos, para simplificar, que o ministro de uma pasta com grande capacidade de realização de obras públicas seja vinculado à seção estadual desse mesmo partido que está na oposição ao governador. Vamos supor ainda que o ministro e o governador lideram grupos políticos adversários, e que ambos desejam ampliar a sua influência sobre a bancada do estado na Câmara. Nesse caso, o ministro poderia direcionar as obras do seu ministério para determinados municípios do estado, com o objetivo de fortalecer as bases eleitorais de deputados federais do seu partido. Por sua vez, o governador agiria na direção contrária, tentando fortalecer os candidatos do seu grupo político e enfraquecer os do grupo adversário.

Em outra situação hipotética, poderíamos ter o ministro e o governador vinculados ao mesmo partido e imbuídos do mesmo objetivo de aumentar a bancada em Brasília, de modo que os candidatos a deputado federal da sigla se beneficiariam duplamente: por um lado, dos recursos controlados pelo Executivo estadual, e do outro, dos recursos federais.

Um último cenário é aquele em que um partido encontra-se na oposição em ambos os níveis de governo. Sem o apoio da máquina dos governos federal e estadual, os candidatos desse partido de oposição "pura" teriam que contar com outros recursos (por exemplo, recursos organizacionais e financeiros do partido, acesso a cargos e verbas do governo local), além de enfrentar sério risco de ver os candidatos apoiados pelo governador e pelo ministro "invadirem" os seus redutos.

Disso podemos inferir que a probabilidade de sucesso dos parlamentares na busca por cargos eletivos depende fundamentalmente do posicionamento dos seus partidos no eixo situação-oposição nas esferas de governo federal e estadual. Como já sugerido acima, candidatos oposicionistas em ambas as esferas sofrem desvantagens cumulativas que diminuem a probabilidade de obter a reeleição com relação a todos os demais parlamentares. Esses parlamentares apresentam alta propensão a disputar eleições para o Executivo local, seja como opção de carreira, seja como forma de alavancar as suas chances em eleições futuras para a Câmara. Por outro lado, partimos do princípio básico de que fazer parte da coalizão governista nacional garante acesso privilegiado aos recursos governamentais e possibilidade de ocupação de posições de poder na Câmara dos Deputados, o que, por sua vez, aumenta a propensão dos deputados de situação a buscar um novo mandato (Leoni, Pereira e Rennó, 2003). Dadas as vantagens competitivas de que dispõem, parlamentares posicionados nos quadrantes 1 e 3 têm menores incentivos para disputar eleições para prefeito relativamente aos

parlamentares oposicionistas. Uma vez que assumir o cargo de prefeito implica abandonar a Câmara, deduz-se daí que essas diferenças resultam em maior probabilidade de os deputados de situação no plano federal disputarem a reeleição.

Parlamentares situados no quadrante 2 (situação estadual/oposição federal) possuem fortes incentivos e oportunidades para buscar uma carreira subnacional, valendo-se do acesso privilegiado ao Executivo estadual. Por outro lado, a busca da reeleição se configuraria como menos vantajosa em relação aos parlamentares situados nos quadrantes 1 e 3, pois teriam menores possibilidades de acesso aos cargos e verbas do governo federal, bem como a posições de poder na Câmara dos Deputados. Vale notar, porém, que a obtenção de cargos subnacionais eletivos e não eletivos não é necessariamente incongruente com o desenvolvimento de carreiras mais longevas na Câmara Federal, ou mesmo com a busca da reeleição, como bem notado por Bourdoukan (2006).

Em particular, disputar eleições para prefeito é uma decisão de baixo custo para o deputado uma vez que a legislação brasileira não exige a desincompatibilização. Em caso de derrota na eleição local, o parlamentar continua tendo a possibilidade de disputar um segundo mandato. Considerando que a disputa de prefeito, especialmente em grandes cidades, garante substancial visibilidade na mídia impressa e eletrônica, permitindo ao deputado divulgar as realizações do seu mandato e suas propostas para um público bem mais amplo do que o seu eleitorado original, *perder* a eleição não necessariamente implica *perda*. Pelo contrário, um bom desempenho na disputa de prefeito pode, em realidade, alavancar as chances do parlamentar na disputa por mais um mandato. No caso dos parlamentares situados no quadrante 2, essa é uma opção bastante atrativa, uma vez que estes se encontram em desvantagem com relação aos deputados governistas no plano federal. Por outro lado, a possibilidade de contar com o apoio do governador do estado na eleição municipal amplia as chances de sucesso dos deputados desse grupo em comparação com aqueles que se encontram na oposição.

Em que pese a possibilidade da eleição municipal servir como trampolim para a obtenção de um novo mandato, a maior disposição desses parlamentares para disputar o cargo de prefeito aumenta necessariamente a probabilidade de abandono da Câmara em caso de vitória. Além disso, a situação de desvantagem relativamente aos parlamentares governistas na esfera federal reduz os benefícios esperados de obter um novo mandato, ao mesmo tempo em que a possibilidade de acesso aos recursos governamentais na esfera estadual aumenta os ganhos esperados da ambição regressiva (*i.e.*, disputar eleições para deputado estadual). Por todos esses fatores, a propensão a buscar a reeleição tende a ser mais baixa para os parlamentares posicionados no quadrante 2, relativamente àqueles filiados a partidos da coalizão governativa nacional.

Deputados oposicionistas em ambas as esferas enfrentam situação de maior vulnerabilidade relativamente a todos os demais parlamentares. Não lhes sendo possível ter acesso aos recursos governamentais nos planos federal e estadual, esses

parlamentares tendem a compensar a sua desvantagem competitiva recorrendo a estratégias de campanha de cunho ideológico e programático. Alternativamente, os deputados oposicionistas podem adotar estratégias localistas, baseadas ou em redes clientelistas e no controle partidário sobre o governo local, ou no apoio de grupos sociais geograficamente concentrados. Esses parlamentares costumam desenvolver bases eleitorais concentradas, em razão dos poucos recursos de que dispõem para expandir territorialmente os seus padrões de votação. Assim, disputar eleições para prefeito seria uma alternativa de grande apelo para os deputados oposicionistas. A disputa pelo cargo de prefeito poderia servir como porta de entrada para uma carreira subnacional, ou como um trampolim para obter a reeleição, naqueles casos em que são incertas as chances de vitória. Em qualquer caso, dada a sua situação de vulnerabilidade, esses parlamentares apresentam as menores probabilidades de concorrer à reeleição em relação a todos os demais grupos.

Com base na discussão acima, apresentamos a primeira hipótese da pesquisa:
H1: A propensão a buscar a reeleição deve ser mais alta entre deputados membros da coalizão de governo na esfera federal, e mais baixa entre aqueles que se encontram na oposição nas duas esferas de governo. Parlamentares de oposição ao governo federal, porém de situação na esfera estadual, encontram-se em posição intermediária no que diz respeito à probabilidade de disputar a reeleição.

Quanto à disputa por cargos mais altos (governador, vice-governador e senador), a decisão de concorrer ou não é afetada não apenas pelas chances de vitória, mas também pela chance de ser escolhido candidato pelo partido, o que torna a análise mais complexa. Na eleição proporcional, a combinação entre alta magnitude de distrito, voto preferencial e legislação permissiva quanto ao número máximo de candidaturas por partido faz com que o processo de seleção de candidaturas para compor as listas partidárias seja relativamente aberto[1]. Somam-se a esses fatores os custos relativamente baixos de mudar de partido, o que facilita enormemente a obtenção de uma legenda para disputar a reeleição. Esse não é o caso de eleições majoritárias em que cada partido só pode concorrer com um candidato (caso da eleição de governador e eleições de senador com renovação de 1/3) ou dois candidatos (eleição de senador com renovação de 2/3). Considerando ainda que as chapas de governador e senador costumam ser construídas de forma casada, com a formação de coligações multipartidárias e distribuição de candidaturas entre os partidos coligados, deduz-se que pré-candidatos ao governo estadual e ao senado precisam passar por uma disputa extremamente acirrada antes de obter o aval do partido ou coligação.

[1] Obviamente, com isso não se quer dizer que não há nenhum controle dos líderes partidários sobre a formação de listas. O ponto é simplesmente que candidatos incumbentes e que já contam com certo capital eleitoral dificilmente terão negada legenda para disputar um novo mandato.

Argumentamos que o posicionamento dos partidos no eixo situação-oposição impacta não apenas as chances de vitória dos deputados, mas também as chances de obter a nomeação do partido para disputar eleições para cargos mais altos. Em especial, parlamentares de situação federal e estadual (quadrante 1) apresentam, *ceteris paribus*, as maiores probabilidades de vitória e as menores probabilidades de vencer a disputa interna do partido pela definição de candidaturas. Isso porque os partidos situacionistas tendem a dispor de um número muito expressivo de candidatos qualificados, a exemplo de governadores em exercício, ministros e secretários estaduais.

De forma totalmente oposta, deputados de oposição nas esferas federal e estadual apresentam as menores probabilidades de vitória e maiores probabilidades de obter o aval do partido para disputar um cargo mais alto. Dada a sua desvantagem no acesso aos recursos controlados pelos Executivos estadual e federal, e a tendência a desenvolver bases eleitorais territorialmente concentradas – o que constitui clara desvantagem em uma disputa majoritária que requer a obtenção de um percentual elevado do total de votos do distrito –, o risco de derrota na disputa por um cargo elevado tende a ser maior para esses parlamentares. Por outro lado, partidos de oposição "pura" contam com um *pool* de candidatos viáveis bem mais restrito relativamente aos partidos de situação na esfera federal e estadual. Não é possível a esses partidos, por exemplo, apostar na candidatura de um ministro ou governador em segundo mandato para a disputa ao Senado. Isso faz com que os deputados federais do partido, especialmente os mais experientes, juntamente com os senadores, ganhem proeminência como potenciais candidatos ao Senado e aos governos estaduais.

Um segundo elemento diz respeito ao valor relativo que os parlamentares atribuem às alternativas de tentar obter um novo mandato na Câmara ou disputar, por exemplo, uma cadeira no Senado. Como já visto, parlamentares posicionados no quadrante 4 tendem a valorizar menos a permanência na Câmara. Isso faz com que eles sejam, presumivelmente, menos avessos ao risco de perder o mandato disputando um cargo mais alto.

Considerando os fatores acima elencados, chegamos à conclusão contraintuitiva de que parlamentares de oposição nas esferas federal e estadual devem apresentar uma maior probabilidade de disputar cargos mais altos relativamente a todos os demais. Quanto aos parlamentares situacionistas que, por suposto, enfrentam maior competição na definição de candidaturas, espera-se que a probabilidade de disputar cargos mais altos seja maior entre aqueles que se encontram no quadrante 1, pressupondo que esses deputados são eleitoralmente mais fortes. Em particular, deputados de situação estadual e federal têm maiores possibilidades de impulsionar uma potencial candidatura a governador ou senador ocupando cargos no alto escalão federal ou estadual. Quanto aos demais parlamentares, não se espera encontrar diferenças significativas entre os quadrantes 2 e 3, tudo o mais mantido constante.

Podemos então apresentar nossa segunda e última hipótese:
H2: Deputados de oposição aos governos federal e estadual apresentam maior probabilidade de concorrer a cargos mais altos relativamente a todos os demais parlamentares. Dentro do grupo de parlamentares governistas, a propensão a concorrer a cargos mais altos deve ser maior entre aqueles que integram o grupo governista nas esferas estadual e federal.

Coalizões governamentais multinível e escolhas de carreira dos deputados federais

A pesquisa coletou dados relativos às escolhas de carreira pós-eleição dos parlamentares das bancadas dos estados da Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo eleitos para as legislaturas 1999-2003 e 2003-2007. Obtivemos informações sobre candidaturas nos anos de 2002 e 2006, e de 2004 e 2008 utilizando a base de candidaturas do repertório de dados eleitorais do TSE. Complementamos a base recorrendo a informações disponíveis no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC/FGV[2].

Para classificação dos partidos no eixo situação/oposição, nós nos baseamos em informações relativas às coalizões governativas e eleitorais nas esferas nacional e estadual. Inicialmente, estabeleceu-se como critério para inserir os partidos no eixo situação a ocupação de cargos de alto escalão por mais de 50% do período do mandato do presidente ou governador. Esse critério mostrou-se deficiente em alguns casos devido à falta de informações confiáveis sobre a duração das coalizões, mas também porque os partidos membros da coalizão do governador na Assembleia Legislativa não obtiveram secretarias (embora tivessem obtido o direito de realizar nomeações para postos de segundo escalão). Considerando ainda que em alguns estados formaram-se gabinetes pequenos e pouco proporcionais, que excluíam partidos de porte médio das secretarias (caso da Bahia, no período 1999-2003), adotar apenas a participação no gabinete como critério de corte implicaria o risco de inflar o número de partidos classificados como oposição, especialmente em comparação com os padrões observados no plano nacional.

Diante dessas dificuldades, definimos como critério alternativo o apoio consistente do partido ao Executivo durante todo o mandato, supondo-se que os partidos mais fiéis ao governo deveriam ser privilegiados na distribuição de cargos de primeiro ou de segundo escalão. Por outro lado, considerou-se também como "situação" o partido que, apesar de não ter participado da coalizão governativa durante todo ou mais de 50% do mandato, obteve cargos de alto escalão no biênio pré-eleitoral, firmando aliança com o partido governista na eleição seguinte. Nesse caso, adotamos o pressuposto de que

[2] Também obtivemos junto às bases do TSE informações sobre a votação dos deputados (votação percentual total) e concentração municipal de votos (percentual da votação obtida nos cinco municípios de maior votação absoluta).

estes se beneficiariam da aceleração dos gastos públicos no período pré-eleitoral e da aliança firmada com o partido governista, em que pese o curto tempo de participação efetiva na coalizão de governo.

Classificamos como oposição os partidos que não ocuparam nenhum cargo de alto escalão ao longo do mandato do governador/presidente ou ocuparam cargos durante menos de 50% do mandato (sempre considerando o primeiro biênio do mandato para esse cômputo) e, além disso, não firmaram aliança eleitoral com o partido governista na eleição seguinte. A oposição consistente à coalizão governista no Legislativo também foi usada como indicador complementar de oposicionismo. Aqui, adotamos raciocínio análogo ao aplicado aos partidos governistas: os partidos que deixaram a coalizão governista muito antes da eleição seguinte e não firmaram aliança com o governo para a mesma eleição abriram mão de qualquer benefício advindo da participação no governo.

Recorremos a diversas fontes para classificar os partidos como oposição ou situação nos planos estadual e federal. Para as coalizões federais, recorremos às informações presentes em Amorim Neto (2011). Para as coalizões estaduais em São Paulo, utilizamos a tese de doutorado de Massonetto (2014). Os trabalhos de Nunes (2009, 2011) serviram de fonte principal para os casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Para os casos da Bahia e Rio Grande do Norte, realizamos pesquisa em jornais e fontes locais de repertórios biográficos para obter informações da filiação partidária dos secretários estaduais. Todos aqueles casos em que não foi possível classificar o partido de forma clara nos eixos situação/oposição, tanto na esfera federal como estadual, foram colocados em uma categoria residual de "não classificados", totalizando 7 de 402 casos no banco de dados.

A Tabela 1 mostra a distribuição dos casos segundo o posicionamento do partido ante os governos estadual e federal. Os deputados governistas no plano federal (quadrante 1 e 3) representam a maioria dos casos (68,66% do total):

Tabela 1
Posicionamento dos partidos ante os governos estadual e federal (bancadas de SP, MG, RS, RN e BA), legislaturas 1999-2003 e 2003-2007 (%)

Posicionamento	N	%
Sit. fed./Est	144	35.82
Sit. est./Op. fed.	65	16.17
Sit. fed./Op. est.	132	32.84
Op. fed./est.	54	13.43
Não classificados	7	1.74
Total	402	100.00

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE e em Amorim Neto (2011), Massonetto (2014) e Nunes (2009, 2011).

A Tabela 2 mostra a distribuição das opções de carreira dos deputados ao final de cada legislatura. Concorrer a um novo mandato de deputado federal é a opção mais comum, somando 76% (N = 306) dos casos. Cerca de 7% (N = 28) dos deputados na nossa amostra decidiram não concorrer a um cargo mais alto e o mesmo percentual decidiu concorrer:

Tabela 2
Trajetórias pós-legislatura dos deputados federais (bancadas de SP, MG, RS, RN e BA), legislaturas 1999-2003 e 2003-2007 (%)

	N	%
Não concorreu	28	6.97
Deputado estadual	9	2.24
Cargo não eletivo	11	2.74
Reeleição	306	76.12
Cargo mais alto	28	6.97
Aposentou-se/Faleceu	20	4.98
Total	402	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE e do CPDOC-FGV.

É importante notar que dentro da categoria "não concorreu" encontram-se parlamentares que abandonaram a Câmara após disputar e vencer eleições de prefeito no meio do mandato. Do total de 28 casos, 25 (85%) se referem a parlamentares que assumiram o cargo de prefeito. Assumir cargo não eletivo (secretaria estadual, ministério, tribunais de contas etc.) ou disputar eleições para deputado estadual foram as opções de carreira menos frequentes no período. A categoria cargo não eletivo inclui apenas os casos em que o parlamentar trocou a Câmara dos Deputados por uma posição no Poder Executivo ou por um posto no TCU ou TCEs. Não estão contemplados nessa contagem, portanto, os casos em que o deputado se licenciou para assumir um cargo executivo, mas retomou o mandato ao final da legislatura para concorrer à reeleição. Excluindo-se da amostra os casos de aposentadoria e falecimento, o percentual de deputados que concorreram a prefeito durante as duas legislaturas analisadas é de 16% (N = 64). Desse total, 25 foram vitoriosos e assumiram o Executivo municipal no meio do mandato. Na Tabela 3, apresentamos as escolhas de carreira ao final do mandato agrupadas segundo o posicionamento no eixo situação-oposição. Mais uma vez, excluímos da análise os casos de deputados que faleceram ou abandonaram a carreira política no período. Como se vê na Tabela 3, o percentual de deputados que buscaram a reeleição no período é mais alto para os quadrantes 1 e 3. Não há diferenças expressivas entre os quadrantes 2 e 4. A tabela sugere, portanto, uma divisão entre os deputados integrantes das coalizões governativas nacionais (quadrantes 1 e 3) e os parlamentares

de oposição ao governo federal (quadrantes 2 e 4) no que concerne à propensão a concorrer a um segundo mandato.

Tabela 3
Trajetórias pós-legislatura dos deputados federais (bancadas de SP, MG, RS, RN e BA) segundo participação nas coalizões governativas nacional e estadual, legislaturas 1999-2003 e 2003-2007 (%)

	Sit. fed./est		Sit. est./ Op. fed.		Sit. fed/Op. est.		Op. fed./est.	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Não concorreu	11	8.0	8	13.1	4	3.2	5	9.6
Deputado estadual	3	2.2	2	3.3	3	2.4	0	0.0
Cargo não eletivo	5	3.6	1	1.6	4	3.2	1	1.9
Reeleição	109	79.6	45	73.8	109	86.5	39	75.0
Cargo mais alto	9	6.6	5	8.2	6	4.8	7	13.5

Fonte: Elaboração própria com base em Amorim Neto (2011), Massonetto (2014) e Nunes (2009, 2011) e em dados do TSE e CPDOC-FGV.

A busca por cargos mais altos foi mais frequente, no período analisado, entre os parlamentares posicionados no quadrante 4 (oposição federal e estadual). Cerca de 13% dentre esses últimos decidiram concorrer a um cargo mais elevado, contra apenas 4,8% dos deputados de situação federal e oposição ao governo estadual. Em resumo, as tabelas apresentam evidências preliminares e parciais em favor das hipóteses 1 e 2: deputados de oposição em ambas as esferas de governo devem concorrer com menos frequência à reeleição, relativamente aos parlamentares governistas na esfera federal; em compensação, esses deputados concorrem com mais frequência a cargos mais altos.
Para avaliar de forma mais rigorosa o impacto das coalizões governativas nacional e estadual sobre as estratégias de carreira dos parlamentares, controlando por outras fontes de variação, recorremos a um modelo logístico multinomial. Esse tipo de modelo estatístico permite trabalhar com variáveis qualitativas dependentes com mais de uma categoria. Assim, recorremos a essa especificação para diferenciar entre os determinantes das decisões de concorrer à reeleição, concorrer a um cargo mais alto, não concorrer e concorrer a outros cargos eletivos.

Antes de rodar os modelos, optamos por excluir todos os casos de aposentadoria da vida política, bem como de falecimento ao longo do mandato. Entendemos que a escolha entre concorrer ou não concorrer a determinados cargos é qualitativamente distinta da decisão de continuar ou interromper a carreira política, o que justifica a exclusão dos casos de aposentadoria. Também optamos por excluir os casos de ocupação de cargos não eletivos no período. A principal razão para isso é de caráter metodológico. O pequeno número de casos nessa categoria (N = 11) não permitiu obter estimativas

consistentes para os coeficientes no modelo multinomial. Por outro lado, somar essas observações aos casos em que o deputado não concorreu nem à reeleição, nem a cargo mais alto (modelos multinomiais), criando uma categoria única, também não seria adequado. Especialmente porque os ocupantes de cargos não eletivos possuem características que destoam muito, tanto do deputado mediano da nossa amostra quanto das categorias de base dos modelos logístico e multinomial[3]. Assim, incluir esses casos para fins de estimação dos modelos poderia enviesar os resultados devido à influência de um pequeno número de *outliers.*

A variável dependente que utilizamos possui três categorias: 2 – concorreu a cargo mais alto; 1 – concorreu à reeleição; 0 – não concorreu / concorreu a deputado estadual. A categoria de base merece uma explicação adicional no que concerne aos casos em que o deputado concorreu a deputado estadual. Infelizmente, dado o pequeno número de observações referente aos casos de ambição regressiva (N = 9), não foi possível incluí-los no modelo como uma categoria adicional da variável dependente. Por outro lado, partindo do suposto de que tanto os deputados que decidiram retornar aos seus estados de origem disputando uma vaga de deputado estadual quanto aqueles que não concorreram a nenhum cargo eletivo no final do mandato – categoria esta que inclui os deputados que disputaram eleições para prefeito – partilham de características semelhantes, parece razoável agrupá-los em uma única categoria.

O modelo foi estimado estabelecendo "concorrer à reeleição" como categoria de referência. A regressão multinomial retornou então duas equações, sendo os coeficientes da primeira indicativos da chance de não concorrer/concorrer a deputado estadual em relação à chance de concorrer à reeleição, enquanto a segunda apresenta estimativas da chance relativa de concorrer a cargo mais alto x concorrer à reeleição.

Inserimos no modelo *dummies* para os quadrantes 1, 2 e 3, de modo que a categoria de base são os deputados filiados a partidos de oposição federal e estadual. Essa opção se justifica considerando a nossa hipótese que supõe a existência de diferenças significativas entre o quadrante 4 e o quadrante 1, no que diz respeito à maior propensão a concorrer a cargos mais altos do primeiro grupo. Conforme a hipótese 1, esperamos que o fato de integrar a base do governo federal (quadrantes 1 e 3) tenha impactos positivos sobre a probabilidade de concorrer à reeleição. Estar na oposição aos governos federal e estadual deve ter impacto forte e negativo sobre a propensão a concorrer à reeleição.

Deduzimos a partir das nossas hipóteses que esses efeitos são condicionados pela experiência legislativa do parlamentar. Como *proxy* de experiência utilizamos o número de mandatos consecutivos obtidos pelo parlamentar no período anterior à atual legislatura (mandato). O valor 0 (zero) indica que o parlamentar estava exercendo o seu primeiro mandato no momento da eleição.

[3] Esses deputados são muito mais experientes e possuem maior capital eleitoral, medido em termos da sua votação prévia, do que a média.

Adotamos o pressuposto de que essa variável impacta positivamente a probabilidade de concorrer a cargo mais alto, relativamente à probabilidade de concorrer à reeleição. Deputados mais experientes tendem a ocupar posições de liderança ou de destaque nos seus partidos, o que por sua vez aumenta as suas chances na disputa interna pela definição das chapas de governador ou senador. Porém esses efeitos são modificados ou reforçados a depender do posicionamento dos partidos no eixo situação-oposição. Organizações partidárias de situação nas esferas federal e estadual contam com um grande número de pré-candidatos qualificados para compor as chapas majoritárias. Uma vez que os deputados posicionados no quadrante 1 enfrentam competição muito mais acirrada para integrar as chapas de governador ou senador, especialmente em relação aos oposicionistas (quadrante 4), o efeito da experiência legislativa (hipoteticamente positivo) sobre a probabilidade de concorrer a um cargo mais alto deve ser mais fraco para o quadrante 1 comparativamente ao quadrante 4.

Também esperamos encontrar um efeito interativo com respeito a probabilidade de concorrer à reeleição *versus* a probabilidade de não concorrer ou concorrer a deputado estadual. Isso porque as escolhas entre concorrer a um novo mandato e concorrer a um cargo mais alto são mutuamente excludentes. Além disso, adotamos o pressuposto de que os parlamentares posicionados no quadrante 4 valorizam menos a carreira legislativa. Em outras palavras, o efeito positivo do número de mandatos sobre a propensão a concorrer a cargos mais altos que esperamos observar no caso dos deputados de oposição nas esferas estadual e federal deve ter como correlato um efeito negativo sobre a propensão a concorrer à reeleição. A probabilidade de concorrer à reeleição entre os deputados oposicionistas deve ser decrescente em função da experiência legislativa. Para os parlamentares posicionados no quadrante 1, esperamos que a experiência legislativa tenha efeito fracamente positivo ou nulo sobre a probabilidade de concorrer à reeleição.

Há uma razão teórica, de caráter mais geral, que embasa essa última suposição. No caso norte-americano, a senioridade apresenta-se estreitamente associada à chamada "vantagem do incumbente" (*incumbency advantage*), uma vez que a experiência legislativa é requisito para a ocupação de postos nas comissões (Fiorina, 1977; Mayhew, 2005; Jacobson, 2009). O mesmo não pode ser suposto para o Brasil, não apenas por conta da baixa institucionalização do sistema de comissões, mas também por conta da estrutura complexa e não hierárquica da estrutura de oportunidades políticas. Assim, mesmo para os parlamentares situacionistas que, presumivelmente, contam com vantagens competitivas na disputa por um novo mandato, não há boas razões teóricas para supor que haja um efeito positivo e constante da senioridade sobre a probabilidade de concorrer à reeleição.

Os modelos multinomiais incluem ainda uma série de variáveis de controle. Efeitos do contexto estadual foram controlados por variáveis *dummies* para cada um dos estados (base = São Paulo). Incluímos também uma *dummy* que assume valor 1 para os

deputados que concorreram a prefeito no meio do mandato porém não foram vitoriosos (prefneleito). A nossa expectativa teórica é de que concorrer a prefeito garante ao parlamentar maior visibilidade na mídia, assegurando-lhe ainda a possibilidade de alcançar público mais amplo que seu eleitorado original. Em razão desses fatores, essa variável deveria ter impacto positivo sobre a probabilidade de concorrer à reeleição. A hipótese alternativa seria que esses parlamentares são mais fracos eleitoralmente, tendo, portanto, menor probabilidade de concorrer a um segundo mandato relativamente àqueles que não concorreram a prefeito.

Como medida de segurança eleitoral, calculamos a razão entre a votação absoluta na eleição anterior e o quociente eleitoral do distrito (quociente). Valores iguais ou superiores a 1 indicam que o deputado se elegeu com votos próprios, enquanto valores inferiores a 1 indicam que este se valeu da transferência de votos intralista para obter uma cadeira. A nossa expectativa teórica é de que deputados com escores mais elevados, e que, portanto, gozam de maior segurança eleitoral, devem apresentar maior probabilidade de obter sucesso na busca pela reeleição ou por um cargo mais alto.

Uma segunda medida, mais indireta, de segurança eleitoral é a concentração municipal dos votos do deputado na eleição anterior. Segundo Ames (2001), parlamentares com votação concentrada em poucos municípios são, via de regra, mais vulneráveis eleitoralmente comparativamente àqueles de votação fragmentada. A variável *concentração* indica a contribuição dos cinco municípios de maior votação absoluta à votação total do deputado, em percentual. É de se esperar ainda que votações concentradas estejam associadas a vínculos mais fortes com o eleitorado do município ou municípios de maior votação. A nossa expectativa com respeito à medida de concentração eleitoral, portanto, é de que esta tenha impacto negativo sobre a probabilidade de concorrer à reeleição e de concorrer a um cargo mais alto.

Como último controle, incluímos uma *dummy* que indica a ideologia do deputado, tendo aqueles filiados a partidos de esquerda recebido valor 1 e os demais, valor 0. A razão para incluir esse controle diz respeito à associação entre a nossa *dummy* para o quadrante 4 (oposição federal e estadual) e a ideologia de esquerda. Dentre os parlamentares de oposição aos governos federal e estadual, 65% eram filiados a partidos de esquerda; esse percentual cai para cerca de 40% nos quadrantes 2 e 3, e 11% no quadrante 1 (situação federal e estadual). Dada a associação entre oposicionismo e esquerdismo, é possível que os efeitos hipotéticos atribuídos às coalizões de governo nas esferas federal e estadual sejam, em parte, efeito de diferenças nos padrões de carreira observados nas organizações de esquerda e de centro e direita.

De fato, Bourdoukan (2006) observou em sua pesquisa uma maior propensão dos parlamentares de esquerda em disputar eleições para prefeito, independentemente da sua participação ou não no gabinete presidencial. Essa característica pode ser um efeito cumulativo do longo período de tempo em que os partidos de esquerda estiveram na oposição ao governo federal (e, em muitos casos, também na oposição ao governo

estadual) no recente período democrático. Isto é, uma vez que as estratégias de recrutamento desses partidos se desenvolveram majoritariamente em contexto de menor acesso aos recursos governamentais, é de se esperar que os seus candidatos tenham, também, perfil adaptado a essas circunstâncias, sendo mais propensos a mobilizar recursos locais para alavancar as suas carreiras. Com base nesses pontos, adotamos o suposto de que a ideologia de esquerda afeta negativamente a chance de concorrer à reeleição em comparação com a chance de não concorrer ou concorrer a deputado estadual.

Na Tabela 4 apresentamos os resultados do modelo multinomial. Para facilitar a leitura das tabelas, não apresentamos aqui o modelo-base, sem interações:

Tabela 4
Modelo multinomial para os determinantes de escolha de carreira pós-legislatura dos deputados federais, bancadas de SP, MG, RS, RN e BA, legislaturas 1999-2003 e 2003-2007

Categoria	Variáveis	Modelo 2	
		B	Erro
Não concorreu/ deputado estadual x Reeleição	Constante	***-4.74	1.14
	prefneleito	*-2.07	1.07
	esquerda	-0.51	0.45
	quociente	0.41	0.71
	mandato	0.19	0.51
	concentração	***0.04	0.01
	quadrante 1	0.88	0.72
	quadrante 2	0.77	0.76
	quadrante 3	-0.73	0.78
	quad 1 x mandato	*-1.14	0.67
	quad 2 x mandato	0.02	0.58
	quad 3 x mandato	0.14	0.55
Cargo mais alto x Reeleição	Constante	***-4.85	1.33
	prefneleito	0.58	0.73
	esquerda	0.11	0.59
	quociente	***2.24	0.69
	mandato	***1.00	0.35
	concentração	0.00	0.01
	quadrante 1	0.03	0.92
	quadrante 2	-1.69	1.31
	quadrante 3	-1.33	1.01
	quad 1 x mandato	**-0.79	0.41
	quad 2 x mandato	0.19	0.53
	quad 3 x mandato	-0.43	0.41
Total de observações	369		
Pseudo-R^2	0.187		
Qui-quadrado	88.51, $p < 0.05$		

Fonte: Elaboração própria com base em Amorim Neto (2011), Massonetto (2014) e Nunes (2009, 2011) e em dados do TSE e CPDOC-FGV.

A primeira equação traz os coeficientes indicativos da chance relativa de não concorrer/concorrer a deputado estadual x concorrer à reeleição. O segundo bloco de coeficientes indica a chance relativa de concorrer a um cargo mais alto x concorrer à reeleição. É importante notar que, em ambas as equações, o sinal negativo indica que a variável impacta positivamente a categoria-base, que é concorrer à reeleição. Assim, na primeira equação, o sinal negativo para a *dummy* que indica se o parlamentar concorreu e foi derrotado na eleição para prefeito (*prefneleito*) significa que essa variável aumenta a probabilidade de concorrer à reeleição, em relação à probabilidade de não concorrer/concorrer a deputado estadual.

A variável concentração tem efeito positivo sobre a probabilidade de não concorrer/concorrer a deputado estadual relativamente à probabilidade de concorrer à reeleição, também conforme previsto. A medida de competitividade eleitoral (quociente) tem efeito positivo sobre a probabilidade de concorrer a cargo mais alto (equação 2), porém não parece haver efeito relevante sobre a probabilidade de concorrer à reeleição x não concorrer/concorrer a deputado estadual. A ideologia partidária (*dummy* esquerda) não apresentou resultados relevantes.

As interações entre quadrante 1 e mandato são significativas nas duas equações. Uma vez que os modelos incluem também interações entre os quadrantes 2 e 3 e o número de mandatos, os efeitos principais dessa última variável são os previstos para a categoria de referência, ou seja, o quadrante 4. Conforme previsto, o número de mandatos aumenta a probabilidade de concorrer a um cargo mais alto para os parlamentares oposicionistas (coeficiente estimado para mandato, equação 2).

Para determinar com mais clareza os efeitos condicionais da experiência legislativa sobre a probabilidade de concorrer à reeleição e concorrer a cargos mais altos, realizamos uma série de simulações e obtivemos as probabilidades para diferentes níveis de experiência e posicionamento no eixo situação-oposição. A Tabela 5 mostra as probabilidades de concorrer à reeleição estimadas por quadrante e número de mandatos. Simulamos apenas os valores relativos ao intervalo compreendido entre 0 e 5 mandatos, uma vez que 96,5% dos casos se encontram compreendidos nesse intervalo. As probabilidades em negrito são as estimadas para o deputado mediano da amostra:

Tabela 5
Probabilidades de concorrer à reeleição estimadas por quadrante e número de mandatos (bancadas de SP, MG, RS, RN e BA), legislaturas 1999-2003 e 2003-2007

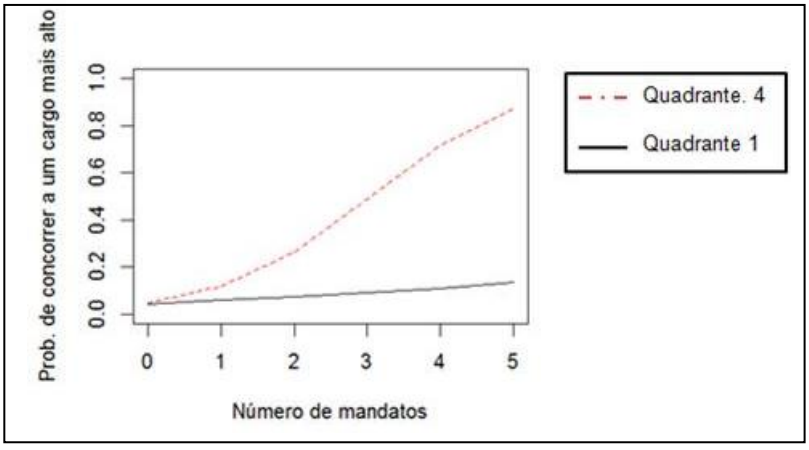
Número de mandatos	Probabilidade de concorrer à reeleição			
	Quad. 1	Quad. 2	Quad. 3	Quad. 4
0	0.81	0.85	0.95	0.89
1	**0.88**	**0.81**	**0.93**	**0.81**
2	0.90	0.74	0.90	0.66
3	0.90	0.61	0.85	0.45
4	0.88	0.40	0.79	0.25
5	0.86	0.19	0.70	0.11

Fonte: Tabela 4.

Conforme previsto, a experiência legislativa tem efeito negativo sobre a probabilidade de concorrer à reeleição entre os parlamentares posicionados no quadrante 4. Para os deputados governistas na esfera federal, não é possível identificar um efeito claro: o aumento da experiência gera incrementos na probabilidade de concorrer para deputados com até três mandatos, e decréscimos a partir desse pico. A rigor, o efeito da variável *mandato* sobre a probabilidade de concorrer à reeleição é estatisticamente nulo para deputados posicionados no quadrante 1. Para o quadrante 3, o efeito é negativo porém bastante fraco comparativamente aos quadrantes de oposição. Para o quadrante 2, o número de mandatos também se associa negativamente à probabilidade de concorrer à reeleição, embora os efeitos sejam menos expressivos do que aqueles estimados para o quadrante 4. Supondo que tudo o mais seja mantido na média, a previsão do modelo é de que um deputado com quatro mandatos situado no quadrante 1 tem 88% de chance de concorrer à reeleição; essa probabilidade cai para apenas 25% para um deputado de características similares posicionado no quadrante 4.

A Figura 1 apresenta as curvas de probabilidade (concorrer a cargo mais alto) para os quadrantes 1 e 4, segundo o número de mandatos:

Figura 1
Probabilidade de concorrer a cargo mais alto em função do número de mandatos, quadrante 4 x quadrante 1



Fonte: Tabela 4.

As previsões são praticamente idênticas para deputados sem mandato prévio na Câmara dos Deputados, porém as diferenças se ampliam exponencialmente com o aumento do número de mandatos, de modo que a probabilidade prevista para o quadrante 4, supondo um total de cinco mandatos, é quase sete vezes maior que a mesma estimativa para o quadrante 1 (0.87/0.13). Esses resultados devem ser analisados com certa cautela, porém, porque o número de deputados com mais de três mandatos é pequeno com relação ao total da amostra (N = 30), sendo que o número de legislaturas completadas para dois terços desses casos (N = 20) é igual a 4. Dentro do grupo de parlamentares de oposição nas esferas federal e estadual, apenas quatro deputados completaram mais de três mandatos da Câmara dos Deputados. Note-se ainda que o número de deputados que concorreram a cargos mais altos também é reduzido (N = 28), o que implica dizer que as curvas de probabilidade se baseiam em parte em previsões para casos hipotéticos e não efetivamente observados. Feita essa ressalva, cumpre notar que os resultados não podem ser atribuídos à influência de um pequeno número de casos extremos: rodamos novamente o modelo excluindo todos as observações com mais de quatro mandatos e obtivemos resultados bastante similares aos apresentados acima.

Resta determinar a magnitude das diferenças observadas e se estas são estatisticamente significativas. Na Tabela 6 apresentamos uma simulação das diferenças entre as probabilidades estimadas (concorrer à reeleição/concorrer a um cargo mais alto) para os quadrantes 2 e 4 e o quadrante 1 (categoria de referência), para deputados com um, três e cinco mandatos. Não apresentamos as diferenças entre os quadrantes 3 e 1 porque estas não apresentaram significância estatística em nenhuma das simulações:

Tabela 6
Diferença entre as probabilidades estimadas para concorrer a cargo mais alto/reeleição, segundo o posicionamento dos partidos no eixo situação-oposição (quadrantes 2 e 4 x quadrante 1)

N. de mandatos	Prob. reeleição		Prob. cargo mais alto	
	Quad. 2	Quad. 4	Quad. 2	Quad. 4
1	-0.04	-0.06	-0.02	0.06
3	***-0.31	**-0.46	0.12	**0.35
5	***-0.58	**-0.69	**0.44	**0.59

Fonte: Tabela 4.

Em acordo às nossas hipóteses, as diferenças entre os quadrantes 4 e 1, tanto para as probabilidades estimadas de concorrer à reeleição quanto para as probabilidades de concorrer a um cargo mais alto, são maiores que as previstas para o quadrante 2 (valores em negrito). No que diz respeito à probabilidade concorrer a um cargo mais elevado, só há diferenças estatisticamente significativas entre os quadrantes 2 e 1 para deputados com cinco mandatos completos, sendo a passagem do quadrante 1 para o quadrante 2 associada a um incremento de 44% na probabilidade de concorrer. Um achado interessante é a ausência de diferenças relevantes na probabilidade de concorrer à reeleição entre os deputados medianos da amostra, com apenas um mandato completo. Isso quer dizer que a busca da reeleição somente é um objetivo comum, independentemente do posicionamento dos partidos no eixo situação-oposição, para os deputados com pouca experiência legislativa.

De modo geral, os resultados do modelo multinomial logístico corroboram as hipóteses 1 e 2 da pesquisa. Deputados situacionistas na esfera federal apresentam probabilidades mais altas de buscar a reeleição relativamente aos deputados de oposição, e essas diferenças se associam ao grau de experiência legislativa. As menores probabilidades de buscar a reeleição, também em acordo à hipótese 1, são aquelas estimadas para os deputados de oposição nas esferas federal e estadual. Por fim, a hipótese 2 foi parcialmente confirmada: a probabilidade de concorrer a um cargo mais alto é muito maior para deputados situados no quadrante 4 do que para aqueles posicionados na situação em relação aos governos federal e estadual, especialmente para aqueles com mais experiência.

Por outro lado, não encontramos evidências em favor da segunda parte da hipótese, qual seja, que os parlamentares de situação federal e estadual deveriam apresentar maior propensão a concorrer a cargos mais altos que os parlamentares nos demais quadrantes situacionistas (2 e 3). Em realidade, para níveis mais elevados de experiência política, deputados situados no quadrante 2 apresentam maior propensão a concorrer a cargos mais altos.

Conclusões

O que determina as escolhas de carreira dos deputados federais após o término do mandato? A análise sobre as possibilidades de carreira de todos os deputados federais eleitos nos estados da Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo para as legislaturas 1999-2003 e 2003-2007 trouxe elementos adicionais para compreender como o Poder Executivo, como instituição dotada de centralidade no presidencialismo brasileiro, condiciona as oportunidades de carreira dos deputados federais. As evidências mostram que deputados situacionistas na esfera federal apresentam probabilidades mais altas de buscar a reeleição relativamente aos deputados de oposição, e essas diferenças se ampliam com o aumento da experiência legislativa. As menores probabilidades de buscar a reeleição são aquelas estimadas para os deputados de oposição nas esferas federal e estadual. As evidências confirmam, também, que a probabilidade de concorrer a um cargo mais alto é muito mais elevada para deputados de oposição "pura" do que para aqueles posicionados na situação em relação aos governos federal e estadual. Demonstram ainda que essas diferenças são função da experiência legislativa, o que indica que candidatos oposicionistas com maior número de mandatos cumpridos têm chances muito expressivas de ser cotados como pré-candidatos a senador ou governador e assumir efetivamente as candidaturas.

De modo geral, os achados deste artigo apontam para a importância do Poder Executivo nas arenas eleitoral e decisória do presidencialismo brasileiro. Ao desvendar a conexão entre a clivagem situação-oposição nos planos federal e estadual e as oportunidades de carreira dos deputados federais, a pesquisa contrasta o padrão de carreira unilinear, o qual supõe uma hierarquia de posições indo dos postos locais e regionais para os postos nacionais, ao padrão integrado, em que se observa grande rotação entre postos nacionais e subnacionais e muitas posições em diferentes níveis de governo. Em sistemas federativos nos quais há um grande número de postos abertos à competição política nos vários níveis de governo, não há uma hierarquia geral de oportunidades políticas (Borchert, 2009, 2011; Stolz, 2003).

De fato, dentro do grupo de parlamentares de oposição ao governo federal, a busca da reeleição só parece ser um objetivo prioritário para os deputados com pouca experiência legislativa, em primeiro ou segundo mandato. À medida que se amplia a experiência legislativa, buscar um novo mandato torna-se uma ambição cada vez menos relevante.

Uma possível interpretação para esses resultados é que, para deputados oposicionistas e, especialmente, para aqueles na oposição nas esferas federal e estadual, a carreira legislativa serve basicamente como um trampolim para buscar outros cargos eletivos, sejam cargos mais altos, ou mesmo o Executivo local, hipótese esta a ser verificada em futuros trabalhos. O mesmo não parece ser verdade para os deputados governistas e, em especial, para aqueles situados no quadrante 1, para os quais a busca

da reeleição se mantém como objetivo relevante independentemente da experiência legislativa. Assim, a interpretação de Samuels (2011) sobre a estrutura das carreiras políticas no Brasil, ao invés de se constituir em padrão generalizado, se aplicaria – e mesmo assim, com nuances e variações importantes, em função da composição das coalizões estaduais – apenas aos parlamentares que se encontram excluídos do acesso aos recursos governamentais na esfera federal.

André Borges – Departamento de Ciência Política, Instituto de Ciência Política (Ipol), Universidade de Brasília. E-mail: <andrebc@unb.br>.

Alvino Oliveira Sanches Filho – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia. E-mail: <sanchesfil@ufba.br>

Referências bibliográficas

ALMEIDA, M. H. T. "Recentralizando a federação?". *Revista de Sociologia e Política.* Curitiba, vol. 24, p. 29-40, jun. 2005.

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

AMES, B.; BAKER, A.; RENNÓ, L. The quality of elections in Brazil: policy, performance, pageantry or pork? In: KINGSTONE, P.; POWER, T. J. (eds.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

AMORIM NETO, O. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J.; POWER, T. (orgs.). *Instituições representativas no Brasil:* balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ARRETCHE, M. "The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period". *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, p. 40-73, 2007.

BORCHERT, J. "Ambition and opportunity in federal systems: the political sociology of political career patterns in Brazil, Germany, and the United States". *Anais da APSA*, Toronto, 2009.

_____. "Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems". *Regional and Federal Studies*, vol. 21, n° 2, p. 117-140, 2011.

BORGES, A. "Eleições presidenciais, federalismo e política social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, n° 81, p. 117-136, 2013.

BOURDOUKAN, A. Y. "Trajetórias de carreira e arenas políticas". *Anais do V Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Belo Horizonte, 2006.

FENWICK, T. B. "Avoiding governors: the success of Bolsa Família". *Latin American Research Review,* vol. 44, n° 1, p. 102-131, 2009.

FIORINA, M. P. "The case of the vanishing marginals: the bureaucracy did it". *American Political Science Review*, vol. 71, n° 1, p. 177-181, 1977.

INÁCIO, M. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, T; ZUCCO, C. (eds.). *O Congresso por ele mesmo:* autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

JACOBSON, G. *The politics of congressional elections*. New York: Person/Longman, 2009.

LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÒ, L. "Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara dos Deputados no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 9, n° 1, p. 44-67, 2003.

MASSONETTO, A. P. "Presidencialismo estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MAYHEW, David R. *Congress:* the electoral connection. 2ª ed. New Haven: Yale University Press, 2005.

MESQUITA, L. "Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

NUNES, F. "Governos de coalizão e resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, 1999-2006". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____. "Coalizões legislativas estaduais: uma análise comparativa dos governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006". *Revista Teoria & Sociedade*, vol. 1, n° 1, p. 40-78, 2011.

PEGURIER, F. "Political careers and the chamber of deputies in Brazil". *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*; vol. 1, n° 2, p. 39-57, 2011.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados,* vol. 44, n° 2, 2001.

_____. "O que é que o reeleito tem? O retorno. Esboço de uma teoria da reeleição no Brasil". *Revista de Economia Política*, vol. 27, n° 4, p. 664-683, 2007.

SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____. "Ambición política, reclutamento de candidatos y política legislativa en Brasil". *POSTdata*, vol. 16, n° 2, 2011.

SANTOS, F. G; PEGURIER, F. J. "Political careers in Brazil: long-term trends and cross-sectional variation". *Regional and Federal Studies,* vol. 21, n° 2, p. 165-183, 2011.

SCHLESINGER, J. *Ambition and politics*. Chicago: Rand McNally, 1966.

SHEFTER, M. *Political parties and the state the American historical experience.* Princeton: Princeton University Press, 1994.

STOLZ, K. "Moving up, moving down: political careers across territorial levels". *European Journal of Political Research*, vol. 42, p. 223–248, 2003.

Resumo

Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais

Este artigo procura entender o impacto do federalismo robusto e da preponderância do Poder Executivo sobre a sobrevivência política dos deputados federais. Especificamente, analisa o impacto das coalizões de governo formadas nas esferas federal e estadual sobre as *escolhas* de carreiras políticas dos deputados. O artigo testou duas hipóteses: membros da coalizão governativa na esfera federal apresentam a maior probabilidade de concorrer à reeleição, enquanto os deputados na oposição aos governos federal e estadual são aqueles que apresentam menor probabilidade de disputar um novo mandato; deputados de oposição nas duas esferas de governo têm a maior propensão a concorrer a cargos mais elevados, como governador e senador. Nossa análise se baseia em um banco de dados com informações relativas às *escolhas* de carreira pós-eleição dos parlamentares dos estados da Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo, eleitos para as legislaturas 1999-2003 e 2003-2007. A análise empírica confirma que os deputados membros da coalizão governativa nacional apresentam probabilidades mais altas de buscar a reeleição, e mais baixas de disputar cargos eletivos mais elevados, relativamente aos deputados de oposição. Além disso, essas diferenças se ampliam com o aumento da experiência legislativa. Concluímos que os benefícios de permanecer na Câmara dos Deputados são menores para deputados de oposição, o que possivelmente leva a padrões de carreira mais descontínuos. Entretanto, uma vez que enfrentam uma estrutura de incentivos completamente distinta, os deputados com acesso privilegiado aos recursos governamentais têm a reeleição como estratégia dominante.

Palavras-chave: federalismo; Poder Executivo; deputados federais, carreiras políticas

Abstract

Federalism, governmental coalitions and career choices of deputies federal

The article seeks to further an understanding of the impact of robust federalism and strong Executives on federal deputies' political survival. Specifically, the article looks at the effect of government coalitions formed at the national and state levels on incumbent deputies' career choices. It tests two hypotheses: members of the governing coalition at the national level have the highest likelihood of running for reelection, whereas deputies opposing both the federal and state governments are those less likely to seek an additional term in the lower chamber; on the other hand, opposition deputies at both levels of government display the highest predisposition to compete for higher elective posts (governor and senator).Our analyses relies on a database of post-election career choices of representatives from the states of Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte and São Paulo elected to legislatures 1999-2003 and 2003-2007. The empirical analysis demonstrates that members of the governing coalition at the federal level have a higher probability of seeking re-election, and a lower probability of competing for higher elected position as compared to members of the opposition at the state and federal levels. Furthermore, these differences widen for higher levels of legislative experience. We conclude that the benefits of staying in the Chamber of Deputies are lower for opposition deputies, which may lead to more discontinuous career patterns. However, because they face a completely different set of incentives, deputies with privileged access to government resources have as a dominant strategy pursuing re-election.

Key-words: federalism; executive power; career patterns, federal deputies; political careers

Resumen

Federalismo, coaliciones de gobierno y elección de carrera de los diputados federales

El artículo se propone explicar el impacto del federalismo robusto y del Poder Ejecutivo preponderante sobre la supervivencia política de los diputados federales. Más precisamente, analiza el impacto de las coaliciones de gobierno en los niveles federal y estatal sobre las elecciones de carrera de los diputados. El artículo verifica dos hipótesis: los diputados miembros de la coalición de gobierno nacional tienen la mayor probabilidad de disputar una reelección, mientras los diputados de oposición presentan la menor probabilidad de disputar un nuevo mandato; diputados de oposición en los niveles nacional y estatal tienen la mayor probabilidad de concurrir a los cargos más altos, de senador o gobernador. Nuestro análisis está basado en un banco de datos con informaciones respecto a las trayectorias pos-elección de los diputados de los estados de Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo electos para las legislaturas 1999-2003 y 2003-2007. El análisis empírico demuestra que los diputados miembros de la coalición de gobierno nacional tienen probabilidades más altas de concurrir a la reelección y más bajas de concurrir a cargos más altos respecto a los diputados de oposición. Además, esas diferencias se amplían con el incremento de la experiencia legislativa. Concluimos que los beneficios de mantenerse en la Cámara de Diputados son más bajos para los diputados de oposición, y esto puede llevar a patrones de carrera más discontinuos. Sin embargo, a la vez que enfrentan una estructura de incentivos totalmente distinta, los diputados con acceso privilegiado a los recursos gubernamentales tienen en la búsqueda de la reelección su estrategia dominante.

Palabras-clave: federalismo; poder ejecutivo; diputados federales, carreras políticas

Résumé

Fédéralisme, coalitions gouvernementales et choix de carrières des députés fédéraux

Cet article cherche à comprendre l'impact du fédéralisme "robuste" et de la prépondérance du pouvoir exécutif sur la survie politique des députés fédéraux. Plus précisément, on analyse l'impact des coalitions gouvernementales formées tant au niveau fédéral que des états, sur les choix de carrières de ces députés. À cet effet, deux hypothèses ont été testées: les membres de la coalition gouvernementale au niveau fédéral sont plus susceptibles de se présenter pour une réélection, tandis que les députés de l'opposition aux gouvernements, fédéral et des états, sont moins enclins à présenter une nouvelle candidature; les députés de l'opposition des deux sphères gouvernementales ont plutôt tendance à poser leur candidature pour des postes plus hauts placés, comme ceux de gouverneur et de sénateur. Notre analyse se fonde sur une base de données comprenant des informations sur le parcours politique post-élections des parlementaires des états de Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte et São Paulo, qui ont été élus aux législatures 1999-2003 et 2003-2007. L'analyse empirique confirme que les députés appartenant à la coalition gouvernementale nationale sont plus susceptibles de présenter leur candidature pour une réélection que de se présenter aux postes électifs plus élevés, si on les compare aux députés de l'opposition. Par ailleurs, plus l'expérience parlementaire est longue et plus ces différences s'amplifient. On conclut donc qu'il y a moins d'avantages à rester à la Chambre des députés pour les députés de l'opposition, ce qui peut conduire à des profils de carrières plus diversifiés. Pour leur part, confrontés à une structure d'incitation complètement différente, les députés qui bénéficient d'un accès privilégié aux ressources gouvernementales font de la réélection leur stratégie principale.

Mots-clés: fédéralisme; pouvoir exécutif; députés nationaux; carrières politiques

Artigo submetido em maio de 2015.
Versão final aprovada em janeiro de 2016.

Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil

Rodrigo Rossi Horochovski
Ivan Jairo Junckes
Edson Armando Silva
Joseli Maria Silva
Neilor Fermino Camargo

Introdução

Este artigo relata resultados de investigação sobre a dinâmica de financiamento de campanha das eleições de 2010 no Brasil[1]. Aos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), aplicamos a metodologia de análise de redes sociais (ARS) e tratamentos estatísticos complementares, com que realizamos uma descrição topológica da rede composta por 299.968 relacionamentos estabelecidos entre os 251.665 atores (doadores e/ou receptores) de recursos financeiros em todos os cargos em disputa naquelas eleições.

No Brasil, a literatura sobre financiamento eleitoral também demonstra que o acesso a recursos financeiros é um dos fatores determinantes para viabilizar uma candidatura vitoriosa (Samuels, 2001; Speck, 2005; Figueiredo Filho, 2009; Peixoto, 2009, Mancuso, 2015). Com esta pesquisa, identificamos a posicionalidade de cada um dos candidatos, financiadores e agentes partidários[2] e analisamos como a topologia da rede se relaciona com o desempenho desses atores[3].

O foco das preocupações recai sobre financiadores que tendem a "investir" recursos em determinados candidatos visando manter e/ou aumentar sua influência sobre as decisões políticas de seu interesse. Afinal, de acordo com Ohman (2014, p. 2), "em todo o mundo, cresce gradualmente a convicção de que uma eleição bem administrada não pode fazer nada pela democracia se o resultado é decidido pelo dinheiro ao invés do voto".

[1] O artigo resulta de projetos financiados pelo CNPq e pela Fundação Araucária sobre Financiamento Político e Análise de Redes Sociais. Versão preliminar foi apresentada na Área Temática Eleições e Representação Política, no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em 2014, em Brasília (DF). Agradecemos a Bruno Wilhelm Speck os comentários. Expressamos nosso reconhecimento também a Renato Perissinotto pela leitura paciente e as sugestões ao manuscrito, assim como aos pareceristas anônimos de *Opinião Pública*, cujas observações possibilitaram significativas melhorias no texto.
[2] Assim denominados os diretórios partidários e comitês financeiros agregados por partido em cada unidade da federação.
[3] Os relatórios de rede gerados a partir do banco de dados podem ser encontrados em <http://www.getepolitica.org/>.

Os relacionamentos estabelecidos pelos agentes financiadores e receptores de recursos nos certames eleitorais indicam muito mais que a viabilidade das candidaturas apoiadas e o potencial de retorno dos investimentos. Em rede, eles revelam uma estrutura de poder, para a qual dirigimos um conjunto de questões:

– Como os recursos se distribuem entre os participantes da rede de financiamento?
– Como os atores estão posicionados em termos de centralidade e periferia na dinâmica de financiamento eleitoral?
– Em que medida o posicionamento dos atores se relaciona com o desempenho na eleição e com o acesso privilegiado ao processo decisório?

A hipótese que orientou a investigação é a de que, para além dos montantes envolvidos, a ocupação de posições centrais e privilegiadas na teia de relacionamentos, constituída pelo financiamento de campanha, está relacionada a maiores chances eleitorais dos candidatos e à assertividade dos doadores em identificar e financiar o conjunto de candidaturas mais exitosas. Para testar essa hipótese, lançamos mão da análise de redes sociais (ARS).

A ARS permitiu a observação dos fluxos de relações entre os milhares de agentes que participam do processo. O enfoque é complementar a perspectivas apoiadas em atributos de candidatos ou grupos – como recursos monetários, partido, gênero, renda, ocupação, escolaridade, entre outros –, adotadas pela maioria das pesquisas sobre financiamento político, dentre as quais podemos destacar, além das já citadas, as de Cervi (2010), Sacchet e Speck (2012), Peixoto (2014) e Speck e Mancuso (2014).

Nosso "material básico" é a rede de financiamento eleitoral de 2010, com cerca de 300 mil transações financeiras, estabelecidas entre mais de 250 mil agentes. A Tabela 1 traz a distribuição dos participantes dessa rede:

Tabela 1
Agentes participantes na
Rede de financiamento eleitoral de 2010

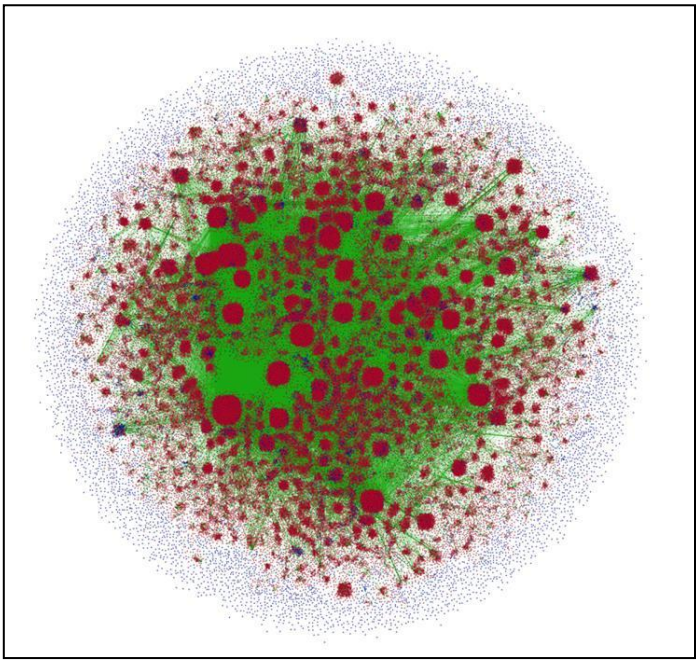
Agente	N	%
Financiadores pessoas físicas	207.827	82,6
Financiadores pessoas jurídicas	21.719	8,6
Candidatos	21.577	8,6
Agentes partidários	542	0,2
Total	251.665	100,0

Fonte: Brasil - Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Prestação de contas 2010 [online]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 14 set. 2014.

A rede resultante dos relacionamentos estabelecidos entre o conjunto dos nós pode ser visualizada na Figura 1. No grafo, os agentes doadores estão representados por

pontos/nós vermelhos, os candidatos por pontos/nós azuis e os relacionamentos de fluxo financeiro, ou seja, as doações realizadas entre os agentes, por linhas/arestas verdes.

Figura 1
Grafo da rede de financiamento eleitoral de 2010



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014).

A Figura 1 expressa um desafio assumido pela presente investigação. Alguns de seus "pequenos" aglomerados de pontos vermelhos podem conter até 12 mil nós, inviabilizando o seu estudo pela simples visualização ou exploração convencional dos dados. Torna-se, portanto, fundamental o tratamento em banco de dados, a exploração sistemática por particionamentos e a realização de cálculos de topologia.

Os procedimentos adotados permitiram a análise da complexidade relacional da rede das eleições de 2010 e, consequentemente, dão pistas acerca da dinâmica estrutural do financiamento eleitoral no Brasil. A futura inclusão de outros pleitos no estudo poderá reforçar a compreensão do fenômeno.

Este artigo está dividido em três partes. A primeira é uma breve revisão da literatura sobre financiamento político e da metodologia de análise de redes sociais (ARS). A segunda parte analisa os resultados obtidos a partir da geração das redes, da identificação de seus componentes, dos cálculos de centralidade dos nós e de reduções e filtros que permitem a identificação de seus elementos estruturais. Por fim, sintetizamos os achados, à luz dos quais inferimos as principais estratégias dos agentes e debatemos

sentidos teórico-epistemológicos para a agenda de estudos sobre financiamento político. Concluímos indicando possíveis desdobramentos da pesquisa.

Financiamento político e análise de redes sociais

A questão do financiamento político tem alcançado maior expressão nas últimas décadas, conforme pesquisadores observam que as práticas de sustentação militante se tornam residuais quando comparadas aos recursos oriundos de grupos de interesse, especialmente grandes conglomerados empresariais e financistas (Lodoño e Zovatto, 2014).

Como aponta Zovatto (2005, p. 289), "o tema do financiamento político se converteu em uma questão estratégica de toda democracia, e ao mesmo tempo, dada sua complexidade e os desafios que apresenta, também se tornou um problema, uma verdadeira dor de cabeça".

Ganha relevância o debate sobre as fontes de recursos e as vantagens e desvantagens do uso de financiamento privado ou estatal de campanhas eleitorais (Cervi, 2010, p. 3). Discute-se, ainda que de forma pouco conclusiva, o fato de os eleitos terem de "retribuir" doações feitas por apoiadores de suas campanhas, através de concessões a interesses corporativos específicos, seja no Executivo, seja no Legislativo.

Em análise sobre a relação entre recursos recebidos em campanha e o apoio de parlamentares à agenda de interesses da Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Congresso Nacional, Santos et al. (2015, p. 52) não confirmaram a hipótese de influência do financiamento específico da indústria sobre o comportamento dos parlamentares nos assuntos específicos do setor, todavia verificaram que "quanto maior a proporção de recursos vindos de empresas, maior é a cooperação dos deputados em matérias de interesse do setor produtivo".

Em balanço abrangente da produção sobre o tema no Brasil, Mancuso (2015, p. 155) denomina o financiamento eleitoral de "investimento eleitoral", esclarecendo que "envolve tanto as contribuições eleitorais, feitas por financiadores de campanhas, quanto os gastos eleitorais, feitos pelos candidatos e seus partidos ou comitês, a partir das contribuições recebidas".

No tocante ao relacionamento entre recursos e resultados, Mancuso (2015, p. 158) aponta que, para uma importante parte da bibliografia brasileira, "a hipótese central é de que há associação positiva e estatisticamente significativa entre arrecadação e gasto eleitoral, de um lado, e desempenho eleitoral, de outro lado".

A relação entre recursos e benefícios de retribuição para financiadores tem sido explorada mais recentemente, concentrando-se nos doadores empresariais e nos diferentes objetivos visados por esses agentes. O balanço em apreço não encontrou, no entanto, trabalhos que integrem os comitês e diretórios partidários à análise – os poucos que os consideram o fazem de forma segmentada. A presente investigação constitui,

portanto, uma contribuição para os debates, sendo especialmente inovadora na última frente exploratória.

De um lado, ao assumir papel de intermediação entre as pessoas jurídicas, os grupos de interesse e os candidatos, as instâncias partidárias historicamente tenderam a eclipsar as relações entre candidaturas e seus financiadores. Em uma tentativa de alterar esse quadro, o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) impôs, mediante a Resolução nº 23.406/2014, a necessidade de identificação da origem dos recursos doados pelos partidos às candidaturas[4].

De outro lado, o mesmo papel de intermediação revela o grau de ascensão dessas instâncias sobre os candidatos, dependentes de recursos para sua sobrevivência eleitoral, e evidenciam o canal através do qual os interesses corporativos se inserem nas instâncias decisórias. Em outras palavras, "eminências pardas" nas direções partidárias ganham poder e influência ao articular as relações entre candidatos e doadores privados que encontram neles um canal sempre aberto.

Os papéis de agente partidário burocratizado e de candidato formam redes complementares e interdependentes com seus financiadores. Tal composição de papéis permite aos partidos obter o aporte de estrutura necessária à disputa eleitoral sem comprometer politicamente suas lideranças carismáticas. Afinal, como afirma Sawicki (2013, p. 24), "são as posições e os papéis que ocupam os indivíduos no mundo social que lhes abrem a possibilidade de se inserirem nas redes existentes e assim de modificarem eventualmente a forma delas. Não há, portanto, de um lado, o mundo da ação organizada e, do outro, o mundo das redes". Como seria possível, porém, identificar essas posições e papéis na rede?

Respondemos a essa questão aplicando a metodologia de análise de redes sociais aos dados de prestação de contas da campanha de 2010 no Brasil[5]. Todavia, nada é tão simples e direto. O processamento dos dados em programa de análise de redes[6] apresentou um desafio inicial: a falta de normalização na forma como eles foram disponibilizados até 2012 pela Justiça Eleitoral. Atores que podiam receber doações e realizar despesas às vezes as declaravam sem informar os identificadores únicos de doadores e fornecedores, sendo necessário apenas zerar a relação entre receitas e despesas, de um lado, e facilitar a fiscalização do ponto de vista contábil, de outro.

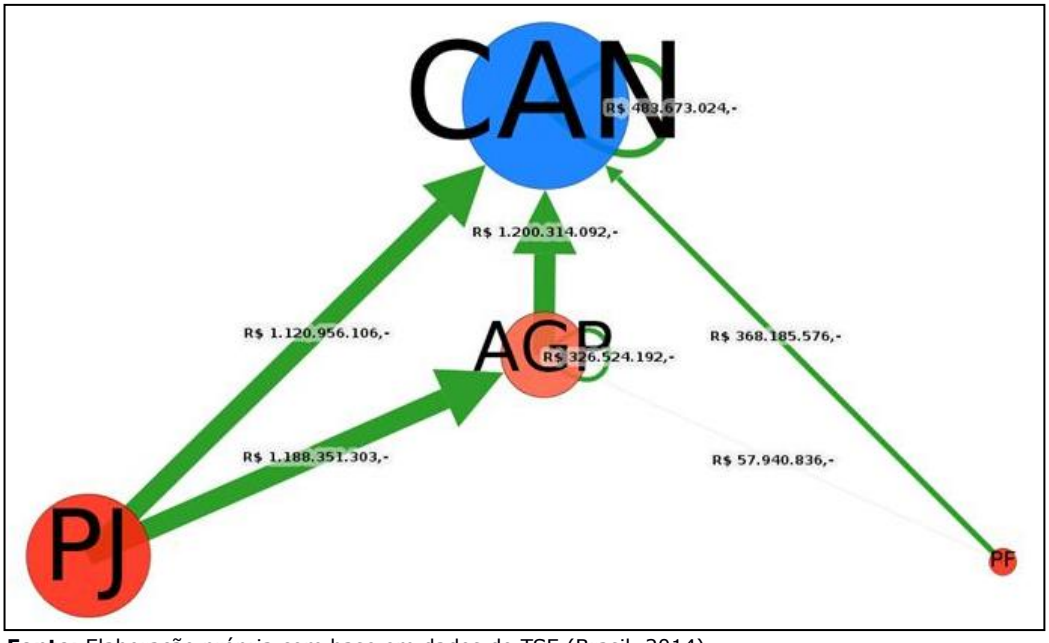
Uma consequência desse modelo original de organização dos dados referentes ao pleito de 2010 era a inexistência de um identificador único que permitisse capturar um ator de modo inequívoco em diferentes planilhas de prestação de contas. Diante disso, foi necessário desenvolver, para este artigo, um banco de dados normalizado, relacionando precisamente as informações mediante técnicas de mineração de dados que

[4] Para compreender o quadro normativo do financiamento de campanhas e prestação de contas, ver Lima (2012) e Schlickmann (2014).
[5] Disponíveis no repositório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>.
[6] Optamos por empregar o Gephi, *software* livre disponível em <www.http://gephi.github.io/>.

possibilitaram a identificação unívoca dos atores nos diversos registros disponibilizados pelo TSE e sua organização em uma rede relacional complexa.

A Figura 2 – grafo resultante da agregação por tipo dos atores que formam a rede de 2010 – expressa o resultado geral da pesquisa, permitindo a visualização da dinâmica descrita anteriormente. Ele propicia compreender a trajetória dos recursos nesse pleito eleitoral.

Figura 2
Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 no Brasil, nós agregados por tipo de ator



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014).

Na Figura 2, a espessura das arestas é proporcional ao montante de recursos nos fluxos[7]. Note-se que o peso das arestas que ligam agentes partidários a candidatos é semelhante ao peso das arestas que ligam pessoas jurídicas aos partidos. Por sua vez, as transferências entre agremiações partidárias entre si (*loops*) e de candidatos entre si (*loops*) revelam a dimensão estratégica de busca de aliados no pleito eleitoral, o que acontece também nas transferências das agremiações partidárias diretamente para os candidatos.

Os nós estão dimensionados de acordo com o volume de recursos – de saída, no caso dos doadores, e de entrada, no caso dos candidatos. O que mais chama a atenção é a diferença em termos de volume entre os recursos viabilizados por pessoas jurídicas

[7] Os valores financeiros relativos às eleições de 2010 foram mantidos como se encontravam nas planilhas de prestação de contas, sem atualização.

quando comparados com aqueles oriundos de pessoas físicas, apesar de estas serem muito mais numerosas.

A análise da rede de financiamento de 2010 permitiu descrever esses fluxos através do exame da topologia e dos fluxos preferenciais na rede, evidenciando a capacidade de influência de cada grupo de agentes e as estratégias dos financiadores na alocação de recursos aos partidos.

Embora a demonstração gráfica dessas dinâmicas a partir das estratégias dos partidos não possa ser apresentada nos limites deste artigo, vale a pena apontar que a metodologia de análise de redes permite descrever o grau de recursos viabilizados pelos mesmos financiadores ou então intermediados pelas mesmas instâncias partidárias, permitindo inferir o grau de conexão entre partidos em suas estratégias eleitorais.

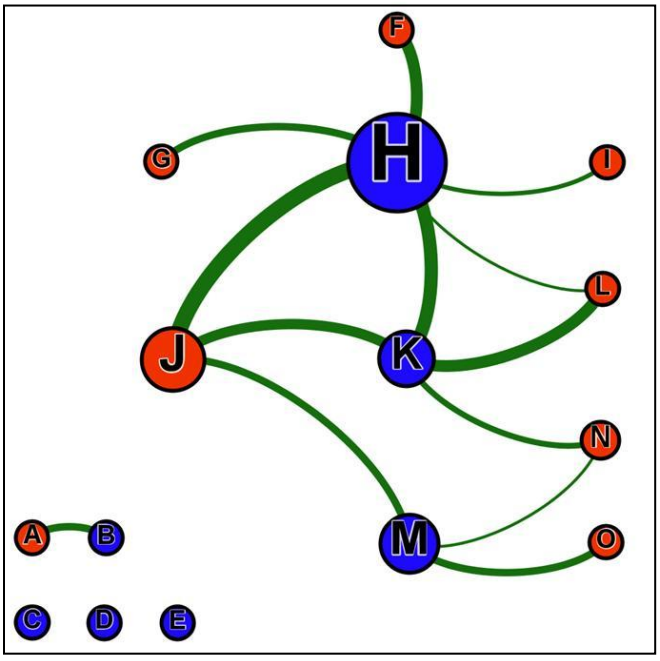
Além das coligações formais, o compartilhamento de recursos permite verificar, de maneira concreta, a proximidade ou afastamento de suas estratégias eleitorais, ou, diversamente, constatar que um dos fatores que influenciam na decisão de formalizar uma coligação seja justamente a possibilidade de partilhar recursos de campanha – demonstramos tal dinâmica em artigo anterior (Horochovski et al., 2015).

Redes complexas, como a rede de financiamento eleitoral, apresentam tendência de grande variação na quantidade e na intensidade de relações entre os nós, de modo que é necessário produzir recortes, agregações e projeções para tornar inteligíveis as respostas às perguntas que fazemos à base de dados. Isso é realizado através de um conjunto de ferramentas que estabelecem para cada ator a sua localização primária e as medidas de seu posicionamento na rede. No escopo deste artigo, entretanto, nos dedicamos à identificação dos componentes gigante e isolados e à aplicação das medidas de centralidade: grau, proximidade, intermediação e autovetor.

Componentes são sub-redes de nós conectados entre si, *i.e.*, no qual há caminhos pelos quais é possível chegar a qualquer nó partindo-se de qualquer outro nó. O estudo dos componentes possibilita explorar diferentes conectividades no interior de uma rede.

Em redes com elevado número de nós, é comum um dos componentes, chamado de gigante, ser formado pela maioria, ou mesmo a quase totalidade, dos nós. Os nós entre *F* e *O*, na Figura 3, formam um conjunto desse tipo. Os demais componentes, ou sub-redes – em geral constituídos por apenas um nó (casos de *C*, *D* e *E*), por díades (*A*-*B*) ou tríades e eventualmente por quatro ou mais nós –, são chamados de componentes isolados (Newman, 2010; Batagelj, 2011).

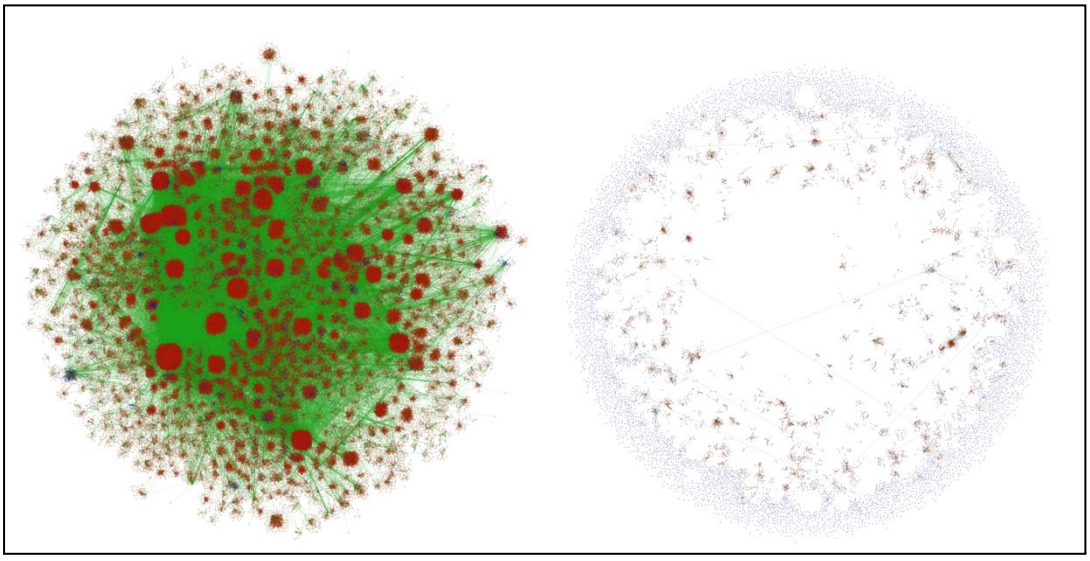
Figura 3
Grafo ilustrativo de componentes de rede



Fonte: Elaboração própria.

A rede de financiamento eleitoral de 2010 é formada por um componente gigante que congrega mais de 90% dos nós da rede e também por milhares de pequenos componentes isolados. A partir da rede geral (Figura 1), foram extraídos dois grafos, integralmente complementares (Figura 4), que representam o componente gigante e os 7.273 componentes isolados:

Figura 4
Grafos de componentes (gigante e isolados) da rede de financiamento das eleições de 2010 no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014), distribuição OpenOrd.

A importância dessa identificação reside no fato de que, em regra, os jogadores mais importantes de uma rede social apresentam ampla conectividade, raramente se encontrando fora do componente gigante. É neste que podemos evidenciar a estrutura ocultada pela complexidade das relações. A partir dele, executamos cálculos de centralidades que permitem identificar o posicionamento dos atores na rede por diversos critérios.

De forma bastante simplificada, a centralidade de *grau* leva em consideração o número de vínculos; a centralidade de *proximidade* considera a distância entre um ator e o conjunto dos participantes; a centralidade de *intermediação* mede a frequência com que um nó se coloca no caminho mais curto entre todos os demais atores da rede. Na Figura 3, *H* é o ator mais central nas três medidas dentro de seu componente.

A centralidade de *autovetor* está relacionada ao posicionamento de um ator nas vizinhanças de outros atores centrais. *J* exerce esse papel, em função da proximidade que desfruta de *H* e *L*, conectores importantes da sub-rede. Freeman (1979) traz essas definições e Degenne e Forsé (2007, p. 132-139) explicam os respectivos algoritmos de cálculo.

Ordenamos os resultados dos cálculos de centralidade por quartis e os relacionamos com a situação final de urna (candidatos eleitos e não eleitos), por meio de testes estatísticos de razão de chances (*odds ratio*)[8].

[8] Para tanto, usamos o pacote estatístico gratuito Past, disponível em: <http://nhm2.uio.no/norlex/past/download.html>.

Os testes foram suficientemente significativos e robustos para estabelecermos relações entre os *rankings* de posicionalidade na rede e desempenho dos candidatos. Os dados das centralidades dos financiadores mostraram também a assertividade dos investimentos desses agentes. Adicionalmente, aplicamos filtros de redução, que apontaram um núcleo estrutural de poder dentro da rede.

Resultados

A rede examinada está subdividida em 7.274 componentes, conforme detalhado na Tabela 2, com um componente gigante que abarca praticamente a totalidade da rede.

Optamos por excluir das análises o autofinanciamento de candidatos, ou seja, os *loops* que ocorrem quando um candidato doou para a sua própria campanha. Embora tais "transações" sejam expressivas – são 9.562 casos que somam R$ 322.334.196,00 – elas não compõem, neste momento dos estudos, fator explicativo inter-relacional. Todavia, sinalizam para a necessidade de exploração futura desse fenômeno, pois 44% dos candidatos da rede realizaram autodoação, sendo que entre os eleitos esse porcentual alcança 83% com a expressiva média individual de R$ 92.778,45.

Tabela 2
Agentes e transações – Componente gigante e componentes isolados

7.273 COMPONENTES ISOLADOS								
Tipo de agente/nó	**N**	**%**	**Transações/arestas**					
			Valor doado R$ (peso aresta)	**%**	**N**	**%**		
Financiador PJ	623	5,3	4.311.881	2,9	574	12,79		
Financiador PF	3.749	32,1	8.879.698	6,1	3.822	85,16		
Agente partidário	40	0,3	133.755	0,1	64	1,43		
Candidato	7.278	62,3	92.027	0,1	28	0,62		
Eleito	*26*	*0,4*	-	-	-	-		
Não eleito	*7.252*	*99,6*	-	-	-	-		
Total comp.	**11.690**	100,0	**13.417.361**	9,2	**4.488**	100,00		
Tipo de agente/nó	**N**	**%**	**Valor recebido R$ (peso aresta)**		**N**	**%**	**Valor R$ por candidato**	**N doação/ cand.**
Financiador PJ	623	5,3	0	-	0	-	-	-
Financiador PF	3.749	32,1	0	-	0	-	-	-
Agente partidário	40	0,3	243.308	1,8	131	2,9	-	-
Candidato	7.278	62,3	13.174.053	98,2	4.357	97,1	1.810	0,6
Eleito	*26*	*0,4*	*2.064.545*	*15,7*	*491*	*11,3*	*79.406*	*18,9*
Não eleito	*7.252*	*99,6*	*11.080.272*	*84,1*	*3.852*	*88,4*	*1.528*	*0,5*
Total comp.	**11.690**	100,0	**13.417.361**	100,0	**4.488**	100,0	-	-

COMPONENTE GIGANTE								
Tipo de agente/nó	**N**	**%**	**Transações/arestas**					
			Valor doado R$ (peso aresta)	**%**	**N doação**	**%**		
Financiador PJ	21.096	8,8	2.304.995.528	53,4	38.036	13,3		
Financiador PF	204.078	85,0	417.246.714	9,7	219.312	76,7		
Agente partidário	502	0,2	1.371.572.404	31,8	13.009	4,6		
Candidato	14.299	6,0	218.943.108	5,1	15.402	5,4		
Eleito	*1.625*	*0,7*	-	-	-	-		
Não eleito	*12.674*	*5,3*	-	-	-	-		
Total comp.	**225.676**	100,0	**4.312.757.754**	100,0	**270.357**	100,0		
Tipo de agente/nó	**N**	**%**	**Valor recebido R$ (peso aresta)**	**%**	**N doação**	**%**	**Valor R$ por candidato**	**N doação/ cand.**
Financiador PJ	21.096	9,35	0		0	-	-	-
Financiador PF	204.078	90,43	0		0	-	-	-
Agente partidário	502	0,22	1.475.137.189	34,2	24.432	8,6	-	-
Candidato	14.299	6,34	2.837.620.565	65,8	261.302	91,4	198.449	18,3
Eleito	*1.625*	*11,4*	*1.636.504.460*	*57,7*	*122.334*	*46,8*	*1.007.080*	*75,3*
Não eleito	*12.674*	*88,6*	*1.201.116.105*	*42,3*	*138.900*	*53,2*	*94.770*	*11,0*
Total comp.	**225.676**	100,00	**4.312.757.754**	100,0	**285.734**	100,0	-	-
Razão de chances*	Odds ratio: 30,94 95% confidence: [5,07..188,8] z: 3,7193 p(ratio=1): 0,00019976							

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014).
* Eleitos - componente gigante x componentes isolados.

Identificando atores periféricos a partir dos componentes isolados

A exploração dos componentes isolados permite analisar o conjunto dos atores mais periféricos e, como podemos constatar adiante, com menor expressão eleitoral. Os 11.690 nós que formam esses componentes estão subdivididos em 623 financiadores pessoas jurídicas, 3.749 financiadores pessoas físicas, 40 agentes partidários e 7.278 candidaturas[9].

Apenas 969 componentes isolados apresentam alguma conexão. Contendo 5.386 nós, esse conjunto resulta em média inferior a seis agentes/nós por componente. Trata-

[9] Ainda que o gênero dos candidatos não seja o foco deste artigo, uma interessante constatação emergiu da análise dos componentes isolados: neles, há 5.049 homens (69,4%) e 2.229 mulheres (30,6%), ou seja, o grupo de candidaturas a ocupar posições mais periféricas é o único na rede de financiamento no qual se atinge a cota de gênero imposta pela Lei Eleitoral, tal qual demonstraram Junckes at al. (2015) em estudo sobre o posicionamento das mulheres na rede de 2010.

se de pequenos grupos políticos desconectados entre si, como, por exemplo, partidos de pequeno porte e seus candidatos com um reduzido número de financiadores.

Os demais 6.304 componentes são formados por candidatos/nós solitários que financiaram sua própria campanha ou candidatos que prestaram contas sem registro de doação, tornando-se nós sem nenhuma ligação e, portanto, com centralidade de grau zero (são os pontos isolados do grafo à direita na Figura 4).

Dos 1.651 candidatos eleitos em 2010, parcela ínfima pertence aos componentes isolados: 26 (1,5%), sendo cinco deputados federais e 21 deputados estaduais. Vale destacar, ainda, que, mesmo estando em componentes isolados, as médias de valores recebidos são expressivamente superiores entre os poucos eleitos, R$ 79.406, contra R$ 1.528 para os não eleitos.

Apenas uma candidatura bem-sucedida é um nó solitário, embora candidaturas totalmente isoladas sejam seis vezes mais frequentes do que aquelas com alguma conectividade dentro dos componentes isolados. Essa topologia evidencia milhares de atores ainda mais periféricos entre os já periféricos.

Esses achados evidenciam um traço estrutural relevante da rede de financiamento eleitoral de 2010: pertencer a um componente isolado, ou seja, estar desconectado do componente gigante acarreta drástica redução das possibilidades de êxito: um candidato no componente gigante tem quase 31 vezes mais chances de estar entre os eleitos do que um em componente isolado (cf. teste de razão de chances (*odds ratio*) presente na Tabela 2, comparando os eleitos nos componentes). Isso indica que buscar os atores centrais na topologia da rede implica examinar detidamente o componente gigante.

O componente gigante: locus *do núcleo político-empresarial e do sucesso eleitoral*

O componente gigante é formado por 239.975 nós e 285.759 arestas, contendo, respectivamente, 95,4% e 98,5% da rede investigada. Esses dados exprimem outra característica estrutural da rede: o financiamento político no Brasil é altamente integrado.

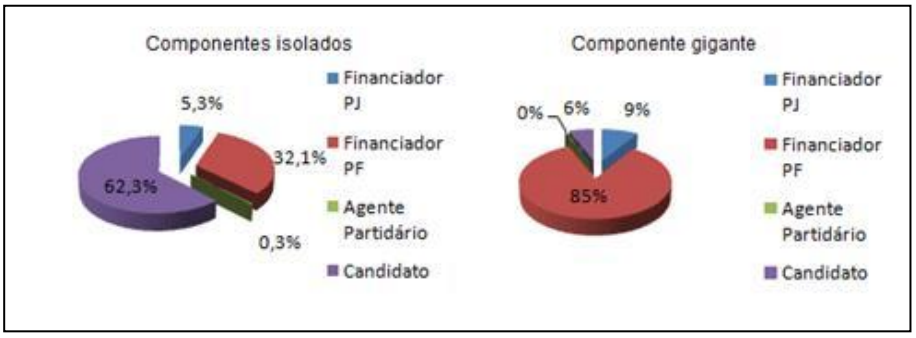
Através de 2.147.483.647 de caminhos "curtos" (*shortest paths*), qualquer um dos atores do componente gigante está conectado com qualquer outro desse mesmo grupo. Isso significa que qualquer doador ou candidato do estado do Rio Grande do Sul está ligado por algum caminho na rede com qualquer outro ator dos estados do Acre, Roraima ou Amapá. Com os recursos de análise de redes é possível identificar todos esses caminhos com relativa simplicidade.

Podemos afirmar, portanto, que o tamanho e a complexidade do país não são óbices à integração entre financiadores, partidos e candidatos, sendo possível explorar essa impressionante conectividade com as ferramentas disponibilizadas pela metodologia de análise de redes.

O componente gigante aglutina 14.299 candidaturas, sendo 11.685 homens (81,7%) e 2.614 mulheres (18,3%) (nesse conjunto, as cotas legais de gênero ficaram longe de ser atendidas). Os financiadores somam 225.174 subdivididos em 204.078 pessoas físicas e 21.096, jurídicas. Identificamos, ainda, 502 atores agentes partidários (direções partidárias e comitês financeiros agregados por partido em cada unidade da federação).

Nota-se clara diferença de perfil quando se coteja a distribuição dos atores por tipo nos componentes isolados e no componente gigante (Figura 5). Neste, há maior concentração relativa de financiadores, enquanto naqueles observa-se maior proporção de candidatos.

Figura 5
Gráficos de distribuição por tipos de agente nos componentes



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014).

Dos 1.651 candidatos eleitos, 1.625, ou seja, 98,5%, estão posicionados no componente gigante, sendo 1.436 homens (88,4%) e 189 mulheres (11,6%). Ainda que se considere a maior quantidade de candidaturas nesse componente, o teste de razão de chances anterior demonstra que é praticamente condição *sine qua non* para o sucesso eleitoral constituir relações no componente gigante.

Na medida em que o componente em apreço abrange milhares de relacionamentos e nós da rede, uma topologia mais nítida demanda uma classificação ordenada de seus elementos. Para tanto, são imprescindíveis as medidas de centralidade.

A análise de redes permite estabelecer a posicionalidade e, ato contínuo, os papéis dos atores de uma rede a partir das medidas de centralidade definidas na seção anterior "Financiamento político e análise de redes sociais". Iniciamos a exposição sob o prisma das candidaturas para, em seguida, explorar as perspectivas dos financiadores privados e agentes partidários.

Optamos por proceder à análise mais refinada das candidaturas a partir dos quartis superior (terceiro) e inferior (primeiro) dos candidatos ordenados segundo cada uma das medidas de centralidade. A Tabela 3 registra os resultados, comentados em sequência:

Tabela 3
Centralidades médias e razões de chances eleitorais nos quartis superiores e inferiores de centralidades (grau, proximidade, intermediação)
Candidatos componente gigante

Quartil	Grau				Proximidade				Intermediação			
	Central. média	Eleitos		Rec. média R$ 1.000	Central. média*	Eleitos		Rec. média R$ 1.000	Central. média*	Eleitos		Rec. média R$ 1.000
		N	%			N	%			N	%	
Superior	66,39228	1326	81,6	731,51	0,21851	971	59,8	688,51	0,02212	1279	78,7	721,23
Inferior	1,21924	9	0,5	22,73	0,16158	122	7,5	15,47	0	9	0,5	11,77
Razão de chances**	Odds ratio: 147,33				Odds ratio: 7,959				Odds ratio: 142,11			
	95% confidence:[76,36..284,3]				95% confidence: [6,556..9,662]				95% confidence: [73,65..274,2]			
	z: 14,89				z: 20,968				z: 14,781			
	p(ratio=1): 3,8093E-50				p(ratio=1): 1,2739E-97				p(ratio=1): 1,9464E-49			

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014).
* Valores normalizados [0,1] **Eleitos - quartil sup. x quartil inf.

Como vimos anteriormente, *centralidade de grau* é a quantidade de vínculos/arestas ligadas a cada ator da rede, sendo mais central o ator que possuir mais vínculos e mais periférico o que registrar menos vínculos. Entre todos os eleitos no componente gigante, o grau médio é 79,9, enquanto entre os não eleitos esse número se reduz a 11,6.

Os resultados por quartis de centralidade são expressivos: o superior conta com 1.326 eleitos, ou 81,6%; no inferior, são apenas nove eleitos (0,5%) (Tabela 3). Pelo teste de razão de chances, inferimos que um candidato no quartil superior tem 147 vezes mais chances de se eleger que um integrante do quartil inferior. Depreendemos que centralidade de grau é fator de expressiva importância para o desempenho eleitoral, sendo a de maior poder explicativo para a rede estudada.

Embora não seja foco do artigo medir o impacto dos valores financeiros em si nas chances eleitorais, e mesmo correndo o risco de algum viés em função de considerarmos todas as candidaturas em distintos distritos, vale a pena uma rápida exploração das vinculações entre frequência de doações (ou seja, a centralidade de grau), volumes doados e viabilidade das candidaturas. Os candidatos no componente gigante receberam, em média, R$ 219.202,81, todavia, a média dos eleitos no mesmo componente foi de R$ 1.092.883,09, valor cinco vezes maior.

Considerando a tabela ordenada por centralidade de grau, o quartil superior apresenta média de R$ 731.509,24, enquanto no inferior, com 99,5% de não eleitos, o valor cai para R$ 22.733,77.

A simples comparação entre os valores não apenas confirma que o volume dos recursos recebidos é determinante para a eleição, tal qual demonstraram diversas

pesquisas (por exemplo, Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010, e Cervi, 2010), como também mostra a associação positiva entre as variáveis de centralidade de grau e volume de recursos recebidos.

A *centralidade de proximidade* permite a localização dos atores cujo esforço para se relacionar com o maior número possível de nós é o menor possível em função da menor distância dos demais atores da rede. Até que ponto uma boa classificação nessa variável repercute nas chances eleitorais?

O índice de proximidade média do quartil superior é 0,22 e a do inferior é 0,16 (Tabela 3). Detectamos 971 candidatos eleitos no quartil superior dessa centralidade, ou 59,8% do componente gigante. No quartil inferior encontramos 122, ou 7,5%.

Embora para a rede investigada a variável em questão não tenha o mesmo poder explicativo que a centralidade de grau, há uma associação significativa entre proximidade e desempenho eleitoral, e a chance de um candidato que compõe o quartil superior de centralidade de proximidade estar entre os eleitos é quase oito vezes maior que daquele que compõe o quartil inferior. Ademais, pudemos constatar a relação afirmada pela literatura de redes (Degenne e Forsé, 2007) entre proximidade e poder econômico: enquanto no quartil superior a receita média por candidato é de R$ 688.507,86, no inferior ela é muito menor – R$ 15.466,92.

Para Degenne e Forsé (2007), a *centralidade de intermediação* é uma *proxy* da influência, pois um ator com elevada capacidade de intermediação exerce papel de atravessador (*broker*), facilitando ou dificultando o fluxo de troca dos recursos transacionados, ao colocar-se nos caminhos mais curtos entre todos os nós que formam uma rede. Além disso, tal ator exerce papel de elo entre grupos. Qual a relevância dessa variável em uma rede de financiamento de campanha para a compreensão do desempenho de uma candidatura?

No quartil superior de centralidade de intermediação, encontramos um índice médio de 0,022 e 1.279 eleitos (78,7% do componente gigante); no inferior, nenhum nó apresentou valores para a variável em tela e há apenas nove eleitos, ou 0,5% (Tabela 3). A diferença entre as chances de um eleito compor o quartil superior em relação ao quartil inferior é de mais de 142 vezes. Portanto, centralidade de intermediação é uma variável com amplo poder explicativo na rede de financiamento eleitoral de 2010, permitindo afirmar a relevância da associação entre poder econômico, influência e sucesso eleitoral.

Analisadas em conjunto, as estatísticas de centralidade aplicadas às candidaturas explicitam uma topologia profundamente assimétrica, com diferenças expressivas de posicionalidade – há atores muito centrais e há atores muito periféricos mesmo no componente gigante, em que todos os nós estão conectados.

A referida assimetria está fortemente associada à viabilidade eleitoral das candidaturas, dado que, em todas as variáveis consideradas, candidatos com maior centralidade apresentam chances muito maiores de se eleger, especialmente aqueles

com grande número de vínculos (grau) e posições privilegiadas no fluxo de recursos (intermediação).

Na medida em que foge ao escopo do artigo, uma análise aprofundada dos atributos desses candidatos centrais fica para o desenvolvimento futuro das investigações [10] . No entanto, uma exploração preliminar traz algumas indicações instigantes. A Tabela 4 possibilita a visualização do perfil desses candidatos em relação a dois desses atributos – gênero e ocupação:

Tabela 4
Gênero e ocupação dos candidatos conforme quartis de centralidade

	Centralidade de grau				Centralidade de proximidade				Centralidade de intermediação			
	Quartil superior		Quartil inferior		Quartil superior		Quartil inferior		Quartil superior		Quartil inferior	
Gênero	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Masculino	2936	82,1	2739	76,6	3009	84,2	2872	80,3	3090	86,4	2697	75,4
Feminino	639	17,9	836	23,4	566	15,8	703	19,7	485	13,6	878	24,6
Ocupação	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Advogado	276	7,7	163	4,6	253	7,1	178	5,0	271	7,8	332	9,3
Agricultor	31	0,9	32	0,9	25	0,7	32	0,9	31	0,9	40	1,1
Dona de casa	5	0,1	47	1,3	12	0,3	28	0,8	5	0,1	104	2,9
Economista	41	1,1	9	0,3	42	1,2	18	0,5	44	1,3	16	0,4
Empresário	313	8,8	277	7,7	283	7,9	280	7,8	320	9,2	550	15,4
Pecuarista	13	0,4	5	0,1	6	0,2	14	0,4	14	0,4	10	0,3
Político	1169	32,7	60	1,7	922	25,8	89	2,5	1142	32,9	116	3,2
Total	**1848**	**51,7**	**593**	**16,6**	**1543**	43,2	**639**	**17,9**	**1556**	**44,8**	**836**	**23,4**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE (Brasil, 2014).

[10] Para um aprofundamento da questão, diversos trabalhos podem ser consultados. Costa e Codato (2013), por exemplo, analisam o perfil profissiográfico da classe política brasileira a partir dos senadores; Junckes et al. (2015) exploram as redes de financiamento eleitoral sob um enfoque de gênero.

Nota-se que, em todos os casos, a proporção de mulheres é sempre maior nos quartis inferiores de centralidade. No tocante à ocupação, há uma baixíssima participação de donas de casa, embora o número seja expressivamente maior nos quartis inferiores. O dado mais interessante é que em todos os quartis superiores os políticos são os profissionais mais frequentes.

Além de indicar uma profissionalização da política, especialmente via reeleição, os achados a partir das características individuais dos candidatos sinalizam para uma questão de método: pesquisas sobre eleições exclusivamente baseadas em atributos precisariam passar a considerar a assimetria de posições nas redes relacionais e não apenas os atributos *per se*, descolados dos vínculos entre os atores. Trata-se de um indicativo promissor para a agenda de estudos sobre o financiamento político.

A relação entre posição na topologia da rede e desempenho eleitoral foi amplamente demonstrada no que concerne às candidaturas. As medidas de centralidade utilizadas confirmam, em síntese, que para ser bem-sucedido eleitoralmente um candidato deve ter vários financiadores, estar próximo dos demais atores e colocar-se em posições privilegiadas nos fluxos relacionais que estes estabelecem entre si. E o que as mesmas medidas dizem acerca dos demais atores da rede de financiamento das eleições de 2010?

A hipótese é de que financiadores centrais investem com mais assertividade que os doadores em seu conjunto, ou seja, fazem apostas direcionadas nos partidos e nos candidatos mais exitosos. Para tanto, dividimos os financiadores em dois tipos: doadores privados, sejam pessoas físicas, sejam pessoas jurídicas, e agentes partidários, incluindo diretórios e comitês financeiros agregados por sigla em cada unidade da federação.

No intuito de identificar os *financiadores privados centrais*, montamos listas com os 100 desses atores mais bem posicionados nos *rankings* das centralidades de grau, proximidade, intermediação e autovetor bem como a dos 100 maiores em valores doados[11]. Mesclamos as listas, obtendo uma relação com 189 financiadores que se repetem nas cinco listas originais – sendo 178 pessoas jurídicas e apenas 11 pessoas físicas.

Duas pessoas físicas e 22 empresas optaram por doar exclusivamente para agentes partidários. Os maiores beneficiários dessas doações foram os partidos PT, PSDB e PMDB, que, como se depreende dos resultados das urnas, foram os grandes vencedores do pleito em exame.

[11] Optamos por esse procedimento em função da maior consistência gerada quando os atores resultantes estiveram presentes nas listas ordenadas de centralidades. Isso se mostrou necessário, no caso dos financiadores, porque, diferentemente dos candidatos, eles não apresentam uma variável que possibilite a verificação direta de seu desempenho (por exemplo, votação e situação de urna). A variável *autovetor* é especialmente pertinente à análise dos financiadores e foi incluída nessa parte do artigo em face do postulado de que, quando esses atores são *players* relevantes, eles tendem a se aproximar de candidatos que ampliem sua influência potencial na rede. A explicação dessa medida pode ser obtida em Newman (2010, p. 168-192 *passim*).

Os demais 165 financiadores – 156 empresas e nove pessoas físicas – fizeram 4.315 doações diretas, que somaram R$ 412.587.193,00 para 1.787 candidatos. Destes, 763 foram eleitos, ou 46,2% dos eleitos no componente gigante, percentual sensivelmente superior aos 11,3% de eleitos entre os candidatos no mesmo componente. Os dados ficam mais eloquentes ao refinarmos a análise por cargo. Como mostra a Tabela 5, afora o óbvio direcionamento para a disputa presidencial, quanto mais expressivo o cargo em termos de poder de decisão sobre políticas e recursos públicos, maior a porcentagem de candidatos eleitos apoiados por financiadores privados centrais, que estão claramente mais interessados em eleger governadores e senadores do que deputados estaduais, por exemplo.

Ressalte-se que esses 165 financiadores, malgrado apoiarem uma grande quantidade de candidatos e partidos, representavam apenas 0,8% dos doadores privados na campanha de 2010. Portanto, menos de 1% dos doadores privados, em sua ampla maioria os principais grupos empresariais do país, financiaram diretamente, dentre os eleitos, 85% dos governadores, 83% dos senadores, 64% dos deputados federais e 34% dos deputados estaduais.

Tabela 5
Candidatos eleitos financiados diretamente por um ou mais financiadores centrais

Cargo	Vagas em disputa	N cand. financiados	%
Presidente	1	1	100,0
Governador	27	23	85,2
Senador	54	45	83,3
Deputado federal	513	332	64,7
Deputado estadual	1056	362	34,3
Total	1651	763	46,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014).

É plausível sustentar que os investimentos eleitorais visam a manter e ampliar o *status*, os papéis e a influência social, política e econômica decorrentes. Para esse fim, além dos 412 milhões de reais destinados diretamente aos candidatos, os financiadores privados centrais fizeram chegar aos seus apoiados outros 866 milhões de reais através dos agentes partidários que ocupam posições privilegiadas na topologia da rede.

Para identificarmos os agentes partidários centrais, realizamos os mesmos procedimentos de cálculo e análise empregados para os financiadores privados[12]. Como resultado, 165 atores desse tipo se repetem nas cinco listas.

De um lado, constatamos clara interface entre financiadores e agentes partidários centrais. Dentre aqueles atores, 165 empresas e 11 pessoas físicas doaram

[12] Mesclamos as listas dos 100 atores mais bem posicionados nos *rankings* das centralidades de grau, proximidade, intermediação e autovetor, além dos 100 maiores em valores doados.

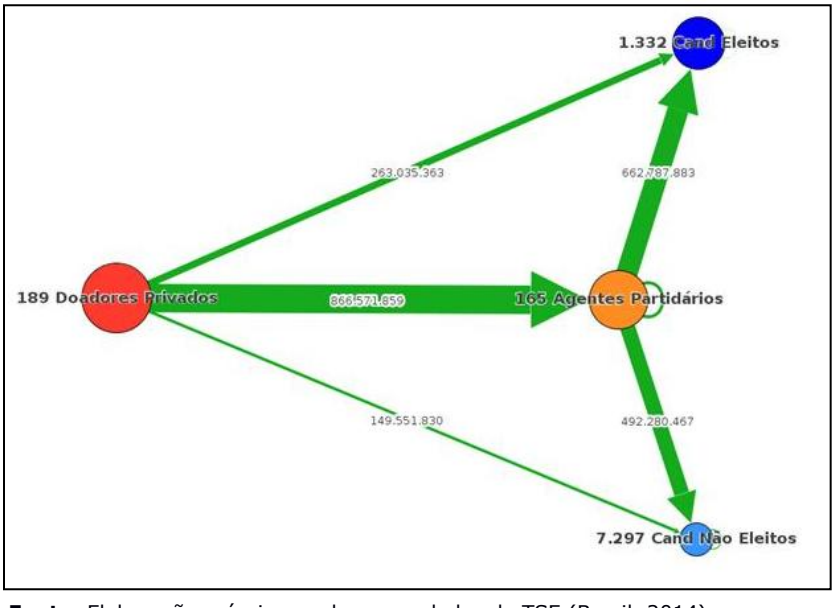
diretamente para 145 dos agentes partidários em questão. Os valores transacionados superam o dobro dos recebidos pelos candidatos, somando R$ 866.571.859,00, uma média de R$ 5.976.357,65 para cada agente partidário.

De outro lado, o papel estratégico principal que estes desempenham é o de intermediador de recursos, vale dizer, atravessadores (*brokers*), assumindo importância singular na rede de financiamento, inferência validada pelos dados a seguir.

Os 165 agentes partidários com alta centralidade financiaram diretamente 8.165 candidatos, o que equivale a 57,1% das 14.299 candidaturas do componente gigante – sendo 1.202 exitosas, ou 74% dos eleitos nesse componente. Os candidatos receberam R$ 1.155.322.850,00 em 9.738 doações provenientes desses agentes. Esse valor representa 75% da receita dos agentes partidários centrais, porcentual que se origina de apenas 0,08% dos doadores privados de campanha em 2010, evidenciando a procedência concentrada de recursos em algumas poucas dezenas de doadores.

A representação dos fluxos de recursos entre doadores centrais, agentes partidários e candidatos eleitos e não eleitos pode ser observada na Figura 6. Nesse grafo o tamanho dos nós é proporcional ao montante doado ou recebido e a espessura das arestas (linhas) corresponde ao volume de recursos transacionado:

Figura 6
Grafo da rede de financiamento/financiadores centrais, nós agregados por tipo de ator



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014).

A Figura 6 mostra que, para os eleitos (15% dos candidatos), foram direcionados 67% dos recursos, enquanto para os demais 85% dos candidatos, os não eleitos, foram

destinados apenas 33% dos recursos dos doadores centrais. É flagrante, também, a diferença entre o direcionamento que fazem esses doadores e aquele relacionado aos doadores privados no geral (Figura 2, primeiro grafo agregado).

O volume das doações privadas para candidatos e agentes partidários na rede global é equânime (R$ 1,1 bilhão para cada tipo), enquanto na rede específica da Figura 4 doadores privados centrais destinam duas vezes mais recursos para os agentes partidários do que para os candidatos.

Diante da eloquência dos números, vale a pena deter-se na sub-rede forjada a partir das doações que os financiadores privados e os agentes partidários centrais efetuaram diretamente aos candidatos e a tradução dessa rede em sucesso nos investimentos efetuados. Trata-se de uma rede bastante densa, com 8.959 nós e 14.053 arestas e o expressivo valor de R$ 1.567.910.043,00 [13]. Os financiadores centrais (privados e agentes partidários) doaram para 8.629 candidatos, dos quais 1.332 foram eleitos.

Frise-se que apenas 0,2% dos 225 mil doadores que participaram do processo eleitoral financiaram diretamente 81% dos 1.651 eleitos em 2010. Não poderia causar nenhuma surpresa que tal poderio financeiro, associado à direcionalidade assertiva dos recursos, apresente como resultado uma rede de financiamento político-financeira que alcança, além da presidente, 100% dos governadores, 98% dos senadores, 91% dos deputados federais e 74% dos deputados estaduais eleitos (Tabela 6):

Tabela 6
Candidatos eleitos financiados diretamente por um ou mais doadores centrais (pessoas físicas e agentes partidários)

Cargo	Vagas em disputa	Nº de cand. financiados	%
Presidente	1	1	100,0
Governador	27	27	100,0
Senador	54	53	98,1
Deputado federal	513	469	91,4
Deputado estadual	1056	782	74,1
Total	1651	1332	80,7

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014)

A Tabela 6 mostra que, quando se agregam os financiadores privados e agentes partidários centrais, reforça-se a inferência de que os doadores centrais são especialmente assertivos quando se trata dos principais agentes políticos. Quanto maior o potencial de decisão maior a concentração proporcional de doadores centrais entre

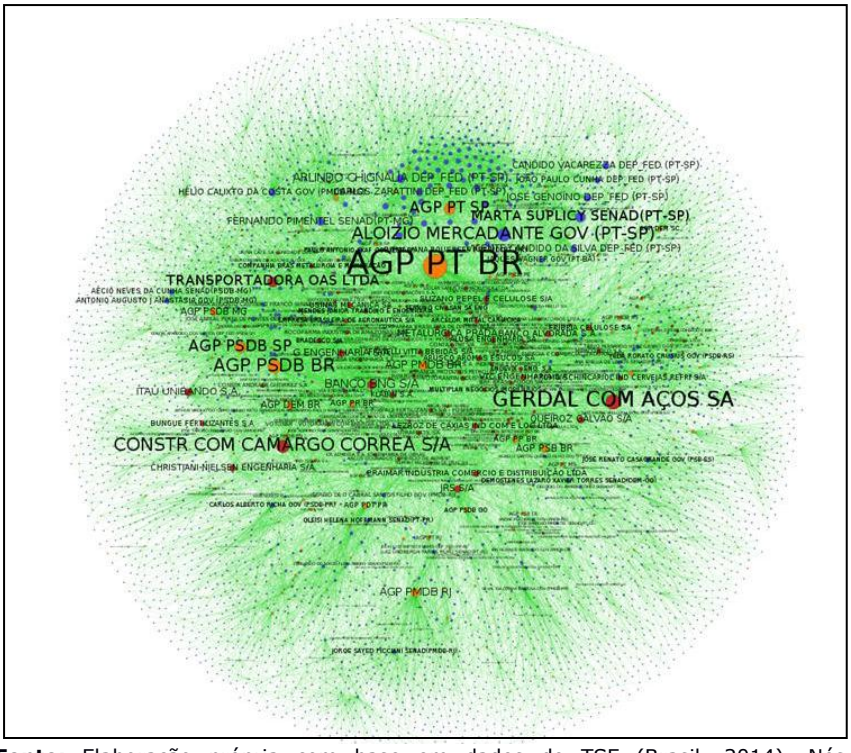
[13] É necessário considerar que se trata de valor circulado, isto é, contabiliza-se a origem e também os repasses desses recursos dentro da rede.

seus financiadores, especialmente nos casos de presidente, governador e senador. Excluindo-se os candidatos às Assembleias Legislativas, entre os quais redes de apoio exclusivamente locais são mais recorrentes, os doadores centrais financiaram 92,4% dos eleitos.

Esses achados contribuem para reforçar a posição presente em pesquisas citadas por Mancuso (2015, p. 163-166), que exploram a associação entre as doações e as expectativas de distintas formas de retribuição, tais como acesso ao financiamento de bancos públicos, obtenção de contratos com o governo, incremento no desempenho mercantil ou benefícios tributários e outros.

Para melhor visualizar o núcleo estrutural configurado pelo financiamento de campanha, além dos *rankings* e filtros já aplicados anteriormente, executamos a redução do componente gigante a partir da centralidade de grau. O procedimento adotado consistiu em manter apenas nós com 10 ou mais conexões, um filtro, diga-se, não muito exigente se considerarmos que não há limite à quantidade de doações. Como resultado, o componente gigante se reduz para 5.038 nós, ou 2,1% do original (Figura 7):

Figura 7
Grafo da rede de financiamento eleitoral de 2010, componente gigante reduzido em grau 10



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE (Brasil, 2014). Nós graduados por centralidade de autovetor, distribuição OpenOrd. Nós azuis: candidatos; vermelhos: doadores privados; laranjas: agentes partidários.

Foram bastante preservados os agentes partidários. Com a redução, permanecem 339, ou 67,5% dos 502 que havia no componente gigante original. E quais foram os atores eliminados? As pessoas físicas, principalmente. No componente reduzido de grau 10 restaram apenas 19 delas, ou 0,009% das 204.078 que constituem o componente gigante original. Ou seja, aqueles atores que representavam a quase totalidade dos financiadores privados praticamente desaparecem.

Pessoas jurídicas sofreram redução importante, restando 345 no componente gigante reduzido, ou seja, 1,6% das 21.096 presentes no componente gigante original. Considerando os perfis das PJs que se mantiveram detectamos que em geral são grandes corporações, enquanto as eliminadas pela redução são empresas de menor porte e atuação regional.

A importância desse corte topológico reside no fato de que identificamos uma elite na rede de financiamento eleitoral. A aplicação de um filtro que elimina praticamente 98% dos participantes do processo demonstra que no Brasil 0,1% dos doadores financia direta ou indiretamente mais de 80% dos candidatos eleitos.

Considerações finais

A análise da rede de financiamento eleitoral de 2010 demonstra que as maiores chances eleitorais dos candidatos, assim como a assertividade dos doadores em identificar e financiar o conjunto de candidaturas mais exitosas, estão positivamente relacionadas à ocupação de posições centrais na teia de relacionamentos constituída pelo financiamento de campanha.

Trata-se de uma rede altamente conectada, pois mais de 90% dos atores participantes estão direta ou indiretamente ligados entre si em apenas uma sub-rede (componente gigante). Estar fora desse componente praticamente elimina um ator das possibilidades de êxito, seja ele candidato ou financiador. Por essa razão, identificamos os agentes centrais da rede no componente gigante.

O resultado é uma topologia bastante assimétrica, na qual a posicionalidade dos atores apresenta diferenças significativas, havendo atores muito centrais e também atores muito periféricos. Tal assimetria está fortemente associada ao desempenho eleitoral dos atores na rede.

Para os candidatos, ocupar posições centrais amplia enormemente as chances de eleição. Em suma, isso implica ter vários financiadores, estar próximo dos demais atores e colocar-se em posições privilegiadas nos fluxos relacionais que essas pessoas estabelecem entre si.

A dinâmica se repete no caso dos doadores – sejam eles financiadores privados ou agentes partidários que intermedeiam as doações daqueles. A maior ou menor assertividade do financiador, *i.e.*, financiar aquele que será eleito, está relacionada ao maior número de doações (grau), à menor distância do conjunto dos demais atores da rede (proximidade), à capacidade de se colocar em posições privilegiadas nos fluxos

relacionais (intermediação) e, também, de se posicionar muito perto dos atores centrais (autovetor).

A configuração de uma elite do poder formada por grandes financiadores, agentes partidários centrais e candidatos, normalmente políticos profissionais, é evidenciada pela rede reduzida, da qual foram eliminados 98% dos nós do componente gigante original. De forma surpreendente, nos 2% restantes dos nós da rede ficam preservados 90% dos candidatos eleitos. Esta é, com efeito, a principal característica estrutural da rede de financiamento eleitoral, ao menos em 2010.

Seria ingênuo sugerir ou indicar que tal topologia é aleatória. Ser central não é uma questão de simples escolha, mas sim de dispor de recursos, capitais materiais e simbólicos prévios aos pleitos. Na rede pesquisada trata-se de uma elite econômica formada pelos principais grupos empresariais do país financiando uma elite política composta de agentes partidários institucionais e candidatos cuja profissão declarada com mais frequência é justamente a de político.

Os dados da rede sinalizam ainda uma estratégia na qual os partidos assomam como atravessadores (*brokers*) de recursos, especialmente quando as doações provêm dos doadores privados centrais. Financiadores privados e agentes partidários centrais apresentam ampla interface entre si e assertividade na identificação e direcionamento de recursos para as candidaturas vencedoras, reconhecendo-se, por óbvio, que estas frequentemente integram as cúpulas dos partidos.

A metodologia de análise de redes permitiu identificar um núcleo composto por apenas 0,2% dos doadores originais (financiadores privados e agentes partidários). Demonstramos que esse reduzido grupo financiou diretamente 81% dos 1.651 eleitos em 2010, constituindo uma rede de financiamento político-financeira que atinge, além da presidente, 100% dos governadores, 98% dos senadores, 91% dos deputados federais e 74% dos deputados estaduais eleitos.

Esse conjunto de achados possibilita apreender sentidos histórico-políticos e teórico-metodológicos das redes de financiamento. Destaca-se, nesse sentido, a identificação de papéis exercidos por financiadores, agentes partidários e candidatos a partir do mapeamento do fluxo de transferência de recursos entre tais atores, especialmente quando eles são agregados. Tornou-se clara, então, a atuação dos comitês financeiros e diretórios, recebendo recursos dos financiadores privados e repassando-os aos candidatos que melhor se ajustam às estratégias definidas pelas elites partidárias.

Tal estratégia tem sido bastante discutida na literatura, mas pouco demonstrada. Pelo formato diferenciado de exploração e pela análise dos dados de prestação de contas das campanhas, o presente artigo permite a superação parcial dessa limitação imposta pela figura da "doação oculta" ou "ocultada" ao mesmo tempo em que revela, pela dinâmica das transferências de recursos, as alianças e movimentação estratégica.

Embora o movimento de ocultação não tenha sido explorado neste artigo, a identificação dos atores e o desvelamento da dinâmica torna isso possível em futuros

trabalhos através de agregações e projeções baseadas em variáveis como partido e unidades da federação.

Destaca-se também, entre os resultados, a identificação dos papéis desempenhados pelos atores em função de suas posições relativas na estrutura de poder estabelecida na rede de financiamento eleitoral.

Os agentes mais periféricos e desconectados – sejam eles financiadores, agentes partidários ou candidatos – participam do jogo com chances de vitória próximas de zero, ao menos no que concerne ao desempenho eleitoral de agremiações e candidaturas. Os agentes mais centrais, por seu turno, formam uma sub-rede muito densa que conforma a elite política do país. Esse núcleo detém os recursos para viabilizar o conjunto de estratégias postas em ação por partidos e candidatos vitoriosos.

Nesse quadro, merece atenção a atuação dos comitês e diretórios. Mais do que eclipsar os vínculos entre financiadores e candidatos, os agentes partidários colocam-se como operadores centrais na intermediação dos recursos transacionados, permitindo ou bloqueando fluxos entre os doadores iniciais, especialmente as pessoas jurídicas, e os destinatários finais dos recursos financeiros envolvidos.

Os agentes partidários apresentam-se também como integradores dos diversos atores que compõem a rede, notadamente candidatos a diferentes cargos localizados em todo o território nacional. Isso sugere a possibilidade de aprofundar as pesquisas sobre o papel dos partidos tanto do ponto de vista de construtor de um projeto de sociedade quanto de instância central no provimento de estrutura nas batalhas eleitorais, centralizando processos decisórios e estabelecendo um controle dos seus filiados por meio dessas estratégias.

Estratégias integradoras são nítidas também entre os financiadores centrais, ao doarem para partidos e candidatos os mais diversos, localizados nos mais diferentes pontos do espaço territorial brasileiro e nos mais diferentes partidos. Tal atuação ocorre, todavia, com nítida centralidade na topologia da rede e é dirigida àqueles com potencial mais alto de influência e veto sobre políticas públicas mais abrangentes que possam beneficiar os financiadores.

Em face dessas estratégias, cabe aos candidatos, de maneira mais formalizada ou intuitiva, compreender e jogar o jogo, colocando-se em posição de exercer centralidade e, consequentemente, ser bem-sucedidos eleitoralmente na medida em que, como demonstrado, ambos os elementos estão diretamente relacionados. Todavia, não se trata de algo que se obtém pela "vontade" de um ator singular, haja vista os relacionamentos entre os candidatos e seus financiadores produzirem e reproduzirem uma dinâmica de centralização, sejam estes empresas ou partidos, concentrando recursos numa pequena parcela de candidaturas mais viáveis, com grande presença de políticos experientes, em geral homens.

As inferências acima sugerem a necessidade de investigar outros elementos no desenvolvimento da pesquisa. É necessário aprofundar o papel dos partidos identificando

especificidades entre eles, assim como as muitas diferenças entre as campanhas em diversas unidades da federação.

Pode-se investir, ainda, nos fatores e atributos dos agentes relacionados a posições mais vantajosas na topologia das redes de financiamento – um dos terrenos que parecem férteis nesse sentido é o estudo das carreiras e ocupações dos agentes *vis-à-vis* suas posições no centro ou na periferia das redes de financiamento. Estamos desenvolvendo tais estudos.

Salientamos, ainda, a pertinência de explorar os papéis diferenciados exercidos por candidatos a diferentes cargos – é possível, por exemplo, testar a hipótese de candidaturas majoritárias e de membros do "alto clero" parlamentar também exercerem as estratégias de eclipsamento, intermediação, integração e centralização dos fluxos decisórios.

Rodrigo Rossi Horochovski – Curso de Gestão Pública. Setor Litoral. Universidade Federal do Paraná. E-mail: <rodrigoh33@gmail.com>.

Ivan Jairo Junckes – Curso de Gestão Pública. Setor Litoral. Universidade Federal do Paraná. E-mail: <ivanjairojunckes@gmail.com>.

Edson Armando Silva – Departamento de História. Setor de Ciências Humanas Letras e Artes. Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: <edameister@gmail.com>.

Joseli Maria Silva – Departamento de Geografia. Setor de Ciências Exatas. Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: <joseli.genero@gmail.com>.

Neilor Fermino Camargo – Curso de Informática e Cidadania. Setor Litoral. Universidade Federal do Paraná. Doutorando em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná. E-mail: <camargon@gmail.com>.

Referências bibliográficas

BATAGELJ, V. Large-scale network analysis. In: SCOTT, J.; CARRINGTON, P. J. (orgs.). *The Sage Handbook of Social Network Analysis*. London: Thousand Oaks, Calif: Sage, 2011.

BOURDOUKAN, A. Y. "O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Prestação de contas 2010* [*online*]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 14 set. 2014.

CERVI, E. U. "Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, vol. 1, nº 4, p. 135-167, 2010.

COSTA, L. D.; CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. In: MARENCO DOS SANTOS, A. (org.). *Os eleitos*: representações e carreiras políticas em democracias. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2013.

DEGENNE, A.; FORSÉ, M. *Introducing social networks*. Sage: Londres, 2007.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. "O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2009.

FREEMAN, L. C. "Centrality in social networks: conceptual clarification". *Social Networks*, vol. 1, nº 3, p. 215-239, 1979.

HOROCHOVSKI, R. R., et al. "Redes de partidos políticos tecidas por financiadores: um estudo das eleições de 2010 no Brasil". *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, vol. 23, nº 2, p. 49-78, 2015.

JUNCKES, I. J., et al. "As mulheres na rede de financiamento eleitoral e seu desempenho nas eleições de 2010 no Brasil: a dinâmica de exclusão, isolamento e marginalização no poder político". *Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero*, Ponta Grossa, vol. 6, p. 25-47, jan.-jul. 2015.

LEMOS, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H. "Por que dinheiro importa: a dinâmica de contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, p. 366-393, nov. 2010.

LIMA, S. M. P. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2012.

LODOÑO; J. F.; ZOVATTO, D. Latin America. In: FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. (eds.). *Funding of political parties and election campaigns*: a handbook on political finance. Stockholm: Idea, 2014.

MANCUSO, W. P. "Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 23, nº 54, p. 155-183, jun. 2015.

NEWMAN, M. E. J. *Networks*: an introduction. Oxford , NY: Oxford University Press, 2010.

OHMAN, M. Introduction to political finance. In: FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. (eds.). *Funding of political parties and election campaigns*: a handbook on political finance. Stockholm: Idea, 2014.

PEIXOTO, V. M. "Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada". *Perspectivas*, São Paulo, vol. 35, p. 91-116, jan.-jun. 2009.

_____. "Financiamento de campanhas nas eleições legislativas brasileiras em 2010". *Em Debate*, Belo Horizonte, vol. 6, p. 36-54, 2014.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 1, p. 177-197, jun., 2012.

SAMUELS, D. "Money, elections, and democracy in Brazil". *Latin American Politics and Society*, Miami (FL), vol. 43, nº 2, p. 27-48, Summer, 2001.

SANTOS, M. L., et al. "Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 1, abr. 2015, p. 33-59.

SAWICKI, F. Por uma sociologia dos meios e das redes partidárias. In: MARENCO DOS SANTOS, A. (org.). *Os eleitos*: representações e carreiras políticas em democracias. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2013.

SCHLICKMANN, D. G. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2014.

SPECK, B. W. "Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil". *Cadernos Adenauer*, São Paulo, vol. 6, nº 2, p. 123-159, 2005.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. "Financiamento de campanhas e prestação de contas". *Cadernos Adenauer*, São Paulo, vol. 15, p. 135-150, 2014.

ZOVATTO, D. "Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 287-336, out. 2005.

Resumo

Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil

Este artigo analisa os 299.968 relacionamentos estabelecidos entre os 251.665 doadores e/ou receptores de recursos financeiros legais abrangidos pelas prestações de contas das campanhas nas eleições de 2010 no Brasil, englobando todos os candidatos e partidos. Aplica-se aos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a metodologia de análise de redes sociais e tratamentos estatísticos complementares para a exploração da topologia das sub-redes (componentes) e dos cálculos de centralidade dos atores – candidatos, agentes partidários e financiadores privados. Os resultados expõem a alta conectividade e assimetria da rede de financiamento eleitoral no Brasil e mostram que o posicionamento dos atores em estratos da rede é determinante para o desempenho tanto de candidatos quanto de financiadores, revelando, de uma forma inédita, uma elite no poder político-eleitoral brasileiro.

Palavras-chave: financiamento político; análise de redes sociais; desempenho eleitoral; Brasil; eleições 2010

Abstract

Power structures in the political finance networks in elections of 2010 in Brazil

This article analyses 299,968 relationships established between 251,665 actors (donors and/or recipients) of financial legal resources declared by candidates and parties in all positions at stake in the 2010 elections in Brazil. Data from the Tribunal Superior Eleitoral (Superior Electoral Court) was used, together with the methodology of social network analysis and complementary statistical procedures, to explore the topology of the subnets (components) and of the calculations of the centrality of the actors – candidates, party agents and private funders. The results show the high connectivity and asymmetry of the campaign finance network in Brazil and they expose that the positioning of the actors in the network layers is crucial to the performances of both the candidates and the funders, revealing, in an unprecedented way, the existence of a political elite within the Brazilian electoral system.

Keywords: political finance; social network analysis; electoral performance; Brazil, 2010 elections

Resumen

Estructuras de poder en redes de financiamiento político en las elecciones de 2010 en Brasil

Este artículo analiza las 299.968 relaciones que se establecen entre los 251.665 donadores y/o los beneficiarios de recursos legales cubiertos por las presentaciones de cuentas de las campañas en las elecciones de 2010 en Brasil, lo que abarca todos los candidatos y partidos. Se aplican a los datos del Tribunal Superior Electoral (TSE) la metodología de análisis de redes sociales y métodos estadísticos complementarios para la explotación de la topología de subredes (componentes) y cálculos de centralidad de los actores – candidatos, representantes de los partidos y los aportantes privados. Los resultados exponen la alta conectividad y la asimetría que hay en la red de financiamiento de campañas en Brasil y muestran que el posicionamiento de los actores en las capas de la red es crucial para el desempeño de ambos, candidatos y donadores, lo que revela de una manera sin precedentes una élite en el poder político electoral brasileño.

Palabras clave: financiamiento político; análisis de redes sociales; rendimiento electoral; Brasil; elecciones 2010

Résumé

Les structures de pouvoir dans les réseaux de financement politique lors des élections de 2010 au Brésil

Cet article se penche sur les 299.968 rapports établis entre les 251.665 donateurs et/ou bénéficiaires de financement légal contemplé par la présentation des comptes de campagne des élections de 2010 au Brésil, et qui englobe tous les candidats et tous les partis. On applique la méthodologie d'analyse des réseaux sociaux et des méthodes statistiques complémentaires aux données du Tribunal Électoral Supérieur (TSE) pour exploiter la topologie des sous-réseaux (composants) et des calculs de centralité des acteurs – candidats, représentants des partis et personnes faisant des dons privés. Les résultats exposent la grande connectivité et l'asymétrie du réseau de financement de campagne au Brésil et ils montrent que le positionnement des acteurs dans certaines strates du réseau est crucial, aussi bien pour la performance des candidats que celle des donateurs, ce qui révèle, d'une manière inédite, la présence d'une élite au sein du pouvoir politico-électoral brésilien.

Mots-clés: financement politique; analyse de réseaux sociaux; performance électorale; Brésil; élections 2010

Artigo submetido em março de 2015.
Versão final aprovada em dezembro de 2015.

O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral

Jeison Giovani Heiler
João Paulo Saraiva Leão Viana
Rodrigo Dolandeli dos Santos

Introdução[1]

Nos últimos anos ampliou-se o número de estudos sobre o efeito do dinheiro nas eleições. As pesquisas nesse campo especializaram-se em variadas perspectivas analíticas, tais como: a distribuição do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) entre os candidatos, os padrões e doações do empresariado e segmentos econômicos, a relação entre emendas parlamentares e contratos públicos, e a influência das pesquisas eleitorais no investimento realizado pelos financiadores de campanhas (Mancuso, 2015).

No entanto, boa parte do debate, não somente acadêmico, circunscreve-se ao aspecto normativo do fenômeno. De tal modo que a influência do poder econômico torna-se o lugar-comum do problema, desdobrando-se na maioria das vezes na questão de as empresas, por serem as maiores fontes de financiamento, participarem ou não das eleições.

Neste artigo não nos atemos a essa controvérsia. Embora, igualmente, não nos privemos de considerar que compreender as doações empresariais como as únicas determinantes do desequilíbrio na política seja uma limitação às análises empíricas. Haja vista que características fundamentais dos competidores poderiam ser deixadas de lado para entender o processo político.

Uma vez que as pesquisas sobre financiamento de campanha têm se ocupado da receita, a perspectiva assinalada acima nos aponta a necessidade de investigar como os candidatos gastam os seus recursos. Em outras palavras, ao deixarmos de investigar, exclusivamente, as causas da assimetria entre os competidores através da arrecadação, presumimos existir conexão indispensável entre as características dos candidatos e a

[1] Agradecemos aos pareceristas anônimos pelas excelentes sugestões. Este artigo foi apresentado em versão anterior com o título "Financiamento do sistema partidário e eleitoral nas democracias contemporâneas", no 38º Encontro Anual da Anpocs. Todos os eventuais problemas e erros são de nossa inteira responsabilidade.

forma como o dinheiro é gasto.

Portanto, o foco deste artigo não será a análise da entrada dos recursos (receita), mas sim a saída (despesa). Embora os estudos demonstrem uma forte correlação entre dinheiro e voto, consideramos igualmente factível que a maneira como esses recursos são utilizados nos ofereça evidências necessárias para compreender de forma mais detalhada essa associação.

Dadas as circunstâncias da competição eleitoral, as duas questões principais deste artigo são:

a) a forma como os atores utilizam seus recursos expressa as particularidades dos competidores?

b) determinados gastos de campanha possuem maior impacto no sucesso eleitoral do que outros?

Dividimos este artigo em três partes. Na primeira seção, "Debate bibliográfico", fazemos um breve debate teórico sobre o tema, enfocando a característica recente dos estudos sobre o dinheiro na campanha e seu perfil analítico empírico. Na segunda, "Hipóteses e metodologia", apresentamos nossas variáveis, bem como o método de pesquisa. Na última, "A despesa de campanha em 2010", apresentamos os resultados encontrados nos testes realizados.

Debate bibliográfico

As pesquisas sobre financiamento de campanha tendem, metodologicamente, a compreender o dinheiro ora como uma variável explicativa, ora como variável dependente. Mancuso (2015) retrata bem esse cenário ao sintetizar as principais discussões da área: (i) a relação entre investimentos e resultado eleitoral; (ii) a relação entre investimentos eleitorais e benefício para os financiadores; e (iii) os determinantes do financiamento eleitoral (Mancuso, 2015, p. 4). As duas primeiras abordagens tratam de como o dinheiro explicaria tanto o sucesso do candidato quanto o comportamento dos políticos no processo decisório. E o terceiro ponto assinalado pelo autor ressalta as variáveis que podem explicar o financiamento dos candidatos, como, por exemplo, a força do candidato ou interesse do setor econômico (Jacobson, 1978; Santos, 2012).

De todo modo, há praticamente um consenso entre os pesquisadores brasileiros sobre a profunda influência do dinheiro no resultado das eleições. Isso seria comprovado pela maioria dos estudos que apontam para uma associação significativa e positiva entre recursos recebidos, principalmente provenientes de pessoas jurídicas, e sucesso eleitoral (Mancuso e Speck, 2013; Samuels, 2001; Samuels, apud Mancuso, 2015). Ainda nessa área, as análises sobre como as doações de campanha resultam em benefícios para os financiadores encontram evidências significativas de que o financiamento eleitoral por

parte de empresas favorece o acesso destas aos recursos públicos (Claessens, Feijen e Laeven, 2008; Lazzarini et al., 2011)[2].

Apesar de a maioria dos estudos retratarem as arenas políticas, há também pesquisas que sinalizam a necessidade de observar fatores econômicos e sociais. Até mesmo porque muito pouco se conhece acerca das estratégias de investimentos dos grandes doadores de campanhas eleitorais no país (Mancuso, 2015).

Outro aspecto retratado no debate acadêmico e de particular interesse ao que trabalhamos neste artigo é o encarecimento das campanhas no Brasil nos últimos anos[3]. Sabemos que muitas podem ser as interpretações a esse respeito, como, por exemplo, o aperfeiçoamento e a institucionalização do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Nesse caso, em face do maior poder de fiscalização do TSE, o dinheiro que antes não era contabilizado nas prestações de contas estaria gradativamente "incorporando-se" à contabilidade oficial, constrangendo a prática do caixa 2.

Uma abordagem diferente desta última guardaria referência à intensidade da disputa eleitoral nos últimos pleitos. Ou seja, à medida que a carreira política tem ficado cada vez mais profissionalizada, o acirramento da competição se intensifica e, consequentemente, o custo das campanhas se eleva. Mais do que isso, a crença dos políticos no fato de que o dinheiro implicaria diretamente em voto também refletiria em uma "corrida armamentista por recursos" (Duschinsky, 2002), ou seja, uma disputa cada vez maior entre os candidatos por financiamento de campanha.

No entanto, para além da elevação dos gastos, a concentração dos recursos poderia ser entendida como evidência maior da assimetria econômica entre os competidores, visto que a maior parte do dinheiro na política fica restrita a poucos atores, incluindo doadores e candidatos beneficiados (Speck, 2012, p. 75)[4]. Desse modo, não somente o volume investido nas campanhas deveria ser considerado como um dos

[2] Mancuso (2015) menciona outros estudos nessa perspectiva. Rocha (apud Mancuso, 2015) abordou a relação entre os financiamentos do BNDES e o financiamento eleitoral de empresas ao comitê do PT na eleição presidencial de 2010, observando que muitas dessas empresas foram contempladas entre os anos de 2008 e 2010 com recursos do BNDES. Mesmo assim, devido ao baixo coeficiente de determinação, o autor preferiu não indicar a existência de causalidade nessa relação. Boas, Hidalgo e Richardson (apud Mancuso, 2015) apontaram para associação positiva e estatisticamente significativa entre os financiadores dos candidatos do PT à Câmara Federal nas eleições de 2006 e o volume de contratos firmados por esses empresários com o governo federal nos meses seguintes, o que viria a corroborar a hipótese apresentada por Samuels (apud Mancuso, 2015) de que as emendas parlamentares seriam uma forma de moeda de troca entre parlamentares e financiadores. Entretanto, ao estudar os contratos gerados por emendas do orçamento pelos 70 deputados federais paulistas, no estado de São Paulo, nos anos de 2002 e 2006, Mezzaranna (apud Mancuso, 2015) não encontrou nenhum contrato que beneficiasse os autores das emendas.

[3] Segundo o TSE, no pleito de 2010 o investimento financeiro aproximou-se dos 3 bilhões de reais. Desse total, quase 75% era proveniente de empresas privadas, sendo que 32,5% dos recursos tinham origem em um número reduzido de 15 doadores, entre grandes empresas e grupos empresariais.

[4] De acordo com Bruno Speck "a política é financiada por poucos atores, e as empresas são responsáveis por mais da metade do volume de recursos, provenientes de um grupo muito restrito de doadores" (Speck, 2012, p. 75). O autor ressalta que em 2012 aproximadamente 18 mil empresas doaram recursos no Brasil, das quais mais de 50% das doações situam-se na faixa de R$ 1 mil a R$ 100 mil. Além disso, 2 mil empresas doaram mais de 100 mil reais, e apenas 64 empresas doaram mais de 10 milhões de reais.

principais fatores a serem pesquisados no Brasil, mas essencialmente a concentração dos recursos.

No âmbito do debate sobre modelos possíveis de financiamento de campanha, tanto a elevação dos gastos em campanhas quanto a concentração econômica surgem como provas irrefutáveis para justificar a proibição de doações para campanha pelas empresas. Nesse sentido, uma perspectiva do financiamento exclusivamente público nos remeteria ao protagonismo da organização partidária na gestão dos recursos e repasses aos candidatos. Porém, em face das propostas conhecidas, somos obrigados a reconhecer que tal medida não afetaria substancialmente, pelo menos, a dimensão da concentração de recursos em poucos atores.

É importante salientar a transformação dos padrões de doações empresariais nas eleições que já vivenciamos, especialmente para as eleições proporcionais. Se compararmos os pleitos de 2002, quando o TSE disponibilizou a prestação de contas de maneira mais sistematizada, com as últimas eleições, vemos claramente que os candidatos já dependem menos de doações diretas das empresas. Isso significa que os partidos políticos vêm recebendo a maior parte dos recursos nas campanhas, redistribuindo-os a candidatos e comitês, e nem por isso se alterou o quadro de concentração de recursos em poucos atores[5].

Ou seja, a conjunção entre maior profissionalização das carreiras e aumento da centralidade do partido na distribuição dos recursos de campanha, situação essa que não se alterará por meio de um financiamento exclusivamente público, leva-nos à necessidade de investigar os padrões de despesas dos candidatos. Assim, poderemos compreender se certos aspectos e características dos competidores, capazes de inferir diferentes níveis de profissionalização, poderiam ser evidenciados nos gastos de campanha. Essa questão será detalhada nas próximas seções, na qual buscaremos dialogar com as abordagens da literatura levantadas até o momento.

Hipóteses e metodologia

Nesta seção apresentamos as variáveis com as quais trabalhamos no artigo, começando pela categorização dos gastos de campanha das eleições para deputado federal de 2010. Na Tabela 1 segmentamos as despesas dos candidatos em cinco grandes blocos: "comunicação e publicidade"; "infraestrutura"; "gastos com pessoal"; "doações a outros candidatos e também partidos"; e "outros gastos não especificados".

5 Além disso, pensando nos critérios de repartição dos recursos públicos destinados atualmente aos partidos, também podemos pensar em concentração na distribuição do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos). A Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007, alterou o percentual de distribuição do fundo entre os partidos: 95% dos recursos são repartidos proporcionalmente entre as legendas que tiveram o mínimo de 5% dos votos apurados na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com um mínimo de 2% do total em cada um deles. Os restantes 5% dos recursos do Fundo Partidário são distribuídos entre todos os demais partidos que tenham estatutos registrados no TSE.

Procuramos categorizar esses gastos de acordo com o entendimento básico acerca do funcionamento das campanhas eleitorais. Embora seja um agrupamento arbitrário, tentamos coincidir, intuitivamente, as despesas da maneira mais aproximada possível. Da mesma forma, reconhecemos que determinadas despesas, por mais que estejam separadas por blocos distintos, podem ter conexão direta entre si. Gastos com "transporte ou deslocamento", por exemplo, podem ter relação imediata com "eventos de promoção da candidatura", ou até mesmo com "despesas com pessoal", mesmo estando em blocos distintos. Outro aspecto é que provavelmente os critérios de prestação de contas sejam muito variáveis entre as candidaturas. As despesas que presumimos serem comparáveis, na realidade, podem ter sido realizadas para eventos de campanhas de natureza diferente. Entretanto, a despeito de possíveis riscos de fidedignidade dos dados, consideramos que o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) fornece as informações mais completas para a pesquisa sobre as doações de campanhas no país. A exemplo dos estudos sobre a receita dos candidatos que se deparam com o caixa 2, as pesquisas sobre as despesas igualmente devem considerar as possíveis omissões de informação.

Tabela 1
Gastos de campanha categorizados. Eleição de 2010

Gastos com pessoal	Comunicação e publicidade	Estrutura
Água	Comícios	Bens permanentes
Alimentação	Despesas postais	Cessão ou locação de veículos
Despesas com pessoal	Eventos de promoção da candidatura	Combustíveis e lubrificantes
Encargos sociais	Produção de *jingles*, vinhetas e *slogans*	Despesas com transporte ou deslocamento
Outros gastos	Publicidade por carros de som	Encargos financeiros e taxas bancárias
Baixa de recursos estimáveis em dinheiro	Publicidade por jornais e revistas	Energia elétrica
Diversas a especificar	Publicidade por materiais impressos	Impostos, contribuições e taxas
Doações financeiras a outros candidatos e/ou partidos	Publicidade por placas, estandartes e faixas	Locação/cessão de bens móveis
	Publicidade por *telemarketing* Telefone	Materiais de expediente
	Criação e inclusão de páginas na internet	Multas eleitorais
		Pesquisas ou testes eleitorais
		Pré-instalação física de comitê de campanha
		Reembolsos de gastos realizados por eleitores

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do TSE.

Nesse sentido o maior problema se refere à categorização de "outros gastos". Somente para deputado federal, por exemplo, vimos que 25% da despesa dos eleitos e 27% da dos não eleitos foram classificadas como "outros gastos", conforme nos mostra o Gráfico 1 (p. 63). Esse dado nos mostra que as campanhas, por mais que tenham se profissionalizado, ainda carecem de uma estrutura mais transparente. Sendo esse um fator característico predominante, especialmente entre os candidatos mais fortes eleitoralmente.

No bloco de despesas com "comunicação e publicidade" agregamos desde os gastos mais elaborados como, por exemplo, "produção de *jingles*" até a "publicidade em placas". Procuramos verificar aqui como se distribui esse tipo de gasto tendo em vista a presumível demanda por comunicação em carreiras mais profissionalizadas. Não é à toa que a pauta comum em toda eleição é a disputa por tempo na TV visando ao horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), o que impacta sensivelmente na dinâmica de composição de alianças.

Outro bloco de despesas categorizado foi o de "estrutura". Aqui, consideramos que os gastos indicam a força organizacional do candidato e sua capacidade de coordenação dos eventos da campanha. De certa forma, poderíamos inferir que candidatos com maiores gastos em "estrutura" estariam mais propícios a uma boa performance eleitoral.

O bloco de despesas com "pessoal" agrega os gastos com cabos eleitorais, alimentação e afins. Tais despesas indicariam a necessidade de mobilização de militância e apoiadores, embora possa haver variação dessa demanda se se considera a característica dos candidatos. Ou seja, políticos mais envolvidos com grupos sociais organizados poderiam depender menos desse tipo de despesa, bem como candidatos de partidos mais à esquerda do espectro ideológico. Nesse raciocínio, políticos com gastos exacerbados nessa área poderiam indicar um viés clientelista de suas campanhas.

Por último, classificamos em um único grupo as despesas realizadas com "doações a outros candidatos, comitês e partidos". Esse tipo de gasto poderia ser considerado um indicador da força política do candidato dentro de sua organização. Em muitos casos, *incumbents* financiam candidatos, inclusive de outros partidos, "realocando" recursos. O que, consequentemente, confere a esse candidato um papel mais amplo na coligação.

Feita a categorização da principal fonte de dados utilizada neste artigo, tratamos de apresentar nossas duas hipóteses de pesquisa:

H1: O volume de gastos em "estrutura" e "comunicação" seriam os maiores determinantes do sucesso eleitoral dos candidatos.

H2: Candidatos que concentram recursos em apenas um tipo de gasto teriam menor probabilidade de ser eleitos.

Neste artigo, utilizamos técnicas de regressão logística multivariada para testar o impacto dos tipos de despesa no *sucesso eleitoral* dos candidatos. Em face da

característica da variável dependente, utilizamos o modelo binário logístico para mensurar a diferença em termos de razão de chances de que determinados padrões de gastos resultem em maior ou menor probabilidade de êxito eleitoral. Além disso, empreendemos análises descritivas com a variável "votos" categorizada em quartis de forma a possibilitar uma análise do tema de forma a superar os limites da abordagem dicotômica: eleito/não eleito. Dessa forma é possível comparar distintos padrões de gastos entre candidaturas com uma votação mais baixa e candidaturas mais bem votadas, embora não eleitas, por outros fatores tais como quociente eleitoral ou nominatas muito fortes dentro de um determinado partido, por exemplo. Também testamos as hipóteses deste artigo através da análise de regressão linear na qual as variáveis votos e despesas são utilizadas de forma contínua tal como se apresentam naturalmente. Procuramos levar em conta a magnitude do colégio eleitoral, guardando relação com suas particularidades políticas e socioeconômicas, como filiação e organização partidária, incumbência, e carreira política e ocupação social. Os dados observados referem-se à prestação de contas dos candidatos a deputado federal na eleição de 2010.

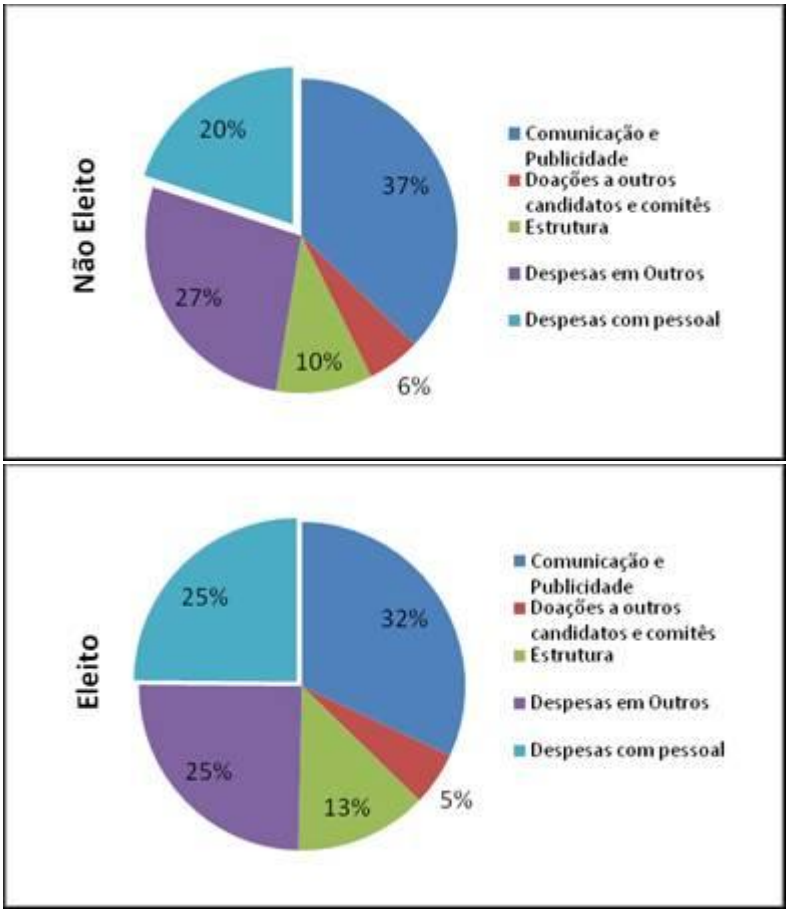
A despesa de campanha em 2010

Nesta seção fazemos uma descrição geral do financiamento de campanha para deputado federal na eleição de 2010. Em seguida, descrevemos as variáveis que serão testadas no modelo de regressão logística.

Ao observarmos os dados do financiamento (Gráfico 1), mesmo não ponderados por unidade federativa (UF), vemos que os candidatos eleitos, comparados aos não eleitos, declararam no conjunto de dados uma variação de 5% para mais em suas despesas com "pessoal". Em contrapartida, investiram 5% menos em "publicidade e comunicação". Porém, para eleitos e não eleitos, os gastos com "comunicação e publicidade" foram os maiores em comparação aos outros tipos de despesas.

Como vemos no Gráfico 1, a similitude nas porcentagens entre eleitos e não eleitos, a princípio, poderia reduzir o peso do argumento sobre a importância da forma como os gastos são distribuídos. Porém, esses valores, quando ponderados pela disputa dentro do distrito eleitoral, reforçam o impacto que determinadas despesas possuem sobre o resultado eleitoral. Por isso, é importante observar, por exemplo, que em valores absolutos as despesas com "estrutura" são bem menores que as outras, mas no teste de regressão logística, que será descrito adiante (Tabela 17, p. 83), esse tipo de gasto demonstrou ser mais determinante que as outras despesas.

Gráfico 1
Distribuição percentual de despesas por resultado eleitoral
Deputados federais



Fonte: Gráfico elaborado pelos autores com base nos dados do TSE.

Outra forma de apreender a variação da forma como se dá o emprego dos recursos é ponderar pela votação agregada em quartis. A Tabela 2 informa que, dentre os candidatos mais votados (4º quartil), "comunicação" foi o principal tipo de despesa (35,7%), seguida das "despesas com pessoal" (26%):

Tabela 2
Distribuição percentual de despesas por votação em quartis

Despesa	Votos por quartis			
	1º quartil	2º quartil	3º quartil	4º quartil
	% média	% média	% média	% média
Comunicação	16,2	25,8	24,6	35,7
Doações	13,9	10,4	28,2	16,2
Estrutura	10,4	9,5	10,9	13,1
Outras	30,6	24,1	14,9	9,0
Pessoal	28,9	30,2	21,4	26,0
Total	R$ 17.339,92	R$ 23.400,81	R$ 117.536,92	R$ 940.602,30

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Na Tabela 3 vemos que os candidatos de partidos mais à esquerda no espectro ideológico concentraram menos gastos percentualmente em despesas com "pessoal". O PSTU não teve qualquer despesa com "pessoal", o PSOL teve apenas 4% do total de gastos declarados, PCB 8%, PDT 15%, PSB e PCdoB 20% e PT 22%.

Por sua vez os partidos de direita foram os que, nessa rubrica, mais empregaram recursos: PMN 36%, PPS 33%, PTdoB 30%, PR 29%, PSDB, PP, DEM 28%. As diferenças tornam-se expressivas quando tomadas à luz do valor final de recursos que representam. Em números absolutos os candidatos do PSDB concentraram o maior volume de recursos nesse tipo de despesa com R$ 97 milhões, seguido do PMDB com R$ 84 milhões e do PT com R$ 54 milhões. Portanto, os dados reforçariam a inferência de que candidatos de partidos mais à esquerda, em tese, gastariam menos recursos com "pessoal".

No entanto, os partidos mais à esquerda apresentaram altas taxas de despesas classificadas como "outros": o PSTU com 84% e o PCO com 52%.

Tabela 3
Distribuição de despesas por partido (%)

Partido	Despesas em outros	Despesas em estrutura	Doações a candidatos e comitês	Comunicação e publicidade	Pessoal	Despesas totais R$	% total despesas
PSDB	25	12	4	30	28	342.499.862,58	20,6
PMDB	11	15	6	42	26	322.924.887,63	19,4
PT	9	14	9	46	22	247.780.594,15	14,9
PSB	28	12	3	38	20	148.611.590,33	8,9
DEM	13	15	7	38	28	102.832.846,81	6,2
PDT	38	10	7	31	15	88.994.052,65	5,4
PP	16	14	8	34	28	84.213.320,90	5,1
PR	10	17	6	38	29	83.334.860,31	5,0
PTB	16	14	5	38	27	54.454.196,53	3,3

Partido	Despesas em outros	Despesas em estrutura	Doações a candidatos e comitês	Comunicação e publicidade	Pessoal	Despesas totais R$	% total despesas
PPS	21	15	4	26	33	37.324.512,71	2,2
PV	15	14	3	44	24	33.751.402,26	2,0
PSC	12	13	8	43	23	26.260.142,29	1,6
PCdoB	17	14	7	42	20	25.814.408,88	1,6
PMN	12	18	2	31	36	25.047.946,11	1,5
PRB	32	11	1	44	12	7.881.003,69	0,5
PSL	34	8	4	26	28	7.034.591,60	0,4
PHS	30	12	0	34	24	5.108.079,50	0,3
PTC	21	12	2	37	28	4.011.809,67	0,2
PTdoB	40	9	0	22	30	3.727.041,43	0,2
PSOL	31	5	2	58	4	2.347.860,52	0,1
PSDC	42	10	0	26	22	2.329.987,26	0,1
PRTB	32	8	0	47	13	1.569.991,15	0,1
PRP	36	10	1	29	24	1.510.891,22	0,1
PTN	29	15	0	44	12	1.157.592,82	0,1
PSTU	84	-	-	16	0	300.558,23	0,0
PCB	34	15	0	42	8	101.175,61	0,0
PCO	52	-	-	48	-	10.327,00	0,0
Total	27,4	12,0	3,6	36,8	21,7	1.660.935.533,84	100,0
D-P	0,157768214	0,04	0,03	0,09	0,09	94.885.852,39	0,06
CV	1,737194504	3,16	1,21	4,05	2,47	17,5	17,5

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Ao observarmos o "coeficiente de variação" (CV) das despesas de todos os partidos, verificamos que os gastos com "comunicação e publicidade" e com "estrutura" foram os que mais variaram, com os respectivos valores de 4,05 e 3,16. De acordo com esses coeficientes, ambos os gastos foram os mais heterogêneos, indicando padrões muito distintos de profissionalização das campanhas entre os partidos.

Ainda observando a distribuição de gastos entre os partidos, consideramos a classificação proposta por Fernando Guarnieri (2011) a respeito do grau de organização e controle dos partidos por suas lideranças. O autor fornece uma nova tipologia para superar a clássica divisão dicotômica entre partidos de massa organizados e capazes de impor disciplina a seus membros e partidos não institucionalizados altamente fragmentados e baseados em vínculos pessoais. Para Guarnieri, "No Brasil os partidos mais organizados não são necessariamente os mais coesos e os partidos menos organizados são aqueles nos quais as lideranças têm maior poder" (2011, p. 254). Dessa forma classifica os partidos em "Organizados/Poliárquicos" (PT, PMDB), partidos "De organização Mista/Oligárquicos" (PSDB, PDT, DEM) e partidos Organizados/Monocráticos

(PTB/PP)[6]. Testamos se essa classificação proposta por Guarnieri tem efeitos sobre a forma de distribuição das despesas dos candidatos inserindo essa variável nas análises de regressões logística e linear, os resultados para esses testes são apresentados e discutidos mais adiante. Na Tabela 4 apresentamos a distribuição média das despesas quando considerada a tipologia proposta pelo autor. Além disso, a tabela ilustra a distribuição de acordo com a faixa de votos dos candidatos por quartis e conforme a magnitude do colégio eleitoral.

Observando a Tabela 4 com esse foco, entretanto, as médias pouco diferem entre os partidos considerando a classificação proposta por Guarnieri. Nota-se, porém, que as despesas em "comunicação" são as mais comuns dentre os candidatos situados nos maiores quartis de votos, independentemente da força do partido e da magnitude dos distritos eleitorais.

De acordo com Guarnieri, quando as lideranças partidárias não têm controle direto sobre as decisões do partido, tendo que se submeter à vontade da maioria, a probabilidade de lançar candidatos, quando o partido não tem chance, é próxima a 60%. Já quando as decisões partidárias estão nas mãos das lideranças, a probabilidade de lançar um candidato sem chance cai pela metade, ficando próxima a 25%. O autor destaca ainda que, quando um partido tem chance de vitória, a probabilidade de entrar na disputa fica em torno de 60% em partidos centralizados enquanto em partidos descentralizados isso ocorre em mais de 80% das vezes (2011, p. 251). Assim seria de esperar que em partidos mais centralizados e organizados a concentração de despesas variasse entre candidatos de acordo com a votação obtida, espelhando o fato de que, estatisticamente, lançam menos candidatos sem chances de sucesso.

[6] Resumidamente, de acordo com Guarnieri (2011, p. 247), "Os partidos *monocráticos* e *oligárquicos* (PSDB, PDT, PTB, DEM e PP) são organizações fortes porque suas lideranças controlam os processos decisórios no interior do partido, decidindo como se darão a seleção de candidatos e a decisão de participar ou não de disputas eleitorais. As lideranças nos partidos *poliárquicos* (PT, PMDB) têm maiores dificuldades em controlar as decisões em seu interior, o que, como veremos a seguir, tem implicações diretas na estratégia eleitoral adotada por eles".

Tabela 4
Distribuição média das despesas segundo a votação por quartis, de acordo com a força do partido e a magnitude do colégio eleitoral (%)

	Despesas	Magnitude colégio eleitoral											
		Alta				Média				Baixa			
		Votos por quartis				Votos por quartis				Votos por quartis			
		1º Q	2º Q	3º Q	4º Q	1º Q	2º Q	3º Q	4º Q	1º Q	2º Q	3º Q	4º Q
		Mean	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean
Poliárquicos/ Organizados	Comunicação	13,8	17,8	39,3	36,1	16,5	27,6	37,7	42,5	14,9	0,0	21,6	34,7
	Doações	0,0	36,1	17,1	16,7	0,0	0,0	6,1	12,8	26,3	0,0	28,9	11,2
	Outros	38,0	15,2	12,8	6,6	51,2	45,4	20,5	7,8	26,8	27,6	13,1	9,4
	Estrutura	1,1	6,2	10,6	11,6	18,7	11,8	13,2	15,9	4,1	26,1	13,5	18,3
	Pessoal	47,1	24,7	20,1	29,0	13,6	15,1	22,5	20,9	28,0	46,3	23,0	26,4
Oligárquicos/ Organização mista	Comunicação	29,0	29,3	13,7	38,0	23,6	37,3	38,7	35,1	8,3	18,3	22,4	28,9
	Doações	0,0	0,0	57,5	13,6	0,0	8,0	1,1	19,3	37,3	0,0	23,9	29,5
	Outros	60,9	28,4	8,3	7,3	51,2	19,6	27,3	9,6	11,0	19,7	18,0	8,3
	Estrutura	1,1	7,2	4,4	11,7	13,3	10,9	14,5	13,0	12,7	17,2	19,1	13,0
	Pessoal	9,0	35,2	16,1	29,4	11,9	24,2	18,5	23,0	30,6	44,8	16,5	20,2
Monocrático/ Organizados	Comunicação	17,8	24,3	33,3	33,3	15,3	22,5	35,1	38,1	6,2	16,0	32,3	30,3
	Doações	0,0	37,7	14,0	11,9	0,0	0,0	0,0	17,5	2,0	0,0	5,0	11,5
	Outros	43,5	14,8	22,7	11,5	31,5	47,4	18,4	6,0	10,9	21,2	26,5	12,3
	Estrutura	10,2	2,9	8,4	11,9	35,5	18,4	16,7	13,8	10,7	8,0	16,6	17,4
	Pessoal	28,5	20,3	21,6	31,4	17,7	11,6	29,8	24,6	70,3	54,8	19,7	28,5
Pouco organizados	Comunicação	25,3	28,8	33,5	35,9	32,9	35,1	34,8	38,6	9,4	21,6	17,6	28,3
	Doações	2,3	6,5	13,9	13,7	2,5	3,1	9,0	18,7	9,5	5,0	34,7	10,8
	Outros	35,9	26,1	18,2	12,4	37,9	34,7	23,8	10,0	44,1	22,0	12,8	13,5
	Estrutura	5,2	4,2	8,4	10,1	8,6	9,5	14,0	13,9	12,1	17,1	12,6	17,2
	Pessoal	31,4	34,4	26,1	27,9	18,1	17,5	18,4	18,8	24,9	34,3	22,3	30,2

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do TSE.

A Tabela 5 apresenta os resultados descritivos dos partidos classificados por Guarnieri. Utilizamos aleatoriamente dados do estado de Minas Gerais para fazer um comparativo explorando os diferentes tipos de gasto entre os candidatos de um mesmo partido, no mesmo estado, procurando notar por meio da observação mais aproximada os efeitos sugeridos por Guarnieri.

Guarnieri classifica os partidos em um contínuo que vai do PT, o partido mais descentralizado, até o PTB, o mais centralizado, conforme a Tabela 5. Comparativamente, de forma geral nota-se que indistintamente todos os candidatos de todos os partidos apresentaram maiores volumes de despesas totais no último quartil. Porém, não há características marcantes que distingam os partidos nas formas como

seus candidatos empregaram os recursos, apresentando distribuições similares com os gastos concentrando-se, no último quartil, em despesas com "comunicação" e "pessoal".

Tabela 5
Distribuição de despesas por votos em quartis segundo partido - MG

Despesa	Partido	Votos por quartis				Partido	Votos por quartis			
		1º quartil	2º quartil	3º quartil	4º quartil		1º quartil	2º quartil	3º quartil	4º quartil
		Mean	Mean	Mean	Mean		Mean	Mean	Mean	Mean
Comunicação	PP	0	8,4	0,0	22,7	PTB	17,2	43,8	11,6	53,6
Doações		0	0,0	0,0	4,4		0,0	0,4	8,1	0,9
Estrutura		96	0,0	0,0	15,9		18,8	5,1	6,2	9,6
Outros		0	91,6	0,0	24,5		23,7	24,8	3,8	15,4
Pessoal		4	0,0	0,0	32,4		40,4	25,9	70,2	20,5
Total		5.000	6.518	0	1.469.597		4.822	13.167	94.243	269.079
Comunicação	DEM	0,0	45,4	0,0	34,6	PSDB	11,0	19,9	0,0	33,7
Doações		0,0	0,0	0,0	1,7		0,0	0,0	0,0	7,0
Estrutura		0,0	7,9	0,0	23,4		0,0	34,6	0,0	16,9
Outros		100,0	27,5	0,0	3,7		89,0	45,5	100,0	7,3
Pessoal		0,0	19,2	0,0	36,6		0,0	0,0	0,0	35,1
Total		2.261	7.318	0	1.393.547		3.427	3.426	2.504	1.868.291
Comunicação	PMDB	10,3	14,4	46,4	27,4	PT	0,0	37,2	44,0	28,9
Doações		0,0	0,0	0,0	17,1		0,0	0,0	0,6	6,6
Estrutura		6,2	25,3	25,0	17,7		0,0	5,3	15,6	18,7
Outros		83,5	9,9	20,7	7,0		0,0	52,3	17,5	8,5
Pessoal		0,0	50,4	7,9	30,8		0,0	5,2	22,3	37,3
Total		1.821	4.723	26.233	1.551.829		0	7.026	57.629	1.190.270

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

A heterogeneidade nos padrões de gastos entre as unidades da federação também ficou bastante evidente, conforme mostra a Tabela 6:

Tabela 6
Distribuição despesas segundo unidade da federação

UF	Comunicação e publicidade (%)	Estrutura (%)	Pessoal (%)	Doações a outros candidatos e comitês (%)	Despesas em outros (%)	Total	Total despesas (%)
SP	37	8	29	5	21	284.817.835,67	17,1
MG	36	15	37	2	9	190.287.196,24	11,5
PR	32	14	19	7	28	115.477.831,07	7,0
RJ	50	11	20	7	12	109.559.250,52	6,6
GO	29	13	34	8	17	104.323.628,18	6,3
BA	45	17	17	9	11	82.632.197,68	5,0
RS	51	12	22	6	9	71.429.816,36	4,3
CE	17	8	7	1	67	65.323.085,28	3,9
MT	24	15	49	5	7	62.824.898,59	3,8
PE	62	15	11	7	4	58.716.820,59	3,5
AL	41	20	27	4	9	51.976.857,53	3,1
MA	44	20	21	1	14	43.957.006,00	2,6
MS	18	12	29	34	8	41.355.900,00	2,5
PB	68	13	9	1	8	38.724.912,28	2,3
AM	30	21	33	7	9	36.913.063,09	2,2
SC	37	8	16	7	31	36.455.559,07	2,2
ES	50	13	23	6	7	34.931.720,77	2,1
PA	35	17	7	10	31	33.569.525,82	2,0
RO	25	16	26	3	30	32.609.538,18	2,0
PI	37	18	22	1	25	28.373.438,41	1,7
TO	17	14	16	5	48	27.567.498,27	1,7
DF	51	11	19	13	7	26.483.812,67	1,6
RR	19	19	47	6	9	25.759.843,92	1,6
RN	37	22	24	2	16	24.144.698,65	1,5
SE	45	19	11	0	25	16.555.037,94	1,0
AP	28	12	5	2	53	9.291.216,48	0,6
AC	27	24	8	16	25	6.873.343,86	0,4
Total	37	15	22	6	20	1.660.935.533,12	100,0
DP	0,13	0,04	0,11	0,07	0,15	58.637.724,58	0,04
CV	2,81	3,55	1,93	0,99	1,3	28,33	28,33

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Os estados que apresentaram os maiores gastos em "comunicação e publicidade" foram PB (68%) e PE (62%). Além destes, também ficam acima dos 50%: RS, DF, RJ e ES. Os menores percentuais de gastos em publicidade foram para TO, CE, MS e RR, todos abaixo de 20% de gastos em "comunicação".

Os gastos com "estrutura" tiveram nos estados AC, RN, AM e MA os maiores percentuais, todos acima de 20%. E as despesas com "pessoal" são maiores no MT (49%), RR (47%) e MG (37%).

Ao observarmos o coeficiente de variação (CV) entre as despesas observadas na Tabela 2, verificamos novamente que os gastos de "comunicação e publicidade" e de "estrutura" foram os que mais variaram, com os respectivos valores de 2,81 e 3,55. Esses dados, combinados com a descrição das porcentagens nos estados, demonstram como a particularidade de cada distrito influencia muito em possíveis explicações sobre padrões de disputas e profissionalização das campanhas.

Apresentação das variáveis

Nesta seção apresentamos as variáveis derivadas da classificação das despesas já detalhada no texto[7]. Para tornarmos viável a análise das despesas na regressão logística, realizamos a categorização de cada tipo de gasto em quartis, seguindo a divisão natural dos valores apresentados pelos candidatos em cinco níveis.

Na Tabela 7 apresentamos os gastos ponderados por unidade da federação. Isso quer dizer que calculamos o quanto representa no estado o gasto do candidato em relação aos seus concorrentes no mesmo tipo de despesa.

Nessa tabela vemos que apenas 1% dos deputados eleitos não apresentaram qualquer despesa com "pessoal". Além disso, somente 2% dos eleitos não tiveram nenhuma despesa categorizada como "outros". Esses valores diminuíram ainda mais quando consideramos os gastos com "comunicação" e "estrutura". Em ambos os casos, apenas o percentual de eleitos que não apresentou gastos nessas áreas não atinge 1% dos casos. Comparativamente, vemos que quase todos os candidatos eleitos gastaram em "comunicação" e "estrutura".

[7] Aqui, mensuramos a correlação entre variáveis ordinais e nominais, e utilizamos o coeficiente de contingência e o V de Cramer (Barbetta, 2004). Para mensurar a magnitude das correlações encontradas adotou-se Davis (apud Barbetta, 2004), para quem a correlação compreendida entre 0 e 0,09 é considerada associação desprezível; de 0,10 a 0,29, associação baixa; de 0,30 a 0,49, associação moderada; de 0,50 a 0,69, associação substancial e de 0,70 ou mais, associação forte.

Tabela 7
Despesas ponderadas por UF

Variável	Categoria	Não eleito	%	Eleito	%	Total	Symmetric Measures	Value
Despesa pessoal (UF)	Sem despesa	1850	0,99	22	0,01	1872	Phi	0,596
	Menores despesas	625	0,97	17	0,03	642	Cramer's V	0,596
	Despesas médias baixas	465	0,94	28	0,06	493	Contingency Coefficient	0,512
	Despesas médias altas	391	0,73	146	0,27	537	Pearson Chi-Square	1432,967a
	Maiores despesas	194	0,39	300	0,61	494	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Despesa outros (UF)	Sem despesa	385	0,98	9	0,02	394	Phi	0,503
	Menores despesas	1196	1,00	6	0,00	1202	Cramer's V	0,503
	Despesas médias baixas	683	0,98	16	0,02	699	Contingency Coefficient	0,449
	Despesas médias altas	781	0,88	106	0,12	887	Pearson Chi-Square	1432,967a
	Maiores despesas	480	0,56	376	0,44	856	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Despesa estrutura (UF)	Sem despesa	1457	1,00	2	0,00	1459	Phi	0,633
	Menores despesas	940	0,99	14	0,01	954	Cramer's V	0,633
	Despesas médias baixas	369	0,97	12	0,03	381	Contingency Coefficient	0,535
	Despesas médias altas	524	0,81	121	0,19	645	Pearson Chi-Square	1616,316a
	Maiores Despesas	235	0,39	364	0,61	599	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		

Variável	Categoria	Não eleito	%	Eleito	%	Total	Symmetric Measures	Value
Despesa doações (UF)	Sem despesa	3248	0,92	296	0,08	3544	Phi	0,414
	Menores Despesas	118	0,89	15	0,11	133	Cramer's V	0,414
	Despesas Médias Baixas	72	0,55	59	0,45	131	Contingency Coefficient	0,383
	Despesas médias altas	52	0,39	81	0,61	133	Pearson Chi-Square	692,254a
	Maiores despesas	35	0,36	62	0,64	97	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Despesa comunicação (UF)	Sem despesa	1097	1,00	2	0,00	1099	Phi	0,651
	Menores despesas	1072	0,99	8	0,01	1080	Cramer's V	0,651
	Despesas médias baixas	454	0,99	3	0,01	457	Contingency Coefficient	0,545
	Despesas médias altas	625	0,87	92	0,13	717	Pearson Chi-Square	1710,598a
	Maiores despesas	277	0,40	408	0,60	685	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Despesa total (UF)	Menores despesas	1612	1,00	3	0,00	1615	Phi	0,62
	Despesas médias baixas	594	1,00	1	0,00	595	Cramer's V	0,62
	Despesas médias altas	848	0,96	38	0,04	886	Contingency Coefficient	0,527
	Maiores despesas	471	0,50	471	0,50	942	Pearson Chi-Square	1550,578a
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038	Sig	0

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Quanto ao volume total de dinheiro gasto na eleição, verificamos que, dentre os candidatos com as maiores despesas, exatamente metade deles (471) foi eleita. Ou seja, 90% dos 513 deputados tiveram as maiores despesas totais de seus respectivos estados.

Ressaltamos que, em todas as variáveis, o teste chi-quadrado mostrou que as distribuições não foram independentes entre os gastos e o resultado eleitoral. Ou seja, a probabilidade da distribuição ao acaso entre a forma como os candidatos gastaram seus recursos e o sucesso eleitoral foi nula.

Testamos os graus de associação entre os diferentes tipos de despesas em relação à votação obtida pelos candidatos agregada em quartis, de forma a oferecer uma visão alternativa à visão dicotômica resumida ao resultado eleitoral (eleito/não eleito). Todas as despesas apresentam associação com votos. Porém a força dessa associação, conforme a hipótese deste artigo, varia conforme o tipo de despesa. Em distritos eleitorais de alta magnitude, a associação é forte para despesas com "comunicação" e "estrutura" e substancial para os demais tipos de despesa, conforme os escores apresentados na Tabela 8:

Tabela 8
Correlação de votos por quartis segundo o tipo despesa em UF de alta magnitude (SP, MG, RJ, BA)

Tipo despesa	Pearson	Spearman	Sign (95%)	Chi-Square tests
Comunicação	,777	,798	0,000	1349,719
Doações	,594	,623	0,000	103,924
Estrutura	,703	,735	0,000	859,779
Outros	,678	,679	0,000	1320,611
Pessoal	,684	,713	0,000	669,697
Total	,777	,778	0,000	2051,973

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Em distritos eleitorais de média magnitude, a associação é forte para despesas com "comunicação", "estrutura" e também com "pessoal", sendo substancial para os demais tipos de despesas.

Tabela 9
Correlação de votos por quartis segundo o tipo de despesa em UF de média magnitude (CE, GO, MA, PA, PE, PR, RS, SC)

Tipo despesa	Pearson	Spearman	Sign (95%)	Chi-Square tests
Comunicação	,824	,839	0,000	889,818
Doações	,567	,579	0,000	79,229
Estrutura	,740	,769	0,000	535,141
Outros	,674	,678	0,000	527,885
Pessoal	,718	,738	0,000	410,495
Total	,801	,801	0,000	1126,920

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Já em distritos eleitorais de baixa magnitude são as despesas com "comunicação" que possuem o mais forte grau de associação. Para todos os demais tipos de despesas a associação é substancial.

Tabela 10
Correlação de votos por quartis segundo o tipo de despesa em UF de baixa magnitude (AC, AL, AM, AP, ES, DF, MS, MT, PB, PI, RN, RO, RR, SE, TO)

Tipo despesa	Pearson	Spearman	Sign (95%)	Chi-Square tests
Comunicação	,784	,799	0,000	518,075
Doações	,547	,534	0,000	51,785
Estrutura	,670	,691	0,000	358,370
Outros	,636	,638	0,000	381,664
Pessoal	,546	,578	0,000	188,383
Total	,757	,757	0,000	677,970

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Na Tabela 11 examinamos o segundo grupo de variáveis derivadas das despesas. Nesse caso, calculamos os tipos de gastos pelo total de despesas do próprio candidato. Em seguida, também categorizamos essas porcentagens em quartis, incluindo os candidatos que não tiveram gastos em determinada rubrica como "sem despesa":

Tabela 11
Despesas ponderadas por candidato

Variável	Categoria	Não eleito	%	Eleito	%	Total	Symmetric Measures	Value
Despesa comunicação (cand.)	Sem despesa	1097	1,00	2	0,00	1099	Phi	0,284
	Menores despesas	663	0,90	70	0,10	733	Cramer's V	0,284
	Despesas médias baixas	583	0,79	158	0,21	741	Contingency Coefficient	0,274
	Despesas médias altas	540	0,74	189	0,26	729	Pearson Chi-Square	326,505a
	Maiores despesas	642	0,87	94	0,13	736	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Despesa doações (cand.)	Sem despesa	3248	0,92	296	0,08	3544	Phi	0,353
	Menores despesas	78	0,62	47	0,38	125	Cramer's V	0,353
	Despesas médias baixas	64	0,52	60	0,48	124	Contingency Coefficient	0,332
	Despesas médias altas	67	0,56	53	0,44	120	Pearson Chi-Square	501,824a
	Maiores despesas	68	0,54	57	0,46	125	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		

Variável	Categoria	Não eleito	%	Eleito	%	Total	Symmetric Measures	Value
Despesa estrutura (cand.)	Sem despesa	1457	1,00	2	0,00	1459	Phi	0,351
	Menores despesas	601	0,94	40	0,06	641	Cramer's V	0,351
	Despesas médias baixas	525	0,81	126	0,19	651	Contingency Coefficient	0,331
	Despesas médias altas	448	0,70	189	0,30	637	Pearson Chi-Square	498,000a
	Maiores despesas	494	0,76	156	0,24	650	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Despesa outros (cand.)	Sem despesa	385	0,98	9	0,02	394	Phi	0,399
	Menores despesas	588	0,65	310	0,35	898	Cramer's V	0,399
	Despesas médias baixas	754	0,82	160	0,18	914	Contingency Coefficient	0,37
	Despesas médias altas	888	0,96	33	0,04	921	Pearson Chi-Square	642,365a
	Maiores despesas	910	1,00	1	0,00	911	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Despesa pessoal (cand.)	Sem despesa	1850	0,99	22	0,01	1872	Phi	0,337
	Menores despesas	430	0,80	106	0,20	536	Cramer's V	0,337
	Despesas médias baixas	385	0,71	155	0,29	540	Contingency Coefficient	0,319
	Despesas médias altas	408	0,75	137	0,25	545	Pearson Chi-Square	458,482a
	Maiores despesas	452	0,83	93	0,17	545	Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Padrão de gastos (cand.)	Recursos concentrados	2066	0,87	316	0,13	2382	Phi	0,03
	Recursos divididos	1229	0,88	173	0,12	1402	Cramer's V	0,03
	Recursos pulverizados	228	0,90	24	0,10	252	Contingency Coefficient	0,03
							Pearson Chi-Square	3,711a
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038	Sig	0,447

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Ao analisar os gastos ponderados por candidato, verificamos uma diferença drástica: a porcentagem de candidatos não eleitos foi muito maior em todas as categorias (menores despesas, despesas médias baixas, despesas médias altas e maiores despesas) em comparação à dos deputados eleitos. Portanto, a princípio, inferimos que para o candidato não basta destinar seus recursos em determinados tipos de gasto sem que haja um volume de recursos compatível com o nível de disputa do distrito.

Na Tabela 11 também apresentamos a variável "padrão de gastos", que identifica a forma como as despesas foram empreendidas pelos candidatos. Assim, os "recursos concentrados" retratam os candidatos cujos gastos se enquadraram nos quartis "despesas médias altas" ou "maiores despesas" em apenas um tipo de despesa. Em "recursos divididos", os candidatos tiveram duas rubricas enquadradas nos quartis "despesas médias altas" ou "maiores despesas". Por último, "recursos pulverizados" mostram os candidatos que tiveram três ou quatro despesas ao mesmo tempo nos quartis "despesas médias altas" ou "maiores despesas".

Essa variável mostrou claramente que os candidatos concentraram seus recursos em um tipo de gasto apenas. Porém, a estatística chi-quadrado não obteve significância, atestando que a distribuição dessa variável e a do sucesso eleitoral foram independentes. Para todas as outras variáveis dessa tabela os valores foram estatisticamente significantes.

Nas próximas tabelas descreveremos a distribuição percentual das variáveis políticas e socioeconômicas que serão testadas na análise multivariada.

Na Tabela 12 apresentamos as variáveis políticas que complementaram os testes realizados nos testes de regressão logística. Buscamos testar determinantes já exaustivamente debatidos na literatura sobre partidos, eleições e financiamento de campanha.

Os resultados encontrados com respeito à variável "ideologia" dos partidos nos indicam que as maiores taxas de sucesso foram referentes aos candidatos de partidos classificados como centro-direita (24%) e direita (21%). Esses partidos juntos somaram 282 deputados, significando 55% da Câmara dos deputados[8] e ratificando a configuração ideológica dessa casa parlamentar. Fato que também guarda relação com os padrões de financiamento de campanha[9].

A variável "força política" mostra a já consagrada constatação da literatura do impacto dos *incumbents* nas eleições. Enquanto para os desafiantes a taxa de sucesso eleitoral foi apenas de 7%, a dos *incumbents* foi de 75%[10].

[8] Classificação própria elaborada pelos autores inspirada a partir de Power e Zucco (2012): direita (DEM; PP; PR; PTB); centro-direita (PMDB e PSDB); centro (PPS e PV); centro-esquerda (PDT; PSB; PT); esquerda (PCdoB e PSOL).

[9] Para ilustrar a primeira abordagem, como afirma Mancuso (2015), Samuels (apud Mancuso, 2015) constatou, nas eleições de 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados, que o perfil ideológico influenciava nas doações a partidos de esquerda, que recebiam menos valores em geral, e também menos contribuições de pessoas jurídicas. Speck (apud Mancuso, 2015), por sua vez, tendo como foco as eleições de 2010 à Câmara dos Deputados, notou que as doações de empresas foram maiores do que as de pessoas físicas para partidos de centro e de direita, e menor para as legendas situadas à esquerda do espectro ideológico. Além disso, o autor observou o aumento das doações empresariais a partidos de direita, entre as maiores faixas de doação.

[10] Em que pese a relevância do fator *incumbency*, este foi analisado por Marcelino (2010), Lemos, Marcelino e Pederiva (apud Mancuso, 2015) e Mancuso (2015). No geral, os autores perceberam que os *incumbents* têm receitas e despesas médias bem superiores aos desafiantes (Mancuso, 2015, p. 22).

Tabela 12
Descrição das variáveis políticas

Variável	Categoria	Não eleito	%	Eleito	%	Total	Symmetric Measures	Value
Ideologia	Centro	390	0,94	25	0,06	415	Phi	0,256
	Centro-direita	410	0,76	132	0,24	542	Cramer's V	0,256
	Centro-esquerda	643	0,81	148	0,19	791	Contingency Coefficient	0,248
	Direita	579	0,79	150	0,21	729	Pearson Chi-Square	265,340
	Esquerda	267	0,94	18	0,06	285	Sig	0
	Não classificado	1236	0,97	40	0,03	1276		
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Posição do partido	Governo	1340	0,83	279	0,17	1619	Phi	0,113
	Independente	199	0,93	14	0,07	213	Cramer's V	0,113
	Oposição	1986	0,90	220	0,10	2206	Contingency Coefficient	0,113
							Pearson Chi-Square	52,000a
							Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Força política	Desafiante	3436	0,93	245	0,07	3681	Phi	0,583
	Incumbent	89	0,25	268	0,75	357	Cramer's V	0,583
							Contingency Coefficient	0,504
							Pearson Chi-Square	1373,462a
							Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		
Força do partido	Poliárquicos/Organizados	446	73,1	164	0,26	610	Phi	0,232
	Oligárquicos/Organizados	506	80,3	124	0,19	630	Cramer's V	0,232
	Monocráticos/Organizados	363	84,6	66	0,15	429	Contingency Coefficient	0,226
	Pouco organizados	2210	93,3	159	0,06	2369	Pearson Chi-Square	217,762
	Total	3525	87,3	513	0,12	4038	Sig	0

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

A variável "posição do partido" mostra se o partido do candidato era aliado ou não ao partido do governador. O partido "independente" foi aquele que não se coligou a nenhuma chapa majoritária. Esse partido não integrou a coligação governista e nem se aliou a forças oposicionistas na eleição majoritária da UF, embora tenha lançado candidatos em chapas independentes nas eleições proporcionais.

Aqui, verificamos que houve uma vantagem considerável de deputados eleitos por partidos aliados ao governo em seus respectivos estados (17%), se compararmos com os resultados dos candidatos de partidos oposicionistas na arena subnacional (10%).

A variável "força política" apresenta a classificação efetuada por Guarnieri (2011) no que tange a organização e controle dos partidos sobre os candidatos lançados ao pleito. Conforme mencionado acima, de acordo com a hipótese do autor, partidos mais organizados e sob influência das lideranças partidárias tendem a lançar menos candidatos sem efetiva chance de êxito eleitoral. Entretanto, contrariando os achados de Guarnieri, foram os partidos poliárquicos aqueles que lograram maior percentual de eleitos no quadro geral de candidaturas para deputado federal em 2010, elegendo quase 27% dos seus candidatos em face de um escore de 15,4% dos partidos monocráticos.

No que diz respeito à organização, partidos pouco organizados apresentam percentuais de eleição bastante inferiores (6,7%), confirmando, nesse aspecto, a hipótese do autor. Cabe ressaltar, porém, que os índices de associação, embora significativos, são fracos, e que os achados de Guarnieri referem-se às candidaturas majoritárias.

Tabela 13
Descrição das variáveis socioeconômicas

Variável	Categoria	Não eleito	%	Eleito	%	Total	Symmetric measures	Value
Disposição para política (profissão)	Alta disposição	1696	0,81	405	0,19	2101	Phi	0,207
	Baixa disposição	726	0,96	30	0,04	756	Cramer's V	0,207
	Média disposição	639	0,93	48	0,07	687	Contingency Coefficient	0,203
	Não classificado	464	0,94	30	0,06	494	Pearson Chi-Square	173,691a
							Sig	0
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038		

Variável	Categoria	Não eleito	%	Eleito	%	Total	Symmetric measures	Value
Escolaridade	Abaixo do ensino fundamental	118	0,98	3	0,02	121	Phi	0,169
	Ensino fundamental	349	0,94	22	0,06	371	Cramer's V	0,169
	Ensino médio	1195	0,93	89	0,07	1284	Contingency Coefficient	0,166
	Ensino superior	1863	0,82	399	0,18	2262	Pearson Chi-Square	115,015a
	Total	3525	0,87	513	0,13	4038	Sig	0
Sexo	Feminino	601	0,93	45	0,07	646	Phi	0,075
	Masculino	2924	0,86	468	0,14	3392	Cramer's V	0,075
							Contingency Coefficient	0,075
							Pearson Chi-Square	22,834a
	Total	3525	0,87	513	0,13	4.038	Sig	0
Região	Centro-Oeste	253	0,86	41	0,14	294	Phi	0,129
	Nordeste	619	0,80	151	0,20	770	Cramer's V	0,129
	Norte	315	0,83	65	0,17	380	Contingency Coefficient	0,128
	Sudeste	1.839	0,91	179	0,09	2.018	Pearson Chi-Square	67,137a
	Sul	499	0,87	77	0,13	576	Sig	0
	Total	3.525	0,87	513	0,13	4.038		
Magnitude do distrito	Alta magnitude	1.918	0,90	208	0,10	2126	Phi	0,093
	Baixa magnitude	696	0,84	129	0,16	825	Cramer's V	0,093
	Média magnitude	911	0,84	176	0,16	1.087	Contingency Coefficient	0,092
							Pearson Chi-Square	34,666a
	Total	3.525	0,87	513	0,13	4.038	Sig	0

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

Na Tabela 13 elencamos algumas das variáveis socioeconômicas que a literatura tem apontado como importantes no debate sobre o financiamento de campanha.

Na descrição da variável "sexo", verificamos que as mulheres se lançaram em menor escala na eleição para deputado federal comparativamente aos homens e, consequentemente, tiveram pouquíssimas cadeiras na Câmara dos Deputados (45). Além disso, os homens tiveram o dobro de taxa de sucesso eleitoral (14%) das mulheres (7%), reafirmando a hegemonia masculina no parlamento.

A variável "disposição para política"[11] busca identificar nas características das ocupações profissionais dos candidatos as tendências de maior ou menor aptidão para a carreira política (Codato, Costa e Massimo, 2014)[12]. Nesse ponto, é importante destacar a significativa quantidade de candidatos com profissões classificadas como de alta disposição para política. Metade (2101) do total de candidatos observados (4038) a deputado federal em 2010 apresentou alta disposição para política. Entre os eleitos essa proporção se elevou: 79% (405) tinham ocupação profissional classificada como de alta disposição para a política.

As variáveis "região" e "magnitude do distrito" foram incluídas no modelo de regressão logística para verificarmos possíveis efeitos dos padrões de disputa em determinadas regiões e estados do país[13].

Resultado dos testes

Findada a análise descritiva levada a cabo na seção anterior, na qual as variáveis independentes foram apresentadas e aproximadas por intermédio de associações diretas, existem já algumas pistas sobre a influência das diferentes formas de despesas sobre os resultados eleitorais. Contudo, essas inferências precisam ser observadas através da análise multivariada que realizamos nesta seção, utilizando modelos de regressão logística e regressão linear multivariada. Os modelos de regressão logística foram construídos da seguinte forma: 1) apenas as variáveis de despesas de campanha; 2) variáveis de despesas de campanha e variáveis socioeconômicas; 3) variáveis de despesas de campanha e variáveis políticas; e 4) variáveis de despesas de campanha; variáveis socioeconômicas e variáveis políticas.

[11] Essa classificação combina as características de: a) carreira flexível; b) *status* social; e c) afinidade com a atividade política. Carreiras profissionais que combinem simultaneamente essas três características configurariam uma alta disposição para a política.

[12] Agradecemos gentilmente aos autores por terem nos encaminhado a codificação das ocupações profissionais para que pudéssemos replicá-la neste artigo.

[13] A literatura indica que "a receita média dos candidatos é menor nos distritos em que há mais cadeiras em disputa" (Mancuso, 2015, p. 23). Segundo Mancuso (2015), ao abordar a eleição para as Câmaras de Vereadores no país no ano de 2008, Peixoto (2012) constatou que, na medida em que ocorre o aumento do número de assentos em disputas nos parlamentos municipais, cresce também o custo médio, por eleitor, das eleições majoritárias e proporcionais nos municípios brasileiros.

Tabela 14
Testes de especificação e ajuste dos modelos

	Overall statistics		Omnibus Tests of Model Coefficients		Hosmer and Lemeshow Test	
	Score	Sig.	Chi-Square	Sig.	Chi-Square	Sig.
Modelo 1	1912,986	,000	1659,611	,000	3,789	,876
Modelo 2	2003,449	,000	1792,418	,000	3,894	,867
Modelo 3	2159,683	,000	1807,558	,000	1,809	,986
Modelo 4	22010,69	,000	1878,511	,000	2,955	,937

Fonte: Tabela elaborada pelos autores.

Na Tabela 14 testamos a estatística global "Overall" por meio do chi-quadrado dos resíduos. Os valores estatisticamente significativos nesse teste nos informam que as variáveis excluídas do modelo não contribuiriam de forma significativa. De acordo com essa tabela, o modelo foi o que apresentou maior valor, sendo mais completo não somente em número de variáveis, mas também em seu valor preditivo.

Também testamos a especificação e o ajuste dos modelos por meio de testes utilizando o *chi-square*. O primeiro "Omnibus" confirmou que ao menos um dos coeficientes do modelo foi diferente de zero. E o segundo, "Hosmer and Lemeshow", avaliou o seu poder preditivo do modelo. Em todos os modelos os índices foram satisfatórios.

Tabela 15
Testes de adequação do modelo

	-2 Log likelihood	Cox & Snell R square	Nagelkerke R square
Modelo 1	1415,139	,337	,632
Modelo 2	1282,332	,358	,673
Modelo 3	1267,192	,361	,677
Modelo 4	1196,239	,372	,698

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na regressão logística, para atestarmos a adequação do modelo, utilizamos os "pseudos" r^2. Quanto mais próximo de 1 os coeficientes de Cox & Snell r^2 e Nagelkerk r^2 estiverem, melhor a adequação do modelo. Isso indica que os modelos testados foram consistentes e o teste tornou-se mais robusto no modelo 4, no qual as variáveis de gastos de campanha foram agregadas às variáveis políticas e socioeconômicas.

Sobre o parâmetro "-2 Log Likelihood", quanto menor o índice, melhor para o modelo. O modelo 4, nesse sentido, foi o que expressou maior capacidade preditiva em comparação aos demais modelos.

Um aspecto importante é que tanto na Tabela 6 quanto na Tabela 7 os valores mais significativos foram referentes ao modelo 4. E entre os modelos 2 e 3, este último, que agregou apenas as variáveis políticas, obteve valores mais robustos embora muito próximos um do outro em termos de significância.

Antes de mostrar os resultados dos modelos de regressão logística, elencamos as variáveis que não foram estatisticamente significativas nos testes.

Tabela 16
Variáveis que não foram estatisticamente significativas nos testes de regressão logística

Gastos ponderados por UF	Gastos ponderados por candidato	Variáveis socioeconômicas	Variáveis políticas
Despesa doações	Despesa doações	Escolaridade	Ideologia
Despesa pessoal	Despesa pessoal	Sexo	Posição do Partido
Despesa comunicação	Despesa outros	Região	
	Despesa estrutura		

Fonte: Tabela elaborada pelos autores.

Dentre as variáveis de despesas de campanha testadas, vimos que tanto as despesas de "doações a outros candidatos e partidos" quanto os gastos com "pessoal", ponderados pelo total da UF ou pelo gasto total do candidato, não foram estatisticamente significativos em nenhum modelo. Não apresentaram influência na probabilidade de o candidato ser ou não eleito, embora gastos consideráveis tenham sido percebidos nessas rubricas[14]. Quanto aos gastos ponderados por UF, as despesas em "comunicação" não apresentaram influência no teste de regressão logística.

Por outro lado, quando ponderados por candidato, os gastos em "comunicação e publicidade" apresentam valores estatisticamente significativos. Candidatos que apresentam maiores despesas em "comunicação" possuem até 11 vezes mais chances de eleição em relação a candidatos que apresentam menores despesas.

Os testes também mostraram que as variáveis políticas "ideologia" e "posição do partido", bem como as variáveis socioeconômicas "escolaridade" e "sexo", não foram significativas para influenciar as razões de chances de os candidatos serem eleitos, quando incluímos as variáveis de despesas de campanha.

[14] No Gráfico 1 vimos que as despesas com "pessoal" foram de 20% para não eleitos e 25% para eleitos. E as "doações a outros candidatos" ficaram em 6% para não eleitos e 5% para eleitos.

Tabela 17
Análise multivariada – Regressão logística binomial

Variável independente	Categoria	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			Modelo 4		
		Wald	Sig.	Exp(B)[15]	Wald	Sig.	Exp(B)	Wald	Sig.	Exp(B)	Wald	Sig.	Exp(B)
Despesa outros (UF)	Sem despesa	Referência			Referência			Referência			Referência		
	Maiores despesas	3,476	,062	3,048	8,118	,004	6,495	4,463	,035	4,243	7,436	,006	7,340
Despesa estrutura (UF)	Sem despesa	Referência			Referência			Referência			Referência		
	Despesas médias altas	4,941	,026	3,547	4,250	,039	3,465	2,909	,088	2,795	3,418	,064	3,149
	Maiores despesas	14,358	,000	10,644	13,009	,000	10,861	8,885	,003	7,153	10,129	,001	8,763
Despesa total (UF)	Menores despesas	Referência			Referência			Referência			Referência		
	Despesas médias altas	2,984	,084	3,768	5,112	,024	6,671	4,137	,042	4,709	5,513	,019	6,831
	Maiores despesas	7,480	,006	8,901	8,993	,003	13,768	8,246	,004	9,859	8,822	,003	12,624
Despesa comunicação (cand.)	Sem despesa	Referência			Referência			Referência			Referência		
	Despesas médias baixas	4,474	,034	7,485	2,314	,128	4,546	5,175	,023	9,707	2,898	,089	6,057
	Despesas médias altas	5,407	,020	9,462	2,482	,115	4,899	6,346	,012	12,801	3,275	,070	6,951
	Maiores despesas	7,471	,006	15,776	4,028	,045	8,261	8,295	,004	20,837	4,721	,030	11,264
Padrão de gastos (cand.)	Recursos concentrados	Referência			Referência			Referência			Referência		
	Recursos pulverizados	2,940	,086	,592	3,802	,051	,527	4,197	,041	,498	5,033	,025	,453
Disposição para política (profissão)	Alta disposição				Referência						Referência		
	Baixa disposição				4,794	,029	,553				,496	,481	,821
	Média disposição				15,363	,000	,418				4,459	,035	,610
Magnitude do distrito	Alta magnitude				Referência						Referência		
	Baixa magnitude				37,829	,000	,150				26,331	,000	,171
	Média magnitude				8,858	,003	,384				8,043	,005	,364
Força política	Desafiante							Referência			Referência		
	Incumbent							116,129	,000	6,278	72,022	,000	4,668
	Constant	48,182	,000	,000	28,933	,000	,000	44,316	,000	,000	29,339	,000	,000

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.
Método Enter. Variável dependente: Resultado eleitoral 2010. Eleito (1); Não eleito (0).

No modelo 1, no qual comparamos apenas as variáveis de despesas de campanha, temos um resultado que contraria o senso comum. O teste indica que os candidatos com maiores gastos em "estrutura", comparativamente aos seus concorrentes, tiveram 10,6 vezes mais chances de ser eleitos do que os candidatos com os maiores gastos totais do estado (8,9).

[15] O sinal do coeficiente informa o sentido da relação de causalidade. Na apresentação dos resultados, optamos por analisar o valor da função exponencial aplicada a cada coeficiente (Exp B), que representa a razão da chance de eleição do candidato, entre indivíduos da categoria em pauta, "descontando" o efeito das outras variáveis do modelo.

Assim, a chamada "corrida armamentista" (Duschinsky, 2002) por dinheiro, baseada na crença de que a arrecadação por si só seria a causa do melhor desempenho eleitoral, pode ser apenas um fator que inflaciona o custo das eleições, em vez de efetivamente resultar em êxito político. Embora nos modelos 2, 3 e 4 o volume de dinheiro tenha maior efeito.

Vimos também na Tabela 17 que as despesas ponderadas pelo candidato foram estatisticamente significativas apenas para os gastos em "comunicação e publicidade". Entre os que destinaram maiores recursos nesse tipo de despesa, a razão de chance chegou a ser de 15,7 vezes maior se comparada aos que não tiveram gasto em "comunicação".

No modelo 2, quando agregamos as variáveis socioeconômicas, as maiores despesas em "outros gastos" obtiveram significância estatística. Os candidatos que tiveram maiores despesas desse tipo foram 6,5 vezes mais propensos a ser eleitos do que aqueles que detalharam todos os seus recursos.

Além disso, nesse modelo, as candidaturas com os maiores gastos totais, em comparação aos seus competidores, tiveram 13,8 vezes mais chances de êxito do que aqueles com menores recursos, embora os gastos em "estrutura" também fiquem próximos desse resultado (10,9). Os gastos ponderados pela UF dos tipos "pessoal", "comunicação" e "doações a outros candidatos" não tiveram significância estatística.

Quanto às despesas ponderadas pelos candidatos, os competidores com maiores gastos em "comunicação" apresentaram 8,3 vezes mais chances de serem eleitos. Além disso, a variável "padrão de gastos" foi estatisticamente significante, indicando que o padrão de gastos pulverizados dos candidatos não foi uma boa estratégia para ser eleito. Candidatos que diversificaram muito suas despesas apresentaram um decréscimo de quase 50% de razão de chance em comparação aos concorrentes com gastos mais concentrados em um tipo apenas.

Com relação às variáveis socioeconômicas, as que tiveram significância estatística foram "magnitude do distrito" e "disposição para a política". Candidatos dos menores estados incorrem em perda de 85% da possibilidade de serem eleitos em comparação aos dos maiores distritos, e os dos distritos médios em cerca 60%, quando são testadas em conjunto com as variáveis de despesas de campanha no modelo de regressão logística.

Por outro lado, as profissões que apresentam maior disposição para a política confirmaram sua força no modelo. Os candidatos com ocupações profissionais de baixa e média disposição para política tiveram um decréscimo de, respectivamente, 55% e 42% da razão de chance de serem eleitos em comparação aos seus concorrentes com profissões de alta disposição para a política.

No modelo 3 as mesmas variáveis de despesas dos modelos anteriores também foram estatisticamente significantes. A diferença é que, enquanto em relação aos gastos ponderados por UF os valores de razão de chance diminuíram de 6,5 para 4,2 para

"outros gastos", de 10,9 para 7,1 para "estrutura" e de 13,8 para 9,8 para as "despesas totais", a razão de chance dos gastos ponderadas por candidato aumentou significativamente para despesas em "comunicação", saltando de 8,3 do modelo 2 para 20,8 no modelo 3.

Tal discrepância pode nos levar a crer que as despesas em "comunicação" tenham maior resposta quando relacionadas a variáveis políticas, diferentemente do volume de "gastos em estrutura", os quais poderiam ser mais associados a fatores controlados por variáveis sociais e econômicas.

Ainda no modelo 3, a única variável política com significância estatística foi a "força política" do candidato, reforçando os achados da literatura ao predizer que o *incumbent* teve 6,3 vezes mais chances de ser eleito do que o desafiante para deputado federal.

No último modelo, agregamos as variáveis políticas e socioeconômicas aos gastos de campanha.

Nesse modelo, os candidatos com profissões de alta disposição para política se mantiveram com maior razão de chance de serem eleitos, visto que os competidores de média disposição apresentaram um decréscimo de 40% em relação a essa probabilidade. A maior magnitude do distrito também apresentou significância estatística, com valores bem próximos aos do modelo 2, quando também foi testada. E os *incumbents* apresentaram 4,7 mais chances de serem eleitos do que os desafiantes, caindo um pouco em relação ao modelo 3 (6,3).

Quanto às variáveis de despesas de campanha ponderadas por UF e por candidato, elas se mantiveram mais próximas do padrão do modelo 2. Os gastos com "estrutura" foram mais influentes do que a variável "outros gastos", embora com valores muito próximos, 8,7 e 7,3 respectivamente. No entanto, os candidatos com as maiores despesas totais tiveram 12,6 vezes mais chances de ser eleitos. Esse valor supera, inclusive, o encontrado para *incumbents* (4,7), reforçando o argumento de que o encarecimento das campanhas pode ser causado pela expectativa de vitória associada ao volume de dinheiro nas eleições.

No entanto, os valores encontrados no modelo 4 sobre as despesas em "comunicação" ponderadas por candidatos ficaram apenas um pouco abaixo. Ou seja, candidatos que mais destinaram seus recursos para comunicação tiveram 11,3 vezes mais chances de ser eleitos do que os que não tiveram nenhum gasto nessa rubrica. Além disso, o padrão concentrado de gastos de recursos se mostrou mais forte, visto que os candidatos que pulverizaram seus recursos tiveram 55% menos chances de ser eleitos do que os candidatos que concentraram recursos em apenas um gasto. A variável "força do partido" (Guarnieri, 2011) foi inserida no modelo 4, contudo, o resultado para essa variável não foi estatisticamente significativo, tampouco alterou os escores para as demais variáveis do modelo.

Outra forma para testar as hipóteses deste artigo foi levada a cabo para apurar o

resultado eleitoral de forma alternativa à mera apresentação dicotômica (eleito/não eleito). Para tanto, tomaram-se os votos de forma contínua, testando-se as hipóteses por meio da análise de regressão linear multivariada. Nesse modelo, apuramos o efeito de cada uma das despesas sobre o resultado eleitoral, controlando: a) pela magnitude do colégio eleitoral; e b) pela força do partido, nesse caso, testando por essa via a hipótese de Guarnieri nas eleições para deputados federais. Apenas as variáveis que apresentaram significância estatística acima de um intervalo de confiança de 95% são relatadas.

Na Tabela 18 infere-se que as despesas em "comunicação" e "estrutura" são as mais relevantes para distritos eleitorais de alta magnitude. Nesse caso, se considerássemos uma despesa hipotética de R$ 100 mil em "comunicação", aplicando-se os coeficientes apurados na fórmula da regressão linear (y = a.x+ b[16]), poder-se-ia predizer uma votação de 38.249 votos, com o valor médio por voto de R$ 2,61. Ao passo que a mesma despesa na rubrica "estrutura" produziria uma votação de 45.549 com o valor médio de R$ 2,20 por voto. Pode-se deduzir assim que os gastos em "estrutura" se revertem em mais votos do que os gastos em "comunicação" para distritos de alta magnitude eleitoral. Contudo, os escores de correlação são mais fortes para despesas em "comunicação" do que em "estrutura".

Nos distritos de média magnitude eleitoral os resultados são similares, variando-se apenas os escores. O valor médio por voto com despesas em "comunicação" passa a ser de R$ 1,54, e de R$ 1,45 com despesas em "estrutura". Esses dados confirmam achados da literatura (Peixoto, 2012; Heiler, 2014) que demonstram que o tamanho do distrito eleitoral interfere sobre a dependência dos candidatos em relação ao dinheiro.

Tabela 18
Regressão linear – Votos para deputado federal 2010 segundo diferentes tipos de gastos, controlados pela magnitude do distrito eleitoral

Magnitude distrito eleitoral	Despesa	Unstandardized coefficients		Standarded coefficients	T	Sig. (95%)	R	R Square
		B	Std. Error	Beta				
Alta	(Constant)	33249,021	7129,733		4,663	,000	0,593	,351
	Comunicação	,050	,011	,370	4,654	,000		
	Estrutura	,123	,031	,294	3,993	,000		
	Outros	,107	,046	,155	2,315	,022		
Média	(Constant)	60337,879	7508,157		8,036	,000	,418	,175
	Comunicação	,048	,018	,303	2,682	,008		
	Estrutura	,087	,046	,232	1,906	,059		
	Pessoal	-,038	,020	-,217	-1,969	,051		
Baixa	(Constant)	28838,762	7344,999		3,926	,000	,470	,220
	Comunicação	,057	,021	,330	2,703	,008		

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

[16] Onde y é a variável dependente, a ser predita, nesse caso, votos; a = coeficiente de inclinação, representado por *B* na tabela, e b = intercepto, representado pela constante em *B,* e *x* é o valor estimado em despesas, nesse exemplo, R$ 100 mil.

Na Tabela 19 testamos a dependência do resultado eleitoral de diferentes tipos de despesas controlando-se pela força do partido. De acordo com a teoria de Guarnieri, seria de esperar que partidos mais organizados e centralizados teriam um melhor aproveitamento do dinheiro em relação a outros partidos.

Infere-se nos resultados apresentados que a despesa mais relevante em todos os casos é aquela efetuada para cobrir gastos com "comunicação e publicidade". Além disso, confirma-se a hipótese de Guarnieri, para quem partidos mais centralizados e organizados teriam maior controle sobre as candidaturas, o que, nesse caso, redundaria em campanhas com melhor aproveitamento de recursos, conforme se infere abaixo. Considerando a despesa hipotética de R$ 100 mil em comunicação, aplicando-se os coeficientes apurados na fórmula da regressão linear ($y = a.x + b$), poder-se-ia predizer as seguintes votações:

Partidos poliárquicos/organizados: 54.784 votos – R$ 1,83/voto
Partidos oligárquicos/organizados: 49.947 votos – R$ 2,00/voto
Partidos monocráticos/organizados: 63.522 votos – R$ 1,57/voto
Partidos pouco organizados: 28.945 votos – R$ 3,45/voto

Dessa forma infere-se que em partidos pouco organizados e partidos cuja centralidade decisória é pouco eficiente, caso dos partidos poliárquicos, os gastos têm um menor aproveitamento. Portanto, além de ser possível afirmar que despesas em "comunicação" e "estrutura" são as melhores preditoras do voto, também se pode afirmar que a força do partido, tal como teorizada por Guarnieri (2011), importa.

Tabela 19
Regressão linear – Votos para deputado federal em 2010 segundo diferentes tipos de gastos, controlados pela força do partido[17]

Força do partido	Espécie despesa	Unstandardized coefficients		Standardized coefficients	t	Sig. (95 %)	R	R Square
		B	Std. Error	Beta				
Poliárquicos/ Organizados	(Constant)	51184,165	8548,699		5,987	,000	,479	,229
	Comunicação	,036	,012	,308	2,907	,004		
	Outros	,143	,050	,263	2,841	,005		
Oligárquicos/ Organizados	(Constant)	45347,176	7309,803		6,204	,000	,638	,407
	Comunicação	,046	,012	,422	3,812	,000		
	Estrutura	,097	,034	,300	2,830	,006		
	Outros	-,059	,021	-,252	2,849	,005		
Monocráticos/ Organizados	(Constant)	52822,511	19415,252		2,721	,009	,449	,202
	Comunicação	,107	,037	,448	2,861	,006		
Pouco Organizados	(Constant)	21645,453	6593,394		3,283	,001	,571	,326
	Comunicação	,073	,021	,391	3,414	,001		
	Estrutura	,124	,041	,277	3,067	,003		
	Outros	,170	,052	,251	3,257	,001		

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE.

[17] Elaborada de acordo com classificação apresentada por Guarnieri (2011).

Considerações finais

Acreditamos que este artigo conseguiu avançar nas duas questões propostas na Introdução. Vimos claramente que os gastos em "estrutura" (volume de despesa) e em "comunicação" (padrão de despesa) tiveram muito mais influência, sendo melhores preditores do resultado eleitoral, do que os outros tipos de dispêndios. Dentre as variáveis de controle, os competidores eleitoralmente mais fortes foram os *incumbents* e os candidatos com ocupações de alta disposição para política. Além disso, candidatos oriundos de partidos mais bem organizados e sob controle centralizado possuem maior aproveitamento dos recursos que candidatos que concorrem por partidos que não possuem essas características.

A primeira hipótese do artigo foi confirmada, visto que os montantes de gastos em "estrutura" e "comunicação" apresentaram-se com os melhores escores preditores do sucesso eleitoral quando tomados em sua forma dicotômica (eleito/não eleito) ou contínua, adotando-se as votações obtidas pelos candidatos.

Com respeito à segunda hipótese, na qual inferimos sobre um padrão equilibrado em diversas despesas, não encontramos o esperado, visto que os gastos concentrados foram os que tiveram maior significância. Acreditávamos que gastos balanceados em diversos tipos de despesa poderiam indicar maior probabilidade de os candidatos possuírem máquinas de campanha mais robustas e, por consequência, maior sucesso eleitoral.

Diante dos resultados encontrados, podemos dizer que a pesquisa revelou não apenas a necessidade dos candidatos por maiores volumes de recursos, mas também por uma forte demanda em "comunicação" e "estrutura". A máquina de campanha precisa estar no mesmo nível dos competidores com maior acesso a financiamento. Em outras palavras, quanto maior o montante de gastos nessas rubricas no seu distrito eleitoral, maior a necessidade de o candidato acompanhar essa tendência. Supomos que o nível de profissionalização deva ser muito elevado, justamente pelos valores mais significativos terem sido encontrados tanto para "estrutura" quanto para "comunicação". Enquanto os gastos com "pessoal", ou cabos eleitorais, não apresentaram influência nas razões de chance de os candidatos serem eleitos.

Em resumo, o principal achado reside na percepção de que somente o volume de dinheiro não basta para explicar o sucesso eleitoral. Os modelos demonstraram que o padrão de gasto precisa ser concentrado e que as maiores despesas devem ser destinadas para "comunicação e publicidade". Com isso, pode-se afirmar que o fato de o candidato ter maiores recursos não significa necessariamente que tenha maiores chances de sucesso eleitoral. Nem que deva gastar a maior parte do seu dinheiro em "estrutura" ou "comunicação". Mas significa que precisa ter um volume de recursos suficiente nessas rubricas para sua campanha ser mais competitiva.

De todo modo, o dinheiro ainda importa. As candidaturas precisam ter um volume de recursos muito acima da média dos demais competidores para que consigam

se enquadrar nos achados do modelo. E, por sua vez, a maior fonte capaz de suprir essa alta demanda por uma máquina de campanha competitiva ainda é o empresariado. Resta saber como o novo modelo eleitoral aprovado na reforma política (Lei 13.165/2015) pode alterar esses achados.

Além disso, importa destacar que candidatos que disputam eleições em partidos mais organizados e com um grau de coordenação mais centralizado estão em melhores condições do que seus concorrentes. Esses candidatos possuem melhor taxa de aproveitamento dos recursos empregados. Achado que se alinha conforme hipótese originalmente apresentada por Guarnieri (2011) no que tange à seleção e à coordenação de campanhas eleitorais.

Finalmente, observando o alto montante e a significância estatística dos "outros gastos", verificamos que essa foi uma característica comum, principalmente entre os candidatos com maiores recursos, demonstrando que a transparência em campanhas muito caras não foi uma característica da maioria dessas candidaturas. Nesse sentido, apontamos que o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) precisaria ser aperfeiçoado de modo a reduzir a possibilidade do lançamento de prestações de contas genéricas para que as campanhas sejam cada vez mais transparentes.

Jeison Giovani Heiler – Doutorando em Ciência Política. Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Docente na Católica-SC. Email: <jeisonheiler@gmail.com>.

João Paulo Saraiva Leão Viana – Doutorando em Ciência Política. Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Rondônia (Unir). Email: <joaopauloviana@hotmail.com>.

Rodrigo Dolandeli dos Santos – Doutorando em Ciência Política. Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). O autor é bolsista CNPq. Email: <dolandeli@gmail.com>.

Referências bibliográficas

BARBETTA, P. A. *Estatística aplicada às ciências sociais*. 5ª ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004. Disponível em: <http://www.inf.ufsc.br/~barbetta/livro1.htm>. Acesso em: 10 out. 2010.

CERVI, E. U. "Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de estado". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 4, p. 135-167, jul.-dez. 2010.

CODATO, A; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. "Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, nº 3, p. 346-362, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000300346&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 fev. 2016.

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. "Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions". *Journal of Financial Economics*, vol. 88, 2008.

DUSCHINSKY, M. P. "Financing politics: a global view". *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 4, out. 2002.

GUARNIERI, F. "A força dos partidos 'fracos'". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 1, p. 235-258, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000100007&ln g=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 jan. 2016.

GERBER, A. "Estimating the effect of campaign spending on senate election outcomes using instrumental variables". *American Political Science Review,* vol. 92, nº 2, jun. 1998.

HAIR, J., et al. *Análise multivariada de dados*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEILER, J. G. *Democracia:* o jogo das incertezas x financiamento de campanhas*.* Uma análise da prestação de contas das campanhas de vereadores de SC. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

ISSACHAROFF, S.; KARLAN, P. S. "The hydraulics of campaign finance reform". *Texas Law Review*, nº 77, p. 1.705-1.738, 1998-1999.

JACOBSON, G. C. "The effects of campaign spending in congressional election". *The American Political Science Review*, vol. 72, nº 2, p. 469-491, jun. 1978.

LAZZARINI, S. G.; et al. "What do development banks do? Evidence from Brazil, 2002-2009". Harvard Business School, Working Paper nº 12-047, 2011. Disponível em: <http://www.hbs.edu/research/pdf/12-047.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2015.

MANCUSO W. P. "Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa". *Revista de Sociologia e Política,* vol. 23, nº 54, p. 155-183, jun. 2015.

MANCUSO, W. P.; SPECK, B. W. "O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012". *Cadernos Adenauer*, vol. XIV, nº 2, Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, jun. 2013.

PEIXOTO, V. "Impacto dos gastos de campanhas nas eleições legislativas de 2010: uma análise quantitativa". *Anais do 8° Encontro ABCP*, Gramado, RS, 2012.

POWER, T.; ZUCCO JR., C. "Elite preferences in a consolidating democracy". *Latin American Politics and Society*. 2012. Disponível em: <http://www.fgv.br/professor/cesar.zucco/files/ArtigoLAPS2012.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2015.

SAMUELS, D. J. "Does money matter? Campaign finance in newly democratic countries: theory and evidence from Brazil". *Comparative Politics*, vol. 34, p. 23-42, 2001.

SANTOS, R. D. "O perfil de financiamento de campanha dos maiores grupos econômicos nas eleições de 2010. *Anais da 36ª Anpocs, GT 13*. Águas de Lindoia, 2012.

SPECK, B. W. "Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil". *Em Debate*, Belo Horizonte, vol. 2, nº 3, p. 6-13, mar. 2010.

_____. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, R. C. (org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97, 2012.

WELCH. W. P. "Campaign contributions and legislative voting: Milk money and dairy price supports". *The Western Political Quarterly*, vol. 35, nº 4, p. 478-495, dez. 1982.

Resumo

O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral

Este artigo tem por objeto as despesas em campanhas eleitorais. Especificamente propõe: a) produzir um mapeamento dos gastos eleitorais da eleição de 2010 efetuados por candidatos a deputado federal; b) identificar padrões de gastos existentes; c) identificar a existência de correlação estatística importante entre diferentes padrões de gastos eleitorais e resultado eleitoral nas urnas. As questões que orientam o artigo são as seguintes: a) A forma como os atores utilizam seus recursos expressam as particularidades dos competidores? b) Determinados gastos de campanha possuem maior impacto no sucesso eleitoral do que outros? Para fins de mapeamento das despesas eleitorais elaborou-se uma classificação que busca apreender os gastos eleitorais em três grandes categorias: 1) gastos com "publicidade"; 2) gastos com "infraestrutura" de campanha; e 3) gastos com "pessoal". Os principais achados residem na percepção de que somente o volume de dinheiro não basta para explicar o sucesso eleitoral. Os modelos demonstram que o padrão de gasto precisa ser concentrado e que as maiores despesas devem ser destinadas para "comunicação e publicidade". Além disso, candidatos que disputam eleições em partidos mais organizados e com um grau de coordenação mais centralizado estão em melhores condições do que seus concorrentes que não compartilham dessa situação, conforme hipótese originalmente apresentada por Guarnieri (2011).

Palavras-chave: financiamento de campanhas; despesas eleitorais; deputado federal; eleições; prestação de contas eleitorais

Abstract

The cost of sub-national policy: How the money is spent is important? Relationship between funding, expenses and electoral success

The article focuses on spending on election campaigns. Specifically proposed: a) producing a mapping of election expenses of the 2010 election made by candidates to the House; b) Identify existing patterns of spending; c) Identify the existence of significant statistical correlation between different patterns of electoral spending and election results at the polls. The questions guiding the work are: a) how actors use their resources express the particularities of the contestants? b) certain campaign spending have greater impact on the electoral success than others? For purposes of mapping of election expenses has produced a classification that seek to apprehend election spending into three broad categories: 1) Spending on Advertising; 2) Spending on Infrastructure campaign; and 3) Personnel Expenses. The most important findings are the perception that only the amount of money is not enough to explain the electoral success. The models show that the spending pattern needs to be focused and that higher expenses are intended for communication and advertising. In addition, candidates who compete in elections better organized parties and with a degree of more centralized coordination are better than their competitors, as hypothesis originally presented by Guarnieri (2011).

Keywords: financing of campaigns; election expenses; federal deputy; elections; providing of electoral expenses

Resumen

El costo de la política subnacional: ¿La forma en que se gasta el dinero es importante? Relación entre los ingresos, los gastos y el éxito electoral

El artículo se centra en el gasto en campañas electorales. En concreto se propone: a) Producir un mapeo de los gastos electorales en las elecciones del año 2010 realizado por los candidatos al Congreso; b) identificar los patrones de gasto existentes; c) Identificar la existencia de una correlación estadística significativa entre los diferentes patrones de gastos electorales y resultados

de las elecciones en las urnas. Las preguntas que guían el trabajo son las siguientes: a) ¿la forma en que los actores utilizan sus recursos expresa las particularidades de los competidores? b) ¿ciertos gastos de campaña tienen un mayor impacto en el éxito electoral que otros? Para efecto del mapeo de los gastos electorales se elaboró una clasificación que busca capturar los gastos electorales en tres amplias categorías: 1) El gasto en publicidad; 2) Los gastos en infraestructura de campaña; y 3) Los gastos de personal. Los principales resultados se encuentran en la comprensión de que sólo la cantidad de dinero no es suficiente para explicar el éxito electoral. Los modelos muestran que el patrón de gasto tiene que estar centrado y que los mayores gastos se destinan a la comunicación y la publicidad. Además, los candidatos que compiten en las elecciones con partidos más organizados y con un grado de coordinación más centralizada son mejores que sus competidores, como hipótesis desarrollada originalmente por Guarnieri (2011).

Palabras clave: financiación de la campaña; gastos electorales; miembro del Congreso; elecciones; prestación de los gastos electorales

Résumé

Le coût de la politique sous-nationale: La façon dont l'argent est dépensé est-elle importante? Le rapport entre les recettes, les dépenses et le succès électoral

Cet article met l'accent sur les dépenses de campagnes électorales. Plus précisément, il propose de: a) produire une cartographie des dépenses électorales des candidats à la Chambre des députés lors de l'élection de 2010; b) identifier les profils de dépenses; c) Déterminer l'existence d'une corrélation statistique significative entre les différents modèles de dépenses électorales et les résultats des élections dans les urnes. Les questions qui guident ce travail sont les suivantes: a) la façon dont les acteurs utilisent leurs ressources révèle-t-elle les particularités des concurrents? b) certaines dépenses de campagne ont-elles un impact plus important sur le succès électoral que d'autres? Quant à la cartographie des dépenses électorales, on a élaboré une classification qui cherche à appréhender les dépenses électorales en trois grandes catégories: 1) les dépenses de publicité; 2) Les dépenses de campagne en infrastructures; et 3) Les charges de personnel. Les principales conclusions émanent de la prise de conscience que la quantité d'argent ne suffit pas, à elle seule, à expliquer le succès électoral. Les modèles montrent que les profils de dépenses doivent être recentrés et les plus grandes dépenses destinées à la communication et à la publicité. En outre, les candidats aux élections, membres des partis les plus organisés et avec un degré de coordination plus centralisé, sont dans de meilleures conditions que leurs concurrents, selon l'hypothèse initialement présentée par Guarnieri (2011).

Mots-clés: financement de campagne politique; dépenses électorales; Congrès; élections; prestation de dépenses électorales

Artigo submetido à publicação em dezembro de 2014.
Versão final aprovada em janeiro de 2016.

Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff

Cletiane Medeiros Araújo
Saulo Felipe Costa
Ítalo Fittipaldi

Introdução[1]

O início do segundo governo de Dilma Rousseff (PT) sofreu uma *onda* de escândalos de corrupção envolvendo políticos, funcionários públicos e empresários, que circundam particularmente o denominado Caso Petrobras. Desde meados de 2013, algumas denúncias foram se intensificando e motivaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) por parlamentares da oposição, com o intuito de manter a estatal sob uma ampla investigação. Todavia, essa não é a primeira *onda* de denúncias do governo Dilma, os 17 primeiros meses do primeiro mandato, em 2011, foram notoriamente marcados por escândalos envolvendo parte do seu corpo ministerial.

Para o caso brasileiro recente, em ambas as *ondas*, a mídia adquiriu centralidade através da contínua publicização das informações acerca de tais escândalos. Nesse sentido, a visão corrente observa que em um ambiente democrático que detém uma mídia independente é possível compreendê-la como peça funcional ao exercício da *accountability horizontal* e *social*[2], haja vista que pode cumprir papel fiscalizatório entre poderes e instituições, dando voz à sociedade civil organizada e aos movimentos sociais nas distintas áreas da esfera pública[3].

A ideia é que os escândalos políticos, especificamente os associados à corrupção, emergem na agenda pública como resultado positivo das construções midiáticas, revestindo-se como uma espécie de "cão de guarda" da sociedade[4]. Ou seja, em um

[1] Agradecemos aos pareceristas anônimos de *Opinião Pública* pelas sugestões e contribuições dadas a uma versão anterior deste artigo. Contudo, as falhas e omissões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.
[2] Os conceitos de a*ccountability política* utilizados neste artigo seguem os termos de O'Donnell (1998).
[3] Nesse limite, parte da literatura aponta que a via de *responsividade* apenas pelo controle vertical não é suficiente, em função da baixa capacidade por parte do eleitor em responsabilizar os malfeitos dos políticos quando estes continuam sendo eleitos, o que sugere um quadro de reduzida memória institucional e desinteresse cívico pela esfera pública (Przeworski e Stokes, 1995; O'Donnell, 1998; Peruzzotti e Smulovitz, 2002).
[4] Assim, segundo essa abordagem, essa forma de controle pode agir como determinante para a sobrevivência da elite político-administrativa em um ambiente democrático, em que a vida política de um

ambiente democrático, quanto maior for a intensidade do escândalo político maior será a investida na *responsabilização* de tal denúncia de corrupção, conforme é sugerido pela literatura. Não obstante, há de se reconhecer que esse enfoque analítico destaca fundamentalmente o papel da mídia nesse processo de *responsividade democrática*, o que permite que se (re)atualize uma agenda de pesquisa sobre essa questão, que é *per se* o grande desafio da democracia representativa contemporânea.

Este artigo busca estimar em que medida os escândalos de corrupção impactam na probabilidade de *responsabilização* dos agentes públicos denunciados nos respectivos escândalos. Seu foco analítico visa contribuir para a compreensão desse fenômeno destacando que o papel de publicizador investido pelos meios de comunicação bem como o gerenciamento presidencial da coalizão incidem na probabilidade de *responsividade* sobre os ministros envolvidos em tais escândalos.

O artigo está dividido em três seções, para além desta Introdução. Na primeira seção, será discutida a *accountability política*: o papel do escândalo político. A seção seguinte, "Apresentando os dados", mostra uma análise descritiva sobre os escândalos e discute, através do ferramental econométrico, os determinantes para a demissão de um ministro denunciado em escândalo de corrupção. Finalmente, a terceira seção expõe as considerações finais do artigo.

Accountability política: o papel do escândalo político

A relação estreita entre corrupção e política não é novidade. A conjugação dessas duas dimensões remonta às análises interessadas na explicação de mecanismos e instituições que fazem parte de um conceito mais amplo de democratização. Nas modernas democracias representativas a dimensão da qualidade democrática se torna tema central, uma vez que o processo de democratização foi largamente instituído em diversos países no mundo (Shin, 2007; Diamond, 2002; O'Donnell, 1998; Weffort, 1992; Reis, 1988; Sen, 1999; Vianna, 2002; Moisés, 2008). Dentre as distintas dimensões (*procedimentais* e *substantivas*) com as quais a qualidade democrática pode variar, Diamond e Morlino (2004), *e.g*, destacam a capacidade de *accountability política* e *responsividade* enquanto peças fundamentais no vínculo entre representantes e representados. Ou seja, "accountability is the obligation of elected political leaders to answer for their political decisions when asked by voters of constitutional bodies" (Diamond e Morlino, 2004, p. 25).

representante depende da maioria de votos nas urnas e, consequentemente, os custos reputacionais importam. Ao organizar e mobilizar demandas e denúncias contra atos ilegais na esfera política, tais investidas podem obrigar o governo (representantes e burocratas) a responder pública e oficialmente às petições da sociedade civil organizada. A exposição pelos meios de comunicação das mazelas governamentais possibilita que o debate público não seja monopolizado por agências do governo.

A partir dessa perspectiva os conceitos atinentes às possíveis formas de *accountability* adquirem centralidade nos estudos da área[5], particularmente sobre as discussões de a*ccountability vertical, horizontal e societal* (O'Donnell, 1998). *Accountability vertical* ou *eleitoral* é exercida através do voto retrospectivo do eleitor para os governantes eleitos, os quais podem ser punidos ou premiados a depender da performance do seu governo (Powell, 2004). Todavia, a existência dessa forma de controle não garante *per se* a eficácia da *responsividade* dos governos, mesmo em democracias maduras. No caso de novas democracias, algumas características do próprio processo de democratização, tais como "sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas" (O'Donnell, 1998, p. 29), são percebidas como janelas de oportunidades para a prevalência do comportamento *rent-seeking*[6] por parte da elite político-administrativa.

Por seu turno, *accountability horizontal* é exercida através de uma rede de agências estatais que se controlam e se equilibram mutuamente. Nesse sentido, para tentar obter eficácia nessa forma de controle, deve-se ater a algumas condições, a saber: a) papel de fiscalização dos partidos políticos da oposição; b) Tribunais de Contas preventivos e profissionalizados; c) Judiciário independente e profissionalizado; d) mídia e instituições de pesquisas independentes e confiáveis.

No tocante à *accountability social* ou *societal*, parte-se do pressuposto de que se trata de uma forma de controle com o intuito de monitorar o comportamento da elite político-administrativa, através do caráter essencialmente denunciativo das ações ilegais praticadas por essa elite, mantendo um canal de ligação junto à atuação de agências de *accountability horizontal*. Tais mecanismos de controle são exercidos pela sociedade civil organizada, com o apoio, sobretudo, dos meios de comunicação.

Nesse ponto, a democratização de um país está associada à progressiva inclusão dos distintos grupos na esfera política, em que o papel da mídia adquire relevância, sobretudo em contextos cuja personalização do candidato é necessariamente mais importante que o partido político ao qual é filiado[7]. Portanto, não é irrelevante questionar em que medida a *accountability* política pode ser reforçada pela exposição dos desvios de atores políticos reportados pela mídia.

[5] A *accountability política* traz em sua configuração problemas também diferenciados de graus de responsividade e de qualidade democrática (Moreno, Crisp e Shugart, 2003; Cox e McCubbins, 2001; Melo, 2007; Diamond e Morlino, 2005).

[6] O conceito de *rent-seeking* foi elaborado por Tullock (1967) e posteriormente desenvolvido por Krueger (1974).

[7] Ao estudar as "metamorfoses do governo representativo", principalmente no que tange às mudanças na representação política a partir do século XIX na Europa, Manin (1997) identifica distinções da representação de outrora para a contemporânea, dada a presença dos meios de comunicação de massa. Ao utilizar o conceito de *democracia de público*, Manin aponta que esse conceito resulta da transformação do sistema representativo, haja vista que os meios de comunicação influenciam substancialmente no cálculo político do eleitor através da formação da opinião pública.

Para tanto, é necessário compreender a dinâmica em torno da construção do escândalo político, como e por que alguns malfeitos se transformam em escândalos – particularmente, escândalo de corrupção – amplamente repercutidos pelos meios de comunicação enquanto outros não se tornam públicos[8]. A questão da visibilidade é peça fundamental para compreender a diferença entre a ação ilegal e o escândalo. Como objeto de interesse deste artigo, a corrupção é definida pela obscuridade do uso indevido da função pública para benefício privado[9]; quando essa ação passa a ser revelada ao público e gera forte reação social, pode ser considerada um escândalo de corrupção[10].

Quanto à lógica de desdobramento de um escândalo, Thompson (2002) sugere uma estrutura de ações sequenciais num limite temporal. O estágio inicial é caracterizado pelo vazamento de informações prejudiciais aos agentes públicos envolvidos em atos de corrupção. Para tornar-se escândalo, a divulgação das informações deve atender a dois requisitos principais: 1) as informações devem ser previamente escondidas; e 2) a fonte deve ser confiável e crível. Nesse ponto, Balán (2009) conecta ambas as dimensões às estruturas de incentivos associada aos *insiders* do governo, ou seja, dada a posição privilegiada ao acesso a informações (não disponibilizadas ao público em geral), esses atores se encontram em condições mais propensas a divulgar os malfeitos dos políticos.

No estágio seguinte, as informações são divulgadas tornando-se disponíveis ao público mais amplo. Nesse ponto, a publicização do escândalo pode ser favorecida pelo caráter investigativo e informativo da mídia, e de outras agências de controle do governo atentas às denúncias de corrupção. Na terceira fase, após a reação social referente ao escândalo, este ganha intensidade a partir das contra-alegações, o que pode incitar novas revelações e investigações posteriores. Outro aspecto destacado por Balán (2009) diz respeito aos incentivos que os *insiders* da coalizão governista têm para vazar informações. Diferentes circunstâncias políticas e interesses individuais podem conduzir para o vazamento dessas informações: um agente político pode vazar informações comprometedoras com o intuito de desestabilizar seu colega de coalizão e com isso tomar seu cargo, algo como *puxar o tapete* (*leap-frog*). Em outra situação, um agente político que esteja insatisfeito com sua posição na estrutura de distribuição de poder, por achar que tem pouco espaço (recurso político), pode visualizar melhores oportunidades se passar para o lado da oposição. Para justificar sua saída e desmoralizar a coalizão governista, esse agente pode vazar informações gerando um escândalo de corrupção, algo como *incendiar o navio antes de saltar dele* (*jump-ship*).

O ambiente político desempenha papel fundamental no cálculo racional do *vazador* de informações. Em um ambiente de oposição forte, os membros do governo

[8] Miguel (2007) aborda o papel que a mídia desenvolve como difusora e *transformadora* do discurso político. Parte da literatura tem se debruçado sobre o processo de midiatização da política, especificamente no que diz respeito ao papel da mídia na democracia (Rubim, 2000; Miguel, 2000, 2007; Chaia, 2004; Porto, 1996, 2004).
[9] O conceito de corrupção adotado aqui alinha-se ao empregado por Nye (1967).
[10] Cf. Thompson (2002); Lowi (1988).

tenderão a amoitar os malfeitos de seus pares, entretanto, um agente político pode visualizar o vazamento de informações como janela de oportunidade para abandonar a coalizão e se integrar à oposição com vistas a desempenhar algum papel de prestígio na cena política. Contudo, esse tipo de fenômeno é mais difícil de acontecer, uma vez que existe uma tendência maior a abafar a denúncia do que a torná-la pública, haja vista que nada garante que a oposição irá conceder o espaço político almejado. Nesses termos, uma forte oposição age como uma restrição à estratégia do *leap-frog*. Por outro lado, em um ambiente de oposição fraca, os mecanismos de competição intrapartidário podem operar através de denúncias de corrupção com a intenção de *puxar o tapete* do aliado político. Nesse contexto, as denúncias tendem a não desestabilizar o governo, mas apenas a provocar a queda de alguns membros, possibilitando assim uma reconfiguração da estrutura de distribuição de poder no interior da coalizão governista.

Parte da literatura reconhece que em democracias liberais há um campo fértil à promoção de escândalos políticos, devido a algumas características próprias do sistema, a saber: a) competição política acirrada; b) importância dos custos reputacionais; c) relativa autonomia da imprensa; e d) campo político aberto (Markovits e Silverstein, 1988; Thompson, 2002). Essas características são bem ressaltadas por Melo (2012) ao discutir de forma geral por que alguns malfeitos se tornam escândalos e outros não. O autor aponta a competição política como razão explicativa para a incidência de escândalos de corrupção no Brasil, haja vista que em contextos com alto grau de competição política há fortes incentivos à oferta de denúncias, tanto por parte da oposição e de instituições de *checks and balances* quanto pela própria base de sustentação parlamentar, caracterizando o "fogo amigo".

Dada a estrutura do presidencialismo de coalizão no Brasil[11], a divulgação de informações *sigilosas* faz parte de uma estrutura de incentivos e custos que norteiam distintos atores políticos. Nesse sentido, aqueles parlamentares que recebem cargos podem desfrutar de benefícios, como o aumento da satisfação ideológica, vantagens eleitorais, prestígio e intensificação da representação (Pereira, Power e Raile, 2009). A distribuição das pastas ministeriais nas mãos dos partidos da base de apoio do presidente traz consigo a ideia de que esses partidos (na pessoa do ministro) estarão em melhores condições quanto ao acesso a recursos e à capacidade de influenciar nas decisões de políticas públicas. De fato, as estratégias no gerenciamento da formação dos gabinetes são mais complexas do que o simples preenchimento de funções. Raile, Pereira e Power (2011) apontam que o presidente implementa estratégias que utilizam múltiplas ferramentas, uma vez que a formação dos ministérios seria a grande estrutura na qual os

[11] Expressão originalmente cunhada por Abranches (1988). Uma vasta literatura tem se debruçado sobre essa forma de governo político, ver: Lamounier e Meneguello (1986), Reis (1988), Shugart e Carey (1992), Kinzo (1993), Linz (1994), Mainwaring (1999), Ames (2001), Carvalho (2003), Santos (2003), Figueiredo e Limongi (2006).

pork barrel[12] agiriam ajustando as negociações de acordo com as circunstâncias pontuais. Desse modo, o Executivo opera através de uma estratégia integrada que equilibra transferências políticas (pastas ministeriais), transferências financeiras (*pork* lícito ou ilícito) e concessões de preferências por políticas no interior das restrições sistêmicas.

Em meio a essa tentativa de equalização dos interesses, espera-se que a maior proximidade ideológica entre o partido do ministro e o partido da chefia do Executivo favorecerá a existência de uma melhor sintonia entre a ação do ministro e a expectativa do presidente. Inversamente, o ministro que pertença a um partido ideologicamente mais distante do partido do presidente fatalmente possuirá ações/opiniões mais distantes e consequentemente deverá ter suas ações acompanhadas mais de perto. Outro desdobramento dessa distância ideológica diz respeito à consequente menor tolerância por parte do presidente a malfeitos[13] daqueles ministros cujos partidos estão mais distantes ideologicamente. Nesse limite, tais mecanismos políticos podem oferecer explicações mais robustas acerca da probabilidade de permanência no cargo de um político do alto escalão do governo envolvido em escândalo político.

A partir da literatura analisada, foram elaboradas três hipóteses para a explicação da demissão ou não de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff:

H1. Maior quantidade de notícias sobre escândalos de corrupção impacta positivamente na *responsividade* ante o malfeito, ou seja, demissão do ministro denunciado.
H2. O tamanho da representação parlamentar do partido do ministro denunciado em escândalo de corrupção na Câmara impacta positivamente na probabilidade da saída do ministro, uma vez que o horizonte temporal dos deputados é mais curto, o que pode gerar maior disputa por espaço/recurso e "*puxadas de tapete*".
H3. A *proxy* distância ideológica entre o partido do ministro e o partido do presidente indica que quanto maior for essa diferença, dada a heterogeneidade da supercoalizão, menor será a tolerância da presidência a possíveis malfeitos do ministro.

[12] O termo *pork barrel* segue o conceito utilizado por Lowi (1963) no que se refere à forma de alocação de recursos na arena de políticas públicas distributivas.
[13] Entenda-se "malfeitos" como o envolvimento do ministro em ações ilícitas, a exemplo de casos de corrupção política.

Apresentando os dados

Duração e intensidade dos escândalos de corrupção

Embora a *onda* de escândalos de corrupção tenha se intensificado no início do segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, ainda não se compara aos momentos de crises vivenciados nos 17 primeiros meses de mandato, em 2011. A resposta relativamente rápida a essa *onda* de escândalos destoa do padrão verificado nos governos anteriores, ou seja, em um curto espaço de tempo houve a demissão de uma significativa parcela do corpo ministerial.

Nesse sentido, a escolha desse estudo de caso da experiência brasileira recente se torna relevante, na medida em que busca analisar a dinâmica entre atores políticos, mídia e *accountability* política. Para tanto, foram lidas e catalogadas 677 notícias dos jornais: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*, do período de 1º de janeiro de 2011 a 25 de maio de 2012[14]. A base de dados foi construída a partir de notícias sobre os escândalos de corrupção extraídas do portal eletrônico *Deu no Jornal*, que, por sua vez, compila todas as matérias relacionadas a corrupção publicadas nos principais jornais e revistas do país[15]. As notícias sobre escândalos de corrupção foram distribuídas por ministro, destacando o período em que o agente público permaneceu no cargo a partir da publicização da denúncia de corrupção até a data de sua saída da pasta ministerial. No Quadro 1 estão listados os ministros envolvidos em escândalos de corrupção ao longo do corte temporal:

[14] A escolha dos respectivos jornais deve-se por suas colocações no *ranking* estabelecido pelo índice médio de circulação de jornais pagos no país. Justifica-se ainda pela pesquisa anualmente elaborada pelo Instituto FSB Comunicações, com dados consolidados para o ano de 2011, com os deputados federais para saber quais são os principais veículos utilizados por eles. A pesquisa demonstra que 63% dos deputados federais que responderam à pesquisa (340 dos 513 deputados federais) têm os jornais como principal fonte de informação diária. Essa pesquisa ainda observou que os jornais mais lidos pelos deputados são *Folha de S. Paulo*, com 72% dos deputados, seguida de *O Globo*, com 36%, e *O Estado de S. Paulo*, com 30%. Nesse sentido, acredita-se que os jornais selecionados na pesquisa fornecem um conjunto de informações que balizam o cálculo político de parte do eleitorado de classe média no país.

[15] Disponível em: <http://www.deunojornal.org.br/>. Acesso em: 20 set. 2012.

Quadro 1
Ministros envolvidos em escândalos de corrupção no corte temporal da pesquisa (1º de janeiro de 2011 a 25 de maio de 2012)

Ministro	Ministério	Partido	Data de ingresso no cargo	Data de saída
Alfredo Nascimento	Transportes	PR	01/01/2011	06/07/2011
Antônio Palocci	Casa Civil	PT	01/01/2011	07/06/2011
Carlos Lupi	Trabalho	PDT	01/01/2011	04/12/2011
Fernando Bezerra Coelho	Integração Nacional	PSB	01/01/2011	-
Fernando Pimentel	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	PT	01/01/2011	-
Ideli Salvatti	Relações Institucionais	PT	01/01/2011	-
Mário Negromonte	Cidades	PP	01/01/2011	02/02/2012
Orlando Silva	Esportes	PC do B	01/01/2011	26/10/2011
Pedro Novais	Turismo	PMDB	01/01/2011	14/09/2011
Wagner Rossi	Agricultura	PMDB	01/01/2011	17/08/2011

Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se que a *onda* de escândalos de corrupção no início do governo Dilma derrubou uma parcela não trivial do corpo ministerial. Esse período de crises e demissões foi iniciado com a denúncia de enriquecimento ilícito e tráfico de influência do então ministro-chefe da Casa Civil, Antônio Palocci (PT). Em meio ao escândalo, o ministro buscou explicar a trajetória financeira de seus negócios de consultoria em face das denúncias de venda ao fundo de pensão dos funcionários da Petrobras (Petros) de sua participação acionária na Holding Itaúsa em troca de doações à campanha eleitoral de Dilma Rousseff em 2010. Todavia, Palocci não conseguiu apoio político suficiente do PT para manter-se na pasta, tendo sido efetivada a sua saída em junho de 2011, após algumas semanas do início das denúncias.

O segundo ministro do alto escalão que saiu do governo seguindo nessa linha sucessória de *onda* de escândalos de corrupção foi o então ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento (PR), cuja denúncia estava baseada em um esquema ilícito de arrecadação de recursos para o partido do ministro, PR, através de irregularidades em licitações na pasta ministerial. Logo em seguida, em agosto do mesmo ano, foi decretada a saída de Wagner Rossi, o ministro da Agricultura no período, que foi denunciado por manter um esquema fraudulento na pasta, bem como por utilizar recursos públicos para financiamento de dívidas particulares. Nesse mesmo período, a Polícia Federal, através da operação de combate à corrupção denominada Voucher, desmantelou um esquema de desvio de verbas do Ministério do Turismo, que estava sob o comando do então ministro

Pedro Novais (PMDB). No episódio, o ministro foi denunciado por participar do esquema, dentre outras denúncias, de desvio de dinheiro público para fins particulares.

Mário Negromonte (PP), então ministro das Cidades, foi o quinto a ser denunciado, por montar um esquema de pagamento de propina a deputados em troca de apoio político. O escândalo envolvendo o ex-ministro perdurou seis meses até sua saída ser efetivada em fevereiro de 2012. Por seu turno, o sexto denunciado foi o ministro dos Esportes, Orlando Silva (PCdoB), em razão de supostos desvios de recursos através de convênios irregulares com organizações não governamentais (ONGs) na pasta ministerial. Esse episódio teve significativa repercussão midiática, em virtude de o ex-ministro ter feito inúmeras declarações em toda oportunidade possível, inclusive foi ao Congresso prestar depoimentos duas vezes. Porém, mesmo utilizando essa estratégia de defesa, Orlando Silva não conseguiu manter-se no controle da pasta, saindo poucas semanas após o surgimento das denúncias. Na sequência, o ministro do Trabalho, na época, Carlos Lupi (PDT), tornou-se o alvo de denúncias sobre irregularidades em convênios com ONGs vinculadas ao Ministério. Ao longo da publicização denunciativa, o ex-ministro também marcou uma forte presença nos noticiários diários, através de declarações acaloradas, a exemplo da expressão utilizada de que só deixava o cargo "abatido a bala". Todavia, sem muitos recursos de defesa, Lupi deixou o cargo em dezembro de 2011.

Todavia, três dos dez ministros denunciados em escândalos de corrupção não deixaram as pastas ministeriais, são eles: Ideli Salvatti (PT), então ministra da Pesca (posteriormente à frente da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República); Fernando Bezerra Coelho (PSB), na época ministro da Integração Nacional (posteriormente senador da República pelo estado de Pernambuco); e Fernando Pimentel (PT), então ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (posteriormente governador do estado de Minas Gerais). Em janeiro de 2012, Fernando Bezerra Coelho, ministro da Integração Nacional, esteve vinculado ao escândalo sobre supostos favorecimentos ao estado de Pernambuco, através de direcionamento de verbas destinadas a catástrofes naturais. No mês seguinte, outras denúncias surgiram associando o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel, a um suposto enriquecimento ilícito através de atividades de consultoria que teria realizado. Em março do mesmo ano surgiu a denúncia sobre irregularidades na compra de 28 lanchas-patrulha que se encontram inoperantes por parte do Ministério da Pesca. Ideli Salvatti, então ministra da pasta no início do governo Dilma, foi envolvida no escândalo em razão da suposta relação entre o apoio financeiro concedido à sua campanha ao governo do estado de Santa Catarina, em 2010, e o favorecimento à empresa contemplada nessa tramitação financeira.

Quando analisada a trajetória política dos ministros envolvidos em escândalos de corrupção (Quadro 2), observa-se um padrão de vida pública extensa, com exceção para o caso do ex-ministro dos Esportes Orlando Silva, que faz parte do grupo dos jovens

políticos com ascensão relativamente rápida, dado que antes de ser empossado ministro dos Esportes no segundo mandato do governo Lula, em meados de 2006, nunca havia disputado eleição para cargo público.

Quadro 2
Trajetória política dos ministros denunciados em escândalos de corrupção[16]

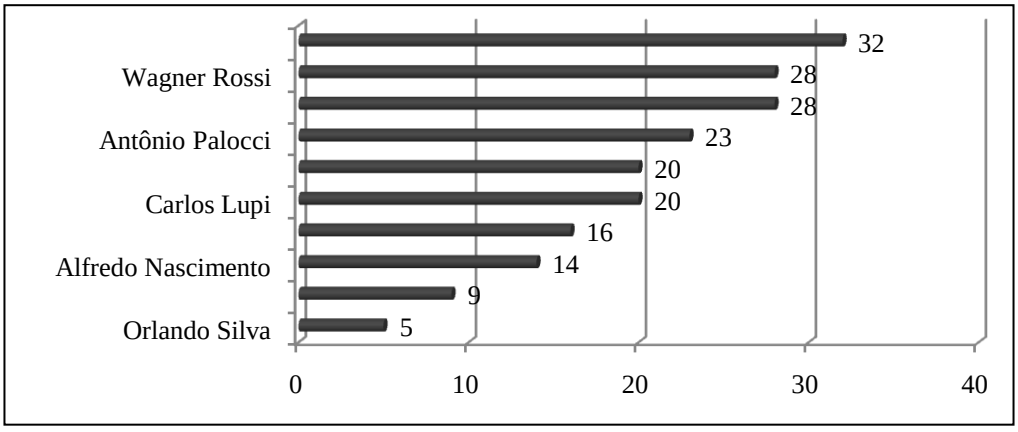
Ministros	Cargos eletivos
Alfredo Nascimento	Prefeito de Manaus - AM (1997-2004) / Senador - AM (2007-2014) / Ministro dos Transportes (2007-2011)
Ideli Salvatti	Deputada Estadual - SC (1995-2003) / Senadora - SC (2003-2011) / Ministra da Pesca e Aquicultura do Brasil (2011-2011) / Ministra-chefe da Secretaria de Relações Institucionais (2011-2014)
Orlando Silva	Ministro do Esporte (2006-2011)
Fernando Bezerra	Deputado Estadual - PE (1983-1987) / Deputado Federal - PE (1987-1992) / Ministro da Integração Nacional (2011-2013)
Wagner Rossi	Deputado Estadual - SP (1983-1991) / Deputado Federal - SP (1991-1999) / Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2010-2011)
Antônio Palocci	Vereador de Ribeirão Preto - SP (1988-1989) / Deputado Estadual - SP (1990-1992) / Prefeito de Ribeirão Preto - SP (1993-1996; 2001-2002) / Deputado Federal - SP (1999-2000; 2007-2011) / Ministro da Fazenda (2003-2006) / Ministro-chefe da Casa Civil (2011-2011)
Pedro Novais	Deputado Estadual - MA (1979-1983) / Deputado Federal - MA (1991-2015) / Ministro do Turismo (2011-2011)
Carlos Lupi	Deputado Federal - RJ (1991-1995) / Ministro do Trabalho e Emprego (2007-2011)
Fernando Pimentel	Prefeito de Belo Horizonte - MG (2001-2009) / Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2011-2014)
Mário Negromonte	Deputado Estadual - BA (1991-1995) / Deputado Federal - BA (1995-2015) / Ministro das Cidades (2011-2012)

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Gráfico 1 mostra a disposição do tempo de vida pública dos ministros ao longo dos anos:

[16] O tempo de vida pública toma como ponto de partida o primeiro cargo eletivo que o agente público exerceu.

Gráfico 1
Tempo de vida pública dos ministros (anos)



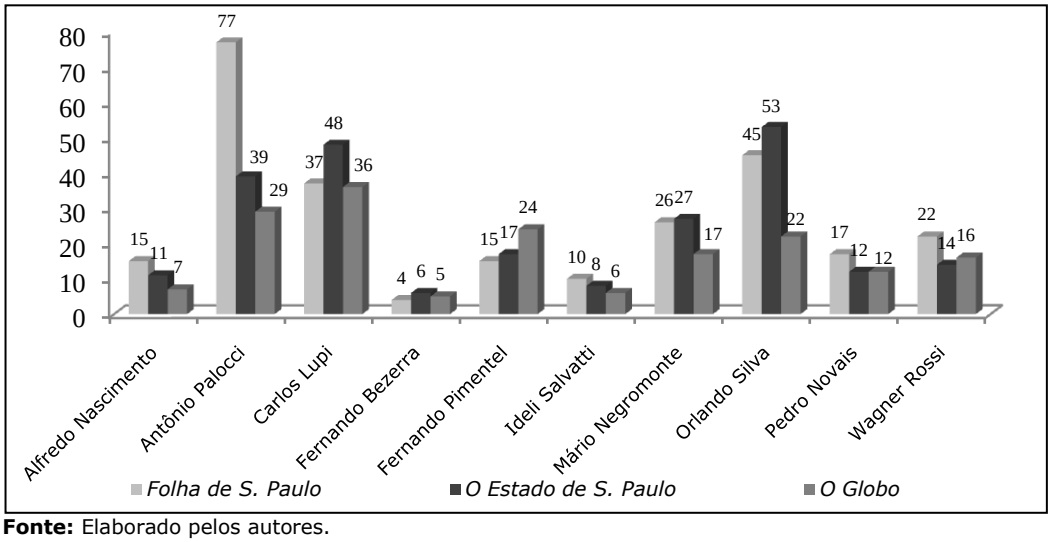
Fonte: Elaborado pelos autores.

O tempo médio de vida pública do alto escalão envolvido em escândalos de corrupção do governo Dilma representa 19,5 anos. Isso não é um dado irrelevante, uma vez que a função de ministro de Estado é uma escolha política por parte do Executivo que, por sua vez, está transferindo controle de pastas ministeriais para os partidos pertencentes à coalizão governista. Ou seja, pressupõe que os indicados para esse cargo sejam políticos de forte presença partidária e/ou projeção nacional, sendo peças importantes aos interesses no âmbito interno ao partido ao qual está vinculado.

O Gráfico 2 apresenta o número de matérias sobre os seus respectivos escândalos de corrupção por ministro veiculadas em cada um dos três jornais analisados no corte temporal da pesquisa (1º de janeiro de 2011 a 25 de maio de 2012). Essa informação possibilita mensurar a atenção que cada um dos três veículos de comunicação conferiu a cada ministro denunciado. É possível identificar que os ministros que mais atraíram a atenção da mídia de uma forma geral foram Antônio Palocci (145 matérias), Orlando Silva (120 matérias) e Carlos Lupi (121 matérias).

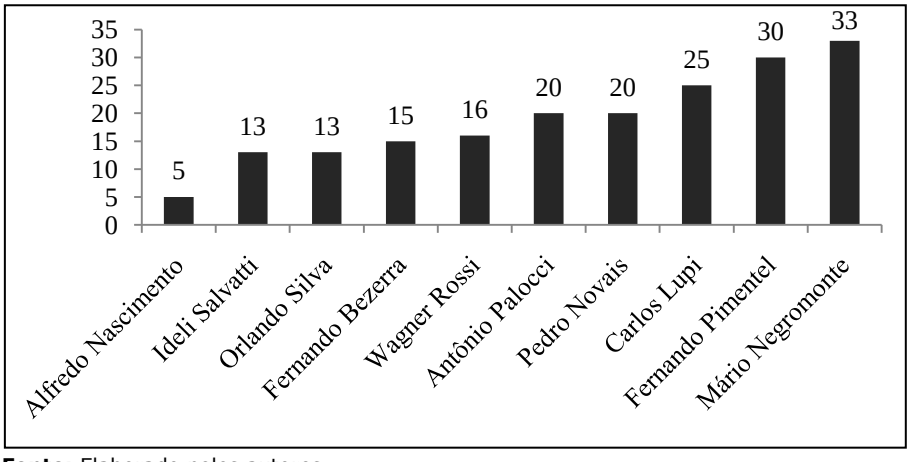
Por sua vez, o Gráfico 3 exibe o número de dias em que foram noticiadas matérias sobre escândalos de corrupção envolvendo o corpo ministerial. Esse gráfico permite visualizar o tempo de duração de cada um dos escândalos a partir do primeiro dia em que a denúncia foi publicizada até a saída (ou não) do ministro implicado. Verifica-se que os dois escândalos que mais duraram foram os de Fernando Pimentel, 30 dias, e Mário Negromonte, 33 dias. Entretanto, apesar de ambos os ministros terem tido ao longo de 30 dias notícias vinculadas aos respectivos escândalos, a intensidade com que essas notícias foram divulgadas foi reduzida se comparada a outros casos.

Gráfico 2
Número de matérias veiculadas pelos jornais selecionados por ministro (1º de janeiro de 2011 a 25 de maio e 2012)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 3
Número de dias em que foram veiculadas matérias sobre escândalos de corrupção envolvendo os ministros (1º de janeiro de 2011 a 25 de maio de 2012)



Fonte: Elaborado pelos autores.

A quantidade média de matérias por dia fornece uma medida que leva em consideração a duração[17] e a intensidade[18] dos escândalos de corrupção reportados pelos jornais selecionados. Através disso é possível identificar que o escândalo envolvendo o ex-ministro Alfredo Nascimento, que foi o mais breve (5 dias, ver Gráfico 3), foi um dos que apresentaram maior quantidade média de matérias (intensidade), 6,6. Por sua vez, o ministro que apresentou a maior quantidade média no tocante à publicização do escândalo foi o ex-ministro Orlando Silva, com 9,2 matérias ao longo dos 13 dias em que o escândalo foi reportado pela mídia. Entretanto, vale ressaltar que os três jornais não forneceram a mesma atenção para os mesmos escândalos, o que pode ser observado através do desvio-padrão da cobertura realizada pelos jornais em tela. O caso de Antônio Palocci é emblemático por possuir o desvio-padrão mais elevado. O escândalo envolvendo esse ministro despertou atenção especial do jornal *Folha de S. Paulo*, que dedicou 77 matérias a esse caso em específico, ao passo que o jornal *O Estado de S. Paulo* lhe dedicou apenas 39 e *O Globo*, 29 matérias. Ou seja, a *Folha de S. Paulo* conferiu significativa intensidade ao escândalo associado a Palocci, uma vez que a quantidade de matérias é maior que o somatório publicizado pelos jornais *O Estado de S. Paulo* e *O Globo* (68 matérias).

Tabela 1
Indicadores selecionados

Ministro	Quantidade média de matérias por dia	Tamanho do partido do ministro no Congresso (%)	Perda do mandato	Desvio-padrão da cobertura dada pelos jornais
Alfredo Nascimento	6,6	7,1	Sim	4
Antônio Palocci	7,3	16,7	Sim	25,3
Carlos Lupi	4,8	5,2	Sim	6,6
Fernando Bezerra Coelho	1,0	5,6	Não	1
Fernando Pimentel	1,9	16,7	Não	4,7
Ideli Salvatti	1,8	16,7	Não	2
Mário Negromonte	2,1	7,4	Sim	5,5
Orlando Silva	9,2	2,5	Sim	16
Pedro Novais	2,1	16,7	Sim	2,8
Wagner Rossi	3,3	16,7	Sim	4,1

Fonte: Elaborada pelos autores.

[17] Refere-se à quantidade de dias em que houve matérias vinculadas aos respectivos escândalos analisados.
[18] Refere-se à quantidade de matérias por jornal sobre cada ministro denunciado.

Competição política e gerenciamento da coalizão no primeiro governo Dilma Rousseff

Outro aspecto relevante à questão da *accountability democrática* refere-se ao papel do Legislativo no tocante à permanência (ou não) do ministro denunciado em escândalo de corrupção. Mais especificamente no que diz respeito ao estudo em tela, convém analisar a composição do Congresso brasileiro, destacando o tamanho dos partidos políticos, assim como o tamanho da bancada de apoio ao governo *vis-à-vis* a bancada de oposição, e assim buscar explicações para a forma como essas forças agiram no fenômeno aqui analisado.

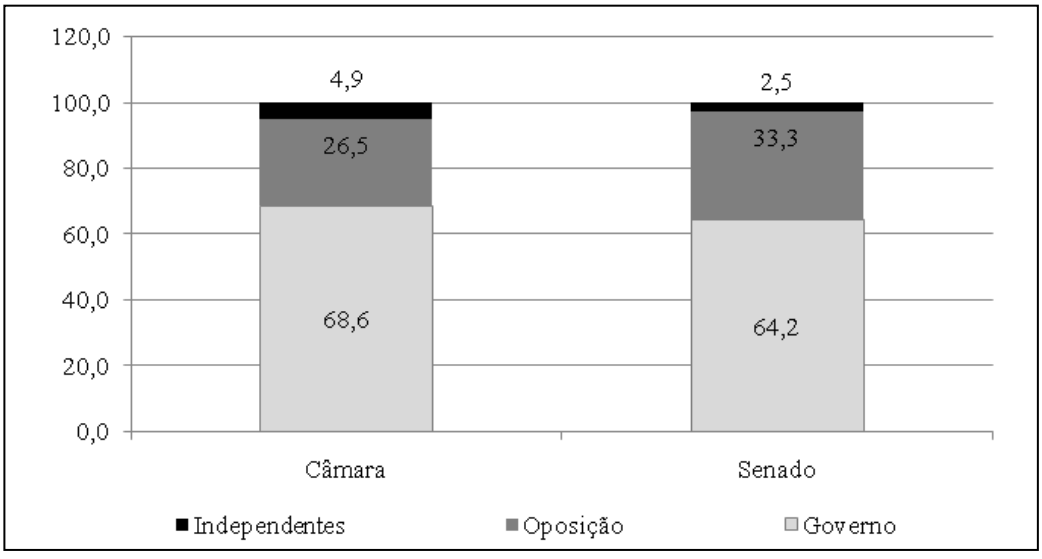
Tabela 2
Composição do Congresso no primeiro governo Dilma (%)

Partidos	Coalizão	Senadores	Deputados
PT	Aliança governista	16,0	17,2
PRB	Aliança governista	2,5	1,6
PDT	Aliança governista	6,2	5,5
PMDB	Aliança governista	22,2	15,4
PP	Aliança governista	4,9	8,0
PR	Aliança governista	4,9	8,0
PSB	Aliança governista	3,7	6,6
PSC	Aliança governista	1,2	3,3
PCdoB	Aliança governista	2,5	2,9
PTC	Aliança governista	0,0	0,2
PSDB	Oposição	14,8	10,3
DEM	Oposição	8,6	8,4
PTB	Oposição	7,4	4,1
PPS	Oposição	1,2	2,3
PMN	Oposição	1,2	0,8
PTdoB	Oposição	0,0	0,6
PV	Não coligados	0,0	2,9
PSOL	Não coligados	2,5	0,6
PHS	Não coligados	0,0	0,4
PRP	Não coligados	0,0	0,4
PRTB	Não coligados	0,0	0,4
PSL	Não coligados	0,0	0,2

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados extraídos no portal eletrônico do Congresso Nacional. Disponível em: http://www.congressonacional.leg.br. Acesso em: 30 set. 2012.

A Tabela 2 exibe a participação percentual dos partidos políticos presentes no Congresso nacional distribuídos entre a Câmara de Deputados e o Senado Federal. Observa-se a formação de uma coalizão majoritária dos partidos aliados ao governo no âmbito do Congresso. O Gráfico 4 demonstra que na Câmara de Deputados o governo detém mais de 2/3 das cadeiras da casa legislativa, o que possibilita a ele (partidos pertencentes à coalizão) aprovar e/ou modificar leis que necessitam de no mínimo 2/3 dos votos sem a necessidade de dialogar com a oposição. Já no que diz respeito ao Senado, a vantagem do governo não chega a ser tão ampla, mas a base aliada ainda detém 64,2% das cadeiras.

Gráfico 4
Composição do Congresso no governo primeiro Dilma (%)



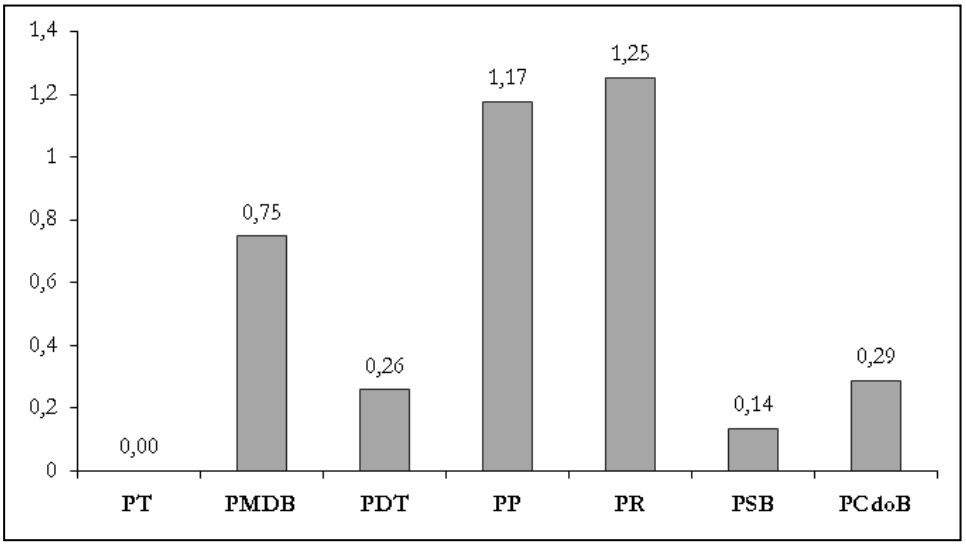
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados extraídos no portal eletrônico do Congresso Nacional. Disponível em: http://www.congressonacional.leg.br. Acesso em: 30 set. 2012.

O Gráfico 5 apresenta a distância ideológica dos diversos partidos da coalizão de sustentação do governo Dilma em relação ao PT[19], partido da presidente. É possível identificar, por exemplo, que Alfredo Nascimento, pertencente ao PR, permaneceu no cargo apenas cinco dias após o início das denúncias de seu envolvimento em atividades ilícitas, e seu partido, dentro da coalizão, é o que está mais distante ideologicamente do PT. O que pode indicar uma menor tolerância em relação às falhas daqueles ministros pertencentes aos partidos mais distantes ideologicamente. Quando analisado o caso de

[19] A partir da classificação ideológica realizada por Zucco e Lauderdale (2011), foi calculada a distância entre o *score* do PT e os dos demais partidos da coalizão governista.

Palocci (PT), percebe-se um padrão diferente: do início do escândalo até a sua saída do cargo foram 20 dias de notícias denunciando o seu envolvimento em atividades ilícitas. É possível identificar a construção de uma superbase de apoio do governo Dilma. Nesse ambiente de oposição fragilizada e um alto grau de heterogeneidade na coalizão governista, é de se esperar que ocorram alguns escândalos com o intuito de alterar a distribuição de poder dentro da coalizão.

Gráfico 5
Distância ideológica dos partidos da coalizão em relação ao PT



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Zucco e Lauderdale (2010).

Determinando a causalidade

Através da análise descritiva das variáveis selecionadas para este artigo foi possível identificar que a quantidade de matérias sobre escândalos de corrupção denunciando ministros do primeiro governo Dilma pode desempenhar um papel importante para a saída ou permanência no cargo dos ministros analisados. A variável relacionada ao tamanho da representação parlamentar na Câmara dos ministros denunciados mostrou-se interessante na estatística descritiva e possui um apelo teórico. Outra variável que deve ser levada em consideração diz respeito ao gerenciamento da coalizão governista, em que é calculada a distância ideológica dos diversos partidos em relação ao partido do presidente. Apesar de a estatística descritiva possibilitar uma primeira aproximação dos dados, ela não permite relações de causalidade nem de estimação da relação existente entre as variáveis selecionadas. Isso só é possível através da utilização de modelos de regressão. Através da utilização desses modelos será

possível fornecer respostas à pergunta de pesquisa, a saber: como agiram as forças dos atores políticos para a saída (ou não) do ministro denunciado em escândalo de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff? Neste artigo, a *saída (ou não) do ministro* é a variável dependente, ao passo que *notícias de corrupção, número de cadeiras do partido na Câmara* e *distância ideológica entre o partido do ministro e o partido da presidente* constituem as variáveis independentes. Denomina-se aqui de *notícias de corrupção* o número de todas as reportagens associadas aos escândalos de corrupção por ministro, com intuito de analisar se a maior exposição midiática favorece a *responsividade* em relação às denúncias de corrupção. Por seu turno, o *número de cadeiras do partido na Câmara* é definido como a quantidade de cadeiras pertencentes ao partido do ministro denunciado no escândalo na Câmara dos Deputados. Essa variável busca identificar se um contexto de competição acirrada e curto horizonte temporal favorece a ocorrência de "puxadas de tapetes". Finalmente, a variável *distância ideológica* busca verificar se o fato de o ministro denunciado pertencer a um partido ideologicamente distante do partido da presidente lhe confere menor estabilidade no cargo. Destarte, essas *variáveis independentes* se relacionam com o modelo teórico-conceitual da *accountability democrática* no sentido de que capturam funções apontadas pela literatura sobre qualidade da democracia.

No Quadro 3 são apresentadas de forma sistematizada as variáveis utilizadas no modelo estatístico, bem como a relação causal esperada pelo modelo:

Quadro 3
Lista de variáveis adotadas e relações esperadas

Variáveis	Descrição	Relação causal esperada
Saída do ministro	*Dummy* para todos os ministros (Saiu = 1; Não saiu = 0)	Variável dependente
Notícias de corrupção	Quantidade de notícias de corrupção	+
Número de cadeiras do partido na Câmara	Quantidade de cadeiras do partido do ministro denunciado na Câmara Federal	+
Distância ideológica	Distância ideológica do partido do ministro em relação ao partido da presidente	+

Fonte: Elaborado pelos autores.

O objetivo da análise estatística consiste em estimar um modelo probabilístico da relação causal entre as variáveis explicativas e a probabilidade de o ministro denunciado de corrupção deixar (ou não) o ministério que dirige, e/ou analisar em termos probabilísticos se determinada variável independente produz o evento acima mencionado. Assim, como a variável dependente é binária e a utilização de um modelo

de probabilidade linear (MPL) não se ajusta ao desenho da pesquisa, já que a probabilidade condicional pode não estar inserida no intervalo fechado 0 e 1, e os termos de erros não possuem distribuição normal, mas binomial e heterocedástico, optou-se pela adoção do modelo *probit*. Alternativamente o modelo *Relogit* desenvolvido por King e Zeng (1999) poderia ter sido adotado, entretanto, devido a limitações desse modelo, reconhecidas pelos próprios autores, o modelo *probit* mostrou-se mais adequado para esta pesquisa. Assim, formalmente, o modelo geral é definido como:

$$y^* = x'\beta + u \qquad (1.1)$$

Embora y^* não seja observado, consideramos que

$$y^* \begin{cases} 1 \text{ se } y^* > 0 \\ 0 \text{ se } y^* \leq 0 \end{cases} \qquad (1.2)$$

Assim, dados (1.1) e (1.2), temos:

$$\begin{aligned} \Pr(y=1) &= \Pr(x'\beta + u > 0) \\ &= \Pr(-u < x'\beta) \\ &= \Phi(x'\beta) \end{aligned}$$

Onde $\Phi(.)$ é função de distribuição normal padrão cumulativa e β é o vetor de parâmetros das variáveis explicativas. Por sua vez, para facilitar a interpretação dos coeficientes estimados, recorreu-se ao *efeito marginal médio* definido como:

$$\Phi(x'\hat{\beta}/x_i = 1) - \Phi(x'\hat{\beta}/x_i = 0) \quad (1.3)$$

Então o modelo estimado foi definido como sendo:

$$\Phi(x'\hat{\beta}) = \Phi(\hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 QnC + \hat{\beta}_3 NumCadC + \hat{\beta}_4 DistIdeolPT) \quad (1.4)$$

A Tabela 3 apresenta o Modelo *Probit* utilizado para este artigo tendo como variável dependente: *saída do ministro*.

Tabela 3
Modelo *Probit* - Variável dependente: *saída do ministro*

Variáveis	Coeficientes	Erro-padrão	*p-valor*
Quantidade de notícias de corrupção	0.1344	0.0426	0.0020***
Número de cadeiras na Câmara	0.0155	0.0090	0.0830*
Distância ideológica	1.0671	0.5034	0.0340**
Constante	-4.0257	0.9292	0.0000***

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observações:	211
Estatística de teste (LR)	10.70
Prob. > χ^2	0.0135
Pseudo R_8^2	0.2018
Teste Hosmer-Lemeshow χ_8^2	4.15
Prob. > χ^2	0.8431

Significância: *p < 0,10; **p < 0,05; ***p < 0,01

A estatística de teste Likehood Ratio (LR) aponta para a rejeição da hipótese nula de que todos os coeficientes do modelo são iguais a zero, no nível de 1% (*p-valor* abaixo de 0,01). Destarte, é possível afirmar que as estimações geradas pelo modelo adotado apresentam nível de robustez satisfatório.

Dito isso, observou-se que os sinais das variáveis explicativas apresentaram o resultado esperado, sendo todas estatisticamente significantes. A variável *quantidade de notícias de corrupção* (*QnC*) apresentou significância estatística no nível de 1% (*p-valor* abaixo de 0,01), enquanto *número de cadeiras na câmara* (*NumCadC*) é significante estatisticamente no nível de 10% (*p-valor* abaixo de 0,1) e *distância ideológica* (*DistIdeoPT*) apresentou significância estatística no nível de 5% (*p-valor* abaixo de 0,05)[20].

Os achados empíricos possibilitam verificar que a quantidade de notícias sobre os escândalos de corrupção envolvendo ministros e o número de cadeiras do partido do ministro na Câmara dos Deputados têm a relação esperada pela literatura: de gerar

[20] Com os coeficientes estimados no modelo o efeito marginal médio para cada variável explicativa selecionada ficou assim distribuído: "Quantidade de notícias de corrupção" (0,01%), "Número de cadeiras na Câmara Federal" (0,01%) e "Distância ideológica" (0,06%).

responsividade a partir do papel fiscalizatório da imprensa, bem como de intensificar a competição política em um ambiente de recursos limitados e horizonte temporal curto. Por fim, o fato de o ministro denunciado ser de um partido ideologicamente distante em relação ao partido da presidente lhe confere maior instabilidade no cargo; em outros termos, haveria uma menor tolerância por parte da chefia do Executivo com os ministros denunciados em escândalos de corrupção quando estes forem membros de partidos mais distantes ideologicamente em relação ao PT[21].

Considerações finais

Com base nas constatações verificadas neste artigo, foi possível fazer inferências sobre quais aspectos políticos (variáveis independentes) favorecem a saída (ou não) do ministro denunciado em escândalo de corrupção (variável dependente) ao longo do período destacado. Os achados obtidos pelo modelo estatístico utilizado indicam que maior número de matérias sobre os respectivos escândalos impactam positivamente na probabilidade do denunciado ser demitido. Obviamente, esse dado não é trivial, uma vez que não se desconsidera o papel que a mídia desempenha através da publicização ativa das denúncias de malfeitos dos agentes públicos, particularmente nesse estudo de caso. Porém, a crítica se dirige no sentido de que, para além dessa função, a imprensa escrita nacional, pelo menos os jornais selecionados, parece ainda não apresentar o potencial normativo ressaltado pela literatura da *accountability democrática*[22].

Por fim, qual o significado de tais achados para o debate da qualidade da democracia? Acredita-se que o saldo é parcialmente positivo, na medida em que apontam que esses mecanismos de *accountability* - notícias sobre escândalos de corrupção - podem operar no sentido de restringir, ou pelo menos de constranger, os malfeitos de políticos que chegam a pertencer ao alto escalão do governo. Entretanto, ao fim e ao cabo, o corporativismo no Congresso bem como o protecionismo aos partidos mais próximos ideologicamente do partido da presidente parecem prejudicar a eficiência da *responsividade* democrática, que se torna amplamente dificultada pelo quadro de impunidade generalizada geralmente percebida nos casos de escândalos de corrupção envolvendo a elite política brasileira. Contudo, vale destacar que, apesar de se tratar de um fenômeno circunscrito num curto espaço/tempo, não se desqualifica a importância de

[21] Entretanto vale salientar as limitações do modelo aqui empregado, em função do curto período de tempo e pequeno número de observações.

[22] Em que medida a *accountability* pode ser reforçada pela exposição dos desvios de atores políticos reportados pela mídia? Os escândalos midiáticos, por exemplo, são resultado de um jornalismo investigativo e possuem pontos positivos e negativos. Se, por um lado, geram aumento na fiscalização das atividades políticas e entram no cálculo do risco de exposição de qualquer negociação política, ou seja, podem aumentar a prudência ao comportamento inadequado, por outro, podem levar à generalização dos "maus exemplos" de políticos, resultando em descrença nas instituições, vistas como inoperantes e custosas. O papel da mídia ainda é ambíguo, mas não significa que não tenha importância na arena pública.

analisá-lo e se espera que possa instigar pesquisas futuras buscando tornar mais robustas as explicações sobre os desdobramentos dos escândalos de corrupção no recente governo brasileiro.

Cletiane Medeiros Araújo - Mestre em ciência política pela UFPE, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, bolsista CNPq. E-mail: <cletiane.araujo@hotmail.com>.

Saulo Felipe Costa - Mestre em ciência política pela UFPE e em relações internacionais pela UEPB, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, bolsista Capes. E-mail: <s.felipe@hotmail.com>.

Ítalo Fittipaldi - Doutor em ciência política (UFPE) e professor de ciência política na UFPB. E-mail: <italofittipaldi@yahoo.com>.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, n° 31, 1988.

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

BALÁN, M. "Competition by denunciation: the political dynamics of corruption scandals in Argentina and Chile". In: *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, April 2-5, 2009.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases:* geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CHAIA, V. *Jornalismo e política:* escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Hacker, 2004.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The institutional determinants of economic policy outcomes. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (eds.). *Presidents, parliaments and policy*. New York: Cambridge University, 2001.

DIAMOND, L. "Thinking about hybrid regimes". *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, p. 21-35, 2002.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. "The quality of democracy: an overview". *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 4, p. 20-31, 2004.

_____. (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, A. D. G.; RENNÓ, R. L. (orgs.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 249-280, 2006.

KING, K.; ZENG, L. *Logistic regression in rare events data.* Department of government. Cambridge: Harvard University, 1999.

KINZO, M. D. G. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.

KRUEGER, A. O. "The political economy of the rent-seeking society". *The American Economic Review*, vol. 64, n° 3, p. 291-303, 1974.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LINZ, J. J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?. In: LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (eds.). *The failure of presidential democracy:* the case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LOWI, T. "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, vol. 16, n° 4, p. 677-715, 1963.

_____. Foreword. In: MARKOVITS e SILVERSTEIN (eds.). *The politics of scandal:* power and process in liberal democracies. New York: Holmes & Meier, 1988.

MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias*: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MANIN, B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARKOVITS, A. S.; SILVERSTEIN, M. Introduction: power and process in liberal democracies. In: _____. (eds.). *The politics of scandal*: power and process in liberal democracies. Nova York: Holmes & Meier, 1988.

MELO, M. A. "O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 22, n° 63, p. 11-29, fev. 2007.

_____. "Por que alguns malfeitos tornaram-se escândalos?". *Valor Econômico,* São Paulo, p. a8, 27 jan. 2012.

MIGUEL, L. F. "Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação". *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n° 49, p. 51-77, 2000.

_____. "A mídia e o declínio da confiança na política". In: *Anais do Encontro da Compós, 16.* Curitiba, 2007

MOISÉS, J. A. "Cultura política, instituições e democracia: Lições da experiência brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n° 66, p. 11-44, 2008.

MORENO, E.; CRISP, B.; SHUGART, M. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (eds.). *Democratic accountability in Latina America*. New York: Oxford University, 2003.

MORLINO, L. "What is a 'good' democracy? Theory and empirical analysis". In: *Annals of Conference "The European Union, Nations State, and the Quality of Democracy - Lessons from the Southern Europe",* University of California, 2002.

NYE, J. S. "Corruption and political development: a cost-benefit analysis". *American Political Science Review*, vol. 61, p. 417-427, 1967.

O'DONNELL, G. "Accountability horizontal e novas poliarquias". *Lua Nova*, n° 44, 1998.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RAILE, E. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INACIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Minas Gerais: Editora da UFMG, p. 207-340, 2009.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002.

PORTO, M. A crise de confiança na política e suas instituições: a mídia e a legitimidade da democracia. In: BARQUERO, M. (org.). *Condicionantes da consolidação democrática:* ética, mídia e cultura política. Porto Alegre: Editora da Universidade da UFRGS, p. 41-64, 1996.

_____. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. (org.). *Comunicação e política:* conceitos e abordagens. Salvador: EdUFBa, p. 73-104, 2004.

POWELL, G. B. "The chain of responsiveness". *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 4, p. 91-105, 2004.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. *Citizen information and government accountability:* what must citizens know to control government*.* New York University & University of Chicago, multicopiado, 1995.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. "The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime". *Political Research Quarterly*, vol. 64, p. 323-334, 2011.

REIS, F. W. Partidos, ideologia e consolidação democrática. In: REIS, F. W., O'DONNELL, G. (orgs.). *A democracia no Brasil:* dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

RUBIM, A. A. C. "A contemporaneidade como idade mídia". *Revista Interface, Comunicação, Saúde, Educação*, vol. 4, n° 7, p. 25-36, 2000.

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

SEN, A. *Development as freedom*. Nova York: Knopf, 1999.

SHIN, D. C. Democratization: perspectives from global citizenries, In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H-D. (eds.). *The Oxford handbook of political behavior*. Oxford: Oxford, 2007.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies:* constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THOMPSON, J. B. *O escândalo político*: poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes, 2002.

TULLOCK, G. "Welfare costs of tariffs, monopoly and theft". *Western Economic Journal*, p. 291-303, 1967.

VIANNA, L. J. W. *A democracia e os três poderes no Brasil.* Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Editora da UFMG/Iuperj/Faperj, 2002.

WEFFORT, F. C. *Qual democracia?.* São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

ZUCCO, C.; LAUDERDALE, B. "Ideal point estimates of Brazilian legislators (1989-2011)". *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXVI, nº 3, August 2011.

Resumo

Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff

Quais os determinantes para demissão de ministros? Este artigo analisa a onda de escândalos de corrupção envolvendo ministros do primeiro governo Dilma Rousseff. O desenho de pesquisa combina estatística descritiva e análise multivariada para testar as hipóteses de que notícias sobre escândalos políticos, competição política e gerenciamento da coalizão impactam positivamente na probabilidade de o ministro denunciado deixar a pasta ministerial. O estudo foi realizado a partir da construção de uma base de dados, para a qual foram coletadas 677 notícias de três jornais de larga circulação nacional, a saber: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*, ao longo dos 17 primeiros meses do governo. Os resultados apontam que quanto maior o número de matérias sobre os escândalos de corrupção do ministro denunciado maior a probabilidade de ele ser demitido. Espera-se, através deste estudo de caso, contribuir para a agenda de pesquisa sobre a relação escândalos políticos/instituições democráticas/*accountability*, buscando situar esse fenômeno na democracia brasileira recente.

Palavras-chave: escândalos; notícia; corrupção; governo; *accountability* política

Abstract

Good night, and good luck: determining the dismissal of ministers involved in corruption scandals in the first government Dilma Rousseff

What determines the dismissal of Ministers? This article analyzes the lot of corruption scandals involving ministers of the first Dilma Rousseff's administration. The research design combines descriptive statistics and multivariate analysis for test of the hypothesis that news political scandals, political competition, and management of the government's coalition have a positive effect on the odds of the accused minister to leave the Cabinet. This paper based in construction of a database with 677 headlines of the three major national newspapers: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, and *O Globo*, over the first seventeen months of Rousseff's administration. The results show that the greater number of news articles covering the corruptions scandals involving the minister in question, the greater the probability that she/he will be fired. We desire that this case study contribute to the research agenda on the relationship political scandals/democratic institutions/accountability trying to place this phenomenon in recent Brazilian democracy.

Keywords: scandals; news; corruption; political accountability

Resumen

Buenas noches, y buena suerte: la determinación de la dimisión de los ministros involucrados en escándalos de corrupción en el primer gobierno Dilma Rousseff

¿Cuáles son los factores determinantes en el despido de ministros? En este artículo se analiza la ola de escándalos de corrupción que involucran a ministros del primer Gobierno de Dilma Rousseff. El diseño de la investigación combina estadística descriptiva y análisis multivariado para probar la hipótesis de que las noticias sobre escándalos políticos, la competencia política y la gestión de la coalición tienen un impacto positivo sobre la probabilidad de que el ministro acusado deje la cartera ministerial. El estudio se realizó desde la construcción de una base de datos, que se han recolectado en 677 noticias de tres periódicos nacionales de gran circulación, a saber: *Folha de S. Paulo*; *O Estado de S. Paulo;* y *O Globo*, durante los primeros diecisiete meses del gobierno. Los resultados muestran que cuanto mayor sea el número de noticias sobre escándalos de corrupción del ministro denunciado, mayor será la probabilidad de que sea despedido. Se espera a través de este estudio de caso, contribuir a la agenda de investigación sobre la relación escándalos políticos/instituciones democráticas/*accountability* buscando situar este fenómeno en la democracia brasileña reciente.

Palabras clave: escándalos; noticias; corrupción; gobierno; *accountability* política

Résumé

Bonne nuit et bonne chance: la détermination de la révocation des ministres impliqués dans des scandales de corruption dans le premier gouvernement Dilma Rousseff

Qu'est ce qui détermine la destitution de Ministres? Cet article analyse la vague de scandales de corruption impliquant des ministres du premier gouvernement de Dilma Rousseff. L'esquisse de cette recherche combine des statistiques descriptives et une analyse multivariée pour tester l'hypothèse selon laquelle les nouvelles sur les scandales politiques, la compétition politique, et la gestion de la coalition gouvernementale ont un effet positif sur la probabilité que le ministre accusé quitte son cabinet. Cette étude a été réalisée à partir de la construction d'une base de données comprenant 677 nouvelles extraites de trois quotidiens nationaux de grande diffusion: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* et *O Globo*, au cours des dix-sept premiers mois de l'administration Rousseff. Les résultats montrent que plus nombre de nouvelles sur les scandales de corruption du ministre dénoncé est élevé, plus il est probable qu'il soit démis de ses fonctions. À travers cette étude de cas, on espère contribuer à l'agenda de recherche sur la relation entre scandales politiques / institutions démocratiques / *accountability,* en essayant de situer ce phénomène dans la récente démocratie brésilienne.

Mots-clés: scandales; nouvelles; corruption; *accountability* politique

Artigo submetido à publicação em março de 2015.
Versão final aprovada em novembro de 2015.

A redução da maioridade penal diminui a violência? Evidências de um estudo comparado[1]

Rodrigo Lins
Dalson Figueiredo Filho
Lucas Silva

A juventude deve ser domada com a razão, não com a força.
Públio Siro

Introdução

Estimar em que medida a legislação penal produz os efeitos esperados é um dos principais desafios enfrentados por pesquisadores e gestores governamentais. Esse problema é maior em países que não possuem tecnologias de coleta, processamento e divulgação de informações[2]. A falta de dados dificulta a implementação de políticas públicas eficazes já que o processo de elaboração depende do conhecimento sistemático da realidade (Khandker, Koolwal e Samad, 2010). Em segundo lugar, inibe a produção de estudos comparados, limitando a difusão de práticas institucionais eficientes (Gertler et al., 2011). Terceiro, a falta de informação reduz a transparência das ações públicas e viola o princípio da publicidade[3]. Em conjunto, esses obstáculos comprometem o aprimoramento da legislação e o funcionamento do próprio sistema judicial.

Especificamente no que diz respeito à maioridade penal, Soares (2007) afirma que a maior parte do debate é baseada em "achismos". Na ausência de dados, o que sobra

[1] Materiais de replicação estão disponíveis em: <http://dx.doi.org/10.7910/DVN/XCG4OX>. Agradecemos ao Berkeley Initiative for Transparency in Social Sciences (BITSS) pelo treinamento recebido e aos pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública* pelas sugestões. Este artigo se beneficiou dos comentários recebidos pelo Grupo de Métodos de Pesquisa do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

[2] No Brasil, especificamente em relação ao sistema penitenciário, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), através do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), oferece uma quantidade significativa de dados em diferentes níveis de agregação (nacional, regional e estadual) e por clivagens distintas (idade, sexo, escolaridade, regime de pena, número de vagas, *déficit* etc.). No entanto, apenas recentemente os dados foram disponibilizados, tendo 2005 como ano-base. Além disso, as informações só valem para os criminosos adultos. Ver: <http://www.infopen.gov.br/>.

[3] Os princípios que informam o funcionamento da administração pública direta e indireta, de acordo com o artigo 37 da Constituição de 1988, são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). A doutrina identifica outros princípios importantes, mas que não estão expressamente positivados na Lei Maior, por exemplo, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, autotutela, controle jurisdicional e segurança jurídica.

para informar a elaboração de políticas públicas são elementos como ideologia e emoções. O efeito disso é que a produção das políticas públicas acaba sendo guiada por critérios não técnicos, violando a tendência contemporânea de *evidence-based policy*. Ou seja, a necessidade de seguir estudos científicos robustos no processo de elaboração e implementação das ações governamentais (Stol, 2009; Solesbury, 2001).

Dentro dessa perspectiva, este artigo analisa o sistema de justiça juvenil em perspectiva comparada, concedendo especial atenção ao caso do Brasil[4]. O foco repousa sobre duas variáveis: (1) a maioridade penal e (2) a responsabilidade criminal. Substantivamente, testamos a hipótese de que a redução na maioridade penal diminui os níveis de violência. Em termos metodológicos, o desenho de pesquisa combina os dados de Hazel (2008) e Cipriani (2009), do United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC – (2012) e da Grand Valley State University (2012) para elaborar um banco original. Tecnicamente, combinam-se estatística descritiva, correlação de Pearson, análise espacial e um modelo de regressão linear de mínimos quadrados ordinários (MQO).

O restante do artigo está dividido da seguinte forma: as duas próximas seções apresentam os argumentos favoráveis e os contrários à redução da maioridade penal, respectivamente. Após isso, discutimos os conceitos de maioridade penal e responsabilidade criminal. Na quarta seção, descrevemos as características do desenho de pesquisa. Depois disso, na quinta seção, sintetizamos os resultados, e, por fim, sumarizamos as conclusões.

Argumentos favoráveis à redução da maioridade penal

Uma vez constatada a maturidade intelectual e emocional do agente, ele deve ser penalmente responsabilizado por suas ações e/ou omissões. Esse é o principal argumento favorável à redução da maioridade penal (Cunha, Ropelato e Alves, 2006). Para o senador Almir Lando, os menores são plenamente conscientes de suas ações e a atual legislação ignora suas características, protegendo-os das consequências de seus atos (Agência Senado, 2003). Em relação ao caso de Champinha – que assassinou Liana Friedenbach e Felipe Caffé em 2003 –, o deputado federal Jair Bolsonaro afirmou que "não se pode dizer que ele [o acusado] não sabia o que estava fazendo. Ele a estuprou cinco vezes"[5].

Saraiva (2002) faz analogia entre maioridade política e penal para justificar o tratamento isonômico entre adultos e adolescentes. Como um adolescente de 16 anos pode votar, ele também poderia responder criminalmente como adulto. Tem-se ainda o

[4] Para mais informações sobre o tema, acessar o *site* do Observatório Internacional de Justiça Juvenil: <http://www.oijj.org/en>.
[5] Ver: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-05-28/reducao-da-maioridade-penal-vai-proteger-a-sociedade-afirma-bolsonaro.html>.

argumento de que a redução da maioridade penal pode dissuadir o comportamento criminoso e diminuir os níveis de violência. Essa ideia é utilizada pelo fato de que muitos adultos recrutam menores para praticar atividades ilegais, uma vez que os adolescentes recebem proteção especial[6].

No Brasil, alguns defensores da redução da maioridade penal apostam em um argumento histórico-cultural. Quando o patamar de 18 anos foi criado, a realidade do país era diferente, com limitado acesso à informação e práticas sociais distintas (Sankievicz, 2007). Defende-se que, atualmente, o amadurecimento ocorre mais rápido em função da facilidade de acesso e do aumento no volume de informações. Por fim, diferentes pesquisas de opinião apontam que a maior parte da população brasileira é a favor da redução da maioridade penal[7].

Argumentos contrários à redução da maioridade penal[8]

A literatura identifica duas tendências contra a redução da maioridade penal. Em primeiro lugar, os dados sobre vitimização apontam que os jovens são o grupo etário que mais morre por causas externas, especificamente homicídios e acidentes de trânsito. Por exemplo, Waiselfisz (2013) mostra que a participação relativa das causas de mortalidade por homicídios entre jovens (39,3%) é bem maior do que entre não jovens (3%). Ao se considerar as mortes por causas violentas de forma geral, observa-se uma proporção de 63,4% entre jovens *versus* 6,8% entre não jovens. Para Souza e Campos (2007), "apesar da relevância que há na questão do jovem que comete violência, no Brasil, a posição do jovem como vítima é muito mais grave do que como sujeito que comete ato infracional" (Souza e Campos, 2007, p. 8).

Em segundo lugar, existe uma forte disparidade entre a incidência de práticas infracionais cometidas por adolescentes e a cobertura dada pelos meios de comunicação. Rolim (2006) afirma que:

> embora o número de negros seja mais comum, esses casos aparecem com menos frequência na mídia. Brancos assassinados merecem mais atenção, assim como homicídios de pessoas de classe média, ricas. Os assassinatos de mulheres e crianças sempre são tratados com muito mais destaque que o de homens adultos. Os homicídios, tipo de crime noticiado em todo o

[6] Para o ex-senador Carlos Wilson, "a matéria é muito pertinente, pois marginais têm utilizado menores para a execução de crimes contando com sua inimputabilidade penal, o que contribui dramaticamente para a corrupção da nossa juventude" (*apud* Cunha, Ropelato e Alves, p. 648-649, 2006).

[7] De acordo com Cunha, Ropelato e Alves (2006), uma nota publicada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância – Andi (1999) aponta para a inadequação metodológica de uma pesquisa de opinião com o objetivo de avaliar o apoio da população. O questionamento "o adolescente de 16 anos deve ser responsabilizado criminalmente?" induz a uma resposta afirmativa, enviesando, portanto, os resultados. Para uma introdução à pesquisa de *survey*, ver: Babbie (1999) e Paranhos et al. (2013).

[8] Para mais informações sobre essa posição, ver: Cunha, Ropelato e Alves (2006) e, em particular, o relatório da Unicef (2007) intitulado *Por que dizer não à redução da idade penal*.

> mundo, são eventos excepcionais se comparados com as demais condutas tipificadas na legislação (Rolim, 2006, p. 190).

Os delitos realizados por pessoas com mais de 18 anos representam mais de 90% do total. Os dados de Adorno, Bordini e Lima (1999) indicam que os homicídios cometidos por adolescentes correspondem a 1,3%. Para Sankievicz (2007), "a preocupação com a violência juvenil nas sociedades modernas é desproporcional à gravidade e à incidência dos atos infracionais praticados pelos adolescentes" (Sankievicz, 2007, p. 7).

Especificamente contra a analogia entre maioridade política e penal, os defensores do patamar de 18 anos destacam que o sufrágio aos 16 anos é facultativo, enquanto a imputabilidade é compulsória. Contra o argumento cultural-histórico com ênfase nos meios de comunicação, os defensores do sistema atual afirmam que o aumento da oferta de informação não é sinônimo de qualidade, nem tampouco de capacidade de absorção. O que ocorre na verdade é que "o adolescente pode até se prejudicar em razão do excessivo número de mensagens com valores contraditórios" (Sankievicz, 2007, p. 9)[9].

Por fim, outro argumento recorrente contra a redução da maioridade penal é a incapacidade do sistema prisional brasileiro de cumprir efetivamente com os seus propósitos. Diversos estudos apontam a existência de um *déficit* generalizado de vagas[10]. Dessa forma, a redução da maioridade penal tenderia a agravar a situação[11].

Maioridade penal e responsabilidade criminal[12]

A imputabilidade penal é formada por dois elementos: (1) o intelectual e (2) o volitivo. A dimensão intelectual diz respeito à capacidade de compreender integralmente o caráter ilícito da ação, ou seja, o indivíduo entende a ilegalidade do fato. A dimensão volitiva refere-se à vontade intencional de produzir determinado resultado. Dessa forma, a imputabilidade diz respeito à condição psicológica de compreender integralmente – ao

[9] Para um trabalho específico sobre o papel da mídia e a construção da agenda sobre as propostas de redução da maioridade penal no Brasil, ver Campos (2009).

[10] De acordo com o Ministério Público, em 2013, a população carcerária total era de 448.969 indivíduos em um sistema com 302.422 vagas, produzindo um *déficit* de 146.547 vagas, o que representa 48% do total. Ver: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Destaques/Publicacoes/Sistema%20Prisional_web_final.PDF>.

[11] Para a Unicef (2007), a redução da maioridade penal é incompatível com a doutrina da proteção integral que caracteriza o tratamento jurídico dispensado pelo direito brasileiro às crianças e aos adolescentes e inconciliável com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase.

[12] É importante ressaltar que o discernimento sobre um delito – ou seja, o indivíduo entende integralmente a ilegalidade do ato – é uma visão com origem na escola criminológica positivista e fundamentou a legislação penal sobre o assunto. Foi exatamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n° 8.069, de 1990) que rompeu com essa concepção. Para uma discussão aprofundada sobre a noção de discernimento, ver Alvarez (1989). Agradecemos ao parecerista anônimo por essa excelente sugestão.

tempo da ação ou omissão – o caráter ilícito do ato. Por outro lado, inimputável é o indivíduo que não pode ser legalmente responsabilizado por suas ações/omissões[13]. No Brasil, o art. 26 do Código Penal determina que:

> é isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento (Brasil, 1940).

O vocábulo "penal" aparece 14 vezes na Constituição Federal de 1988. O art. 228 determina que menores de 18 anos são inimputáveis, mas sujeitos às normas de legislação especial (art. 228/CF 88).

Em que medida crianças e adolescentes possuem plena compreensão intelectual e volitiva de suas ações? Diferentes ordenamentos jurídicos oferecem respostas distintas a esse questionamento. De acordo com Hazel (2008), as características mais importantes para diferenciar os sistemas judiciais são a maioridade penal e a responsabilidade criminal.

A maioridade penal é a idade em que o acusado é tratado como adulto para fins processuais (Hazel, 2008)[14]. Ou seja, é a idade na qual um indivíduo pode ser responsabilizado pelos seus atos. Por sua vez, a responsabilização criminal refere-se ao patamar mínimo etário em que o sistema judicial pode responsabilizar um indivíduo por suas ações/omissões. Para Hazel (2008), "the age of criminal responsibility is the point at which jurisdiction can prosecute a child for a crime. It is the age at which the child is considered capable of understanding what they did wrong" (Hazel, 2008, p. 30). Em síntese, todos aqueles indivíduos que possuem compreensão integral do caráter ilícito das suas ações ou omissões podem ser responsabilizados. E, a depender da idade, será tratado como adulto (maioridade penal) ou por legislação especial (responsabilização criminal)[15].

[13] A inimputabilidade pode ser absoluta ou relativa. A absoluta ocorre quando, sob quaisquer circunstâncias, o agente não pode ser responsabilizado pela sua conduta. A relativa, por sua vez, indica que o agente atende a determinados critérios definidos em lei, podendo ou não ser responsabilizado, a depender da análise individual do seu caso perante os órgãos de Justiça.

[14] Ver Amaro (2004); Cunha, Ropelato e Alves (2006); Sankievicz (2007); Souza e Campos (2007) e Hazel (2008).

[15] Para uma discussão aprofundada da diferença entre maioridade penal e responsabilidade criminal, ver Sposato (2011). Agradecemos ao parecerista anônimo por essa recomendação.

Metodologia[16]

Esta seção descreve os procedimentos metodológicos com o objetivo de aumentar a transparência e garantir a replicabilidade dos resultados (King, 1995; Dafoe, 2014; Janz, 2015). O Quadro 1 sumariza as principais características do desenho de pesquisa:

Quadro 1
Desenho de pesquisa

População	**197 países**
Fontes	Hazel (2008); Cipriani (2009); UNODC (2012) e Grand Valley State University (2012).
Técnicas	Estatística descritiva, análise espacial, correlação de Pearson e regressão linear de mínimos quadrados ordinários (MQO).
Variáveis	*Dependente:* Taxa de homicídios por 100 mil habitantes *Independentes:* Maioridade penal e idade de responsabilidade criminal.
Hipótese	A redução na maioridade penal diminui os níveis de violência.

Fonte: Elaboração dos autores.

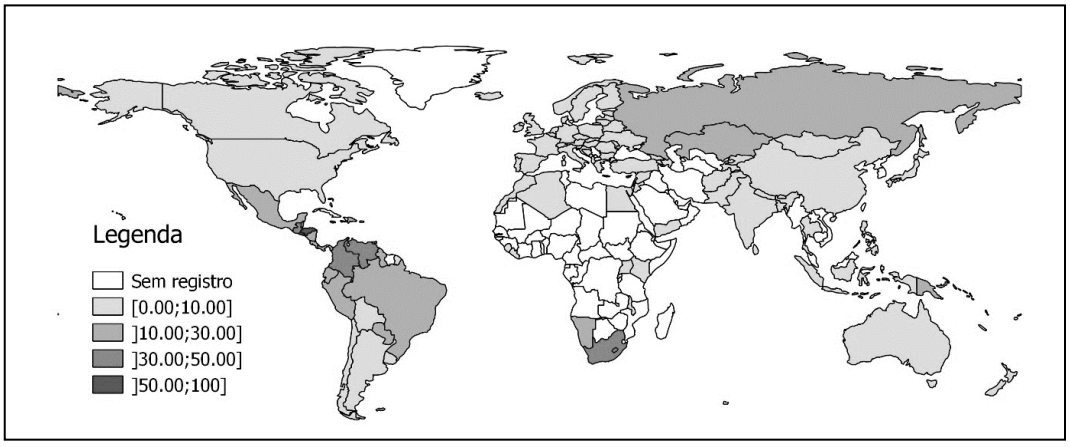
A população de interesse é formada por 197 países. O banco de dados original foi elaborado a partir da agregação das seguintes fontes: Hazel (2008), Cipriani (2009), UNODC (2012) e da Grand Valley State University (2012). Tecnicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva, análise espacial, correlação de Pearson e um modelo de regressão linear de mínimos quadrados ordinários (MQO). A hipótese de trabalho sustenta que a redução na maioridade penal diminui os níveis de violência. Ou seja, espera-se observar que países com patamares mais reduzidos de maioridade penal apresentem, em média, menores níveis de violência. A variável dependente foi operacionalizada a partir da taxa de homicídios por 100 mil habitantes e as variáveis independentes foram mensuradas de acordo com a idade de maioridade penal e de responsabilidade criminal de cada país. Computacionalmente, os dados foram analisados com auxílio do Statistical Package for Social Science (SPSS), versão 20, Stata, versão 12, QGis 2.8 e GeoDa 1.6.6.

[16] Para os interessados em conhecer mais sobre os sistemas de justiça juvenil, ver os seguintes endereços eletrônicos: 1) Gang Prevention and Intervention (www.stedwards.edu/educ/eanes/ganghome); 2) Juvenile Justice Center (www.abanet.org/crimjust/juvjus/home.html); 3) Juvenile Justice Links (www.lycoming.edu/orgs/cjs/juv.html); 4) National Center for Juvenile Justice (www.ncjj.org); 5) National Council of Juvenile and Family Court Judges (www.ncjfcj.unr.edu/index.html); 6) National Youth Gang Center (www.iir.com/nygc/default.htm); e 7) Office of Juvenile Justice and Delinquecy Prevention (www.ncjrs.gov).

Resultados[17]

O primeiro passo é descrever a variação da variável dependente. O Mapa 1 ilustra a distribuição da taxa de homicídio por 100 mil habitantes em perspectiva comparada:

Mapa 1
Taxa de homicídio



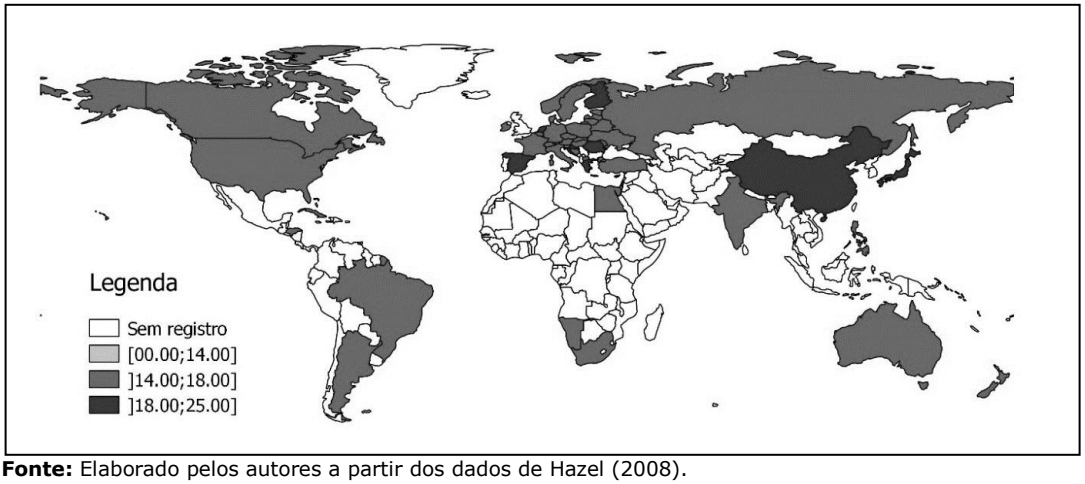
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do UNODC (2012).

Não existem dados disponíveis para 74 países, o que representa 37,6% do total. Geograficamente, observa-se que a África é um grande deserto informacional. Levando em conta os 123 casos remanescentes, observa-se uma taxa média de 9,2, patamar muito próximo dos 10, considerado como epidêmico pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Em termos de variabilidade, o desvio-padrão de 14 indica que a distribuição da taxa de homicídio é bastante heterogênea. Ou seja, existem nações muito violentas e outras que praticamente não sofrem com esse problema. Assumindo que não existem erros sistemáticos e aleatórios de mensuração, El Salvador (70,9), Honduras (70,7) e Jamaica (61,6) são os mais violentos. Em contrapartida, Liechtenstein (0), Islândia (0,3) e Japão (0,4) são os mais seguros. O Brasil ocupa o 14° no *ranking* dos países mais violentos, com uma taxa de 23.

O Mapa 2 apresenta a distribuição das idades de maioridade em perspectiva comparada no mundo:

[17] Para os propósitos do artigo, seria interessante reportar um quadro comparativo com as idades de responsabilidade criminal para os crimes violentos, como homicídio, latrocínio e estupro. No entanto, a base de dados compilada para o estudo não dispõe dessa informação. No momento, os autores estão em busca de financiamento para viabilizar a inclusão de novas variáveis. No Apêndice, reportamos informações referentes ao perfil dos menores em cumprimento de medidas socioeducativas no Brasil (ver Quadro 2), bem como os tipos de crime (ver Tabela 7).

Mapa 2
Maioridade penal



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados de Hazel (2008).
Observação: A categoria [0.00-14.00] é difícil de ser detectada no mapa em função da pequena extensão territorial dos países que fazem parte dela: Singapura (12) e Jamaica (14).

De acordo com a legenda, os casos em branco representam os países que prescindem de informação. Observa-se novamente que o continente africano é um grande deserto informacional. Levando em conta que existem dados disponíveis apenas para 54 países, observa-se uma média de 17,76 anos. Em termos de variabilidade, o desvio-padrão é de 2,05, sugerindo uma distribuição mais homogênea. A China possui o maior patamar de maioridade penal (25 anos). Em seguida aparecem Croácia, Espanha, Grécia, Holanda e Romênia – todos com 21 anos. Por outro lado, Cingapura (12) e Jamaica (14) possuem o patamar mais baixo. O Brasil aparece bastante próximo da média global, com 18 anos.

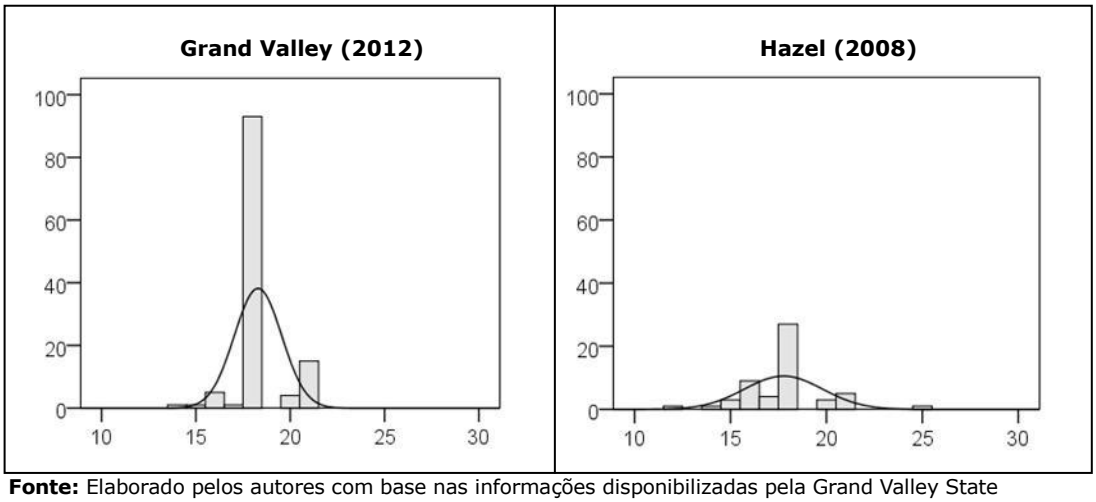
A Tabela 1 e a Figura 1 apresentam a estatística descritiva da idade de maioridade penal, levando em conta duas fontes: Hazel (2008) e a Grand Valley State University (2012):

Tabela 1
Maioridade penal

Estatística	Grand Valley State University (2012)	Hazel (2008)
N°	120	54
Mín.	14	12
Máx.	21	25
Média	18,29	17,76
D.-P.	1,25	2,05

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponibilizadas pela Grand Valley State University (2012) e Hazel (2008).

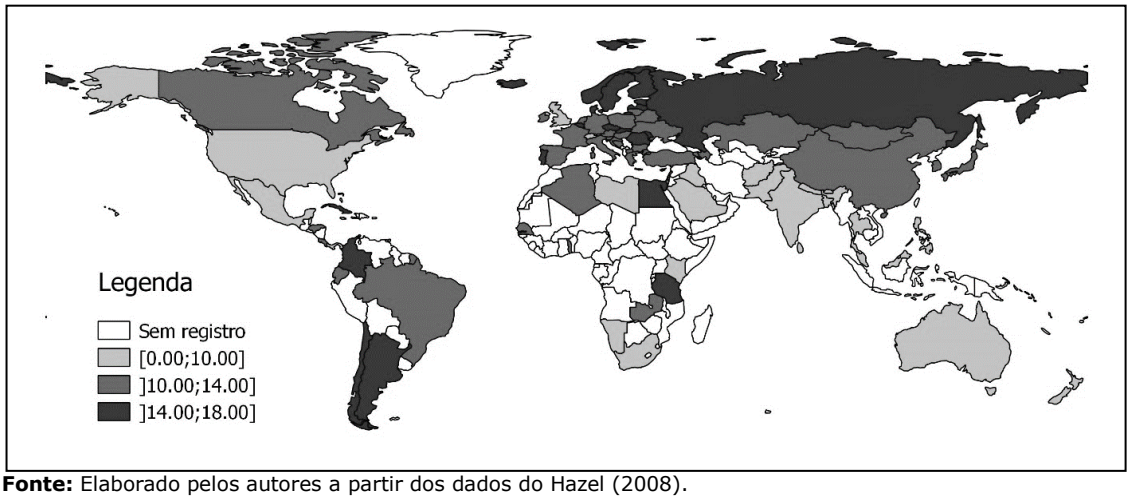
Figura 1
Maioridade penal



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponibilizadas pela Grand Valley State University (2012) e Hazel (2008).

As médias de maioridade penal para as duas fontes utilizadas são bastante semelhantes. Enquanto a média estimada a partir dos dados da Grand Valley State University (2012) é de 18,29, para os dados de Hazel (2008) é de 17,76 anos, ou seja, uma diferença residual de 0,53. Cingapura segue com a menor maioridade penal (12), mesmo depois de introduzir a nova fonte de dados, da mesma forma a China (25) se mantém com a maioridade penal mais alta. O Mapa 3 ilustra a dispersão da responsabilidade criminal:

Mapa 3
Responsabilidade criminal



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Hazel (2008).

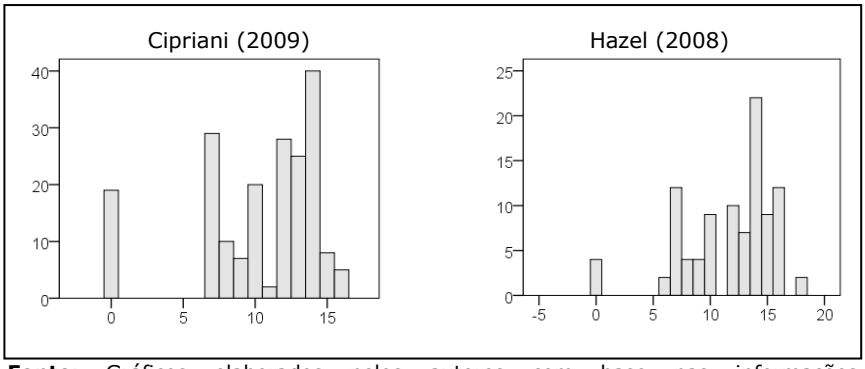
Os dados de Hazel (2008) englobam 97 países, com uma média de 11,71 anos. O desvio-padrão é de 3,98. Colômbia e Luxemburgo, ambos com 18 anos, possuem o maior patamar de responsabilidade criminal. Arábia Saudita, Brunei, Panamá e Paquistão, no entanto, têm o número mais baixo possível: zero. A Tabela 2 e a Figura 2 apresentam a estatística descritiva da responsabilidade criminal a partir de duas fontes: Cipriani (2009) e Hazel (2008).

Tabela 2
Responsabilidade criminal

Estatística	Cipriani (2009)	Hazel (2008)
N°	193	97
Mín.	0	0
Máx.	16	18
Média	10,31	11,71
D.-P.	4,30	3,97

Fonte: Gráficos elaborados pelos autores com base nas informações disponibilizadas por Cipriani (2009) e Hazel (2008).

Figura 2
Responsabilidade criminal



Fonte: Gráficos elaborados pelos autores com base nas informações disponibilizadas por Cipriani (2009) e Hazel (2008).

A distribuição de responsabilidade criminal pelo mundo tem as seguintes características: (1) média de aproximadamente 11 anos e desvio-padrão de quase 4. O Brasil está muito próximo do padrão internacional, já que estabeleceu 12 anos como critério de responsabilidade criminal[18].

Comparativamente, de 18 a 21 anos, o sistema alemão admite o que se convencionou chamar de sistemas de jovens adultos, no qual mesmo após os 18 anos, a depender do estudo de discernimento, podem ser aplicadas as regras do sistema de justiça juvenil. Após os 21 anos, a competência é exclusiva da jurisdição penal tradicional. Os códigos penais da Rússia (art. 16) e da China (art. 14) fixam a maioridade penal em 16 anos, mas reduzem para 14 em casos de homicídio, lesões graves, roubos e crimes correlatos. Na Argélia, entre os 13 e 16 anos, o adolescente está submetido a um regime especial com ênfase em sanções educativas a depender de uma avaliação psicossocial. O sistema austríaco prevê até os 19 anos a aplicação da Lei de Justiça Juvenil (JGG), e entre 19 e 21 anos as penas são atenuadas.

Longitudinalmente, a tendência mundial é elevar a idade mínima de responsabilidade criminal. Por exemplo, em 1977, Israel aumentou de 9 para 13 anos. Similarmente, em 1979, Cuba elevou de 12 para 16 anos. Em 1983, a Argentina mudou de 14 para 16 anos. Um ano depois, em 1984, o Canadá aumentou de 7 para 12 anos. Seguindo essa tendência, a Noruega elevou de 14 para 15 em 1987. Mais recentemente, em 2001, a Irlanda mudou a idade de responsabilidade criminal de 7 para 12 e a Espanha elevou de 12 para 14 anos (Muncie, 2005). O objetivo é conceder uma proteção maior às crianças e aos adolescentes. De acordo com o comentário da seção 4.1, intitulada Idade de Responsabilidade Penal, da Carta de Pequim:

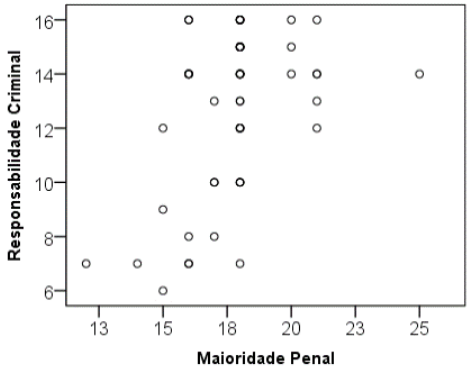
[18] Curiosamente, Colômbia e Luxemburgo apresentam a maior idade de responsabilidade criminal, com 18 anos. Em contrapartida, em Brunei, Paquistão, Panamá e Arábia Saudita a idade é 0 (zero) (Hazel, 2008).

> A idade mínima e os efeitos de responsabilidade penal variam muito segundo as épocas e as culturas. A atitude moderna consiste em perguntar se uma criança pode suportar as consequências morais e psicológicas da responsabilidade penal; isto é, se uma criança, dada a sua capacidade de discernimento e de compreensão, pode ser considerada responsável por um comportamento essencialmente antissocial. Se a idade da responsabilidade penal for fixada em nível demasiado baixo ou se não existir um limite mínimo, a noção de responsabilidade deixará de ter qualquer sentido. Em geral, existe uma estreita ligação entre a noção de responsabilidade por um comportamento delituoso ou criminal e outros direitos e responsabilidades sociais (tais como o estado de casado, a maioridade civil etc.) (ONU, 1985, seção 4.1).

Depois de analisar descritivamente a variação da maioridade penal e da responsabilidade criminal, o próximo passo é verificar o grau de associação entre elas. A Figura 3 ilustra essas informações:

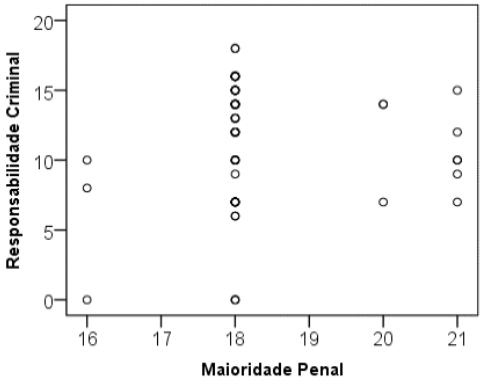
Figura 3
Correlação entre idade de responsabilidade criminal e a de maioridade penal

Hazel (2008) / Hazel (2008)



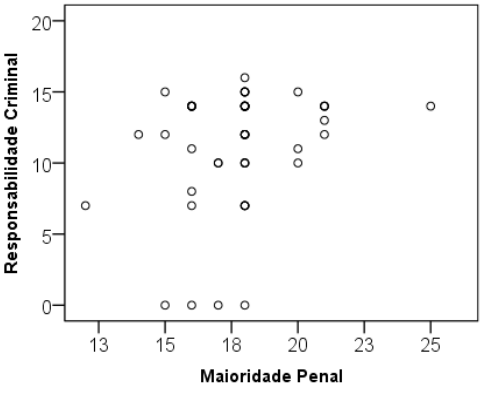
r = 0,461 / p-valor = 0,000 / n = 54

Hazel (2008) / Grand Valley (2012)



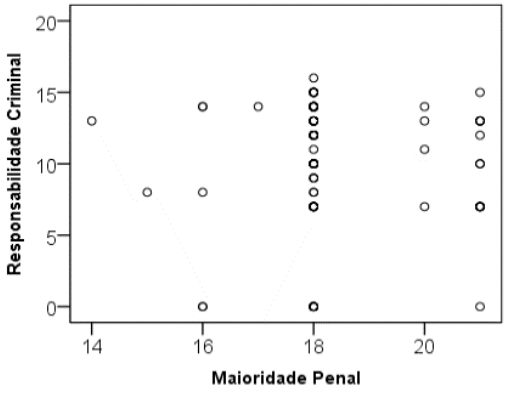
r = 0,043 / p-valor = 0,712 / n = 76

Cipriani (2009) / Hazel (2008)



r = 0,279 / p-valor = 0,043 / n = 53

Cipriani (2009) / Grand Valley (2012)



r = -0,022 / p-valor = 0,811 / n = 119

Fonte: Gráficos elaborados pelos autores com base em Hazel (2008), Cipriani (2009) e Grand Valley State University (2012).

Ao observar os dados de Hazel (2008), verifica-se uma correlação positiva moderada (r = 0,461) e estatisticamente significativa (p-valor = 0,000; n = 54). Ou seja, países que apresentam valores altos de maioridade penal também tendem a apresentar valores altos de responsabilidade criminal. Entre os dados de Hazel (2008) e da Grand Valley (2012), não é possível rejeitar a hipótese nula de que a correlação é igual a zero (p-valor = 0,712; n = 76). Isso enfraquece a confiabilidade dos dados utilizados. Teoricamente, se as duas fontes estivessem medindo o mesmo fenômeno, seria de esperar que os valores apresentados fossem semelhantes. Isto é, os dados seriam correlacionados. Levando em conta os dados de Cipriani (2009), a correlação com maioridade penal de Hazel (2008) foi fraca (r = 0,279), mas estatisticamente significativa (p-valor = 0,043; n = 53). Com os dados da Grand Valley (2012), novamente não foi possível rejeitar a hipótese nula (p-valor = 0,811; n = 119).

O próximo passo é testar a hipótese de que quanto menor a maioridade penal, menor o nível de violência. Para tanto, será estimado o seguinte modelo:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \varepsilon$$

Y representa a taxa de homicídio por 100 mil habitantes; X_1, a maioridade penal/responsabilidade criminal; X_2 representa o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); X_3 representa o Índice de Gini; e X_4, o desemprego de longo termo. As Tabelas 3 e 4 sintetizam as principais estatísticas do modelo.

Tabela 3
Estimativas do modelo linear de mínimos quadrados ordinários (MQO)

Parâmetros	Coeficientes não padronizados	Erro-padrão	Coeficientes padronizados	t	p-valor
Constante	19,743	6,325	–	3,122	0,005
Maioridade penal	-0,365	0,197	-0,327	-1,851	0,077
IDH	-13,778	5,689	-0,435	-2,422	0,023
Gini	0,025	0,053	0,083	0,473	0,640
Desemprego	-0,025	0,028	-0,177	-0,902	0,376

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados de Hazel (2008). Variável dependente: taxa de homicídios por 100 mil habitantes.
r^2 = 0,364.

Diferentemente do teoricamente esperado, os resultados indicam que, em média, quanto maior o patamar legal da maioridade penal, menor é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Em particular, o aumento de um ano na maioridade penal está associado à redução de 0,365 na taxa de homicídio (erro-padrão = 0,197; t = -1,851 e p-valor = 0,077), controlando pelas demais variáveis. Isso quer dizer que o aumento do

nível de proteção legal está correlacionado com uma menor incidência de violência. Em conjunto, o modelo explica 36,4% da variação da variável dependente.

Para garantir resultados mais robustos, estimamos novamente o modelo utilizando outra fonte em relação à distribuição da maioridade penal. A Tabela 4 sumariza os resultados:

Tabela 4
Estimativas do modelo linear de mínimos quadrados ordinários (MQO)

Parâmetros	Coeficientes não padronizados	Erro-padrão	Coeficientes padronizados	t	p-valor
Constante	33,800	24,764	---	1,365	0,182
Maioridade penal	-0,224	1,310	-0,025	-0,171	0,865
IDH	-28,974	7,718	-0,548	-3,754	0,001
Gini	-0,012	0,074	-0,024	-0,160	0,874
Desemprego	-0,103	0,033	-0,472	-3,153	0,003

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Grand Valley State University (2012).
Variável dependente: taxa de homicídios por 100 mil habitantes.
r^2 = 0,382.

Similarmente ao que foi observado no primeiro modelo, os resultados indicam que quanto maior a maioridade penal, menor é o nível de violência. Em particular, o aumento de um ano na maioridade penal está associado a uma redução de 0,224 na taxa de homicídio, mantendo-se os outros fatores constantes. Ainda que o resultado não tenha sido estatisticamente significativo (t = -0,171 e p-valor = 0,865), o importante é observar o sinal do coeficiente. O modelo explica 38,2% da variação da variável dependente.

Reproduzimos os modelos, mas agora utilizando outra variável independente, no caso, a responsabilidade criminal. A Tabela 5 sintetiza as estimativas do modelo:

Tabela 5
Estimativas do modelo linear de mínimos quadrados ordinários (MQO)

Parâmetros	Coeficientes não padronizados	Erro-padrão	Coeficientes padronizados	t	p-valor
Constante	32,400	7,445	---	4,352	0,000
Responsabilidade criminal	-0,271	0,139	-0,268	-1,953	0,060
IDH	-28,575	7,243	-0,540	-3,945	0,000
Gini	-0,010	0,069	-0,019	-0,142	0,888
Desemprego	-0,086	0,032	-0,394	-2,674	0,012

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados de Hazel (2008).
Variável dependente: taxa de homicídios por 100 mil habitantes.
r^2 = 0,447.

Mudamos a variável independente e os resultados continuam consistentes. Em média, quanto maior o patamar legal da responsabilidade criminal, menor é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Em termos menos técnicos, isso quer dizer que países com limites etários mais altos de responsabilização criminal também apresentam menores níveis de violência (β = -0,271; t = -1,953 e p-valor = 0,060). O modelo

explica 44,7% da variação da taxa de homicídios por 100 mil habitantes. A Tabela 6 reproduz a análise com os dados de Cipriani (2009).

Tabela 6
Estimativas do modelo linear de mínimos quadrados ordinários (MQO)

Parâmetros	Coeficientes não padronizados	Erro-padrão	Coeficientes padronizados	t	p-valor
Constante	30,529	7,854	---	3,887	0,000
Responsabilidade criminal	-0,048	0,093	-0,072	-0,515	0,610
IDH	-29,454	7,648	-0,557	-3,851	0,001
Gini	-0,009	0,073	-0,017	-0,119	0,906
Desemprego	-0,102	0,033	-0,469	-3,138	0,004

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados de Cipriani (2009).
Variável dependente: taxa de homicídios por 100 mil habitantes.
r^2 = 0,387.

Mais uma vez os dados desafiam a noção de que redução de responsabilidade criminal resulta em menor violência (β = -0,048; erro-padrão = 0,093; t = -0,515 e p-valor = 0,610). O modelo explica 38,7% da variação na variável dependente.

Conclusão

No final da década passada, Soares (2007) afirmou que o debate sobre maioridade penal no Brasil era guiado por "achismos", produzindo o que ele denominou de "perímetro da ignorância". Este artigo apresenta a primeira análise empírica a respeito do efeito da redução da maioridade penal.

Metodologicamente, o desenho de pesquisa utilizou dados secundários, estatística descritiva, análise espacial, correlação de Pearson e um modelo de regressão linear de mínimos quadrados ordinários. Essas ferramentas serviram para testar a hipótese de que a redução na maioridade penal diminui os níveis de violência.

Os resultados sugerem que: (1) a média da maioridade penal global converge para 18 anos; (2) a média da responsabilidade criminal no mundo se aproxima de 11 anos; finalmente, (3) existe uma correlação negativa entre a idade de maioridade penal e a taxa de homicídio.

Substantivamente, esses resultados sugerem que a redução da maioridade penal não está associada a diminuições nos indicadores de violência. Pelo contrário, em média, países com limites mais reduzidos de maioridade penal e responsabilidade criminal são mais violentos. Os coeficientes de determinação dos modelos reportados sugerem um nível moderado de ajuste. Em particular, conseguimos explicar cerca de 40% da variação na taxa de homicídio. Isso quer dizer que ainda existe 60% de variabilidade para ser explicada.

Nossa principal limitação diz respeito à confiabilidade da mensuração da variável independente, pois foi preciso usarmos diferentes fontes que não necessariamente mediam a mesma coisa. Ainda, a qualidade dos dados sobre a taxa de homicídio também varia bastante. Não é crível acreditar que as informações fornecidas pela Suécia têm o mesmo nível de precisão dos dados da Argentina, por exemplo. No entanto, acreditamos ter contribuído com a literatura pelo esforço empreendido na catalogação, sistematização e disponibilização transparente de todos os dados. Dessa forma, outras pesquisas podem aprofundar, ou até mesmo refutar, as nossas conclusões.

Com este artigo, esperamos contribuir com o debate sobre a redução da maioridade penal no Brasil e, consequentemente, com o aprimoramento de políticas públicas específicas de combate à violência.

Rodrigo Lins – Doutorando em ciência política**.** Departamento de Ciência Política. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: <rodrigo.plins@ufpe.br>.

Dalson Figueiredo Filho – Professor adjunto. Departamento de Ciência Política. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: <dalson.figueiredofo@ufpe.br>.

Lucas Silva – Graduando em ciência política. Departamento de Ciência Política. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: <lucas.eosilva@ufpe.br>.

Referências bibliográficas

ADORNO, S.; BORDINI, E.; LIMA, R. S. "O adolescente e as mudanças na criminalidade urbana". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 13, n° 4, 62-74, 1999.

AGÊNCIA SENADO. "CCJ analisa a redução da maioridade penal para 16 anos", 2003. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/03/10/ccj-analisa-reducao-da-maioridade-penal-para-16-anos>. Acesso em: 15 mar. 2014.

ALVAREZ, M. C. "A emergência do Código de Menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores". Dissertação de Mestrado em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

AMARO, J. W. F. "O debate sobre a maioridade penal". *Revista de Psiquiatria Clínica,* vol. 31, n° 3; p. 142-144, 2004.

ANDI. *Os jovens na mídia* – Violência: a escola na fronteira do inferno. 6ª ed. Brasília: Andi, 1999. Disponível em: <http://www.andi.org.br/file/50168/download?token=gu3UP-4Y>. Acesso em: 5 mar. 2015.

BABBIE, E. *Métodos de pesquisas de survey.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BOYER, M. A. "Symposium on replication in international studies research". *International Studies Perspectives*, n° 4, p. 72-107, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 7 dez. 1940.

CAMPOS, M. S. "Mídia e política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioridade penal na Câmara dos Deputados". *Opinião Pública*, vol. 15, n° 2, p. 478-509, 2009.

CIPRIANI, D. *Children's right and the minimum age of criminal responsibility:* a global perspective. Farnhan: Ashgate, 2009.

CUNHA, P. I.; ROPELATO, R.; ALVES, M. P. "A educação da maioridade penal: questões teóricas e empíricas". *Psicologia, Ciência e Profissão*, vol. 26, n° 4, p. 646-659, 2006.

DAFOE, A. "Science deserves better: the imperative to share complete replication files". *PS: Political Science & Politics*, vol. 47, n° 1, p. 60-66, 2014.

GERTLER, P. J., et al. *Impact evaluation in practice:* ancillary material. Washington: The World Bank, 2011. Disponível em: <www.worldbank.org/ieinpractice>. Acesso em: 20 maio 2014.

GRAND VALLEY STATE UNIVERSITY. *G-9: HRRC Guidance on age of majority/adulthood in USA & other countries*, 2012. Disponível em: https://www.gvsu.edu/cms3/assets/E122C984-F34A-F437-8340DB5CD900C177/procedures/g-9._guidance_on_age_of_majority_in_us_and_foreign_countries._0725.2012.pdf. Acesso em: 15 abr. 2015.

HAZEL, N. *Cross-national comparison of youth justice.* London: Youth Justice Board for England and Wales, 2008. Disponível em: <http://www.yjb.gov.uk/publications/resources/downloads/cross_national_final.pdf>. Acesso em: 17 set. 2013.

HERRNSON, P. S. "Replications, verifications, secundary analysis, and data collections in political science". *PS: Political Science and Politics*, vol. 28, n° 3, p. 452-455, 1995.

JANZ, N. "Bringing the gold standard into the classroom: replication in university teaching". *International Studies Perspectives*, mar. 2015.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, H. A.; SAMAD, H. A. *Handbook on impact evaluation:* quantitative methods and practices. Washington: The World Bank, 2010. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2693/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 maio 2014.

KING, G. "Replication, replication". *PS: Political Science and Politics*, n° 28, p. 443-499, 1995.

MUNCIE, J. "The globalization of crime control – The case of youth and juvenile justice: neoliberalism, policy convergence and international conventions". *Theoretical Criminology*, vol. 9, n° 1, p. 35–64, 2005.

ONU. *Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores (Regras de Beijing)*, 1985. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dhaj-NOVO-regrasBeijing.html>. Acesso em: 16 jun. 2014.

PARANHOS, R., et al. "Corra que o *survey* vem aí: noções básicas para cientistas sociais". *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, vol. 3, n° 6, p. 7-24, 2013.

ROLIM, M. *A síndrome da rainha vermelha.* Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford: Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2006.

SANKIEVICZ, A. *Breve análise sobre a redução da maioridade penal como alternativa para a diminuição da violência infantil*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1201/breve_analise_sankievicz.pdf?sequence=1>. Acesso em: 2 maio 2013.

SARAIVA, J. B. C. *Direito penal juvenil* – Adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, E.; OLIVEIRA, R. *O Adolescente em conflito com a lei e o debate sobre a redução da maioridade penal:* esclarecimentos necessários. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5696/1/NT_n20_Adolescente-conflito_Disoc_2015-jun.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SOARES, G. "A idade mínima penal e a redução do achismo". *Correio Braziliense*, 22 fev. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266391969_A_idade_minima_pena_e_a_reducao_do_achismo>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SOLESBURY, W. *Evidence based policy:* whence it came and where it's going. 2001. Disponível em: <https://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/politicaleconomy/research/cep/pubs/papers/assets/wp1.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

SOUZA, L. A.; CAMPOS, M. S. "Redução da maioridade penal: uma análise dos projetos que tramitam na Câmara dos Deputados". *Revista Ultima Ratio*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, ano I, n° 1, 2007.

SPOSATO, K. "Elementos para uma teoria da responsabilidade penal de adolescentes". Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2011.

STOL, H. *A framework for evidence-based policy making using IT*. Eburon Uitgeverij BV, 2009.

UNICEF. *Por que dizer não à redução da idade penal.* Nov. 2007. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/idade_penal/unicef_id_penal_nov2007_completo.pdf. Acesso em: 15 abr. 2015.

UNODC. *World drug report.* 2012. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2013:* homicídios e juventude no Brasil. 2013. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015

APÊNDICE

Quadro 2
Características sociais da população de 12 a 17 anos (%)

Características	12 a 14 anos	15 a 17 anos	Total
População de 12 a 17 anos	49,63	50,37	100
Sexo			
Homem	51,54	50,85	51,19
Mulher	48,46	49,15	48,81
Escolaridade			
Sem instrução	0,64	0,52	0,58
Fundamental incompleto	93,30	27	59,90
Fundamental completo	3,47	22,33	12,97
Médio incompleto	0,41	32,58	16,61
Médio completo	0,00	1,32	0,67
Superior incompleto	0,00	0,10	0,05
Raça/cor			
Branca	40,22	40,69	40,45
Negra	59,22	58,62	58,92
Outra	0,56	0,70	0,63
Área			
Urbano	81,45	82,85	82,16
Rural	18,55	17,15	17,84

Fonte: Silva e Oliveira (2015).

Entre as características dos menores, é possível perceber que a escolaridade da grande maioria é de nível fundamental incompleto. Ou seja, eles sequer alcançam o ensino médio. Mulheres e homens aparecem de forma equilibrada, com uma leve maioria masculina. Já em termos de raça, os dados apontam que os negros superam os brancos em pouco mais do que 15 pontos percentuais. Já em área, a maioria é esmagadoramente pertencente às zonas urbanas.

Tabela 7
Delitos cometidos pela população de 12 a 17 anos (2011, 2012 e 2013)

Tipo de delito	2011		2012		2013	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Roubo	8.415	38,12	8.416	38,70	10.051	39,90
Tráfico	5.863	26,56	5.881	27,05	5.933	23,55
Homicídio	1.852	8,39	1.963	9,03	2.205	8,75
Furto	1.244	5,63	923	4,24	855	3,39
Homicídio tentado	661	2,99	582	2,68	747	2,97
Busca e apreensão	543	2,46	177	0,81	233	0,92
Porte de arma de fogo	516	2,34	591	2,72	572	2,27
Latrocínio	430	1,95	476	2,19	485	1,93
Lesão corporal	288	1,30	178	0,82	237	0,94
Roubo tentado	269	1,22	237	1,09	421	1,67
Estupro	231	1,05	315	1,45	288	1,14
Ameaça de morte	164	0,74	151	0,69	1.414	5,61
Recepção	105	0,48	110	0,51	125	0,50
Formação de quadrilha	78	0,35	108	0,50	107	0,42

Tipo de delito	2011		2012		2013	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Dano	76	0,34	48	0,22	57	0,23
Latrocínio tentado	75	0,34	69	0,32	125	0,50
Atentado violento ao pudor	51	0,23	21	0,10	82	0,33
Porte de arma branca	9	0,04	25	0,11	36	0,14
Estelionato	6	0,03	8	0,04	3	0,01
Outros atos de menor potencial apreensivo	1.148	5,20	1.419	6,53	1.191	4,73
Total	**22.077**	**100,00**	**21.744**	**100,00**	**25.192**	**100,00**

Fonte: Silva e Oliveira (2015).

Nos três anos disponibilizados, vemos que roubo e tráfico são os tipos de delito mais comuns entre os menores. O primeiro gira em torno de 39% do total, enquanto o segundo está próximo dos 25%. No terceiro delito mais comum – homicídio – o percentual, em torno de 9%, fica bem abaixo dos dois primeiros tipos de delito (Tabela 7).

Resumo

A redução da maioridade penal diminui a violência? Evidências de um estudo comparado

Este artigo testa a hipótese de que a redução na maioridade penal diminui a violência. Metodologicamente, o desenho de pesquisa utiliza análise espacial, estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados original elaborado a partir de fontes secundárias. O foco repousa sobre o sistema de justiça juvenil em perspectiva comparada a partir de duas variáveis: (1) maioridade penal e (2) responsabilidade criminal. A média de maioridade penal global converge para 18 anos, enquanto a média de responsabilização criminal se aproxima de 11 anos. Os resultados sugerem uma correlação negativa entre a idade de imputabilidade penal e a taxa de homicídios, ou seja, quanto menor o patamar de maioridade penal, maior o nível de violência. Com este artigo, esperamos contribuir com o debate sobre a redução da maioridade penal no Brasil e, consequentemente, com o aprimoramento de políticas públicas específicas de combate à violência.

Palavras-chave: redução da maioridade penal; responsabilidade criminal; justiça juvenil

Abstract

Does the reduction of criminal majority decrease violence? Evidence from a comparative study

This paper tests the hypothesis that decreasing the age of criminal majority will reduce violence. Methodologically, the research design uses spatial analysis, descriptive and multivariate statistics to examine an original dataset created based on secondary sources. We focus on juvenile judicial system in comparative perspective centering in two variables: (1) age of criminal majority and (2) age of criminal responsibility. The general average of criminal majority tends to 18 years, while the average age of criminal responsibility tends to 11 years. The result shows a negative correlation between the age of criminal majority and homicides rates. That means that countries with lower age of criminal majority have higher rates of violence. With this paper we hope to contribute in the discussion regarding criminal majority reduction in Brazil and in the development of specific public policies to reduce violence.

Keywords: criminal majority reduction; criminal responsibility; juvenile judicial system

Resumen

¿La reducción de la edad legal disminuye la violencia? Evidencia de un estudio comparativo

Este trabajo pone a prueba la hipótesis de que la reducción de la edad legal disminuye la violencia. El diseño de la investigación utiliza análisis espacial, descriptivo y estadística multivariante para analizar una base de datos original compilada a partir de fuentes secundarias. El enfoque se basa en el sistema de justicia juvenil en perspectiva comparada con énfasis en dos variables: (1) la edad legal y (2) la responsabilidad penal. El promedio coincide en los 18 años de edad legal en el mundo, mientras que el promedio de la responsabilidad penal es aproximadamente a los 11 años. Los principales resultados sugieren una correlación negativa entre la edad de la responsabilidad penal y la tasa de homicidios, o sea, cuanto menor la edad, mayor es el nivel de violencia. Con este artículo, esperamos contribuir al debate sobre la reducción de la edad legal en Brasil y, en consecuencia, mejorar las políticas públicas específicas sobre el tema.

Palabras clave: reducción de la edad penal; responsabilidad criminal; justicia de menores

Résumé

L'abaissement de la majorité pénale fait-il diminuer la violence? Les évidences d'une étude comparative

Ce travail teste l'hypothèse selon laquelle l'abaissement de l'âge de la majorité pénale fait diminuer la violence. Sur le plan méthodologique, l'esquisse de cette recherche a utilisé l'analyse spatiale, l'analyse descriptive et la statistique multivariée pour analyser une base de données originale compilée à partir de sources secondaires. L'étude se concentre sur le système de justice pour mineurs dans une perspective comparée mettant l'accent sur deux variables: (1) la majorité pénale et (2) la responsabilité pénale. La moyenne de l'âge légal dans le monde converge vers les 18 ans, tandis que la responsabilité pénale, en moyenne, est proche des 11 ans. Les résultats suggèrent une corrélation négative entre l'âge de la responsabilité pénale et le taux d'homicides, c'est-à-dire que plus le seuil de l'âge légal est bas, plus le niveau de violence est élevé. Avec cet article, nous espérons contribuer au débat sur la réduction de l'âge pénal au Brésil et, par conséquent, l'amélioration des politiques publiques spécifiques sur ce sujet.

Mots-clés: abaissement de la majorité pénale; responsabilité pénale; justice pour mineurs

Artigo submetido em abril de 2015.
Versão final aprovada em dezembro de 2015.

As jornadas de maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do junho brasileiro em 2013[1]

Francisco Mata Machado Tavares
João Henrique Ribeiro Roriz
Ian Caetano de Oliveira

Introdução

Os protestos multitudinários intensificaram-se e adquiriram centralidade na cena política brasileira durante o ano de 2013. Um repertório de ações e de formas organizativas menos frequentes ou influentes nos anos antecedentes passou a demandar da ciência social, em especial da ciência política, discursos explicativos e interpretativos. Este artigo insere-se nessa seara e cinge-se aos protestos em favor da mobilidade urbana que tiveram lugar na cidade de Goiânia, capital do estado de Goiás. Inicialmente, a pesquisa aqui relatada procurava responder à seguinte pergunta: qual era a atitude ostentada pelos ativistas estudados em relação à institucionalidade presente nas normas e práticas governamentais e partidárias, próprias ao quadro institucional do constitucionalismo democrático no Brasil contemporâneo?

Percalços de ordem política e científica, contudo, na forma detalhada na seção "Da pesquisa sobre os limites aos limites da pesquisa: percalços políticos e metodológicos do estudo sobre a FLTP em Goiânia", conduziram a pesquisa a uma readequação temática e metodológica. A pergunta norteadora deste artigo, consequentemente, passou a se equacionar assim: o que se pode inferir, a partir do caso da Frente de Luta do Transporte Público (FLTP), sobre as mais comuns generalizações atinentes ao local dos acontecimentos, às demandas expressadas e à relação entre ativismo e repressão nos protestos que tiveram lugar no Brasil em 2013? Tal indagação foi articulada em três eixos, nomeadamente: (i) a contextualização do caso estudado nas tensões de ordem colonial que contrapõem o centro brasileiro, situado no Sudeste, às localidades periféricas, como o Centro-Oeste; (ii) o papel da FLTP na organização dos protestos de 2013 e 2014, com ênfase na relação com outros atores sociais que se somaram às ruas e na coesão ou foco quanto às demandas reivindicadas nas manifestações; e (iii) a relação da FLTP com o Estado, em especial com o respectivo aparato coercitivo.

Antes de detalhar o itinerário que conduzirá este artigo à resposta da pergunta apresentada acima, convém delimitar a sua localização temática e teórica no específico contexto concernente ao campo acadêmico da ciência política. A ideia é voltar-se ao

[1] Os autores agradecem à equipe do Programa de Pesquisa sobre Ativismo em Perspectiva Comparada (Proluta), da UFG, e a Breno Bringel, do Netsal/Uerj pelas contribuições à pesquisa que informa este artigo.

vasto e ainda insuficientemente explorado universo situado às margens dos referenciais prevalecentes na produção acadêmica da ciência política brasileira, quais sejam, o neoinstitucionalismo, o deliberacionismo e o neorrepublicanismo[2]. A injunção proposta às teorias políticas mais influentes no Brasil pelos episódios ocorrentes nas ruas desde, ao menos, as lutas antiausteridade na Islândia em 2009 (conhecidas como "Saucepan Revolution") estende-se ao campo crítico ou radical-democrático. Habermas, por exemplo, prócer do deliberacionismo democrático, não foi além de asseverar que "as revoltas juvenis na Espanha e na Grã-Bretanha são um presságio da ameaça à paz social" (Habermas, 2012, p. 5)[3]. A perspectiva teorética aqui assumida procura deslocar-se para além dessas visões, de modo a integrar as manifestações de rua como práticas políticas comuns ao universo democrático, antes de problemas a serem elididos[4].

Direciona-se o foco teórico para perspectivas menos comuns, mas promissoras. O escopo é dar conta, metodológica e teoricamente, das idiossincrasias próprias a fenômenos como os protestos dirigidos pela FLTP em Goiânia (objeto deste artigo), o Movimento Passe Livre (MPL) em São Paulo, a Assembleia Popular Horizontal em Belo Horizonte, o movimento Fora Cabral no Rio de Janeiro e o Bloco de Luta pelo Transporte Público em Porto Alegre. São adotadas linhagens menos institucionalizadas e prestigiadas no campo científico da política, as quais tendem a se concentrar sobre objetos correspondentes ao que João Feres Júnior define como "temas-tabu", em função de sua baixa frequência nos artigos e livros vinculados à área (cf. Feres Junior, 2000).

Para adotar um único termo, de origem maquiaveliana, a explicar o objeto social aqui perquirido, propõe-se o *tumulto* como parte inerente e fundamental da política[5]. Greves, guerrilhas, sequestros de autoridades, boicotes, agrupamentos estrategicamente orientados à derrocada – antes da gestão – de regimes jurídico-políticos e protestos massivos de rua (objeto deste artigo) são, na matriz teorética aqui assumida, quintessencialmente políticos, antes de desvios ou patologias[6].

---

[2] Um levantamento apresentado por Francisco Tavares (2015) indicou que, entre os artigos referentes a pesquisas empíricas de ciência política que apareceram em periódicos classificados no estrato A pela Capes entre os anos de 2007 e 2013, 6,9% se referiam a espaços participativos institucionais, 10,8% a deliberação e formação de opinião pública em espaços não formais, 55,9% à rotina de instituições políticas e apenas 2,8% a práticas como protestos e conflitos em geral infensos às regras institucionais (algo análogo à ideia de política confrontacional transgressiva).

[3] Tradução livre. Na versão consultada, em inglês: "The youth revolts in Spain and Great Britain are a portent of the threat to social peace".

[4] Procura-se, com efeito, entender as manifestações de 2013 no Brasil para além do que Breno Bringel, a propósito das limitações atinentes às leituras mais comuns sobre o tema, definira como "miopia da política", assim explicada como aquela que "restringe a vida política à sua dimensão político-institucional, limitando as possibilidades de compreensão da reinvenção da política e do político a partir das práxis sociais emergentes" (Bringel, 2013, p. 44).

[5] Conforme se lê em uma das mais conhecidas passagens do autor: "Direi que quem condena os tumultos entre os nobres e a plebe parece censurar as coisas que foram a causa primeira da liberdade de Roma" (Maquiavel, 2007, p. 21-22).

[6] A releitura, de matriz derridadiana, proposta por Costas Douzinas para o termo grego *Adikia* (usualmente entendido como injustiça) é especialmente relevante na compreensão de política assumida neste artigo. A *Adikia* seria, a um só tempo, a luta incessante entre *Techne* (o poder humano criativo e violento sobre a ordem preestabelecida) e *Dike* (a ordem em que o ser humano se encontra no mundo e com a qual se digladia) e o limite entre elas. A forma política da *Adikia* é, para o autor em questão, "a confrontação da

Uma vez situado o problema da pesquisa e a sua localização no campo da ciência política, é possível apresentar o itinerário seguido pela presente exposição. Na segunda seção, "Da pesquisa sobre os limites aos limites da pesquisa: percalços políticos e metodológicos do estudo sobre a FLTP em Goiânia", apresentam-se os percalços de ordem política e metodológica que implicaram um desvio sobre a rota previamente planejada, de modo a ser redefinidos a pergunta, o tipo de investigação e as técnicas de pesquisa adotadas. Na terceira seção, "Dias de luta: narrativa e periodização dos protestos em favor do transporte público na cidade de Goiânia entre maio de 2013 e dezembro de 2014", narra-se a trajetória da FLTP no período mencionado no título da seção. Enfim, na quarta seção, "Três 'cisnes negros' identificados no estudo de caso", expõe-se a dinâmica da atuação da FLTP em relação ao respectivo ambiente político e jurídico, sob os prismas da tensão centro-periferia, da coesão na condução dos protestos e da relação com a coerção e a persecução penal do Estado.

Da pesquisa sobre os limites aos limites da pesquisa: percalços políticos e metodológicos do estudo sobre a FLTP em Goiânia

A pesquisa originariamente planejada pretendia compreender a atitude dos ativistas da Frente de Luta do Transporte Público (FLTP) que conduziram as manifestações de rua em Goiânia (GO), no ano de 2013, perante a institucionalidade estatal. Pleiteava-se o alcance dos seguintes objetivos específicos: (i) mapeamento da gênese, da organização, da pauta de reivindicações, dos vínculos institucionais e partidários, da composição a partir de outros movimentos/grupos, do processo de autonomização política, das formas de comunicação (particularmente quanto às novas tecnologias de informação) e do repertório de ação política da FLTP antes, durante e após as manifestações ocorridas entre maio e setembro de 2013; (ii) identificação da percepção das/dos ativistas da FLTP sobre os canais institucionais de participação pública e as possibilidades de atendimento às suas reivindicações pontuais; e (iii) produção de dados empíricos qualitativos primários sobre o perfil sociocultural das/dos ativistas da FLTP.

Foi implementada, mas posteriormente interrompida em meio ao seu curso operativo, a técnica de pesquisa concernente à realização de entrevistas em profundidade com as/os ativistas. Ademais, seriam realizados grupos focais com integrantes da FLTP, para os quais já havia agendamento, financiamento e logística definidos. Os dados empíricos decorrentes desses levantamentos seriam a principal base a se analisar, para fins de alcance dos objetivos acima sumarizados.

Uma inesperada sucessão de eventos, todavia, ocorrentes quando a pesquisa já se encaminhava para a produção do respectivo relatório, demandou significativa revisão do

ação humana, variável de época em época, com a 'segunda' natureza dos padrões sociais e hierarquias" (tradução livre) (Douzinas, 2013, p. 78). A resistência e a negação ganham, aqui, o papel principal, antes das formas organizadas de dominação (*Techne*) ancoradas em premissas pré-ordenadas (*Dike*).

problema investigado, assim como do curso metodológico seguido. Uma operação policial conduzida conjuntamente pelo Serviço de Inteligência e pela Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas (Draco) da Polícia Civil do estado de Goiás surpreendeu, a um só tempo, fontes e pesquisadores envolvidos nos trabalhos científicos que levaram à produção deste artigo. A operação, denominada "2,80", nome associado ao valor majorado das tarifas do serviço público de transporte urbano na cidade de Goiânia, cumpriu, na madrugada do dia 23 de maio de 2014, mandados de prisão preventiva e de busca e apreensão contra militantes da FLTP. Na oportunidade, a autoridade policial concedeu entrevistas aos meios de comunicação local, valendo-se da ampla visibilidade que o assunto angariou em âmbito regional, para anunciar, reiterada e enfaticamente, que novas prisões teriam lugar nos dias subsequentes.

O impacto dessa ação junto aos integrantes da FLTP foi expressivo e produziu desdobramentos sobre esta pesquisa científica. O fato é que as autoridades policiais, sob o pretexto de investigarem ilícitos penais, voltaram-se a procurar panfletos, atas de reuniões, declarações políticas, textos programáticos, artigos acadêmicos e todo tipo de material que permitisse uma compreensão pormenorizada quanto ao funcionamento, à causa motivadora e ao perfil dos aderentes de protestos em favor da mobilidade urbana no município de Goiânia.

A ação coercitiva produziu efeitos diretos sobre a pesquisa que informa este artigo. Isso se deu porque um dos ativistas contra quem foram expedidos os mandados de prisão preventiva e de busca e apreensão é bolsista do projeto no contexto do qual se conduzia a pesquisa. Dentre as tarefas assinaladas ao pesquisador, compreendia-se, precisamente, o armazenamento de informações que foram apreendidas – como arquivos compostos de panfletos, trabalhos gráficos e textos acadêmicos sobre movimentos sociais – e um computador cujo disco rígido guardava material empírico a ser utilizado neste artigo. Em suma, às vésperas da conclusão da pesquisa, as atividades alcançaram o limite de sua inviabilização, em função da apreensão dos dados e da detenção de um bolsista revestido de tarefas fundamentais.

Ademais, tornou-se ética e operacionalmente problemática a manutenção ou divulgação de bases de dados com entrevistas ou documentos atinentes à FLTP e aos respectivos militantes, diante da iminência de novas detenções e da apresentação, pela polícia, de livros acadêmicos[7] e panfletos como indícios de práticas delituosas. Assim, as entrevistas com aderentes aos protestos de 2013 foram interrompidas e, adicionalmente, optou-se pela não utilização dos materiais já levantados.

Uma guinada quanto ao tipo de pesquisa adotada fez-se, a partir dos fatos acima narrados, imperativa. O estudo planejado como suficientemente objetivo e adepto de técnicas de pesquisas convencionalmente utilizadas no âmbito da ciência política foi

[7] Um exemplo de material apreendido na casa de um pesquisador pela Polícia Civil do estado de Goiás como indício de crime é o livro *Cidades rebeldes*, publicação da editora Boitempo que reúne contribuições de autores como Slavoj Zizek, David Harvey e Mike Davis. A obra, devidamente "periciada", só seria restituída ao proprietário seis meses após a apreensão.

reposto por um trabalho associado à pesquisa participante, em sua variante pesquisa-ação. Notou-se que, diante de um contexto em que o acervo da pesquisa estava parcialmente apreendido por autoridades policiais e um membro da equipe encontrava-se recolhido em um presídio, a única forma de prosseguimento da investigação científica seria a da intervenção sobre a realidade, de modo a restabelecer as próprias condições em que uma produção acadêmica de ordem mais ortodoxa tivesse lugar.

Assim, os autores deste artigo, a partir das prisões e dos mandados de busca e apreensão, passaram a se envolver politicamente com o objeto pesquisado e assumiram vínculos e compromissos com o conjunto de atores relacionados ao ativismo que até então se conformara apenas como objeto de análise. Um dos autores somou-se ao coletivo de advogados que atuaram em favor da libertação dos militantes detidos e se engajou, adicionalmente, em negociações políticas, elaboração de documentos públicos, reuniões com lideranças de movimentos e partidos, dentre outras tarefas congêneres. O outro autor também se dedicou à ativa participação em atos públicos, reuniões e assembleias. Por fim, um terceiro autor esteve preso e remanesce como objeto de procedimento investigativo.

A partir da reorientação quanto ao modo de pesquisa acima justificado, o próprio problema norteador da investigação acadêmica demandou uma reformulação. Isso ocorreu porque, como se sabe, a pesquisa-ação se orienta conforme parâmetros de validação e de justificação peculiares, nos termos da seguinte diferenciação: "Pesquisadores convencionais se preocupam com objetividade, distanciamento e controles. Praticantes de pesquisa-ação se preocupam com relevância, mudança social e validade testada na ação pelas partes interessadas que se encontram sob maior risco"[8] (Brydon-Miller, Greenwood e Maguire, 2003, p. 25). Ainda além, encampou-se a tese marxiana segundo a qual uma conduta científica crítica deve ser condizente com a máxima de que "nada nos impede de fazer da crítica da política, da participação na política, e, assim, das lutas *reais*, o ponto de partida da nossa crítica, e de identificarmos a nossa crítica com elas" (Marx, 1843)[9].

Ao analisarem inquéritos policiais e documentos jurídicos, além de participarem de incontáveis reuniões, assembleias e atos públicos, os pesquisadores tiveram contato com robusto material empírico que, sob o devido filtro analítico e teorético, habilitou a produção de respostas válidas à indagação concernente aos padrões de interação entre a FLTP e o respectivo ambiente jurídico-político, sob os três prismas especificados acima, na seção introdutória.

A pesquisa-ação aqui relatada conformou-se como um estudo de caso centrado sobre a trajetória da FLTP entre maio de 2013 e dezembro de 2014. Adotou-se a corrente

[8] Tradução livre. No original: "conventional researchers worry about objectivity, distance, and controls. Action researchers worry about relevance, social change, and validity tested in action by the most at-risk stakeholders".

[9] Tradução livre. Na versão anglófona consultada: "nothing prevents us from making criticism of politics, participation in politics, and therefore *real* struggles, the starting point of our criticism, and from identifying our criticism with them".

epistêmico-metodológica liderada por Bent Flyvbjerg, para quem essa maneira de fazer ciência social permite a identificação dos "cisnes negros" que lastreiam as práticas popperianas de falseamento[10]. O autor em questão, notório na epistemologia das ciências sociais por sugerir um fazer científico não apenas epistêmico, mas phronético, consegue constatar, após uma profunda incursão sobre a história das ciências, que a capacidade de generalização das grandes descobertas não decorre necessariamente do número de casos abordados nos estudos. Ao contrário, em Newton, Einstein, Bohr, Freud, Marx e Darwin, dentre incontáveis outros, nota-se, segundo Flyvbjerg (2011), a adoção dos estudos de caso como centrais em seus trabalhos e aptos à produção de generalizações. O estudo de caso é rentável, com efeito, não apenas para a preparação de outras pesquisas ou na condição de pressuposto dos trabalhos comparativos, mas como modo de pesquisa científico-social revestido de valor intrínseco.

A compreensão do caso em questão permitiu, como as seções seguintes justificam, a produção de três achados contraintuitivos, ou "cisnes negros". Primeiramente, refuta-se a disseminada ideia de que os protestos de 2013 tiveram início em São Paulo (i). Em seguida, afasta-se a tese de que os protestos de 2013 traduziram uma explosão niilista ou anômica, sem foco ou coesão entre manifestantes (ii). Finalmente, propõe-se que a relação entre repressão e protestos de rua não se explica conforme mecanismos universalmente válidos, concluindo-se que, em Goiânia, o aparato policial, afinal, contribuiu para a contenção do exercício da oposição política (iii). Antes de abordar tais questões diretamente, procede-se a uma narrativa histórica dos principais episódios a envolver a FLTP entre maio de 2013 e dezembro de 2014, nos termos da seção seguinte.

Dias de luta: narrativa e periodização dos protestos em favor do transporte público na cidade de Goiânia entre maio de 2013 e dezembro de 2014

A Frente de Luta pelo Transporte Público é uma organização de movimento social – mais precisamente, uma coalizão de campanha – com atuação em Goiânia e região metropolitana. O agrupamento é composto, em sua maioria, por jovens estudantes universitários e secundaristas. Dentre os integrantes da FLTP contam-se militantes sem vínculos organizativos com outras formas associativas, ativistas afiliados a outros movimentos sociais e militantes de partidos ou organizações políticas situados na oposição de esquerda ao governo federal. Ideologicamente, a FLTP se situa à esquerda do espectro político e congrega uma multiplicidade de aderentes, que oscilam das distintas variantes do marxismo às concepções autonomistas e libertárias.

[10] Nas palavras do autor: "The case study is ideal for generalizing using the type of test which Karl Popper called 'falsification'. Falsification is one of the most rigorous tests to which a scientific proposition can be subjected: if just one observation does not fit the proposition it is considered not valid generally and must therefore be either revised or rejected (…). The case study is well suited to identifying 'black swans' because of its in-depth approach: what appears to be 'white' often turns out on closer examination to be 'black'" (FLyvbjerg, 2011, p. 76-77).

A gênese remota da FLTP fora uma outra coalizão de campanha[11], denominada Frente Contra o Aumento, que atuara em maio de 2012, orientada a impedir o aumento da tarifa do transporte público urbano. Essa campanha já reunia significativa parcela dos atores e exercia considerável porção do repertório que a FLTP assumiria posteriormente. A iniciativa, todavia, segundo relato de pessoas que a integraram, restou malograda e não deu origem a uma organização coesa ou novas campanhas em função de dois fatores, mutuamente relacionados, quais sejam: i) diminuta adesão de ativistas; e ii) intensa repressão estatal.

A FLTP, por sua vez, consolidou-se como sua sucessora entre os fins de 2012 e o início de 2013. O conjunto de aderentes à FLTP se revelou eclético e deu conta de três tipos de ativistas, sob o critério da experiência pretérita: i) primeiramente, havia um conjunto de militantes e de organizações que esteve na FLTP desde os seus primeiros dias e, ademais, contava com experiência prévia em lutas associadas ao transporte coletivo; ii) em segundo lugar, havia aqueles que aderiram à FLTP desde o seu início, mas não traziam a bagagem de uma atuação em lutas pretéritas; e iii) enfim, houve pessoas e organizações que aderiram, sem vinculação anterior ao tema do transporte público, quando a FLTP já estava constituída.

O ambiente social em que a FLTP atua é uma região metropolitana com população de aproximadamente 2 milhões e 400 mil habitantes. Trata-se da capital com os maiores índices de desigualdade da América Latina (Serodio, 2012), de acordo com o índice de Gini – cujo valor é de 0,65. A cidade sofre um intenso e não ordenado crescimento nos últimos anos e experimenta elevados índices de criminalidade, posicionando-se como a 28ª maior taxa mundial de homicídios por 100 mil habitantes (Borges, 2014). Trata-se, ademais, de um município definido por problemas estruturais no serviço de transporte público. O automóvel individual é definido como meio de mobilidade preferencial. A cidade apresenta o mais elevado índice de automóveis por habitantes no Brasil, com um carro para cada 1,6 moradores (Oliveira, 2009). O prefeito da cidade, Paulo Garcia, é filiado ao PT – partido da presidente da República – e governa em uma coalizão integrada pelo PMDB, um dos maiores partidos brasileiros. O governador do estado, Marconi Perillo, é filiado ao PSDB, principal legenda oposicionista ao governo federal.

É nesse contexto que o movimento estudado surge e atua. A sua principal causa é a melhoria na qualidade e a redução nas tarifas do serviço público de transporte coletivo urbano. A principal prática contida no repertório dos/das ativistas reside nos protestos públicos de rua. Uma narrativa dessas ações e dos respectivos desdobramentos revela-se pertinente para a compreensão do objeto desta pesquisa.

Em 8 de maio de 2013[12] organizou-se o primeiro protesto oficialmente chamado

[11] Os conceitos de "organização de movimento social" e "coalizão de campanha" aqui empregados seguem o sentido expressado em Tarrow (2009).

[12] À exceção do ato de 20 de junho de 2013, não são apresentados números referentes ao contingente de manifestantes aderentes aos protestos. Essa opção decorre do fato de que não há um mínimo acordo entre jornalistas, policiais e ativistas quanto a tais dados. Do mesmo modo, inexiste uma metodologia clara e transparente para o levantamento dessa informação nos protestos de Goiânia. Em geral, atribuiu-se, nos

pela FLTP, à época ainda conhecida como Frente de Lutas Contra o Aumento. A manifestação parou o trânsito por várias horas, reivindicando a vinda de algum membro da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), órgão regulador do transporte público na região metropolitana de Goiânia, para recebimento de uma carta de reivindicações. A repressão policial foi gradativamente aumentando, com a chegada de destacamentos cada vez mais armados e aumento da pressão para que o protesto liberasse a via. Após intensa negociação, deu-se o comparecimento de uma servidora da CMTC, para quem se franqueou uma breve fala no carro de som utilizado pelo movimento.

Em 16 de maio de 2013 ocorreu um protesto que seguiu em marcha pelo principal corredor viário da capital, a Avenida Anhanguera, para aportar em um importante terminal de ônibus, denominado Praça A. A ideia dos ativistas era discutir com a população os problemas do transporte. Tal empreitada não se realizou, uma vez que, antes da entrada da manifestação, o terminal havia sido esvaziado e fez-se um cordão policial de isolamento. A tensão culminou no primeiro, e consideravelmente grave, embate entre ativistas e policiais. Pessoas se feriram, gás lacrimogêneo foi utilizado, bombas de efeito moral foram lançadas contra os ativistas e, enfim, ocorreram disparos de arma letal. Houve grande repercussão na imprensa. Estava marcada para aquela data a reunião da Câmara Deliberativa do Transporte Coletivo (CDTC), órgão que decidiria sobre o aumento da tarifa. A reunião foi cancelada e remarcada para o dia 21 de maio de 2013.

Na data acima mencionada, realizou-se um protesto às portas do Palácio Pedro Ludovico, sede do governo estadual, local onde ocorreria uma reunião do órgão colegiado CDTC[13]. A expectativa era de que a reunião fosse aberta, em respeito ao princípio da gestão democrática da cidade, por meio da participação da população, prescrito no artigo 2º, inciso II, da Lei 10.257/2011, conhecida como Estatuto da Cidade. Afinal, após longas negociações, um grupo de três pessoas foi autorizado a entrar no edifício. Todavia, diferentemente do imaginado por quem ficara nas ruas, os três ativistas foram apenas mantidos no prédio governamental, sem nenhum acesso à CDTC. Ainda naquele dia anunciou-se o aumento da tarifa.

---

diferentes protestos anteriores ao de 20 de junho, uma presença oscilante entre 200 pessoas (nas mais austeras estimativas apresentadas pela Polícia Militar) e 3.000 manifestantes (segundo as versões mais hiperbólicas transmitidas por ativistas e jornalistas). A observação efetivada pelos autores indica que, em média, as manifestações envolviam aglomerações com extensão de aproximadamente 200 metros de comprimento, compreendendo a largura de uma pista das maiores avenidas da cidade.

[13] O órgão em questão é composto, exclusivamente, de representantes do aparato burocrático estatal. Não há, pois, qualquer participação deferida à sociedade civil. Confira-se a sua atual conformação: Eduardo Alexandre Zaratz Vieira da Cunha – presidente da CDTC e secretário de estado da região Metropolitana de Goiânia –, Paulo de Siqueira Garcia – prefeito municipal de Goiânia –, Luiz Alberto Maguito Vilela – prefeito municipal de Aparecida de Goiânia –, Misael Pereira de Oliveira – prefeito municipal de Senador Canedo –, Humberto Tannús Júnior – presidente da AGR (Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos) –, Ubirajara Alves Abbud – presidente da CMTC (Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos) –, Patricia Pereira Veras – secretária municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade de Goiânia –, Nelcivone Soares de Melo – secretário municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável de Goiânia –, Talles Barreto – deputado estadual.

Em 28 de maio de 2013 ocorre uma virada na relação entre autoridades policiais e manifestantes, com um recrudescimento significativo da repressão aos ativistas. Na ocasião, ocorreu um protesto com saída da Praça Universitária, complexo onde se localizam diversas unidades acadêmicas da UFG e da PUC-GO. Os manifestantes marcharam até o Terminal da Praça da Bíblia, um importante elo entre as regiões centrais e a periferia da cidade. O protesto ocorreu no período noturno e, novamente, o terminal de ônibus fora esvaziado e isolado por forças policiais. Uma vez mais, houve confronto. Dessa feita, em escala exponencialmente ampliada. Os militares se utilizaram da cavalaria e do pelotão de choque. Inúmeros ativistas se refugiaram nas dependências da Faculdade de Direito da UFG, no Setor Universitário. Lá, após horas de cerco policial, negociou-se a saída dos manifestantes.

Em 30 de maio de 2013, teve início, em Goiânia, na mesma Praça Universitária, o Congresso da União Nacional dos Estudantes (UNE). Ao desembarcar na cidade, o então presidente da referida entidade, Daniel Iliescu (filiado ao PCdoB, partido integrante da base de apoio ao governo federal), criticou os manifestantes que aderiram ao protesto ocorrido dois dias antes. Ainda no aeroporto, o dirigente concedeu uma entrevista em que combatia publicamente táticas que seguem uma lógica própria à atualidade, como o uso de máscaras[14]. O Congresso presidido por Iliescu recebera, para a sua realização, vultoso financiamento do governo do estado de Goiás, ao qual se subordina a Polícia Militar.

Nesse contexto de manifestações com embates cada vez mais profundos, chegou-se ao mês de junho de 2013, quando se alastraram pelo país inúmeras mobilizações multitudinárias. Teve lugar um quadro de contestação e de mobilização social, concomitante à realização da Copa das Confederações da Fifa no país. Na cidade de São Paulo, uma cartografia da rede social Facebook elaborada por Sérgio Amadeu Silveira e Tiago Pimentel detectou que, até o dia 13 de junho, quando a capital paulista contava três atos públicos referentes ao transporte, esse assunto e a violência policial eram os principais temas em discussão no contexto das interações sobre manifestações (cf. Silveira e Pimentel, 2013). Iniciava-se o momento histórico definido como "Jornadas" ou, mais cautelosamente, "acontecimentos" (cf. Singer, 2013) de junho. Os protestos que, em maio, movimentaram cidades como Natal, Porto Alegre e Goiânia chegavam, um mês depois, às ruas de capitais localizadas nas regiões mais densas demograficamente e industrializadas, como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. A insurreição gestada no Brasil periférico alcançava, enfim, o centro econômico brasileiro.

No dia 6 de junho de 2013, em Goiânia, realizou-se novo ato. Os ativistas dirigiram-se à central operacional do órgão responsável por coordenar horários e fluxos

[14] Do subcomandante Marcos, do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), seguindo-se pelos militantes de Seattle em 1999 na reunião da OMC e de Gênova em 2001, chegando-se a incontáveis momentos posteriores, o uso de máscaras passou a integrar o repertório dos protestos, como meio de evitar retaliações estatais, de cultivar uma nova estética ativista e de proteger os militantes do efeito direto dos gases tóxicos utilizados pelo poder público.

dos ônibus urbanos. Novamente, houve tensão entre polícia e manifestantes, que tiveram de se refugiar no Instituto Federal, uma instituição pública de ensino superior.

No dia 19 de junho de 2013, data precedente à mais multitudinária das manifestações organizadas em Goiânia, o aumento da passagem de ônibus foi revisto, voltando a tarifa ao seu valor anterior. Era a primeira conquista, em termos de reversão de uma política pública tarifária, obtida pelo movimento.

Em 20 de junho de 2013 aconteceu um dos maiores protestos públicos da cidade de Goiânia, com par apenas em momentos como as Diretas Já (1984) e o Fora Collor (1992). Aproximadamente 50 mil pessoas ganharam o centro da cidade, em um final de tarde que se consubstanciou como um feriado informal, quando comércio, escolas e órgãos públicos suspenderam as respectivas atividades. O ato fora chamado dias antes pela FLTP que, em 19 de junho, realizou uma última e ampla reunião preparatória, com a presença de aproximadamente 90 pessoas. Ali, detalhes como as pautas reivindicatórias e os itinerários a serem adotados foram acertados.

O ato público ganhou uma dimensão não antevista, tornou-se diversificado em suas pautas e não atendeu aos parâmetros deliberados no dia anterior. Policiais militares distribuíram flores aos transeuntes. Cartazes com frases mutuamente contraditórias[15], massas caminhando em direções diferentes e uma profunda hostilidade contra os ativistas que estiveram nas primeiras marchas deram o tom daquele protesto. Militantes de partidos da oposição de esquerda, até então aceitos sem grandes turbulências em todos os protestos, foram agredidos. O itinerário decidido, que previa o término do ato na Assembleia Legislativa, fora substituído por um apolítico trajeto que se encerrou em um bairro residencial nobre, chamado Setor Bueno, onde não há qualquer repartição governamental, mas inúmeros bares e casas noturnas, destino de grande parte da massa naquela noite. Grupos minoritários mantiveram-se leais às deliberações prévias e seguiram para as imediações da Assembleia Legislativa, onde foram alvo de embate com a tropa de choque e com a cavalaria, culminando em alguns feridos. Nesse dia, ocorreu algo que parece enquadrar-se na ideia de "desbordamento societário", proposta por Breno Bringel (2013) para interpretar a relação de não identidade entre movimentos "madrugadores" – como a FLTP – e "derivados", como os que estavam nas ruas em 20 de junho[16].

A partir do ato de 20 de junho, avaliando a situação como inédita, mas também

[15] Havia, por exemplo, os que pediam a redução da carga tributária do "setor produtivo" e os que clamavam por mais impostos para os empresários. Alguns criticavam a homofobia, enquanto outros ostentavam cartolinas dizendo "Ronaldo, você diz que não se faz copa com hospitais, mas com estádios. Eu te digo: sexo se faz com mulheres, não com travestis".

[16] Confira-se: "Um ponto central aqui é que, ao contrário do previsto pelas teorias dos movimentos sociais, os *movimentos derivados* aproveitaram-se, no Brasil, dos espaços abertos pelas mobilizações iniciais, sem, contudo, manter laços fortes, enquadramentos sociopolíticos, formas organizativas, referências ideológicas e repertórios de mobilização que os unam ao MPL e/ou a outros iniciadores. Essa aparente desconexão relaciona-se a um fenômeno que gostaria de denominar como *desbordamento societário,* ou seja, quando na difusão de setores mais mobilizados e organizados a setores menos mobilizados e organizados, os grupos iniciadores acabam absolutamente ultrapassados" (Bringel, 2013).

confusa, a FLTP optou por iniciar uma série de trabalhos de discussão interna, que culminariam em uma ampliação das respectivas pautas. O movimento passou a se concentrar sobre a mobilidade urbana de modo mais amplo, sem conferir a ênfase até então atribuída à questão tarifária. Coerentemente, mudou-se o nome de Frente de Lutas Contra o Aumento para Frente de Lutas Pelo Transporte Público.

Em 27 de setembro de 2013 ocorreram dois protestos simultâneos, organizados, respectivamente, por professores da rede municipal e pela FLTP. Em 3 de outubro de 2013 ocorreu um ato com número reduzido de aderentes que terminou, novamente, com ativistas sitiados pela Polícia Militar na Faculdade de Direito da UFG.

O ano de 2013 encerrou-se com a conquista, ao menos formal, da política de passe livre estudantil na região metropolitana de Goiânia. A medida, todavia, ainda dependeria de um acordo entre governo estadual e prefeituras municipais, para distribuição do impacto orçamentário entre os diferentes entes federativos. A legislação referente à política pública de isenção tarifária para estudantes só seria definitivamente sancionada em maio do ano seguinte.

Já em 2014, os atos públicos que se seguiram até o anúncio de um novo aumento tarifário reivindicaram, principalmente, o retorno de uma política pública denominada "Ganha-tempo", que permitia ao usuário do sistema de transporte a realização de três viagens de ônibus com uma passagem, durante um período de duas horas e trinta minutos. A política fora afastada por decisão judicial expedida em ação movida por empresas concessionárias do serviço de transporte. Outras pautas que mobilizaram os ativistas referiram-se a melhorias na qualidade do transporte e imediata implementação do projeto do passe livre estudantil, além da reversão de suas limitações e condicionalidades.

No dia 6 de fevereiro, um protesto pacífico foi encerrado pela Cavalaria e pela Tropa de Choque da Polícia Militar. Uma vez mais, os aderentes refugiaram-se na Universidade Federal de Goiás, de onde saíram após negociação entre advogados e a PM, que, novamente, cercava os manifestantes. Nos dias 13 e 26 de fevereiro e 8 de março de 2014, novos protestos organizados pela FLTP ocorreram.

Sob novo anúncio do aumento da tarifa, em 15 de abril a FLTP e outras organizações articularam um "dia de lutas". Seis protestos foram planejados, mas apenas dois ocorreram, além de uma paralisação de terminal, organizada espontaneamente por usuários do transporte. Em 9 de maio de 2014 ocorreu outro protesto, ao final do qual verificou-se a depredação de alguns ônibus por pessoas não identificadas. Em 21 de maio realizou-se mais um protesto, durante contexto em que os motoristas de ônibus preparavam a realização de uma greve. A tensão com os policiais e a presença sempre crescente de militares à paisana foram um atributo marcante desse período.

Ao longo de 2014, uma nova constelação de mobilizações somou-se aos protestos organizados pela FLTP. Revoltas espontâneas – sem qualquer direção política ou prévio planejamento – em terminais, ocorrentes sob o contexto de atrasos ou superlotações dos coletivos, tornaram-se frequentes na rotina de Goiânia e região metropolitana. Nessa

situação, ônibus foram destruídos e terminais ficaram temporariamente fechados. Os problemas do transporte público e a inexistência de canais de diálogo entre município, estado e usuários de coletivos ganhavam nova dimensão e passavam a integrar de modo central a agenda pública da cidade, sob um ambiente de incontida e disseminada rebeldia civil. A proliferação das revoltas espontâneas implicava, como nunca, potenciais e efetivos prejuízos aos concessionários do serviço público de transporte coletivo urbano.

No dia 23 de maio de 2014, como já se expôs, deflagrou-se a operação policial "2,80". Três ativistas, com idades entre 18 e 19 anos, tiveram suas casas invadidas às 6 da manhã por homens vestidos de preto e encapuzados (um traje quase idêntico ao dos militantes que aderem à tática *black-bloc*). Os rapazes foram algemados (em contrariedade à Súmula Vinculante número 11/STF) e conduzidos a uma Delegacia. Ali, prestaram depoimentos e seguiram para um presídio. Dentre os indícios de crimes recolhidos em suas residências havia um livro publicado pela editora Boitempo, instrumentos musicais, cartazes e panfletos de lutas sociais ocorridas em outros espaços e tempos, como o "Maio de 1968" francês. Adicionalmente, foram apreendidos microcomputadores. Os jovens foram acusados de depredar ônibus, mas tudo o que havia no inquérito policial em seu desfavor era o depoimento de um militar reformado que exercia a função de "gestor de segurança e risco" das empresas de transporte. *Dominium*, como nos últimos dias do Império Romano, parecia condicionar as ações de *Imperium*.

Um preso político, o artista gráfico Heitor Vilella, de 19 anos, estudante de comunicação social da UFG, foi acusado de incitação ao crime por confeccionar panfletos e cartazes contra o aumento de tarifas de transporte. Ian Oliveira, também de 19 anos, foi acusado de participar de um protesto em que um ônibus teria sido incendiado na data de 9 de maio de 2014. O jovem, contudo, encontrava-se, na referida data, precisamente no Instituto de Ciência Política (Ipol), da Universidade de Brasília, apresentando um trabalho acadêmico no 2º Simpósio Nacional Democracia e Desigualdades. Um terceiro detido, João Marcos, é um jovem secundarista que completou 18 anos em abril de 2014 e participa, como inúmeros colegas de sua escola, de algumas manifestações. Havia, ainda, um quarto estudante, matriculado na UFG, chamado Tiago, contra quem fora expedido mandado de prisão, que, todavia, não chegou a ser cumprido, uma vez que as autoridades policiais não o encontraram. Nos autos do inquérito policial, os ativistas eram descritos como "subversivos" – léxico estranho ao ordenamento jurídico brasileiro desde a redemocratização – e a FLTP era predicada como "organização criminosa".

Esse contexto gerou indignação junto à sociedade civil goianiense, especialmente em meio aos movimentos sociais e à intelectualidade. A OAB demandou explicações sobre as prisões e pleiteou respeito aos direitos fundamentais dos detidos. O reitor da UFG compareceu à Delegacia de Polícia e, dias após, reuniu-se com o presidente do Tribunal de Justiça[17], solicitando que o caso fosse abordado conforme a legalidade e a

[17] Um dos autores deste artigo participou da reunião. Estiveram presentes, ainda, o juiz auxiliar da

constitucionalidade. Uma ampla assembleia, na tarde do sábado, dia 25 de maio, reuniu mais de 300 pessoas no auditório da Faculdade de Educação da UFG. Ali, todo o espectro político de esquerda se viu coeso e unido contra os partidos no governo (PT, PMDB e PSDB), a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Um documento contra a criminalização dos movimentos sociais foi unanimemente aprovado por uma coletividade composta de intelectuais independentes, anarquistas, maoistas, trotskistas, stalinistas, teólogos da libertação, prestistas, autogestionários e toda uma amplíssima constelação de forças e de ideologias políticas. Em poucas horas, havia mais de 2 mil subscrições, advindas de todo o mundo[18].

No dia 27 de maio, terça-feira, um massivo ato público promoveu, novamente, a unidade da esquerda política goianiense e tomou as ruas da cidade, em direção ao Tribunal de Justiça[19]. No dia 29 de maio, quinta-feira, durante a manhã, novo protesto ganhou o centro de Goiânia, agora com o apoio de professores municipais. Os manifestantes exigiam a imediata libertação dos detidos, que só ocorreria na noite de 29 de maio. Essas duas manifestações ocorreram sem conflitos entre os presentes – dentre os quais se incluíam diretores de unidades da UFG, membros da OAB e figuras públicas locais – e as forças policiais.

O caso ganhou ímpar visibilidade nos veículos de comunicação locais e o enquadramento oscilou de uma imagem negativa dos presos políticos, para a realização de perfis laudatórios, contando a trajetória acadêmica e os hábitos de vida dos jovens. A mudança de enquadramento midiático seguiu o curso das adesões aos protestos de rua e às manifestações de solidariedade nos espaços virtuais.

O episódio é especialmente relevante porquanto, de um modo pouco comum na história recente do país, uma prefeitura concedente do serviço de transporte, empresários do segmento, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário agiram de maneira coordenada e eficiente para prender preventivamente[20] militantes de um movimento social.

---

presidência do Tribunal e um tenente-coronel da Polícia Militar.

[18] O conteúdo da nota pode ser acessado neste endereço: <http://passapalavra.info/2014/05/95539>. Último acesso: 22 jun. 2014.

[19] O juiz auxiliar da presidência do Tribunal, acompanhado de um tenente-coronel da PM, recebeu uma comissão constituída por familiares dos presos e advogados. Na ocasião, foi entregue o documento público, já com mais de 2 mil assinaturas, em favor da libertação dos ativistas. Um dos autores deste artigo esteve presente à reunião.

[20] Sob o aspecto processual-penal, a prisão preventiva só ocorre em situações excepcionalíssimas. Isso se dá porque, diferentemente da prisão temporária, por exemplo, ela não tem um prazo fixo de duração e pode perdurar indefinidamente, enquanto prosseguir a instrução criminal. O STF tem entendido que, em qualquer caso, essa forma de prisão cautelar não pode ultrapassar 81 dias, período, de todo modo, muito superior ao de outras modalidades de prisão anterior à condenação. No caso estudado, há uma particularidade que desperta a atenção: se os jovens fossem condenados com as maiores penas por todos os crimes investigados, não ficariam, ainda assim, presos em regime fechado. Em suma, durante a simples apuração de supostos crimes, eles já se encontravam em situação mais gravosa do que na hipótese de condenação nos mais rígidos termos. Esse quadro já foi classificado pelo STF, em reiteradas decisões, como abusivo. Um levantamento informal junto a ativistas, advogados e pesquisadores de movimentos sociais sugere que esse foi o primeiro caso de expedição de mandado de prisão preventiva contra militantes, desde os acontecimentos de junho de 2013.

Após as prisões e a torrente de solidariedade e de protestos imediatamente ocorrentes, a FLTP conseguiu se reunir em poucas ocasiões e, no final de 2014, já estava em inatividade. O receio de que novas ações coercitivas ocorressem e a preocupação com a vigilância estatal sobre os/as ativistas foram, sem dúvidas, como os pesquisadores puderam detectar em suas observações sobre reuniões e falas de militantes, fatores decisivos para a desarticulação do movimento. Não se trata, com efeito, de simples coincidência o fato de que os meses de abril e maio de 2014, marcos de novos e intensos protestos por mobilidade urbana em Goiânia, tenham sido sucedidos pelas detenções, e que estas – em que pese o lampejo das mobilizações em favor da liberdade aos detidos – tenham desaguado em um quadro de crescente esmorecimento, cujo termo fora a inatividade da FLTP.

Em 4 de dezembro de 2014, quando a FLTP já havia se desarticulado, um pequeno grupo de jovens ligados ao movimento Tarifa Zero (outrora um dentre os inúmeros aderentes à FLTP) organizou um protesto diante da CMTC. Na ocasião, os/as ativistas se acorrentaram nas grades do órgão público e, fantasiados com máscaras de políticos e empresários do segmento de transporte coletivo, pleitearam políticas como a reintrodução do programa "Ganha-tempo". Foi, contudo, um evento aparentemente isolado, com pouca repercussão pública e nenhuma consequência direta.

A seção seguinte procura extrair conclusões da sucessão de episódios narrada neste artigo.

Três "cisnes negros" identificados no estudo de caso

A narrativa acima apresentada é relevante para que a ciência política brasileira descortine seu olhar para um conjunto de práticas que, usualmente, escapam ao seu radar[21]. Trata-se de um caso em que, de um modo peculiarmente claro, pode-se identificar o significado do ativismo e dos protestos de rua no âmbito político. Estudos vinculados a objetos como comportamento eleitoral, jogos legislativos, coalizões de governos, espaços participativos ou trânsitos informais de fluxos comunicativos na esfera pública dificilmente explicariam, por exemplo, a produção da política pública de passe livre na região metropolitana de Goiânia. Ou seja, as lutas sociais travadas nas ruas por atores ainda neófitos nas disputas políticas nacionais e não adaptados aos ritos e procedimentos institucionais para solução de conflitos (espécies do gênero "*transgressive contentious politics*" (MacAdam, Tarrow e Tilly, 2004[22]) possuem tanta relevância nos

[21] Soma-se à apresentação acima mencionada (Tavares, 2015) um recente estudo repleto em dados empíricos sobre publicações do campo da ciência política no Brasil, a lastrear a tese de um itinerário histórico que o conduziu à prevalência de publicações orientadas pelo neoinstitucionalismo (Limongi, Almeida e Freitas, 2015).

[22] Confira-se a íntegra da definição: "Transgressive contention consists of episodic, public, collective interaction among makers of claims and their objects when (a) at least one government is a claimant, an object of claims, or a party to the claims, (b) the claims would, if realized, affect the interests of at least on of the claimants, (c) at least some parties to the conflict are newly self-identified political actors, and/or (d) at least some parties employ innovative collective action" (MacAdam, Tarrow e Tilly, 2004, p. 7-8).

estritos limites da ciência política – que ainda as trata com menor apreço no Brasil – como em áreas em que são mais detidamente estudadas, a exemplo da sociologia política e da antropologia[23]. O fato é que o estudo do confronto político, como constatam MacAdam, Tilly e Tarrow nas primeiras linhas do célebre *Dynamics of contention*, há muito ingressou no campo da ciência política, exorbitando o prévio estatuto de assunto específico da psicologia social ou da sociologia. No Brasil, contudo, movimento semelhante não teve lugar com perceptível alcance, ao menos até aqui (Tavares, 2015).

Ademais, o caso estudado indica que a compreensão das relações de poder no Brasil contemporâneo, mesmo no mais estrito sentido weberiano de liderança ou influência sobre a máquina estatal, não pode ser analiticamente decomposta como uma disputa agrupada segundo os diferentes partidos institucionalizados no país. Ao contrário, é possível identificar-se, além das fronteiras do campo político-institucional, pressões e demandas organizadas que põem em xeque aquilo que irmana os partidos no regime. Ciclos de protestos populares, como o do caso apresentado, costumam aclarar as solidariedades e cumplicidades, antes da competição, entre os jogadores do campo político (*e.g.*, PT, PSDB, PMDB etc.) porque o seu próprio jogo se revela ameaçado. Nas palavras de Bourdieu:

> Esta solidariedade de todos os iniciados, ligados entre si pela mesma adesão fundamental aos jogos e às coisas que estão em jogo, pelo mesmo respeito (*obsequium*) do próprio jogo e das leis não escritas que o definem, pelo mesmo investimento no jogo de que eles têm o monopólio e que precisam perpetuar para assegurar a rentabilidade dos seus investimentos, não se manifesta de modo tão claro como quando o jogo chega a ser ameaçado enquanto tal (Bourdieu, 2012, p. 173).

Por um lado, sabe-se que as práticas repressivas que têm lugar no calor de protestos contam, na maioria dos países ocidentais, com um "alto grau de discricionariedade" (Della Porta e Reiter, 1998) dos agentes policiais que estão em campo. Assim, não seria possível estabelecer uma relação causal, linear e geral entre a repressão aos protestos de junho e uma cumplicidade guardada por governantes que, mesmo em partidos diferentes, teriam agido em conjunto para coibir a política de confronto transgressiva exercida por novos atores que chegaram à cena pública em 2013.

Por outro lado, há o peculiar cenário brasileiro, em que o policiamento de lei e ordem é militar, sob pleno comando dos governos estaduais. Assim, de modo ainda mais

[23] Um indício dessa constatação é o fato de que autores como C. Tilly e S. Tarrow, cujas obras se dedicam, em grande parte, ao estudo do confronto político, constam como "integradores" e "líderes" do campo disciplinar da ciência política, conforme o levantamento de citações realizado por Robert E. Goodin (2011). Ainda assim, há quem pondere que, mesmo em âmbito global, a lacuna aqui atribuída ao campo disciplinar em sua variante brasileira também se apresente. Confira-se: "Given the crucial importance of social movements to democracy, it is curious how little attention is generally paid to social movements by political scientists, or in democracy studies with their emphasis on electoral politics and representational forms of political participation" (Fominaya, 2014a, p. 4).

rígido do que o ocorrente com as gendarmerias na França, as decisões estratégicas, como desobstrução coerciva de terminais, impedimento de que protestos alcancem avenidas específicas ou emprego de dispositivos como balas de borracha, são, em qualquer caso, proferidas ou aquiescidas por autoridades políticas, eleitas. No Brasil, em 2013, as práticas repressivas aconteceram, reiteradamente, em localidades onde o alvo preferencial dos protestos (prefeitos/as, por exemplo, responsáveis por políticas tarifárias de transporte público) pertencia a um partido político rival da autoridade política que comanda a polícia militar[24] (governador/a). Esse, aliás, foi o caso de Goiânia, que parece fortalecer a hipótese – a ser discutida em estudos ulteriores – de uma "solidariedade dos iniciados", nos termos acima transcritos.

Além desses elementos, o caso em apreço, como se antecipou na seção introdutória, permite a produção de três refutações ("cisnes negros") a conjecturas ("generalizações") comuns à ciência política brasileira em seu estágio atual. Adiante, aborda-se cada uma delas de modo mais detido.

Para além do pensar sudestecêntrico: a origem periférica dos protestos de 2013

No epicentro de Goiânia, exatamente entre as duas mais movimentadas avenidas da cidade, há uma ostensiva estátua do bandeirante Bartolomeu Bueno da Silva, o Anhanguera, devidamente paramentado com vestes de conquistador e um fuzil em suas mãos. Sem favores, é o mais conhecido e visto monumento público da capital. Trata-se de um "presente" doado em 1942 à cidade pelo Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). De um modo sucinto, é suficiente dizer que Anhanguera foi um bandeirante paulista que veio buscar ouro em solo goiano. A empreitada fora financiada em grande parte por seu genro, João Leite da Silva Ortiz, o fundador do Curral Del Rey, atual Belo Horizonte. Em suma, flutua sobre o ponto mais central e movimentado de Goiânia a inequívoca imagem do colonizador egresso do Sudeste (região mais industrializada e politicamente influente), devidamente doada pela juventude da USP, a mais renomada universidade brasileira.

Sob essa lógica colonial, não é surpreendente que o pensamento científico gestado no Sudeste se dedique, mesmo quando saído das penas de autores marxistas ou críticos, a entender fenômenos como os protestos de 2013 a partir de São Paulo, onde tudo teria começado. O cientista político André Singer aborda, por exemplo, em artigo publicado na *New Left Review* e reproduzido em português na revista *Novos Estudos*, os protestos de 2013 conforme a seguinte ordenação:

> Os acontecimentos se dividiram em três fases, as quais duraram cerca de uma semana cada uma. A ebulição foi iniciada por fração pequena, embora

[24] Sobre a relação entre controle centralizado-militar de forças policiais e governos políticos, indicando a responsabilidade destes pela tomada das decisões principais (argumento defendido aqui), mas reconhecendo-se os rumos específicos que a ação policial pode tomar em campo, confira-se Fillieule e Jobard, 1998.

> valorosa, da classe média, com mobilizações praticamente circunscritas à cidade de São Paulo nos dias 6, 10, 11 e 13 de junho.
> (…)
> Com o início da Copa das Confederações (16 de junho), São Paulo perde centralidade, com o protagonismo passando às praças onde haveria jogos (Brasília, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte e Rio de Janeiro) (Singer, 2013, p. 24-26)[25].

Outro pensador vinculado ao campo crítico, Plínio de Arruda Sampaio Júnior, professor da Unicamp, declarou que "[o]s protestos começaram em São Paulo e generalizaram-se por todo o Brasil, em uma resposta reativa das massas aos desmandos e arbitrariedades dos governantes" (Sampaio Júnior, 2013).

Não é necessária significativa sofisticação metodológica ou escavação empírica para concluir que os protestos de 2013 seguiram de Natal a Porto Alegre, de Porto Alegre a Goiânia e de Goiânia a São Paulo, em um encadeamento no qual as manifestações de uma localidade influenciaram, via redes sociais (como Facebook) e páginas de ativistas (a exemplo do sítio *Passa Palavra*), umas às outras. Em seu endereço na *web*, por exemplo, o Movimento Passe Livre (MPL) de São Paulo reproduziu, em 23 de maio de 2013, uma narrativa extraída do *Passa Palavra* sobre os protestos de Goiânia, seguida de uma declaração de apoio por parte do movimento paulista.

O desconhecimento sobre a gênese geográfica dos protestos merece maior investigação sobre a sua possível natureza de afirmação da "identidade dominante" pela "negação total do outro" (Santos, 2006, p. 250). A hipótese se torna mais plausível em um país, como o Brasil, onde o peculiar processo histórico forjou "condições para ao colonialismo externo suceder o colonialismo interno, para ao poder colonial suceder a colonialidade do poder" (Santos, 2006, p. 248).

A apresentação estampada na seção precedente, "Dias de luta: narrativa e periodização dos protestos em favor do transporte público na cidade de Goiânia entre maio de 2013 e dezembro de 2014", permite, assim, um primeiro rendimento científico deste estudo de caso: a refutação fático-histórica das narrativas sudestecêntricas conferidas aos protestos de 2013 no Brasil. O fato é que as "jornadas de junho" não apenas tiveram início em maio, como influenciaram, a partir da periferia, o repertório de ações e a pauta política do centro. O único critério apto a autorizar a tese de que os eventos de 2013 começaram em São Paulo seria aquele segundo o qual um fato político só é relevante – ou seja, só encontra a luz da história e chega à superfície como

[25] Essa visão que tem o Sudeste como centro e eixo não é traço permanente na obra do autor. Em seu livro *Os sentidos do lulismo*, Singer apresenta uma cuidadosa introdução dedicada à "questão setentrional" brasileira. Ali, sob inspiração da "questão meridional" gramsciana, o autor procura indicar como a aliança entre a burguesia do Sudeste e as oligarquias agrárias do Nordeste conforma a lógica de dominação do subproletariado brasileiro. Sem discutir o mérito da tese de "realinhamento eleitoral" proposta por Singer para explicar o Brasil a partir do segundo mandato de Lula, deve-se reconhecer que o autor confere relevante e ativo papel ao Nordeste e à sua população empobrecida na gestação de novos padrões políticos e partidários no Brasil (cf. Singer, 2012).

"existente" – quando se manifesta em alguma das três principais capitais do Sudeste.

O que esse "cisne negro" propõe, antes de uma hipótese rival sobre um mítico "marco zero" cronológico dos protestos, é a necessidade de um redirecionamento nas pesquisas sobre movimentos sociais e confronto político no Brasil, de modo que levem em alta consideração as dinâmicas e complexas relações entre as diferentes localidades de um país continental. Antes de propor que os protestos começaram em junho ou em São Paulo, mas, igualmente, antes de encerrar o assunto com a alternativa "maio" ou "Porto Alegre", a ciência social tem a ganhar a partir da compreensão de elementos relacionais, como, por exemplo, os seguintes: i) como se deram as relações centro-periferia no interior das organizações de movimentos sociais de alcance interestadual em 2013?; ii) de que modo foram utilizadas as novas tecnologias de informação e como auxiliaram ou obstruíram o espraiamento dos protestos no Brasil em 2013?; iii) quais foram as demandas regularmente observadas em âmbito nacional? Pensar o ciclo de protestos de 2013 como nacionalmente dimensionado e perquirir as relações entre as localidades (algo, em termos brasileiros, análogo ao que a obra coletiva organizada por C. Fominaya e L. Cox (2013) efetivou em escala europeia) seria mais fecundo do que simplesmente adotar São Paulo como centro espraiador dos protestos brasileiros.

Outra conclusão que o estudo apresentado neste artigo possibilita diz respeito à refutação da tese de uma clara ou irremediável fragmentação das lutas políticas conduzidas nas ruas em junho de 2013. Ao menos em Goiânia, as coisas não se passaram assim, como a subseção seguinte procura desenvolver.

A coesão como regra nos protestos de rua entre maio de 2013 e dezembro de 2014 na cidade de Goiânia

Reconhecidos cientistas políticos nacionais predicaram os protestos de 2013 como cacofonicamente repletos de pautas ou bandeiras imprecisas, contraditórias. O maior expoente dessa leitura sobre os episódios foi Wanderley Guilherme dos Santos[26]. O autor escreveu inúmeros artigos de opinião que, em geral, seguiam o tom das palavras a seguir transcritas:

> Não existem, contudo, vozes das ruas, apenas alaridos. Não foram as cartolinas pintadas que levaram as primeiras multidões às passeatas, elas

[26] No mesmo sentido escreveu Fabiano Santos, sobre o perfil dos manifestantes: "Uma coalizão a congregar militantes do Movimento pelo Passe Livre (MPL); jovens e não tão jovens radicais de esquerda, filiados a partidos como PSOL e PSTU; ativistas de causas sociais as mais diversas (índios, GLS, negros etc.); segmentos das classes alta e média alta e da nova classe média; órfãos de alternativas partidárias consistentes à direita do espectro político; anarquistas e ativistas conectados a movimentos internacionais de protesto; além de neonazistas e fascistas assumidos, adeptos da violência e da intolerância como meios legítimos de manifestação e expressão de preferências e valores. Desprovidos de uma reivindicação específica, como nos episódios das "Diretas Já" ou do *impeachment* do presidente Fernando Collor, encontravam-se todos ligados numa mesma emoção: participar, protestar, se expressar, eventualmente de forma violenta, gritar palavras de ordem, portar cartazes e vestir máscaras; enfim, sentir a euforia de fazer parte de um movimento de massas de inédita proporção" (Santos, p. 17-18, 2013a).

> surgiram algum tempo depois das marchas em busca de um porquê das próprias marchas. A seco, melhoras genéricas da saúde pública ou da educação não estimulam o deslocamento de dezenas de milhares de manifestantes. Reforma política, então, nem em cartolina apareceu.
> (…)
> Participam hoje dos protestos, fora os incautos e ingênuos que sempre existem e lhes emprestam ar de legitimidade, grupos anômicos de jovens de algumas posses, grupos neonazistas e pré-fascistas, organizações niilistas nacionais e internacionais, além das gangues ordinárias de ladrões e assaltantes (Santos, 2013).

O caso aqui estudado permite a refutação da supracitada generalização como um misto de sudestecentrismo (aspectos peculiares ao Rio de Janeiro são elevados ao patamar de análise sobre os protestos em geral), com o congelamento de um momento peculiar e circunstanciado dos atos de 2013 e 2014. Como se viu no particular exemplo histórico goianiense, apenas em 20 de junho de 2013 ocorreu uma multiplicidade contraditória e desorientada de causas, atores e táticas. Em todas as outras ocasiões, com destaque para os atos pela libertação dos presos políticos no ano de 2014, a coesão, o foco e a unidade entre amplas e plurais forças políticas foram a tônica das marchas de rua. A partir de uma análise detida e cuidadosa de cada manifestação ocorrente em Goiânia, é razoável supor que fenômeno correlato possa ter ocorrido no Rio de Janeiro, onde as marchas multitudinárias da Avenida Rio Branco podem ter sido sucedidas por movimentos inclusivos, democráticos e focados quanto às demandas apresentadas, como o Ocupa Câmara, o Fora Cabral e a Greve dos Garis.

A tese da explosão anômica dos protestos, de qualquer modo, está por ser demonstrada por meio de estudos que produzam levantamentos acoplados a séries compostas de uma variedade de eventos – a exemplo deste artigo – sobre todos os protestos de rua ocorrentes, ao menos, nas capitais do Brasil. O que a pesquisa apresentada neste artigo fez em Goiânia deve ser replicado em escala nacional, antes de autorizar a pertinência científica das ideias acima transcritas.

Ademais, assinalar aos protestos um caráter niilista ou anômico pode comprometer o ímpar rendimento teórico que estudos focados sobre os momentos de baixa atividade dos movimentos sociais nas ruas, ou mesmo de informalidade da insatisfação, podem emprestar à compreensão dos processos societais em que estão inseridos, mais do que a gênese de eventos ou episódios específicos. Declarar o niilismo, a anomia ou a incontrolável espontaneidade compromete as devidas situação e localização dos protestos em movimentos, demandas, organizações e comunicações que, mesmo sob intensidade menor, os precedem e os influenciam em significativa medida[27].

[27] Um exemplo de estudo que procurou entender um ciclo de protestos para além da "explosão" "sem precedentes" e "espontânea" foi efetivado por Cristina Fominaya, a propósito do 15-M espanhol (Fominaya, 2014b).

Outro frequente desdobramento do sudestecentrismo na abordagem dos protestos brasileiros de 2013 recai sobre a relação entre repressão policial e mobilização social. Em geral, remete-se ao caso de São Paulo, onde a percepção negativa da atuação da Polícia Militar em uma passeata impactou sobre a adesão multitudinária à mobilização subsequente. Não são estabelecidas, em geral, as devidas ressalvas e nuances atinentes à impossibilidade de generalização do mecanismo ou encadeamento fático-social ali ocorrente. Esse é o tema da próxima subseção.

Efeitos ambivalentes da repressão política sobre protestos e mobilizações: apontamentos a partir do caso goianiense

Os protestos ocorridos em Goiânia entre maio de 2013 e dezembro de 2014 foram, em sua quase totalidade, pacíficos. Os episódicos atos de depredação concentraram-se, quase sempre, em revoltas espontâneas, sem direção política. O movimento estudado esteve distante de se definir, quanto aos seus objetivos, como um grupo antirregime ou revolucionário, ainda que organizações com tais desígnios fossem uma fração do seu amplo e plural mosaico. As demandas orientavam-se prevalecentemente em favor do cumprimento de normas jurídicas já positivadas, tais como modicidade de tarifas (Lei 8987/95), eficiência do serviço público (Constituição, EC19), livre manifestação do pensamento (Constituição, art. 5º) e gestão participativa da cidade (Lei 10.257/2001). Antes de reivindicarem novos direitos – o que fizeram em menor escala, ao pleitear o Passe Livre –, os ativistas se limitaram à moderada pauta do cumprimento da legislação por parte do Poder Público. Isso parece, todavia, ter sido suficiente para que eles não estivessem seguros em Goiânia e região.

Durante a atuação como advogado dos militantes presos, um dos autores deste artigo surpreendeu-se com o volume de telefonemas que recebia diariamente, oscilando entre 120 e 150 ligações. A quase totalidade das chamadas era proveniente de estudantes ou de lideranças de movimentos ou sindicatos, e tinha o constante conteúdo de uma indagação semelhante ao seguinte: "professor, você pode me dizer se eu sou citado em algum inquérito policial e se há alguma chance de ser o próximo preso?". Dezenas de pessoas deixaram a cidade às pressas no contexto da prisão dos estudantes. Até mesmo o coletivo de advogados, integrado por cinco pessoas, dentre as quais um membro do Conselho Federal da OAB, não podia exercer suas funções em regime de normalidade jurídico-institucional. Um tenente-coronel determinou que eles deveriam ser escoltados, no prédio do Poder Judiciário, por quatro policiais militares que lhes faziam um apertado cerco em forma de círculo e acompanhavam os respectivos passos. Uma advogada teve sua moradia vigiada e precisou se mudar temporariamente.

Como detalhou a narrativa desenvolvida na terceira seção, "Dias de luta: narrativa e periodização dos protestos em favor do transporte público na cidade de Goiânia entre maio de 2013 e dezembro de 2014", o caráter pacífico dos protestos não impediu seu desfecho em repressão policial. A persecução penal voltada à apreensão de livros,

panfletos e instrumentos musicais e à detenção de jovens entre 18 e 20 anos foi o corolário de um processo de cerceamento do movimento que já se revelava nítido nas manifestações de rua.

De outro lado, os canais de interlocução com as demandas dos ativistas estiveram, por todo o tempo, obstruídos. Estado e município jamais receberam os manifestantes, como se infere da narrativa exposta na seção antecedente. A cidade, ademais, é pouco pródiga em espaços abertos à participação social. Não há, por exemplo, uma política de orçamento participativo, hoje comum em grandes capitais. São pouco frequentes, igualmente, as práticas como consultas públicas ou audiências abertas à sociedade.

Opostamente, experimenta-se uma incomum militarização da cena político-estatal. Desde a administração escolar, seguindo-se pela relação com movimentos sociais, a Polícia Militar exerce em Goiás, e, particularmente, na capital Goiânia, um conjunto de funções sempre crescente e estranho ao rol de competências que a Constituição da República lhe entrega[28]. O estado de Goiás saltou, de 2011 para 2014, da 17ª para a 7ª posição nacional em número de policiais militares por habitante (Goiás, 2014). Essa mudança foi, em grande medida, propiciada por uma figura específica dessa unidade federativa, atinente ao "Policial Militar Voluntário". Trata-se de um profissional fardado, armado, revestido de todas as prerrogativas policiais, mas alheio ao quadro de servidores concursados e estáveis do estado e à carreira da Polícia Militar.

O aumento do número de policiais não parece impactar claramente a criminalidade ou a delinquência na cidade. Um indício dessa hipótese é que o número de homicídios por 100 mil habitantes oscilou de 33,6 em 2011 para 43,26 em 2012 e, em contínuo acréscimo, 44,56 em 2013[29] (cf. Melo, 2015). O combate à criminalidade é de tal modo ineficiente que o estado é alvo de um Incidente de Deslocamento de Competência provocado no STJ pela Procuradoria Geral da República, em função da inépcia de suas instituições (Polícia, Ministério Público e Judiciário) para apurar, processar e julgar contumazes e sistemáticos assassinatos de moradores de rua na região metropolitana de Goiânia.

O quadro acima delineado sugere pertinência ao *insight* foucaultiano sobre a relação entre vigilância policial e criminalidade. Para Foucault, "a prisão provoca, produz, fabrica delinquentes, delinquentes profissionais", arrematando que "o medo do crime, que é permanentemente atiçado pelo cinema, pela televisão e pela imprensa, é a condição para que o sistema de vigilância policial seja aceito" (Foucault, 2012, p. 107). Não há frustração ou contradição no aumento do aparato policial concomitante à escalada da criminalidade em Goiás. São partes de um mesmo fenômeno, já que este último quadro, se o teórico citado estiver correto, é o principal justificador daquele. Malograda na redução dos indicadores penais, a hipertrofia das forças policiais concorre

[28] Em declaração pública, o governador do estado chegou a expressar que a militarização de escolas seria um "remedinho" contra professores sindicalistas que o teriam vaiado em uma cerimônia (Pulcineli, 2015).
[29] Os números absolutos oscilaram de 479 em 2011 para 658 em 2014, experimentando crescimento em todos os anos (cf. Melo, 2015).

para a edificação de um aparato de vigilância que se nutre e depende da delinquência comum. É dela que angaria a legitimidade da sua máquina. Trata-se, de novo com Foucault, de "efeitos que são retomados em diferentes usos, os quais são racionalizados, organizados em função de novos fins" (Foucault, 2012, p. 284). A irracionalidade institucional é, portanto, ajustada em perspectiva reversa, de modo que o efeito adverso (aumento de criminalidade) torna-se pretensão ambicionada, na condição de fator de legitimação do aparato – político – de controle e vigilância.

O caso estudado permite a formulação da hipótese, a ser mais detidamente testada em estudos ulteriores, de que um efeito do aumento do aparato policial que é retomado com uso diferente daquele para o qual fora concebido reside, de modo mais específico, na repressão à oposição política que se organiza às margens do espectro partidário com representação parlamentar. Em Goiânia, é seguro dizer que, em uma ação deliberada e municiada por fartos recursos, a articulação entre inteligência da polícia civil, polícia militar e delegacia especializada contribuiu, decisivamente, para a inatividade do principal movimento social em atuação na cidade, a FLTP, que congregava diversas organizações e associações sem assento nos Legislativos. A legitimidade de tão robusto aparato encontra-se em um suposto combate à delinquência, que não se efetiva e não pode se efetivar por meios policiais.

No caso em estudo, a chamada "Operação 2,80" foi o marco a partir do qual apreensões, detenções e ameaças de novas prisões em grandes meios de comunicação marcaram o ponto de virada que levou à inatividade da FLTP. Adicionalmente, os próprios dados científicos (documentos, gravações de entrevistas, questionários etc.) armazenados no computador apreendido jamais foram restituídos. Comprometeu-se, desse modo, não apenas o movimento, mas sua memória e compreensão acadêmica. Tal sucessão de episódios conduz o estudo de caso relatado neste artigo a um terceiro "cisne negro" atinente às ideias preponderantes nas abordagens científicas sobre os protestos brasileiros de 2013. Trata-se da relação entre repressão policial e massificação das manifestações. Moraes e Santos, por exemplo, apontam uma dimensão nacional para uma sucessão causal de alcance estritamente local. Confira-se:

> Tudo começou com um ato de protesto político contra o aumento das passagens de ônibus em São Paulo, encabeçado pelo Movimento Passe Livre, mas, por conta da intensa violência policial que veio como resposta, uma onda de insatisfação se espalhou pelo país dando inicio à "primavera brasileira" (Moraes e Santos, 2013)[30].

A subseção antecedente discutiu os problemas da ideia de que "tudo começou" com os protestos de São Paulo. O problema que aqui interessa debater atém-se ao

[30] Esse foi o tom de numerosos estudos e análises. Confira-se um segundo exemplo: "As manifestações que se alastraram pelas ruas do Brasil em junho de 2013, motivadas inicialmente pela ação truculenta da polícia nos protestos contrários ao aumento da passagem urbana em São Paulo" (Alzamora, Arce e Utsch, 2014, p. 39).

prosseguimento do argumento, segundo o qual "por conta" da violência policial uma "primavera brasileira" teria ocorrido. Não se enfrentam, aqui, os limites teóricos da ideia de "primavera brasileira", a associar sem maiores nuances e mediações os protestos brasileiros aos congêneres ocorrentes em 2011 e 2012 no Oriente Médio e no norte da África (para não se regredir à "Primavera dos Povos", na Europa de 1848, o que seria ainda mais problemático). Trata-se, apenas e especificamente, de sugerir-se, a partir do estudo de caso empreendido, que a violência policial desencadeou, no máximo, uma "primavera paulista". Em Goiânia, os protestos se iniciaram antes, prosseguiram até 2014 e, claramente, cessaram ou minguaram em decorrência da ação policial. A relação entre repressão e aumento dos protestos não permite, portanto, generalizações ou formulações que tentem explicar o que ocorreu em todo o Brasil. Ao contrário, o caso de Goiânia parece conceder razão a Charles Tilly. Ao concluir uma extensa obra coletiva dedicada a estudos teóricos e empíricos referentes à relação entre repressão e mobilização, o autor pede atenção à linha de raciocínio para a qual essa relação "aplica nomes a classes de episódios para os quais explicações coerentes são possíveis – mas não na forma de leis gerais nos níveis de episódios ou classes de episódios"[31] (Tilly, 2004, p. 211). Mais do que propor que a repressão incendeia ou arrefece processos de mobilização, é o caso de se avançar os estudos para se identificar as dinâmicas de conflitos que explicam os processos e mecanismos nos quais diferentes episódios, mesmo com atributos comuns (luta por mobilidade em capitais brasileiras, por exemplo), possuem diferenças (relação entre repressão e mobilização).

A partir desse terceiro "cisne negro" oferecido pelo estudo de caso realizado, uma agenda de estudos voltados à compreensão da relação entre repressão e mobilização no Brasil pode ter lugar, de modo a entender melhor como, com quais oscilações e com qual intensidade se dá tal vínculo.

Por fim, propõe-se que a compreensão acadêmica do conflito político levado às ruas entre 2013 e 2014 no Brasil tende a ganhar em rigor e refinamento se considerar os três elementos aqui realçados e usualmente não vislumbrados pelos trabalhos que se debruçam sobre o tema: i) os protestos não começaram em São Paulo; ii) a multiplicidade ou contradição entre as demandas não foi uma constante nas manifestações; e iii) a repressão policial despertou, em diferentes momentos e localidades, tanto indignação propulsora de grandes atos públicos quanto inibição ou contenção de movimentos.

Francisco Mata Machado Tavares - professor adjunto de ciência política na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG). Email: <franciscotavares@ufg.br>.

João Henrique Ribeiro Roriz - professor adjunto de relações internacionais na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: <joao.roriz@gmail.com>.

[31] Tradução livre. No original: "apply names to classes of episodes for which coherent explanations are possible – but not in the form of general laws at the levels of episodes or classes of episodes".

Ian Caetano de Oliveira - mestrando em Ciência Política na Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: <ian_gyn@hotmail.com

Referências bibliográficas

ALZAMORA, G. C.; ARCE, T.; UTSCH, R. S. Acontecimentos agenciados em rede: os eventos do Facebook no dispositivo protesto. In: SILVA, R. H. A. (org.). *Ruas e redes:* dinâmicas dos protestos (BR). Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

BORGES, F. "Goiânia é a 28ª colocada em *ranking* das cidades mais violentas do mundo". *G1*, 24/3/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2014/03/goiania-e-28-colocada-em-ranking-das-cidades-mais-violentas-do-mundo.html>. Acesso em: 17 jun. 2014.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. 16ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRINGEL, B. "Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013". *Insight Inteligência*, São Paulo, vol. 67, p. 43-51, out. 2013.

BRYDON-MILLER, M.; GREENWOOD, D.; MAGUIRE, P. "Why action research?". *Action Research*, vol. 1, n° 1, p. 29-38, Londres, Sage, 2003.

DAHL, R. A. *Poliarquia*: participação e oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2012.

DELLA PORTA, D.; REITER, H. Introduction: the policing of protests in western democracies. In: DELLA PORTA, D.; REITER, H. (eds.). *Policing protest*: the control of mass demonstrations in western democracies. Londres: Minessota University Press, p. 1-34, 1998.

DOUZINAS, C. "Athens uprising". *European Urban and Regional Studies,* vol. 20, n° 1, p. 134-138, 2013.

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

FILLIEULE, O.; JOBARD, F. The policing of protest in France: toward a model for protest policing. In: DELLA PORTA, D.; REITER, H. (eds.). *Policing protest*: the control of mass demonstrations in western democracies. Londres: Minessota University Press, p. 70-90, 1998.

FOMINAYA, C. F. *Social movements & globalization*: how protests, occupations & uprisings are changing the world. New York: Pallgrave McMillan, 2014a.

_____. Debunking spontaneity: Spain 15-M's Indignados as autonomous movement. *Social Movements Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*, Londres, vol. 4, n° 2, p. 142-163, 2014b.

FOMINAYA, C. F.; COX, L. (eds.). *Understanding European movements*: new social movements, global justice struggles, anti-austerity protest. New York: Routledge, 2013.

FLYVBJERG, B. *Making social science matter*: why social inquiry fails and how it can succeed again. Cambridge: Cambrigde University Press, 2011.

FOUCAULT, M. *Segurança, penalidade e prisão.* Coleção Ditos e Escritos, vol. VIII (seleção de Manoel Barros da Motta). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Planejamento. "Goiás supera média nacional em policiais por habitantes", 2014. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/171082/goias-supera-media-nacional-em-policiais-por-habitantes>. Acesso em: 24 fev. 2015.

GOODIN, R. E. The state of the discipline, the discipline of the State. In: GOODIN, R. E. (ed). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford e Nova York: Oxford University Press, p. 3-60, 2011.
HABERMAS, J. *The crises of the European Union*: a response. Cambridge: Polity Press, 2012.

LIMONGI, F.; ALMEIDA, M. H. T.; FREITAS, A. Da sociologia política ao (neo)institucionalismo: trinta anos que mudaram a ciência política no Brasil, 2015. Texto preparado para o livro: AVRITZER, L.; MILANI, C. (orgs.). *Ciência política no Brasil:* história, métodos, conceitos (no prelo). Disponível em: <https://www.academia.edu/15209689/DA_SOCIOLOGIA_POL%C3%8DTICA_AO_NEO_INSTITUCIONALISMO_TRINTA_ANOS_QUE_MUDARAM_A_CI%C3%8ANCIA_POL%C3%8DTICA_NO_BRASIL>. Acesso em: 20 set. 2015.

MAC ADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Londres: Cambridge University Press, 2004.

MAQUIAVEL, N. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARX, K. "Marx to Ruge". Kreuznach, september, 1843. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1843/letters/43_09.htm>. Acesso em: 11 jan. 2013.

MELO, R. "Número de assassinatos sobe 6% e o de mulheres, 150%". *O Popular*, Goiânia, 2/1/2015. Disponível em: <http://www.opopular.com.br/editorias/cidades/n%C3%BAmero-de-assassinatos-sobe-6-e-o-de-mulheres-150-1.747846>. Acesso em: 20 fev. 2015.

MORAES, T. P. B.; SANTOS, R. M. "Os protestos no Brasil: um estudo sobre as pesquisas na *web* e o caso da Primavera Brasileira". *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, vol. 9, n° 2, p. 193-206, dez. 2013.

OLIVEIRA, M. "15 das maiores cidades têm um veículo para cada dois habitantes". *G1*, 2/11/2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,,MUL1361733-9658,00-DAS+MAIORES+CIDADES+TEM+UM+VEICULO+PARA+CADA+DOIS+HABITANTES.html>. Acesso em: 12 jun. 2014.

PULCINELI, F. "Marconi diz ser contra estabilidade do servidor público". *O Popular*, 26/11/2015. Disponível em: <http://www.opopular.com.br/editorias/blogs/fabiana-pulcineli/blog-da-fabiana-pulcineli-1.526/marconi-diz-ser-contra-estabilidade-do-servidor-p%C3%BAblico-1.995673>. Acesso em: 28 nov. 2015

SAMPAIO JÚNIOR, P. A. "Jornadas de junho e revolução brasileira". *Interesse Nacional,* São Paulo, vol. 6, n° 23, p. 57-66, out.-dez. 2013.

SANTOS, B. S. *A gramática do tempo*: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, F. "Do protesto ao plebiscito: uma avaliação crítica da atual conjuntura brasileira". *Novos Estudos*, Cebrap, 96, jul. 2013a.

_____. "Primavera Brasileira ou Outono Democrático?". *Insight Inteligência*, São Paulo, vol. 67, p. 33-38, out. 2013b.

SANTOS, W. G. "Anomia niilista"*. Valor Econômico,* 2013a. Disponível em: <http://www.valor.com.br/cultura/3211228/anomia-niilista>. Acesso em: 19 jun. 2014.

SERODIO, G. "Brasil é 4º país mais desigual da América Latina e Caribe, diz ONU". *Valor Econômico*, 21/8/2012. Disponível em: <www.valor.com.br>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SILVEIRA, S. A; PIMENTEL, T. "Cartografia de espaços híbridos: as manifestações de junho de 2013". (2013). Disponível em: <http://interagentes.net/?p=62>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia. das Letras,

2012.

SINGER, A. "Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas". *Novos Estudos,* Cebrap, n° 97, p. 23-40, nov. 2013.

TARROW, S. *O poder em movimento*: movimentos sociais e confronto político. Trad. Ana Maria Sallum. Petrópolis: Vozes, 2009.

TAVARES, F. M. M. "As ruas e o fórum: a ciência política brasileira diante do ativismo e da participação social como formas de inclusão das vozes subalternas". Belo Horizonte: UFMG, 10 abr. 2015. Palestra ministrada no evento Postdoctoral Talks.

TILLY, C. Repression, mobilization and explanation. In: DAVENPORT C., et al. (eds.). *Repression and mobilization*. Minneapolis: University of Minesota Press, 2004.

Resumo

As jornadas de maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do junho brasileiro em 2013

O ano de 2013 apresentou, no Brasil, formas de contestação social que oferecem instigantes problemas à ciência política. Este artigo se situa nesse contexto para se dedicar à compreensão, mediante um estudo de caso, da Frente de Luta do Transporte Público (FLTP) na cidade de Goiânia. A indagação condutora da pesquisa é a seguinte: o que se pode inferir, a partir do caso da FLTP, sobre as mais comuns generalizações atinentes ao local dos acontecimentos, às demandas expressadas e à relação entre ativismo e repressão nos protestos que tiveram lugar no Brasil em 2013? Tal ampla questão é articulada em três eixos, nomeadamente: a relação entre o caso estudado e as tensões de ordem colonial que contrapõem o centro brasileiro, situado no Sudeste, às localidades periféricas, como o Centro-Oeste (i); a relação entre a FLTP e os outros movimentos ou partidos, em especial quanto à coesão ou ao foco das demandas pleiteadas (ii); e a relação da FLTP com o aparato coercitivo e penal-persecutório do Estado (iii). O artigo encerra um estudo de caso baseado na metodologia da pesquisa-ação. O seu principal resultado é a refutação de três generalizações comuns sobre os protestos brasileiros de 2013, atinentes ao local onde se iniciaram, às demandas apresentadas e à relação entre as manifestações e a repressão policial.

Palavras-chave: contentious politics; criminalização de movimentos sociais; metodologia da pesquisa-ação; jornadas de junho

Abstract

May journeys in Goiânia: beyond a "southeasterncentric" vision of Brazilian June in 2013.

Brazil has faced in 2013 some forms of social contention that offer instigating problems to political science. The article departs from this context to comprehend by the means of a case study the Front of Struggles for the Public Transportation (FLTP) in the city of Goiania. The question that leads the research is the following: what could be concluded, from the case of FLTP, about the most common generalizations concerned to the place of the events, the protesters grievances, and the links between activism and repression during the protests that took place in Brazil in 2013? Such wide question is approached from three perspectives, namely: the relation between the case and the colonial tensions that confront Brazilian political center, placed in Southeast, to the peripheral regions, such as the Central West (i); the relation between the FLTP and political parties or other social movements, specially under the criterion of the cohesion or focus of the grievances (ii); and the relation between FLTP and the state persecutory apparatuses. The article comprises a case-study based on the methodology of action-research. Its main result is the refutation of three common generalizations about Brazilian protests in 2013, related to the place where the protests began, the claims presented by the adherents and the relation between police repression and the

demonstrations.

Keywords: contentious politics; social movements' criminalization; action-research metodology; June journeys

Resumen

Las jornadas de mayo en Goiânia: más allá de una visión sudeste-céntrica del junio brasileño en 2013

El año de 2013 se presentaron en Brasil formas de contestación social que representan problemas intrigantes para la ciencia política. El artículo se ubica en ese contexto para su entendimiento, mediante un estudio de caso, el Frente de Lucha del Transporte Público (FLTP) en la ciudad de Goiânia. La pregunta conductora de la investigación es la siguiente: ¿qué se puede inferir, a partir del caso de la FLTP, sobre las generalizaciones más comunes referentes al lugar de los hechos, a las demandas expresadas y a la relación entre activismo y represión en las protestas que ocurrieron en Brasil en 2013? Tan amplia cuestión es articulada en tres ejes, denominándolos como: la relación entre el caso estudiado y las tensiones de orden colonial que contraponen el centro brasileño, ubicado en el Sudeste, a las localidades periféricas, como el Centro-Oeste (i); la relación entre la FLTP y otros movimientos o partidos, en especial cuanto a la cohesión o foco de las demandas expresadas (ii); y la relación de la FLTP con el aparato coercitivo y penal persecutorio del Estado (iii). El artículo presenta un estudio de caso basado en la metodología de investigación-acción. Su principal resultado es la refutación de tres generalizaciones comunes sobre las protestas brasileñas de 2013, relativas al lugar donde se iniciaron, a las demandas presentadas y a la relación entre las manifestaciones y la represión policial.

Palabras clave: contentious politics; criminalización de movimientos sociales; metodología de investigación-acción; jornadas de junio

Résumé

Les journées de mai à Goiânia: au-delà d'une vision Sudeste-centrique du Brésil sur les évènements de juin 2013

Le Brésil, en 2013, a été le théâtre de formes de protestation sociale qui ont fourni d'intrigants problèmes aux sciences politiques. C'est dans ce contexte que se situe l'article, afin de se consacrer à la compréhension, à travers une étude de cas, du Front de lutte du transport public (FLTP) dans la ville de Goiânia. La question qui oriente cette recherche est la suivante: que peut-on déduire, à partir de l'affaire du FLTP, des généralisations les plus courantes relatives à l'emplacement des événements, aux demandes exprimées et à la relation entre l'activisme et la répression dans les manifestations qui ont eu lieu au Brésil en 2013? Cette vaste question s'articule autour de trois axes, à savoir la relation entre le cas étudié et les tensions d'ordre colonial qui confrontent le centre du Brésil, situé dans le Sud-Est, aux localités périphériques telles que le Centre-ouest (i); la relation entre le FLTP et d'autres mouvements ou partis, en particulier en ce qui concerne la cohésion et l'orientation des demandes requises (ii); et la relation entre le FLTP et l'appareil de l'état, coercitif et de persécution pénale (iii). Cet article conclut une étude de cas fondée sur la méthodologie de recherche-action. Son principal résultat est la réfutation de trois généralisations communes sur les manifestations brésiliennes en 2013, concernant le lieu où elles ont débuté, les demandes présentées et la relation entre les manifestations et la répression policière.

Mots-clefs: contentious politics; criminalisation des mouvements sociaux; méthodologie de la recherche-action; journées de juin

Artigo submetido à publicação em março de 2015
Versão final aprovada em dezembro de 2015

Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte[1]

Eduardo Moreira da Silva

Antonio Carlos Andrade Ribeiro

Introdução

O estudo da democracia deliberativa evoluiu muito nos últimos anos. Desde seu surgimento, quando foram formulados os primeiros modelos teóricos (Habermas, 1995, 2003; Bohman, 1996), passando pela discussão procedimental em torno de quais arranjos institucionais poderiam melhor promover processos deliberativos inclusivos e capazes de aumentar a intensidade da democracia (Avritzer, 2009; Fung, 2004), até chegar à vasta literatura construída a partir de inúmeros estudos de casos focados no perfil dos participantes, na estrutura organizacional, nos seus efeitos sobre a distribuição do poder e na efetividade das instituições participativas (Avritzer, 2010; Pires, 2011).

Recentemente, a literatura sobre o tema deu mais um passo em direção à construção de uma teoria deliberativa mais robusta. Embora as formulações teóricas tenham retornado a um patamar de abstração menos elevado, ainda existe um fosso entre a dimensão teórica e o trabalho empírico realizado para testar as teorias. Nesse sentido, a formulação de uma teoria deliberativa elaborada de um ponto de vista sistêmico pode contribuir significativamente para a compreensão das democracias contemporâneas.

A perspectiva dos sistemas deliberativos (SD), como vem sendo chamada, concebe os resultados dos processos democráticos como produtos de um sistema de instituições políticas integradas por diversos mecanismos. Assim, o processo democrático é visto como um "liga e desliga" dos múltiplos componentes desse sistema por onde circulam ideias, propostas, interesses e outros elementos que estão envolvidos no processo de construção de decisões políticas. Esse modelo sustenta que só podemos ter uma compreensão adequada das democracias contemporâneas se apreendermos os

[1] Versão anterior do presente texto foi apresentada no II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, realizado em Campinas, nos dias 27 a 30 de abril de 2014. Agradecemos a todos os comentários e críticas recebidos, em especial, a Roberto Pires (Ipea) pela leitura atenta do trabalho. Nossos agradecimentos também aos comentários e sugestões dos professores Leonardo Avritzer, Claudia Faria, Débora Rezende e Ricardo Fabrino, antes da submissão do artigo, e aos dois pareceristas da revista pelas valiosas contribuições.

mecanismos que sustentam esse sistema. O processo deliberativo não pode ser compreendido se abordado apenas no nível micro. É preciso entender como as diversas instituições políticas influenciam umas às outras.

Neste artigo, buscamos oferecer uma contribuição a esse debate a partir de um estudo empírico. Consequentemente, propomos abordar o estudo dos sistemas deliberativos de uma perspectiva de nível meso, nomeada aqui de *subsistemas deliberativos.* Estes correspondem aos subconjuntos dentro dos sistemas deliberativos (nível macro) formados pelas arenas que os compõem (nível micro). Subsistemas podem ser delimitados por determinados critérios que apresentamos na segunda seção deste artigo, "A teoria deliberativa e a visão sistêmica na produção de políticas públicas".

O objeto do estudo analisado aqui é o subsistema dos conselhos de política da cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais – Brasil. Este é formado por 22 conselhos, para os quais conseguimos levantar informações. Nós abordamos esse subsistema a partir de um único mecanismo de integração, qual seja, a coafiliação dos conselheiros em mais de um conselho, doravante conectores. A literatura sobre o tema tem destacado esses mecanismos considerando o papel dos representantes do poder público nos conselhos, entretanto, deixando escapar a dimensão da participação dos atores da sociedade civil.

Para realizar o estudo, aplicamos a metodologia de análise de redes sociais, especificamente técnicas de análise de redes de afiliação (ou análise de redes de dois modos). Nós acreditamos que essa metodologia é a mais apropriada para testar o modelo dos sistemas deliberativos, cujos elementos fundamentais são os mecanismos que conectam o sistema. Sem esses mecanismos seria impossível produzir resultados, por isso nosso argumento destaca a necessidade de entender os mecanismos de interação dos sistemas deliberativos para explicar seus resultados (como e por que foram produzidos).

Os resultados mostram que o subsistema dos conselhos de políticas de Belo Horizonte, em outubro de 2014, encontrava-se totalmente integrado por meio da coafiliação dos conselheiros. Identificamos papéis diferentes desempenhados pelos conselheiros representantes do poder público e os da sociedade civil. No primeiro caso, os dados apontam para uma especialização, já identificada pela literatura, dos conselheiros do poder público. Estes têm a função de realizar a integração interna desse subsistema. No segundo caso, embora tenham menor importância como conectores internos do subsistema analisado, nossa análise sugere que os representantes da sociedade civil são, em hipótese, os conectores externos do subsistema dos conselhos de política. Isto é, eles representam um dos mecanismos que conectam o subsistema analisado aos outros subsistemas do sistema deliberativo. Além disso, esses atores cumprem a função de criar laços diretos entre alguns conselhos.

A primeira seção deste artigo apresenta a teoria dos sistemas deliberativos. Destacamos os principais aspectos desse quadro analítico. Na segunda seção, oferecemos

nossa contribuição ao propor a abordagem dos subsistemas deliberativos. Nós defendemos que essa abordagem é essencial para o desenvolvimento das pesquisas empíricas nesse campo. Na seção seguinte, apresentamos as hipóteses elaboradas com base na literatura abordada. Na quarta seção, explicitamos aspectos da metodologia aplicada: notas sobre a análise de redes sociais (ARS) e a descrição do dado analisado. Na quinta seção, descrevemos as características do subsistema considerando a integração via coparticipação dos atores nele imersos. Por fim, nas considerações finais, apontamos caminhos para que o trabalho realizado aqui seja levado adiante. Sob esse aspecto, destacamos a importância de produzir dados tendo em vista os demais mecanismos que podem contribuir para a integração do subsistema de conselhos, a identificação e a análise de outros subsistemas, segundo os critérios que destacaremos, e a construção de dados que permitam entender melhor a função dos atores da sociedade civil como conectores de subsistemas.

A teoria deliberativa e a visão sistêmica na produção de políticas públicas[2]

O tema da legitimidade das decisões produzidas em regimes democráticos foi alçado ao centro principal das atenções de um significativo conjunto de autores, desde o início dos anos 1990, com emergência de uma ampla produção teórica nomeada por Dryzek (2010) como *deliberative turn*. Os propositores do modelo deliberativo partilham o entendimento de que a legitimidade da democracia depende, em parte, da qualidade da deliberação realizada pelos cidadãos e seus representantes (Mansbridge et al., 2012).

No âmbito internacional, a análise dos diferentes fóruns deliberativos e de suas relações com o sistema político tem ganhado a atenção recente de autores que se dedicam ao estudo da teoria deliberativa, reunidos em torno da discussão sobre o que denominaram de um *modelo sistêmico de democracia deliberativa*. Embora a abordagem sistêmica não seja inteiramente nova, inclusive no âmbito da teoria deliberativa, na qual já tinha sido objeto da atenção de Habermas (2003), o enfoque dado à questão pode ser considerado promissor, na medida em que busca propor uma análise das diversas instâncias deliberativas do sistema político e suas formas de interação mútua. Assim, busca-se observar a deliberação no âmbito tanto dos corpos legislativos quanto das "pequenas iniciativas deliberativas" (Mansbridge et al., 2012, p. 1).

A origem da discussão sobre um sistema deliberativo está em um artigo publicado por Mansbridge (2009, p. 207), no qual a autora sugere a influência da "conversação cotidiana" no "amplo sistema deliberativo das democracias", isto é, a conversação entre representantes formais e informais em fóruns públicos, na mídia, entre ativistas políticos em espaços privados sobre assuntos que o público deveria discutir. Em outros termos, esteve em relevo, nesse primeiro momento, a proposição da existência de um amplo

[2] Esse tópico é uma versão reformulada de parte de um texto anteriormente apresentado no IX Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política. Agradecemos aos comentários preciosos de Adrian Lavalle recebidos naquela ocasião, a partir dos quais o presente artigo foi elaborado.

sistema deliberativo, que seria influenciado pelas discussões realizadas entre os cidadãos nos espaços formais e informais de discussão sobre as questões e os assuntos relacionados à política. Ela faz questão de afastar a visão mecanicista do termo, como se observa na passagem abaixo:

> Usar a palavra "sistema" não implica que as partes do todo tenham uma relação mecânica ou perfeitamente previsível uma com a outra, embora estes atributos sejam conotações das palavras "sistema" e "sistemático" no discurso comum. Em vez disso eu quero sugerir uma inter-relação entre as partes, de modo que uma mudança em uma delas tende a afetar a outra (Mansbridge *apud* Mendonça, 2013, p. 2, *tradução livre*).

Trata-se de uma abordagem diferente daquela utilizada na teoria sociológica, tal como concebido por Luhmann e Parsons. Eles estão tratando do que Habermas (2003) nomeou *abordagens empiristas* do poder, que "não ignoram a impregnação normativa do poder político estruturado conforme o direito, apenas o reduzem ao poder social" (Habermas, 2003, p. 11).

A abordagem é estrutural e denota um processo de especialização das esferas da vida social, decorrente do processo de modernização, que culmina em esferas relativamente autônomas, tais como a economia, a política, a cultura e a social. Haveria lógicas próprias a cada uma delas, o que fica claro em Habermas e sua concepção tripartite da sociedade moderna (Estado, mercado e mundo da vida). Duas esferas operam pela lógica sistêmica (*mercado* e *Estado*), regidos pelo *dinheiro* e pelo *poder,* respectivamente. No *mundo da vida* a lógica seria a *solidariedade*.

A relação entre agência e sistemas derivada daquela concepção da sociedade está condicionada pelos incentivos sistêmicos gerados por cada uma das esferas, que influenciaram o comportamento dos atores sociais. Isto é, na esfera do mercado, os atores se orientam para maximizar a possibilidade de obter *lucro*, pois é a lógica do dinheiro que orienta, prioritariamente, a ação dos atores. No *Estado*, cujo incentivo principal é a luta e a disputa pelo *poder*, os atores agirão estrategicamente para conquistar os recursos que potencializam a sua *influência* dentre os demais atores. Por fim, no *mundo da vida*, a interação entre os atores é regida pelo princípio da *solidariedade*, termo utilizado por Habermas "como um conceito de uma teoria da sociedade, não como um conceito pura e simplesmente normativo" (Habermas, 2003, p. 22, nota 11).

É importante destacar, ainda, que a própria utilização que o autor faz da teoria dos sistemas recebe adaptações na sua teoria do discurso. Vejamos: "a teoria do discurso considera o sistema político como *um* sistema de ação ao lado de outros, não o centro, nem o ápice, muito menos o modelo estrutural da sociedade" (Habermas, 2003, p. 25).

Mais recentemente, Mansbridge et al. (2012) definiram um sistema como

> um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho, bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseados na fala. Por que a fala? Por ser uma forma de comunicação menos exigente que pode envolver desde a demonstração, a expressão e a persuasão até o próprio debate (Mansbridge et al., 2012, p. 4, *tradução livre*).

O modelo sistêmico seria, então, um *instrumental analítico* importante para refletir sobre a influência de cada uma das partes sobre o todo e vice-versa. Antes de passarmos à descrição e à análise crítica do modelo, no entanto, faz-se necessário apresentar suas características principais, suas origens históricas e as categorias analíticas propostas pelos autores que têm se dedicado à proposição do modelo.

Na introdução do livro *Deliberative systems* (Parkinson e Mansbridge, 2012), J. Mansbridge, J. Bohman, S. Chambers, T. Christiano, A. Fung, J. Parkinson, D. F. Thompson e M. E. Warren buscam uma resposta analítica vigorosa à difícil tarefa de repensar as relações e as dinâmicas estabelecidas entre os diversos fóruns deliberativos. Presentes em vários regimes democráticos, estes funcionam em contextos de larga escala. Em outros termos, o principal objetivo do livro é oferecer um modelo para repensar a relação entre deliberação e democracia em contextos caracterizados pela vasta extensão territorial, pela pluralidade de atores e pela multiplicidade de arenas deliberativas.

Percebe-se, portanto, no objetivo do livro uma proposta de ajuste no foco central do modo como as arenas deliberativas vinham sendo estudadas, isto é, avaliavam-se individualmente as arenas e fóruns deliberativos, a partir da sua capacidade de incrementar a legitimidade das decisões políticas ali produzidas. Os autores se referem aos estudos sobre a qualidade da deliberação tanto nos *corpos legislativos* quanto nas *pequenas iniciativas deliberativas*. Constatam, no entanto, a necessidade do desenvolvimento de pesquisas com foco em um amplo sistema interdependente, dado que nenhuma arena deliberativa, isoladamente, teria a capacidade de incrementar a legitimidade da maior parte das decisões e das políticas produzidas pelos regimes democráticos (Mansbridge et al., 2012, p. 1-2, *tradução livre*). Tem-se, assim, a passagem de um nível micro de análise ao nível macro.

A abordagem sistêmica traria três importantes contribuições. Em primeiro lugar, permite pensar sobre a democracia deliberativa em contextos societais de larga escala. Com isso, busca-se oferecer uma nova solução a um desafio antigo da teoria democrática deliberativa, qual seja: o problema da escala. Isso porque a deliberação *face a face* só é viável em pequenos grupos, pois a ampliação dos atores afeta e pode até inviabilizar a qualidade dos processos de discussão e deliberação (Parkinson, 2006). Isto é, a literatura acerca da participação política destaca como variável relevante para seu estudo a

questão da *extensão territorial* (escala) dos locais nos quais ela se desenvolve. Essa discussão está presente em autores "precursores" do modelo da *democracia participativa*, tal como Macpherson (1978) e Pateman (1992), que já apontavam como possíveis limites aos arranjos institucionais inseridos no modelo a ampliação do número de participantes e dos horizontes nos quais ela se desenvolve.

Os diversos modelos de análise da democracia, tanto na corrente deliberativa quanto na representativa, reconhecem que as deliberações realizadas nas diferentes arenas são organizadas pelos estados ou unidades subnacionais e estão confinadas a essa esfera. Nesse sentido, questionam Mansbridge et al. (2012), como se poderia afirmar que a sociedade como um todo, o *demos,* as pessoas que a compõem deliberam em conjunto? A resposta dos autores caminha no sentido de afirmar as potencialidades de pensar em termos de um modelo sistêmico, uma vez que ele "expande a escala da análise para além da consideração dos espaços isoladamente e nos permite pensar acerca das deliberações e interações desenvolvidas entre os espaços ao longo do tempo" (Mansbridge et al., 2012, p. 2, *tradução livre*).

A segunda contribuição do *modelo sistêmico* advém da proposição de analisar a *divisão de trabalho* entre as partes do sistema, mas sem a exigência de que cada uma delas seja caracterizada por todas as virtudes da boa deliberação. Soma-se a essa consideração o fato de que o relacionamento entre as partes nem sempre é marcado pela relação de complementaridade. Os autores mencionam a existência, também, de alguns momentos de deslocamentos (*displacement*) no sistema. Nessa circunstância, mesmo quando a deliberação de uma única parte pode ser avaliada como problemática, isso não necessariamente produzirá um impacto negativo sobre o todo, pois as outras partes podem compensar essa deficiência. Inversamente, uma arena institucional que pareça exemplar do ponto de vista da deliberação ali produzida pode parecer menos benéfica sob a perspectiva do sistema. Em outros termos, a existência de deslocamentos pode não ser totalmente prejudicial ao sistema deliberativo, na medida em que não se considera que cada parte tenha necessariamente uma única função. Além do mais, como algumas partes podem compensar a deficiência de outras, mesmo com a presença de deslocamentos é possível chegar à deliberação democrática (Mansbridge et al., 2012, p. 2, *tradução livre*).

A terceira contribuição da abordagem sistêmica relaciona-se à introdução de grandes questões contextuais que impactam os espaços individuais e conformam as possibilidades de deliberações efetivas (Mansbridge et al., 2012, p. 2, *tradução livre*). Logo, uma abordagem sistêmica nos permite observar mais claramente onde o sistema pode ser aperfeiçoado e, assim, recomendar instituições ou outras inovações que possam suplementar o sistema em suas áreas de fraqueza (Mansbridge et al., 2012, p. 4, *tradução livre*).

A seguir, Mansbridge e demais autores se dedicam a analisar três elementos característicos dos sistemas políticos que, usualmente, não são considerados como parte

do exercício da deliberação democrática. Para tanto, explora-se o papel desempenhado pelos *experts*, pelos *protestos e formas de pressão da sociedade* e, por fim, pela *mídia partidária*. A presença de *experts* em espaços e instituições tende a aumentar a qualidade da informação disponível para a deliberação mas, simultaneamente, desrespeita o saber popular e representa um problema relacionado à inclusão democrática de todos os cidadãos leigos naquele assunto. Isto é, são excluídos do processo decisório os cidadãos não especialistas.

No que se refere aos *protestos e formas de pressão da sociedade*, a distinção analítica importante refere-se à consideração de que esses elementos podem violar a condição ideal de deliberação, na acepção habermasiana, segundo a qual deve prevalecer a força do melhor argumento. Mansbridge et al*.* (2012) sugerem que uma teoria sistêmica consistente requer a elaboração de uma interpretação capaz de estabelecer uma linha divisória entre a pressão e a persuasão, em condições nas quais se espera a prevalência do melhor argumento. A influência não deliberativa pode advir de várias formas e as duas mais difíceis de ser enfrentadas pela teoria deliberativa relacionam-se ao *dinheiro* e à *pressão*. Esses dois elementos podem funcionar como mecanismos de *distinção* entre os participantes de uma arena deliberativa, isto é, a presença desses elementos em arenas deliberativas pode romper com os pressupostos da igualdade, do respeito mútuo e da não coerção entre os participantes. Por outro lado, os protestos e as formas de pressão da sociedade podem cumprir um importante papel, no contexto das arenas deliberativas, relacionado ao fato de conseguirem inserir, na agenda dessas instituições, as demandas e temáticas vocalizadas por aqueles atores que estão, geralmente, excluídos desses espaços (Young, 2000).

Por fim, no que se refere à atuação da *mídia partidária*, embora seja "parte crucial do sistema deliberativo em qualquer democracia moderna, ela não tem desempenhado um papel substantivo na teoria deliberativa recente" (Mansbridge et al., 2012, p. 19, *tradução livre*). A análise sistêmica da mídia desenvolvida pelos autores coloca em foco três critérios: o *epistêmico*, o *ético* e o das *funções democráticas* desempenhadas por ela nos sistemas deliberativos. No que se refere ao primeiro critério, a "mídia partidária" pode incrementar a transmissão de informações confiáveis e úteis, que ajudam os cidadãos a interpretar os fatos e produzir conexões entre estes e as políticas públicas, tornando-se cidadãos críticos e vigilantes. Por outro lado, também têm crescido as reportagens partidárias nos EUA que provocam a falsificação dos fatos e a disseminação de informações falsas. Em relação ao critério *ético,* as notícias e os outros meios de comunicação podem afetar o grau de civilidade e de respeito entre os cidadãos. Certos tipos de notícias partidárias podem incrementar o grau de incivilidade entre os cidadãos, mas não está claro se "partidarismo" (*partisanship*) é, em si mesmo, incivil ou envolve a falta de respeito entre os cidadãos. Finalmente, a mídia pode desempenhar um importante papel de inclusão política democrática. Embora a internet seja uma fonte que propicia o aumento da informação acerca da política obtida pelos cidadãos, ela pode

dividir os cidadãos e debilitar a função deliberativa da inclusão política (Mansbridge et al., 2012, p. 21).

Após a caracterização dos SD, os autores passam a descrever alguns problemas da abordagem sistêmica, por meio da apresentação de cinco *patologias* que a caracterizariam. A primeira delas foi denominada de *tight-coupling* e diz respeito às situações nas quais as partes do sistema estão fortemente acopladas umas às outras e, por isso, existe uma dificuldade para que os mecanismos de correção se façam presentes e atuantes. A segunda está relaciona a uma condição contrária à primeira, ou seja, uma situação denominada de *decoupling,* que se refere a um grau de dissociação tão alto entre as partes do sistema, que, mesmo quando se observa a existência de boas razões emergentes em uma das partes, esta não penetra as demais partes, tamanha é a separação entre elas. O terceiro problema é o da *dominação institucional,* isto é, aquela situação na qual uma das partes do sistema consegue exercer o domínio sobre todas as demais, tal como ocorre em sociedades autoritárias. A quarta patologia é a *dominação social.* Ela emerge quando um interesse social particular ou uma classe social específica influencia as demais partes do sistema deliberativo. Por fim, a quinta patologia ocorre quando os cidadãos, os legisladores e os gestores estão muito divididos em razão da forte adesão aos princípios ideológicos, às questões étnicas, à religião, ou outras clivagens capazes de acirrar a divisão entre as partes, de tal forma que não são consideradas como válidas as opiniões daqueles indivíduos pertencentes aos grupos diferentes dos seus.

Apesar de toda a consistência do modelo apresentado no livro e dos avanços descritos em cada um dos artigos, no sentido de caracterizar uma abordagem sistêmica da política deliberativa, alguns problemas permanecem em aberto. Em primeiro lugar, o caráter inédito e propositivo do modelo, no sentido de produzir interpretações capazes de descrever as contribuições oriundas das partes do sistema e seus possíveis impactos sobre o todo, ainda demanda avanços e aperfeiçoamentos. Não fica claro para o leitor como se dá a interação e a conexão entre as partes (Mendonça, 2013; Faria e Lins, 2013). Em segundo lugar, além do aperfeiçoamento do modelo teórico presente no primeiro ponto, permanece o *desafio metodológico* de construir técnicas de pesquisa capazes de captar a análise das partes em relação ao todo e vice-versa, ou seja, faz-se necessário o desenvolvimento de estratégias metodológicas capazes de indicar o modo como as partes se relacionam, a importância de cada uma das partes sobre o sistema e, também, os efeitos do sistema sobre as partes. Nesse sentido, um ponto de partida importante seria identificar os avanços acumulados no amplo conjunto de pesquisas realizadas sobre as iniciativas deliberativas desenvolvidas no âmbito microanalítico. Por outro lado, como mostramos adiante, as técnicas da análise de redes sociais oferecem as ferramentas analíticas que podem contribuir.

Mendonça (2013) identifica a ausência de conectores entre as diferentes partes do sistema. Nesse sentido, sugere aos democratas deliberativos prestar atenção nos

seguintes elementos, que potencialmente poderiam induzir a conexão entre as partes: "1) a burocracia; 2) a mídia; 3) a circulação de participantes e seus representantes; 4) o desenho e as normas que constituem as instituições participativas" (Mendonça, 2013, p. 1). Percebe-se, a partir dos elementos sugeridos, um aperfeiçoamento do modelo e um avanço no sentido de pensar a realidade de outros países, para além da realidade anglo-saxônica na qual se baseia a maior parte dos exemplos de sistemas mencionados por Mansbridge et al. (2012).

As pesquisas empíricas brasileiras desenvolvidas sob a perspectiva sistêmica tornam mais claras algumas limitações estruturais da teoria. Em primeiro lugar, Cunha e Almeida (2013), embora consigam mostrar e sustentar a presença de elementos sistêmicos nas normas que regem o funcionamento na área de assistência social, a pesquisa ainda é pensada de forma isolada em relação às demais áreas e arenas de políticas públicas, tal como os corpos legislativos, ou desacoplada das arenas de mesma natureza, mas de políticas temáticas diferentes. Faria, Silva e Lins (2012) apresentam um avanço ao pesquisar comparativamente duas áreas de políticas públicas (mulheres e assistência social), nos três níveis de governo. Consegue-se mostrar os fluxos e conexões estabelecidos entre os atores dos diferentes níveis. Ademais, mostram também o modo como os resultados do nível local podem se transferir aos demais (estadual e nacional) na realização das conferências de políticas públicas. No entanto, uma lacuna persistente refere-se à possível existência de conexões entre as instituições e os atores das duas áreas de política em questão e, também, destas com as demais.

A abordagem dos subsistemas deliberativos

O modelo teórico dos sistemas deliberativos disparou um adensamento da literatura sobre os processos da democracia deliberativa. Nesse contexto, nosso objetivo neste artigo é oferecer uma contribuição empírica que forneça elementos para o desenvolvimento desse modelo e, principalmente, contribua para diminuir o fosso entre a formulação teórica e as pesquisas empíricas. Nossa proposta consiste em introduzir na discussão uma abordagem em nível meso, o que facilita a investigação sobre os pressupostos teóricos elaborados na teoria dos sistemas deliberativos e possibilita o teste de algumas hipóteses formuladas a partir dela. Entre o micro (as arenas do sistema) e o macro (o conjunto de todas as arenas) que estruturam a teoria dos sistemas deliberativos, destacamos a existência de subgrupos de arenas deliberativas. Estes formam subsistemas que se permitem apreender mais facilmente. Conceitualmente, os subsistemas são subconjuntos de arenas dos sistemas deliberativos definidos por Mansbridge et al. (2012).

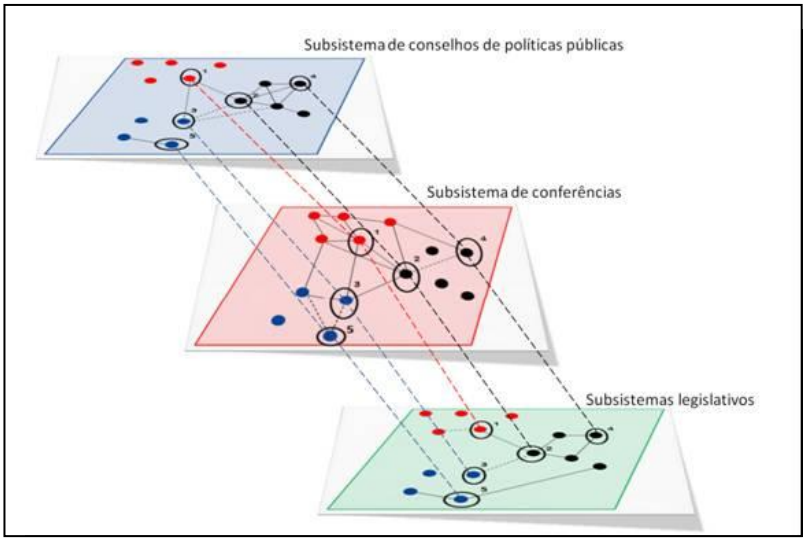
Subsistemas podem ser identificados por diferentes critérios. Inicialmente, sugerimos delimitá-los em função da *natureza* das arenas deliberativas, assim, podemos falar de subsistemas de fóruns participativos, tais como conselhos de política, audiências públicas, conferências etc.; ou falar de um subsistema de legislativos municipais ou

estaduais. Um segundo critério para identificarmos subsistemas são as *temáticas* que orientam a ação política em torno da qual se organiza o processo deliberativo, assim, podemos falar em subsistemas da educação, da juventude, da assistência social, dos direitos da criança e do adolescente. Ainda, destacamos um terceiro critério para delimitação dos subsistemas deliberativos e que pode contribuir para a operacionalização empírica da teoria discutida aqui. Ele está relacionado à *territorialidade*, isto é, subsistemas podem ser definidos por sua vinculação a um espaço geográfico: uma cidade, uma região etc. Esses critérios não são excludentes e podem ser combinados para melhor delimitar um subsistema. Neste artigo, elegemos o primeiro critério (natureza das arenas deliberativas) como elemento principal na definição das arenas deliberativas do subsistema aqui analisado. Todavia, aplicamos também o terceiro critério para definir as fronteiras do subsistema.

A Figura 1 ilustra nosso argumento sobre os subsistemas. Nela podemos notar que os subsistemas se sobrepõem dentro do sistema deliberativo. Essa figura sugere dois tipos de elos de conexões nos sistemas deliberativos. O primeiro, formado por laços horizontais, liga as arenas deliberativas em subsistemas, o segundo é composto por laços verticais e conecta subsistemas diferentes a partir de suas arenas. Isso significa que alguns conectores atravessam subsistemas e atuam como pontes, que contribuem para a integração do sistema como um todo. A Figura 1 é uma representação de como se daria a conexão entre arenas dos subsistemas de conselhos de políticas, de conferências e de legislativos no nível municipal e a conexão entre esses subsistemas. A conexão entre os subsistemas se dá pela participação concomitante de membros das arenas 1, 2, 3, 4 e 5[3].

[3] Neste artigo, analisamos como atores políticos conectam as arenas dos subsistemas de conselhos. Observamos que esses mesmos conectores podem interligar subsistemas diferentes. Por exemplo, esse papel pode ser cumprido pelos vereadores, que, além de participar de vários conselhos, estão presentes em outras arenas como as câmaras municipais. A análise que apresentamos neste artigo sugere que os representantes da sociedade civil, nos conselhos de políticas públicas, podem ser os principais conectores entre esse subsistema e outros, por exemplo, o subsistema de conferências.

Figura 1
Subsistemas deliberativos e seus elos de conexão



Fonte: Elaboração própria.

O objeto de análise neste artigo é composto pelos conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte. Portanto, aplicamos a abordagem do subsistema apenas para estudar os laços horizontais de um sistema deliberativo. Outras combinações seriam possíveis, contudo o impacto direto da escolha feita recai sobre a construção do dado a ser levantado. Isto é, a definição dos critérios para identificar subsistemas afeta o levantamento dos dados que permitirão abordar empiricamente os sistemas deliberativos (ou subsistemas dentro destes).

Assumimos que, tal como formulada, a teoria dos sistemas deliberativos seria impossível de ser testada no momento. O que demanda criatividade dos pesquisadores interessados no tema. Por essa razão, a abordagem dos subsistemas se coloca como uma estratégia frutífera. Ela inova em relação às pesquisas empíricas a que nos referimos acima. Além disso, propõe um aporte à teoria que contribui para seu aperfeiçoamento. Particularmente, essa abordagem mantém em primeiro plano o que julgamos ser o elemento central da teoria dos sistemas deliberativos: a interação entre as arenas do sistema.

Além de delimitar os subsistemas, é necessário tornar claro quais são os mecanismos que conectam suas partes. Em nossa abordagem, estes podem ser formais ou informais, variando de regras claramente formuladas às relações de amizade. Para os subsistemas baseados na *natureza* das arenas deliberativas, sugerimos alguns elementos: a *coafiliação dos atores* que atuam no subsistema, as *normas* que regulam as relações entre as instituições, as *relações de amizade* entre os membros das instituições, a realização de *reuniões* entre os membros das arenas, e outras formas de colaboração,

tais como promoção de eventos, emissão de pareceres, notas técnicas, posicionamentos conjuntos. Neste artigo foi possível abordar dois dos elementos conectores sugeridos: a integração do subsistema a partir da participação concomitante de conselheiros nos conselhos de políticas públicas analisados e, dentro das possibilidades oferecidas por nossos dados, o impacto das regras de constituição dos conselhos sobre a conectividade do subsistema de conselhos. Este é um artigo exploratório e visa apontar um caminho para operacionalizar a teoria dos sistemas deliberativos. Em trabalhos futuros, buscaremos investigar os efeitos de outros mecanismos sobre a integração do subsistema analisado.

Do ponto de vista metodológico, a abordagem dos subsistemas inova ao aplicar técnicas da análise de redes sociais para analisar os dados produzidos. Essa metodologia assume como pressuposto que as interações entre as partes devem ficar no primeiro plano da análise. Assim, destaca o impacto da estrutura que emerge de tais interações sobre os resultados alcançados pelas partes, tanto coletivamente quanto individualmente. Discorremos sobre a técnica empregada e a construção dos dados na seção de "Metodologia".

Problemas e hipóteses

A análise da literatura precedente sugere o desafio de realizar pesquisas empíricas capazes de explicitar a existência de um amplo sistema deliberativo nas democracias contemporâneas. Nesses termos, é possível sustentar a existência de um sistema participativo e deliberativo integrado no Brasil? Em caso afirmativo, quais seriam os componentes desses sistemas? As precondições normativas que induzem a formação de sistemas de gestão das políticas estão presentes apenas nas áreas da saúde (SUS) e assistência social (Suas) ou podem ser encontradas também em outras áreas? Quais seriam os principais conectores desses sistemas? Eles seriam formais ou informais? Embora não seja possível responder a todas essas questões no âmbito deste artigo, concentramos a atenção na última delas. Para tanto, buscamos testar a relevância de dois dentre os quatro conectores sugeridos por Mendonça (2013), quais sejam: 1) burocracia; 2) mídia; 3) relações entre os participantes e seus representantes; 4) normas e o desenho das instituições participativas. Concentramos a atenção no item 1[4]. A

[4] Um dos pareceristas deste artigo apontou a necessidade de analisar o impacto das regras de composição dos conselhos sobre a conectividade do subsistema analisado neste artigo. Sobre esse ponto, destacamos que os dados da pesquisa são limitados para aprofundar o tema, por isso decidimos informar nesta nota que encontramos alguns indícios relevantes que ajudam a melhorar o conhecimento acumulado sobre esse assunto. Essencialmente, notamos que as tais regras podem afetar a conectividade do subsistema quando há a reserva de assentos em um conselho para representação de outros conselhos. Em Belo Horizonte, no período analisado, esse foi o caso dos seguintes conselhos: (1) Conselho Municipal da Assistência Social, que tinha na sua composição representantes dos Conselhos Municipais do Idoso, dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Direitos das Pessoas com Deficiência Física; (2) Conselho Municipal de Educação, que tinha na sua composição representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; (3) Conselho Municipal de Saúde, que tinha na sua composição representantes dos Conselhos Municipais de

hipótese central do artigo é de que os conectores mais expressivos são aqueles de natureza informal, baseados na dinâmica de funcionamento e interação entre as instituições e os atores, em especial aqueles oriundos da burocracia[5].

Metodologia

A abordagem metodológica deste artigo é a análise de redes sociais (ARS). Com foco nas relações entre atores sociais (pessoas ou organizações), a metodologia leva o pesquisador a centrar-se nos mecanismos que integram partes isoladas. Nesse sentido, ela permite uma abordagem especial que inclui, ao mesmo tempo, o nível micro, meso e macro de análise. Assim, é possível entender tanto a importância dos atores individualmente quanto dos subgrupos e do conjunto total de atores que compõem um determinado sistema. Em nível micro, as redes sociais nas quais os atores estão imersos podem tanto constrangê-los quanto lhes oferecer grandes vantagens. Em nível macro, tais redes podem dificultar ou facilitar determinados processos (comunicação, difusão, inovação etc.) dentro de um sistema. Em nível meso, subgrupos de atores, por sua vez, podem desencadear processos de especialização dentro das redes.

Fica claro que as técnicas da ARS permitem analisar as cinco patologias identificadas pelos teóricos dos sistemas deliberativos. Especificamente, situações de *tight-coupling* podem ser verificadas por meio de análises do grau de coesão da rede, por meio da análise de densidade, proximidade e distância entre os atores. *Decoupling* é facilmente verificado por meio de análises de subgrupos, entre elas: análises de ilhas (*island*), de blocos (*blockmodeling*), de *cliques*, k-núcleos (*k-core).* A situação de dominação institucional, destacada na literatura, pode ser verificada por meio de análises de centralidade e poder. As outras duas patologias, dominação social e clivagens, podem

---

Controle Social do Bolsa Família, de Saneamento e do Idoso; (4) Conselho Municipal da Juventude, que tinha na sua composição representante do Conselho Municipal de Política sobre Drogas.
É de se esperar, por outro lado, que a conectividade do subsistema seja afetada, também, quando, na definição da composição dos conselhos, houver garantia de representação para instituições que são convidadas a enviar representantes para conselhos diferentes. Por exemplo, parece razoável que a Secretaria Municipal de Assistência Social seja indicada para ocupar uma cadeira em conselhos ligados às políticas sociais, tais como: Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso etc. Entretanto, se analisarmos a atuação dos conselheiros com conectores do subsistema no lugar das instituições, como fazemos neste artigo, perceberemos que o impacto do arranjo institucional sobre a conectividade do subsistema depende mais de processos internos nas instituições, ao se decidir quem enviar aos conselhos, do que de normas das arenas deliberativas. No subsistema dos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte, observamos que a maioria das organizações envia representantes diferentes para conselhos diferentes e os conselheiros que atuam em mais de duas arenas, em geral, representam mais de um órgão do poder público, ainda que haja sobreposição. Destacamos que esse é um ponto de nossa agenda de pesquisa a ser aprofundado como desdobramento de nossa pesquisa inicial.

[5] É necessário fazer uma ressalva nesse ponto, na medida em que os nossos dados dizem respeito aos conselheiros que representam o poder público nos conselhos, isto é, o termo burocracia compreende um conjunto de atores mais amplo. Nesse sentido, embora parte dos conselheiros governamentais possa ser oriunda da burocracia, eles podem ser também: 1) políticos eleitos ou não que estejam desempenhando a função de secretário de Estado; 2) funcionários nomeados para os cargos de confiança de livre designação pelos políticos eleitos; 3) até mesmo um consultor indicado pelo governo.

ser estudadas com apoio da ARS combinando dados sobre as relações entre as partes (variáveis estruturais) com características das partes componentes dos sistemas deliberativos associadas às dimensões econômicas, de consumo, ideológica, étnica, religiosa etc. (variáveis de composição).

A ARS ajuda a produzir uma interpretação *realista da política*, que busca compreender conjuntamente a dinâmica deliberativa, desde os corpos legislativos até as microiniciativas deliberativas. É realista porque pode incorporar no modelo variáveis características da luta cotidiana pelo poder; seja pela abordagem dos efeitos do jogo de *interesses* dos grupos, tal como compreendida pela competição pluralista; seja pela reprodução das *desigualdades* derivada do acesso diferenciado dos indivíduos aos recursos de poder, principalmente, o dinheiro e a capacidade de pressão; e, por fim, pela constatação de que o poder decisório dos formuladores de políticas e das *elites* (políticos e gestores) pode prevalecer sobre as deliberações oriundas das microarenas deliberativas.

Assim, podemos vencer o desafio metodológico de construir técnicas de pesquisa capazes de produzir achados empíricos que mostrem, ao mesmo tempo, a dinâmica de funcionamento das partes e seus impactos sobre o sistema deliberativo como um todo. Neste estudo, mobilizamos uma técnica específica da ARS, qual seja: análise de redes de afiliação (*affiliation network analysis*), conhecida também como análise de redes de dois modos (*two-mode network analysis*). Essa é uma ferramenta que permite estudar a relação entre dois grupos de dados de naturezas diferentes, chamados eventos e atores (Borgatti e Halgin, 2011; Nooy, Batagelj e Mrvar, 2011; Ribeiro e Andrade, 2013).

Esse tipo de abordagem permite identificar o modo como os elementos de um grupo conectam-se com os de outro grupo. Seu pressuposto fundamenta-se na ideia de que, por um lado, atores que frequentam os mesmos espaços são similares em seus gostos e atitudes. Por outro lado, os espaços que compartilham participantes tendem a ser iguais em estrutura e nas decisões que produzem, pois os atores transportam ideias, inovações e normas de uma instituição a outra. Aqui assumimos estes pressupostos e destacamos que os conselheiros, ao participar de mais de um conselho, facilitam a difusão de razões, ideias e interesses no subsistema e, assim, contribuem para o aumento da legitimidade das decisões ali produzidas.

Os dados foram coletados no dia 7 de outubro de 2014 diretamente do portal da Prefeitura de Belo Horizonte[6]. Levantamos o nome dos conselheiros titulares e suplentes em 22 dentre os 23 conselhos relacionados pela prefeitura. Apenas para o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor não encontramos informação disponível nem no portal da prefeitura de Belo Horizonte, nem através de ferramenta de busca na internet. Os dados de dois conselhos (Educação e Saúde) foram encontrados através do *Google*, uma vez que não havia informação sobre a composição destes no portal da

[6] Ver: <http://colegiados.pbh.gov.br/sgc/iFramePortalPbh.php?int_codigoColegiado=5&tc=>.

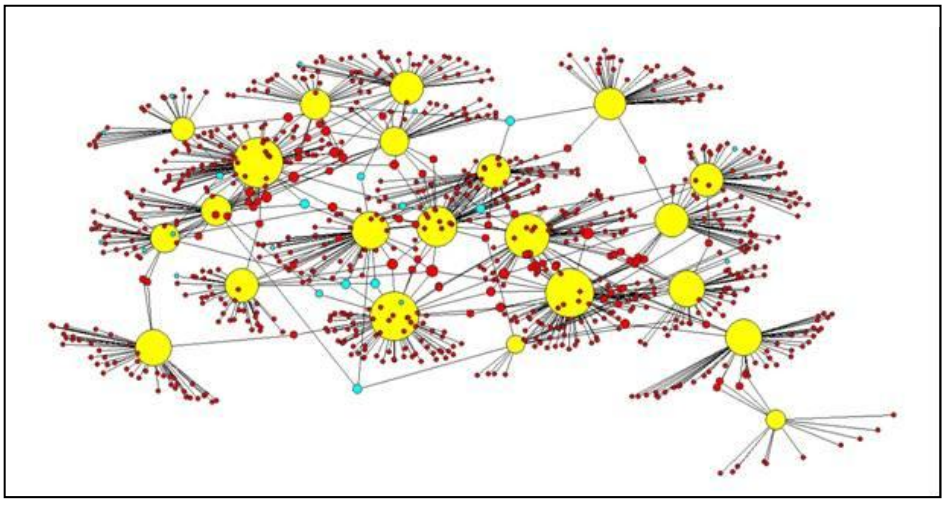
Prefeitura. Os dados foram tratados dando origem a uma matriz de incidência que apontou os conselhos de que cada conselheiro participava. Esses dados foram inseridos no *software Pajek* 4.01 *for social network analysis* e *Ucinet 6.461 for social network analysis.* Após esses procedimentos chegamos a uma rede de dois modos com 870 vértices, sendo 22 conselhos de política e 848 conselheiros.

Resultados

Com o objetivo de fornecer nossa contribuição ao debate, analisamos o conjunto de conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte (MG–Brasil). Nossa abordagem é exploratória e o argumento central destaca que os conselhos formam um subsistema deliberativo, parte do sistema deliberativo mais amplo que envolve movimentos sociais, ONGs, secretarias e ministérios, Câmaras Legislativas, Executivos etc. Os conselhos de políticas são, reconhecidamente, inovações que ampliaram a democracia ao criar espaços de participação na política formal para atores tradicionalmente excluídos, nos quais o diálogo entre poder público e organizações civis pudessem ocorrer de forma mais regular. Nossa análise destaca o papel desses atores (conselheiros) como conectores das partes (os conselhos) do subsistema deliberativo de conselhos. Enquanto os conselheiros se distinguem por serem originários da sociedade civil, do poder público ou do mercado, os conselhos se diferenciam pela natureza das políticas públicas às quais estão associados. Assim, temos as seguintes categorias de conselhos: 1) *políticas sociais* (educação, saúde, assistência social, segurança alimentar, alimentação escolar, auxílio do transporte escolar, cultura, drogas etc.); 2) *políticas urbanas* (mobilidade, habitação, saneamento, turismo, desenvolvimento econômico, patrimônio histórico, meio ambiente); e 3) *conselhos de direitos* (juventude, mulher, idoso, criança e adolescente, igualdade racial, deficiência, consumidor).

A primeira aproximação dos dados mostra que, tal como argumentado pela teoria, os espaços deliberativos nas democracias modernas encontram-se conectados. Ao observar apenas um aspecto da conexão entre esses espaços deliberativos (a coparticipação de alguns membros), verificamos, conforme mostra a Figura 2, que o subsistema de conselhos na cidade de Belo Horizonte encontra-se completamente conectado. Alguns conselheiros, ao participarem de mais de um conselho, constituem uma classe especial de atores por meio dos quais ideias, razões e informações podem fluir de um conselho a outro. Nesse sentido, o subsistema dos conselhos de políticas em Belo Horizonte tende a produzir um maior grau de legitimidade de suas decisões, ao mesmo tempo que permite maior influência mútua entre os atores que ali atuam.

Figura 2
Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Belo Horizonte - Minas Gerais, Brasil - conectividade e centralidade



Fonte: Elaboração própria com base em dados da prefeitura de Belo Horizonte.
Legenda: Amarelo = Conselhos; Azul = Conselheiros Representantes do Poder legislativo; Vermelho = Demais conselheiros.

O subsistema dos conselhos de políticas é formado por 22 conselhos e 848 conselheiros. Embora apresente uma densidade baixa (0,05%), o subsistema possui uma alta taxa de transitividade (0,769)[7]. Enquanto a primeira característica pode apontar o afastamento da patologia do *tight-coupling* e suas consequências sejam elas positivas (possibilidade de disparar mecanismos de correção) ou negativas (dificuldade de difusão de razões e informações), a segunda característica mostra que os conselhos que coafiliam conselheiros tendem a aumentar a sobreposição, enquanto conselheiros que coparticipam em um conselho apresentam uma tendência de expandir a relação de coparticipação que os associam. O fenômeno da transitividade observado pode resultar na formação de subgrupos que, por sua vez, criam um ambiente propício para a segunda patologia destacada pela literatura: *decoupling*. Consequentemente, para esse subsistema, reforça-se a hipótese da dificuldade de se desencadear um processo de difusão de razões e opiniões.

Além da conectividade e da transitividade do subsistema, a Figura 2 mostra que alguns conselheiros são mais ativos que outros (círculos azuis e vermelhos maiores). Estes são os atores que conectam os conselhos ao participar de várias arenas do

[7] A densidade indica o grau de conexões estabelecidas entre as partes da rede. A transitividade diz respeito à tendência de dois conselhos, que compartilham um conselheiro, compartilharem outros conselheiros ou, por outro lado, de dois conselheiros que são coparticipantes em um conselho se tornarem coparticipantes em outros conselhos.

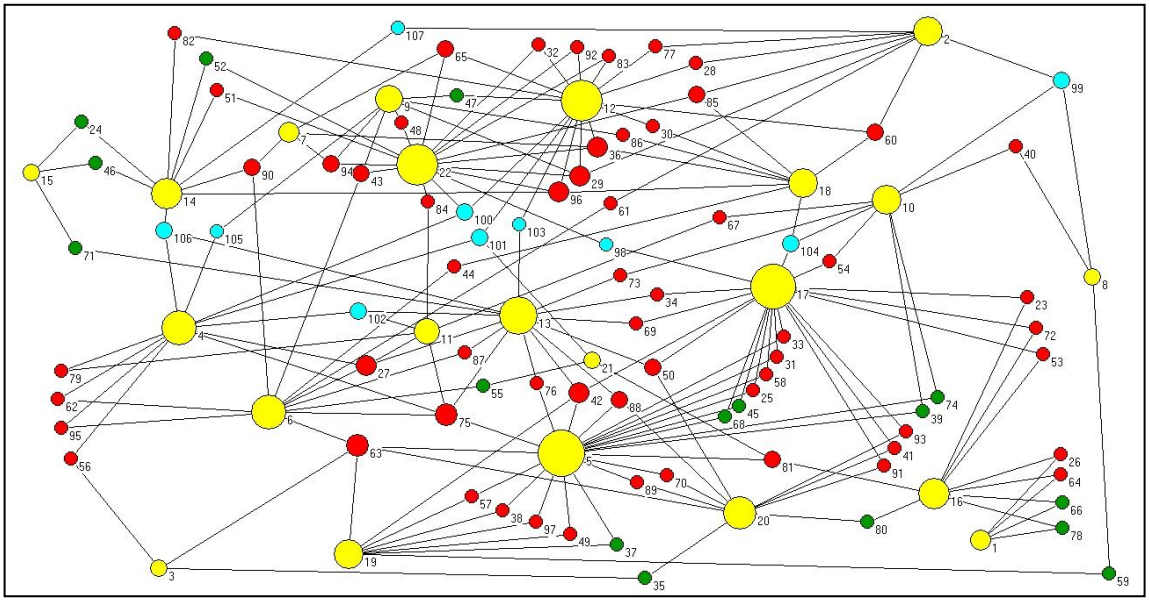
subsistema deliberativo. Nesse caso, os mais ativos são representantes do poder público que participam, em geral, de três, quatro ou cinco conselhos[8]. Por outro lado, os conselhos que se destacam como aqueles que mais compartilham membros com outros conselhos são: Conselho Municipal da Assistência Social (21 conselheiros), Conselho Municipal do Idoso (19), Conselho Municipal de Política Urbana (16), Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (16), Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial (14).

A Figura 3 mostra o subsistema dos conselhos de política de Belo Horizonte, excluídos os conselheiros que participam apenas de um conselho. Nessa figura, fica mais claro que a relação entre os conselhos acontece, principalmente, em função da participação de conselheiros representantes do poder público (círculos azuis e vermelhos[9]). Entretanto, foram identificados alguns representantes da sociedade civil conectando dois conselhos (círculos verdes). Esses atores da sociedade civil desempenham uma função especial no sistema ao conectar, por exemplo, o Conselho Municipal de Saúde (nº 15 no canto esquerdo da figura) ao restante do sistema. Também se destacam ao estabelecer uma relação direta entre o Conselho Municipal de Educação (nº 8), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (nº 19), bem como o Conselho Municipal da Cultura (nº 6) e o Conselho Municipal do Auxílio ao Transporte Escolar (nº 21) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (nº 5) e de Pessoas Portadoras de Deficiência Física (nº 10).

[8] Somando titulares e suplentes, identificamos 1.756 vagas ocupadas pelos conselheiros nos conselhos de Belo Horizonte. Como um mesmo ator pode estar em mais de um conselho, chegamos ao número de 848 pessoas.

[9] Os círculos azuis mostram a inserção dos vereadores designados para os conselhos, os vermelhos, as demais representações do poder público.

Figura 3
Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Belo Horizonte – Minas Gerais, Brasil – Conectores do subsistema, receptividade e atividade



Fonte: Elaboração própria com base em dados da prefeitura de Belo Horizonte.
Legenda: Amarelo = Conselhos; Azul = Conselheiros representantes do Legislativo; Vermelho = Conselheiros representantes do Poder público; Verde = Conselheiros representantes da sociedade civil.

Entretanto, a atuação dos atores da sociedade civil como conectores do subsistema dos conselhos em Belo Horizonte é tímida. Eles representam apenas 14,95% do grupo de atores (conselheiros e conselhos) que conectam o subsistema. Além disso, os representantes da sociedade civil atuam no máximo em dois conselhos. Uma possível explicação seria a pluralidade de organizações da sociedade civil, as quais direcionam sua atuação para áreas de políticas públicas. Por exemplo, os membros de uma ONG da saúde tendem a se interessar, prioritariamente, por outras partes do sistema deliberativo ligadas à saúde: o conselho de saúde, a conferência de saúde, o movimento de saúde, as audiências públicas relacionadas à questão da saúde etc. Isso indica que esses atores encontram-se conectados em outros subsistemas e seu papel de conectores pode ser mais bem analisado em um subsistema delimitado pela temática que guia a ação política. Desse modo, não haveria razões para atuarem em conselhos de políticas que não possuíssem afinidades com as ações que desenvolvem. Sabe-se, ainda, que os custos da participação podem incidir de forma mais expressiva sobre os atores da sociedade civil, que podem não contar com o apoio financeiro de suas organizações, o que os colocaria em situação de desigualdade em relação aos atores do Estado[10].

[10] Seria interessante analisar o perfil dos conselheiros da sociedade civil, entretanto os dados coletados no *site* da prefeitura não registram esse tipo de informação. Para alguns conselhos foi possível verificar que a

Por sua vez, os representantes do poder público representam 64,49% dos conectores do subsistema. A participação maior desse tipo de ator na função de conector do subsistema de conselhos pode ser explicada pela natureza diferente da relação entre esses atores e os conselhos. Os atores estatais podem ser nomeados à revelia da sua vontade, dependendo da pasta na qual trabalham (Secretaria da Fazenda, Secretaria do Planejamento). Diferente dos atores da sociedade civil, sua relação com o subsistema não responde exclusivamente à afinidade temática. Representantes do poder público podem ser indicados para vários conselhos, pois suas áreas de origem podem ser muito generalistas[11].

Os achados apontam que a exclusão dos conselheiros da sociedade civil do subsistema de conselhos causaria poucos prejuízos para sua integração. Os representantes do poder público são os principais conectores desse subsistema, sob o ponto de vista da coafiliação. Todavia, esse achado não significa que a sociedade civil possua um papel pouco relevante para o sistema deliberativo mais amplo ou mesmo para a legitimidade das decisões produzidas no subsistema dos conselhos. Ao contrário, sua função pode estar associada à sua capacidade de conectar subsistemas formais aos subsistemas informais. Logo, considerando o sistema deliberativo em nível agregado, esses atores podem ser considerados importantes conectores de subsistemas. Eles se destacam por circular nos diferentes espaços de deliberação, conselhos de políticas, fóruns, movimentos, audiências públicas, casas legislativas etc. Em função dos diversos acoplamentos e desacoplamentos em diferentes subsistemas, representam os laços verticais da Figura 1 e, por isso, se tornam atores portadores de informações valiosas, importantes para o funcionamento adequado do sistema deliberativo. Essa é uma hipótese que deve ser trabalhada em outro momento, a análise apresentada aqui não é suficiente para testá-la, mas aponta a marginalidade desses atores enquanto conectores dos subsistemas dos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte, sem questionar sua importância para o sistema deliberativo.

A análise dos conectores nesse subsistema sugere, ainda, que no caso analisado houve uma especialização dos representantes do poder público na função de conselheiro, haja vista o número considerável de atores que se repetem atuando em diferentes conselhos. Alguns autores (Tatagiba, 2002; Silva, 2013; Cunha, 2013) chamam a atenção para esse fenômeno, destacando que ele é próprio de municípios de pequeno porte. O caso analisado mostra, também, o fenômeno da especialização dos

representação dos conselheiros da sociedade civil está vinculada às entidades de natureza sindical, empresarial, profissional, estudantil, cultural, religiosa e de pesquisa. São representados nos conselhos de Belo Horizonte: movimentos sociais (negro, por moradia, luta pró-creche, de mulheres, de pessoas com deficiência etc.), universidades, associações ligadas às artes, ao meio ambiente, ao esporte, fundações, hospitais, federação da indústria, federação da agricultura, entre outras.

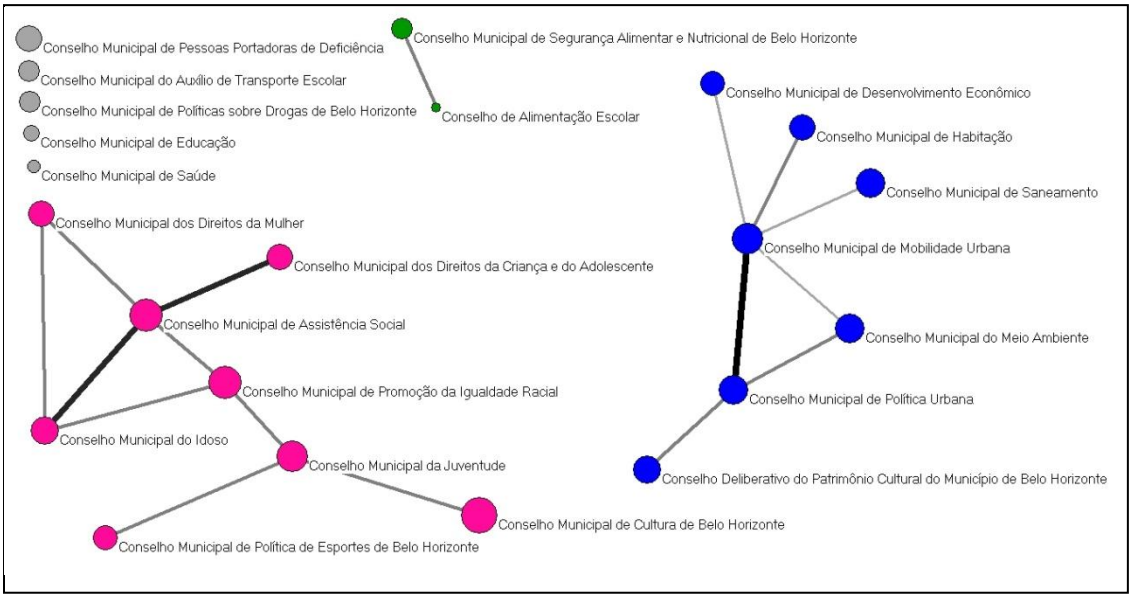
[11] Os conselhos correspondem aos 20,56% dos conectores restantes. Neste artigo não analisamos as relações entre os conselheiros a partir da coparticipação nos conselhos. Tecnicamente, isso significa que, no limite deste artigo, não analisamos a rede de um modo dos conselheiros. O tema, por si só, é discutido em outra fase da pesquisa, em análise dos possíveis problemas e perigos da participação concomitante em várias arenas deliberativas.

representantes do Estado em uma metrópole. Esse achado leva-nos a indagar se o processo de amadurecimento das instituições participativas do tipo conselhos de políticas tornou o fenômeno da especialização dos representantes do poder público um fenômeno generalizado para esse tipo de subsistema. Por um lado, tal especialização pode ter o efeito positivo de tornar mais qualificada a atuação desses conselheiros, pelo saber acumulado no exercício da função. Por outro lado, restringe a pluralidade e a representatividade dos conselheiros governamentais.

Os dados analisados revelam, todavia, que a especialização desses conselheiros encontra-se submetida à natureza das políticas públicas às quais os conselhos estão vinculados. A coparticipação dos conselheiros vinculados ao poder público coloca em relação conselhos que trabalham com políticas da mesma natureza. A Figura 4 mostra que os conselhos compartilham mais conselheiros quando os tipos de política aos quais estão vinculados encontram-se na mesma categoria. Tal situação ocorre naquelas políticas cujas decisões originárias dos conselhos inclinam-se a se afetar mutuamente, característica que tende a reforçar a legitimidade das decisões tomadas naquela arena.

Porém, essa dinâmica presente no subsistema pode contribuir para a emergência da patologia de *decoupling*, haja vista que a formação de subgrupos dentro dos subsistemas pode dificultar a difusão de razões, ideias e informações, limitando, assim, o debate entre as partes do subsistema.

Figura 4
Ilhas no subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Belo Horizonte – Minas Gerais, Brasil – Centralidade total



Fonte: Elaboração própria com base em dados da prefeitura de Belo Horizonte.
Legenda: Cinza = Conselhos desconectados; Verde = Ilha de conselhos ligados ao tema da alimentação; Azul = Ilha de políticas urbanas; Rosa = Ilha políticas de direitos e políticas sociais.

Para ilustrar e explorar esse achado, separamos a rede de um modo (*one-mode network*) de conselhos da rede de dois modos e realizamos uma análise de ilhas (*island analysis*). Isto é, isolamos o grupo de conselho da rede original e analisamos a forma como os conselheiros conectores estabelecem a relação entre os conselhos a partir do número de coafiliação entre eles. Essa abordagem identificou subgrupos de conselhos mais fortemente conectados entre si por compartilhar um número maior de conselheiros[12]. Os subgrupos identificados (chamados ilhas) mostram os conselhos que são, provavelmente, mais similares em seus procedimentos por compartilhar um maior número de conselheiros. Considerando que as razões trocadas nos diferentes conselhos podem circular, especialmente via conselheiros compartilhados dentro do subsistema,

[12] A abordagem da análise de ilhas exige que o pesquisador defina o tamanho mínimo e máximo das ilhas. Isso significa definir quantidade de atores a serem incluídos nos subgrupos considerando a intensidade dos laços entre eles. Definimos o mínimo de 2 e o máximo de 9. O número máximo só é completado quando todos os atores que se ligam ao grupo pelos laços de menor intensidade não ultrapassam 9 atores, caso isso ocorra o programa seleciona para o subgrupo o número mais próximo do máximo definido, mas ligados pela mesma intensidade à ilha. Metaforicamente, essa situação é similar a dizer que só podem participar de uma festa atores que são queridos na mesma intensidade pelo grupo, respeitando a capacidade máxima de lotação do espaço onde a festa ocorrerá. Caso a lotação da festa seja de 20 pessoas e os atores que ocupam a posição de 19 a 25 na lista que classifica a intensidade de amizade entre os possíveis convidados para a festa sejam ligados ao grupo dos 18 convidados que são mais amigos entre si, todos os 7 atores ficarão de fora da festa e os 2 convites restantes não serão distribuídos.

isso seria mais provável de ocorrer entre as ilhas de conselhos encontradas. Nosso argumento destaca que a legitimidade das decisões ali produzida tende a ser reforçada.

Há, no subsistema de conselhos, três ilhas definidas: uma pequena ilha com dois conselhos (cor verde), composta pelos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e os Conselhos de Alimentação Escolar, sendo clara a relação entre as duas políticas. Esses conselhos compartilham quatro conselheiros (dois do poder público e dois da sociedade civil). Nesse subgrupo, o grau de conexão[13] dos conselhos dentro do subsistema analisado mostra que o primeiro conselho encontra-se mais conectado ao subsistema, embora fracamente, pois o Conselho de Alimentação Escolar compartilha poucos membros com outras arenas do subsistema.

Uma segunda ilha chama atenção e encontra-se à direita na Figura 4 na cor azul. Essa é composta por conselhos associados, de um modo geral, às políticas urbanas. Ela reúne os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Econômico, Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana, Meio Ambiente, Política Urbana e Patrimônio Cultural. Uma característica marcante dessa ilha é a posição central ocupada pelo Conselho Municipal de Mobilidade Urbana, o que mais compartilha membros dentro desse subgrupo. Em função dessa posição, esse conselho é o que oferece as melhores condições para acessar informações sobre os debates em relação à questão de desenvolvimento e planejamento da cidade. Tal característica poderia revelar a possibilidade de ocorrência da patologia de dominação institucional dentro do subgrupo. Do ponto de vista dos conselheiros, tornar-se conselheiro nessa instituição pode trazer grandes vantagens ao indivíduo. Destaca-se, ainda, sua forte relação com o conselho municipal de política urbana. Entretanto, dada a configuração geral do subsistema analisado, nenhum conselho apresentou condições de dominar todo o subsistema deliberativo dos conselhos da cidade de Belo Horizonte.

A terceira ilha do subsistema é formada por um conjunto de conselhos ligados às políticas de direitos e às políticas sociais (cor rosa). Constatamos que essa parte do subsistema encontra-se fracamente dividida. Há, no subsistema deliberativo dos conselhos, a presença de um setor organizado em torno do Conselho de Juventude. Em parte, isso pode ser reflexo de uma concepção de política de juventude que envolve diretamente as políticas de esporte, cultura e promoção da igualdade racial. Por outro lado, os conselhos de políticas de direitos se organizam em torno do Conselho Municipal de Assistência social, no qual se observou uma forte relação entre esse conselho e os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e do Idoso. Essa relação com o Conselho de Assistência Social pode ser explicada, principalmente, em função das suas conexões com a área da criança e do adolescente e do idoso. Certamente, isso

[13] O tamanho dos círculos mostra o grau de conexão de um conselho com todos os outros. Assim, os círculos maiores representam conselhos que mais compartilham conselheiros dentro do subsistema. Entretanto, alguns conselhos nessa situação compartilham apenas um conselheiro com outros conselhos. Isto é, eles estão fracamente conectados com outros conselhos considerando que os pares identificados nas ilhas compartilham de 3 a 8 conselheiros. A intensidade desses laços é indicada na Figura 4 pela espessura e cor das linhas. As conexões fortes estão representadas por linhas mais grossas e mais escuras.

deriva das normativas das políticas e da presença dos equipamentos públicos relacionados à promoção dos serviços nessas áreas (asilos, centros de passagem, abrigos etc.).

Podemos verificar, ainda, a presença – no subsistema deliberativo analisado – de cinco conselhos municipais fracamente conectados via coafiliação dos conselheiros (cor cinza). Os conselhos municipais de pessoas portadoras de deficiência, auxílio de transporte escolar, políticas sobre drogas, educação e saúde estão menos integrados ao subsistema. Embora alguns compartilhem poucos conselheiros com muitos conselhos do subsistema, nenhum dos cinco conselhos se conectou aos subgrupos que existem no subsistema. Consequentemente, esses são os espaços deliberativos nos quais as decisões são construídas com menos probabilidade de se tomar em conta as razões presentes em outros conselhos. Assim, são conselhos que precisam encontrar outros mecanismos para reforçar a legitimidade de suas decisões.

Considerações finais

Propusemos no artigo uma proposta metodológica para captar os avanços teóricos sugeridos pela literatura sobre os sistemas deliberativos, que tem sido utilizada, no Brasil, para o estudo das instituições participativas. Para tanto, criou-se uma estratégia analítica de identificar subsistemas deliberativos no interior do sistema político brasileiro. Três critérios orientaram a identificação e a caracterização do subsistema: 1) natureza da instituição; 2) territorialidade; 3) área temática de política pública. Com o propósito de verificar as condições para a deliberação em *larga escala*, considerando-se tanto a pluralidade de atores quanto a vasta extensão territorial dos regimes democráticos contemporâneos, buscou-se se analisar o subsistema deliberativo dos conselhos da cidade de Belo Horizonte.

Apresentou-se uma caracterização do modelo sistêmico proposto por Mansbridge et al. (2012), com o intuito de analisar suas particularidades e potencialidades. Em seguida, procurou-se explicitar as dificuldades derivadas da aplicação do modelo para a realização de pesquisas empíricas. Realizou-se uma revisão da literatura nacional que tem partido do modelo sistêmico para produzir estudos sobre as instituições participativas. Foi possível observar avanços na proposição de modelos mais amplos de análise, capazes de incorporar diversas dimensões do funcionamento das instituições participativas analisadas. No entanto, os estudos ainda estão muito concentrados na análise de instituições de uma mesma área temática de política pública. Mesmo os estudos que introduziram mais de uma área temática na pesquisa, ainda não conseguiram mostrar as conexões existentes entre as diferentes áreas de políticas públicas. Também é preciso avançar para a construção de estudos capazes de captar as conexões entre as diferentes partes do sistema.

Diante desses desafios, procurou-se construir um modelo de análise exploratório capaz de incluir 22 áreas temáticas de políticas públicas, que contam com a participação

de mais de 800 conselheiros. Com base nessas informações, procurou-se verificar quais seriam os conselhos que compartilham a participação dos mesmos atores com outros conselhos. Por outro lado, procurou-se também investigar os atores com participação em vários conselhos, que pudessem, assim, fazer alguma conexão entre essas diferentes instituições. Em outras palavras, diante da dificuldade de realizar estudos empíricos capazes de indicar os conectores dos sistemas deliberativos, empreendeu-se uma investigação que pudesse identificar as possíveis conexões estabelecidas entre os 22 conselhos de políticas públicas de Belo Horizonte.

Os resultados encontrados permitem afirmar a existência de conselheiros que participam de vários conselhos. Nesse sentido, podem ser considerados elos de conexão entre as instituições, uma vez que as experiências vivenciadas em cada instituição podem ser compartilhadas com as demais nas quais esse ator se faz presente. Principalmente, quando as áreas temáticas são afins, é possível que a experiência vivenciada em um conselho possa ser compartilhada com os conselheiros de outras áreas, favorecendo o intercâmbio de informações e a comunicação entre as áreas. A especialização na função de conselheiro pode ser benéfica para os conselhos, que terão um conselheiro experiente atuando. No entanto, pode expressar também a limitação da expressão da pluralidade e da representatividade do próprio Estado nos conselhos, uma vez que um único representante exerce a função em vários espaços.

A análise de ilhas revelou a existência de subgrupos dentro do subsistema de conselhos de Belo Horizonte, fortemente conectados, e a presença de um conjunto de conselhos menos conectado ao sistema. Entretanto, resta investigar a conexão dos conselhos da cidade com outros espaços deliberativos. Ou seja, é preciso investigar como esse subsistema deliberativo se integra ao restante do sistema deliberativo da cidade. A análise apresentada aqui mostra que os representantes do poder público em Belo Horizonte são importantes conectores do subsistema de conselhos, o que não acontece com os atores da sociedade civil. Sobre estes coube levantar a hipótese de que eles podem ser os principais elos entre o subsistema de conselhos com outros subsistemas do sistema deliberativo geral.

Eduardo Moreira da Silva - Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. Residente pós-doutoral. E-mail: <eduardovirtual2014@gmail.com>.

Antonio Carlos Andrade Ribeiro – Professor do Departamento de Ciências Humanas. Universidade Federal de Alfenas. Doutorando em Sociologia. Departamento de Sociologia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail:<antonilos@gmail.com>.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, D. C. R. "Resenha do livro *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, vol. 11, p. 243-255, 2013.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

BOHMAN, J. *Public deliberation*: pluralism, complexity and democracy. New Basrkerville: MIT, 1996.

_____. Representation in the deliberative system. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems*. New York: Cambridge University Press, p. 72-94, 2012.

BORGATTI, S.; HALGIN, D. Analyzing affiliation networks. In: CARRINGTON, P. J.; SCOTT, J. (eds.). *The Sage Handbook of Social Network Analysis*. Sage Publications, cap. 28, 2011.

CHAMBERS, S. Deliberation and mass democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems*. New York: Cambridge University Press, p. 52-71, 2012.

CHRISTIANO, T. Deliberation among experts and citizens. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems.* New York: Cambridge University Press, p. 72-92, 2012.

CUNHA, E. S. "Análise da deliberação em conselhos de Minas Gerais". In: *III Workshop Internacional Pronex/Fapemig*, Lisboa, 6 e 7 de julho de 2013.

CUNHA, E. S.; ALMEIDA, D. R. "Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da assistência social no Brasil". In: *LASA's XXXI International Congress*, Washington-DC, 29 May – 1st June of 2013.

DRYZEK, J. S. Deliberative turns. In: DRYZEK, J. S. *Foundations and frontiers of deliberative governance.* New York: Oxford University Press, cap. 1, p. 3-17, 2010.

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências Nacionais*: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, p. 73-94, 2013.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. "Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?". *Revista Brasileira de Ciência Política* [online], Brasília, nº 7, p. 249-284, 2012.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: SCHATTAN, V.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação.* São Paulo: 34 Letras, 2004.

HABERMAS, J. "Três modelos normativos de democracia". *Lua Nova*, São Paulo, nº 36, p. 39-53, 1995.

_____. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, cap. VII e VIII, 2003.

MACKENZIE, M. K.; WARREN, M. E. Two trust-based uses of minipublics in democratic systems. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems*. New York: Cambridge University Press, p. 95-124, 2012.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal*: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, p. 97-116, 1978.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, Â. C. S. (org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MANSBRIDGE, J., et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems*. New York: Cambridge University Press, p. 1-26, 2012.

MENDONÇA, R. "The conditions and dilemmas of deliberative systems". In: *APSA 2013 Annual Meeting Paper*. 2013. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2303025>. Acesso em: 19 out. 2013.

NOOY, W.; BATAGELJ, V.; MRVAR, A. *Exploratory social network analysis with pajek.* New York: Cambridge University Press, cap. 5, 2011.

PAPADOPOULOS, Y. On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems.* New York: Cambridge University Press, 2012. p.125-150.

PARKINSON, J. *Deliberating in the real world:* problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

_____. Democratizing deliberative systems. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J.(orgs.). *Deliberative Systems*. New York: Cambridge University Press, p.151-172, 2012.

PARKINSON, J. MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems*. New York: Cambridge University Press, 2012.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-63, 1992.

PAVEZ, T. R.; TOLEDO, D. G. C.; GONÇALVES, R. R. Atores e redes no debate de segurança pública. In: MARQUES, E. C. (org.). *Redes sociais no Brasil:* sociabilidade, organizações civis e políticas públicas. Belo Horizonte: Fino Traço, p. 305-304, 2012.

PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativa no Brasil:* estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

RIBEIRO, A. C.; ANDRADE, M. T. S. "A rede Mercocidades: a participação dos atores locais na integração regional sul-americana". In: *XXIX Congreso Latinoamericano de Sociologia*, Santiago, Chile, 2013.

SILVA, E. M. "As ressignificações da representação e da legitimidade política: um estudo sobre representantes no CEDCA-MG". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

_____. "O desenho institucional dos conselhos municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes em municípios de pequeno e médio porte de Minas Gerais". In: *III Workshop Internacional Pronex/Fapemig*, Lisboa, 6-7 jul. 2013.

_____. "Sistemas deliberativos e análise de redes: similitudes e diferenças nas pesquisas sobre instituições participativas". In: *Anais do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política,* Brasília, 2014.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

YOUNG, I. M. Representation and social perspective. In: YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, Introdução, cap. 1-4, *e-book*, 2000.

Resumo

Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte

Este artigo realiza um diálogo crítico com a literatura sobre sistemas deliberativos. Propomos uma abordagem em nível meso, nomeada aqui de "subsistema deliberativo", a fim de orientar as pesquisas empíricas nesse campo. Utilizamos técnicas de análise de redes sociais (ARS) para aplicarmos essa abordagem ao subsistema de conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Partimos da hipótese de que os principais elos de conexão entre os conselhos seriam mecanismos informais que conectam os conselhos. Os resultados indicam que os conselheiros governamentais fazem parte de vários conselhos simultaneamente, portanto, atuam como elos de conexões no subsistema analisado. Apontamos a necessidade de realizar pesquisas futuras capazes de indicar a conexão dos conselhos com outros subsistemas.

Palavras-chave: sistemas deliberativos; conselhos de políticas; democracia deliberativa; análise de redes sociais

Abstract

Deliberative systems in meso perspective: the approach of subsystems applied to public policy councils in Belo Horizonte

This article presents a critical dialogue with the literature about deliberative systems. It features an innovative proposal to investigate deliberative arenas in their connections with other parts of the political system and society. It adopts a method present in the field of Social Network Analysis (SNA) to conduct an empirical investigation of public policy councils of the city of Belo Horizonte. Our working hypothesis was that the main links among the councils would be informal mechanisms that promotes institutional interaction. The results show that government councillors are part of various councils simultaneously, so they play the role of links between the practices and institutions in which they work. It suggests the necessity to carry out future studies that would be able to show the connection of councils to the other parts of the broader deliberative system.

Keywords: deliberative systems; policy councils; deliberative democracy; social network analysis

Resumen

Sistemas de deliberación en perspectiva meso: el enfoque de los subsistemas aplicados a los consejos de políticas públicas en Belo Horizonte

En el artículo se presenta un diálogo crítico con la literatura que trata acerca de sistemas deliberativos. Se propone una aproximación al nivel meso, denominada aquí 'subsistema deliberativo', con el fin de orientar las investigaciones empíricas en este campo. Son usadas técnicas del Análisis de Redes Sociales (ARS) sobre el subsistema de consejos de políticas públicas de la ciudad de Belo Horizonte (estado de Minas Gerais, en Brasil). Se parte de la hipótesis de que los principales lazos que conectan los consejos entre sí estarían conformados por mecanismos informales. Los resultados indican que los consejeros gubernamentales forman parte da varios consejos de manera simultánea y que, por lo tanto, actúan como lazos vinculantes en el subsistema analizado. Se señala la necesidad de efectuar investigaciones futuras capaces de establecer una conexión de los consejos con otros subsistemas.

Palabras clave: sistemas deliberativos; consejos de políticas; democracia deliberativa; analisis de redes sociales

Résumé

Systèmes délibératifs en perspective méso: l'approche des sous-systèmes appliquée aux conseils de politique publique à Belo Horizonte

Cet article propose un dialogue critique avec la littérature concernant les systèmes délibératifs. Il propose une approche au niveau méso, ici nommée "sous-système délibératif", afin de guider les recherches empiriques dans ce domaine. Cette approche est faite à partir de l'application des techniques d'analyse des réseaux sociaux (ARS) au sous-système de conseils de politiques publiques de la ville de Belo Horizonte, Minas Gerais, au Brésil. On est parti de l'hypothèse selon laquelle les principaux liens de connexions entre les conseils seraient des mécanismes informels les connectant entre eux. Les résultats obtenus indiquent que les administrateurs gouvernementaux font partie de plusieurs conseils d'administration en même temps, de sorte qu'ils agissent comme des maillons de connexions dans le sous-système analysé. Finalement, cet article souligne la nécessité de poursuivre des recherches qui pourraient établir une connexion entre les conseils et d'autres sous-systèmes.

Mots clés: systèmes délibératifs; des conseils stratégiques; la democratie deliberative; analyse des réseaux sociaux

Artigo submetido à publicação maio de 2015.
Versão final aprovada janeiro de 2016.

Framing effects on foreign policy: experimental evidence from emerging countries and the Argentine-Brazilian rivalry[1]

Fernando Mouron
Francisco Urdinez
Janina Onuki

Introduction

Public opinion has a specific influence on the formulation of public policy (Howlett, 2000) in democratic regimes where rulers rely on newer forms of public consultation, are accountable to voters, and need legitimacy (Echegaray, 2001). Thus, although foreign policy cannot be considered a "traditional" public policy (Lentner, 2006), the perception that public opinion has regarding this subject has become a matter of concern for academics and policymakers (Faria, 2008).

Historically, it was thought that due to the average citizen's lack of interest in international affairs (Lippmann, 1932; Mueller, 2002), public opinion had little influence over foreign policy formulation (Jacobs and Page, 2005). Nevertheless, over time certain issues of a greater sensitivity, such as the number of deaths in military operations (Aldrich et al., 2006, p. 478), have captured the public's attention and repeatedly risen to importance on the electoral agenda (Holsti, 1992). As a consequence, this has increased the influence of public opinion on foreign policy formulation in developed countries (Foyle, 2004).

With regard to emerging countries, processes such as economic liberalization have meant that civil society is increasingly taken into account in discussions about foreign policy. A clear example is the Brazilian case, in which just after the end of the military dictatorship and the subsequent democratization of the public sphere, foreign policy formulation has become increasingly complex, now including civil society actors such as trade unions, NGOs, business associations, and academics (Milani and Pinheiro, 2013). In this regard, it has been noted that the average Brazilian voter has begun to associate his/her economic welfare with the results achieved by the government in

[1] This article was previously presented at the ISA-Flacso Joint General Conference (2014), the IX Summit of the Brazilian Political Science Association (2014), and the 2014 Gesis Summer School in Survey Methodology. The authors would like to thank Lorena Barberia, Aldana Romano, and Fiorella Wernicke for their comments, suggestions, and research assistance.

foreign affairs (Lopes and Faria, 2014), which has led to the creation of an agenda in public opinion regarding foreign policy (Lopes, 2011).

Our article aims at contributing to the public opinion literature surrounding perceptions of foreign policy issues in emerging countries. More particularly, this study investigates whether these perceptions are sensitive to framing effects. The main objective of our work is to understand the sensitivity of Argentines to framing about Brazil's growing power. To this end, we applied an experimental survey in Argentina to a convenience sample composed of 1,530 students belonging to the Universidad de Buenos Aires (59% of the sample) and the Universidad Nacional de Avellaneda (41%). We subsequently looked at whether new information about Brazil's economic growth and military spending changed respondents' opinions on the best strategy Argentina might adopt in relation to Brazil: align itself with its neighbor or seek new regional partners to counterbalance Brazil's power.

The objective of this work is also based on the literature analyzing (a) the historic rivalry between the two countries (Selcher, 1985; Russell and Tokatlian, 2011; Merke, 2015), (b) the leadership role that Brazil has assumed recently (Malamud, 2011; Schenoni, 2012; Mouron and Onuki, 2015), and (c) the possible reactions of middle powers to the regional hegemon's growth (Kaufman, 1992; Schroeder, 1994; Waltz, 2000).

Our findings show that when respondents receive information about Brazil with no point of comparison with Argentina (see Appendix I), the impact on their opinions is null. However, when Brazil's level of growth and military spending are contrasted with Argentina's (see Appendix II), the interviewees prove to be sensitive to framing effects, with an inclination toward thinking that Argentina should seek new partners to counterbalance Brazilian power. In turn, this effect is even greater among people who reported that they did not stay regularly informed about international affairs and among those who believed that Argentina has a greater role in the international arena. This finding shows that survey experiments can generate effects that are only observable among particular subgroups of our samples (Barabas and Jerit, 2010, p. 226).

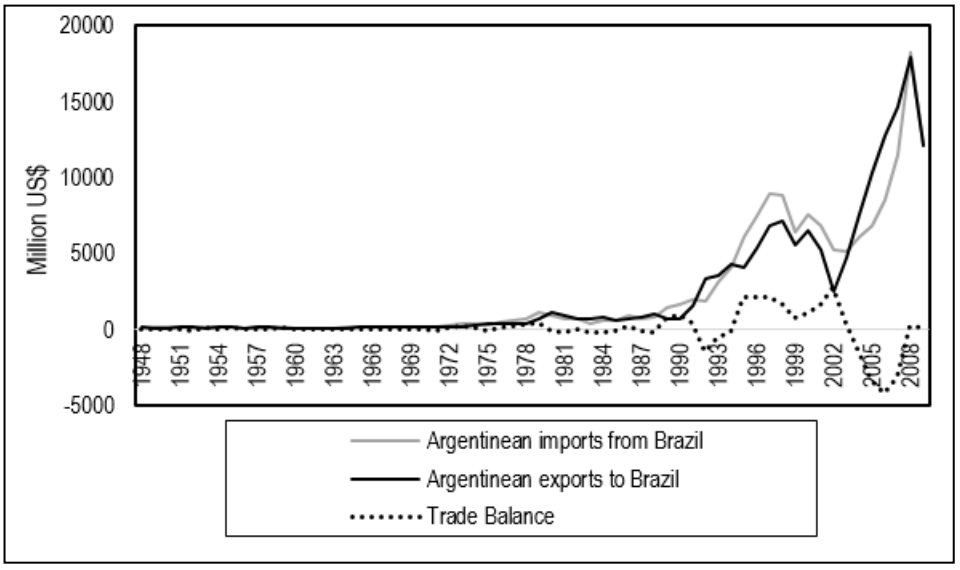
Our article is structured as follows. First, we contextualize our research problem, presenting a historical evolution of the relationship between Argentina and Brazil and pouring through the public opinion research aimed at capturing Argentines perceptions of their neighbor. Then we delve into the theoretical framework, addressing the debate about framing effects and drawing on a few survey experiments on foreign policy issues conducted in the United States. Next, we explain our methodology and present our survey results without considering the different framings. We then go on to discuss the results of our experimental research and, finally, our conclusions, providing suggestions for a future research agenda.

From rivalry to regional hegemony

Brazil is the most important country in Argentina's contemporary foreign policy (Russell and Tokatlian, 2011). However, throughout their history, the two countries—the largest in South America—have gone through phases of rivalries and alliances, only stabilizing their relationship in 1985 with the rapprochement between presidents Alfonsin and Sarney in Foz do Iguaçu. Since then, Brazil has been seen as Argentina's closest ally and vice-versa (Selcher, 1985; Hirst, 1987; Bandeira, 1987).

In economic terms, bilateral trade grew exponentially between the two with the creation of Mercosur in 1991. As Figure 1 shows, Argentina enjoyed a trade boom during the 90s, with the trend reversing after the deep crisis of 2001, when Brazil started to set the pace for the countries' commercial relationship. Today, even though 20% of Argentine exports go to the Brazilian market, Argentina absorbs only 8% of its neighbor's exports, which enjoy both a higher aggregate value and a higher level of industrialization (Bernal-Meza, 2008).

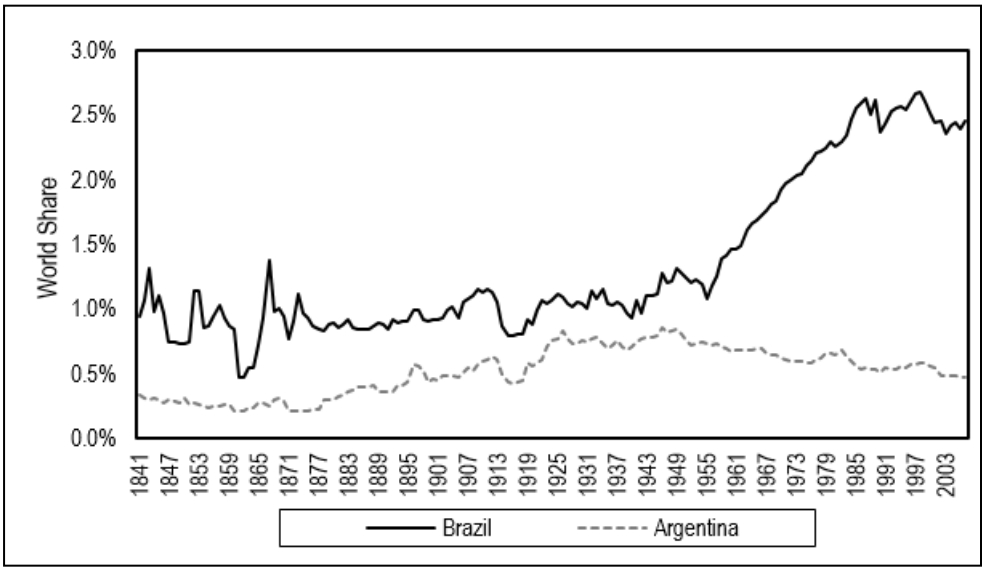
Figure 1
Evolution of bilateral trade



Source: Elaborated by the authors with data from UN Comtrade.

On the other hand, analyzing the historical evolution of both countries using the National Material Capabilities Index[2], we can see that the power gap between the two has grown steadily since 1956 when the Kubitschek administration came into power (1956-1961) (Sikkink and Wolfson, 1993) (see Figure 2).

Figure 2
Share of global power (%)



Source: Elaborated by the authors using data from Correlates of War.

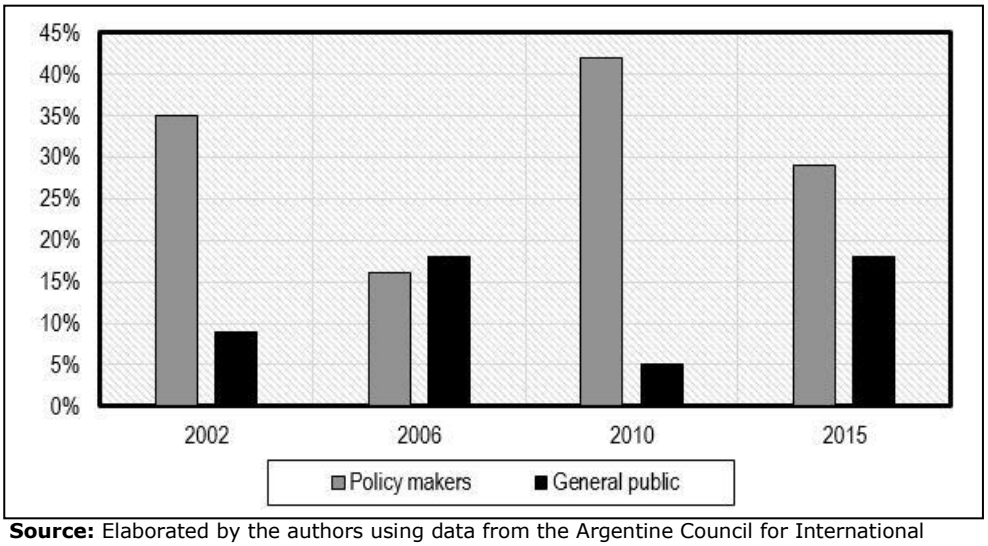
Taking as a reference the theoretical framework of the Realist school, when it comes to foreign policy, regional middle powers like Argentina have two choices regarding regional hegemonic power: stand with it or counterbalance its power. While the first strategy consists in following the regional hegemon's policies, counterbalancing can be approached in two ways: (a) *externally*, by combining material capabilities with countries in the same situation; or (b) *internally*, by mobilizing its own resources to more effectively resist the hegemonic country.

Historically, Argentina tried to counterbalance Brazilian power following strategy (b). Nevertheless, by the mid 1980s, when Brazil achieved a clear military superiority, Argentina once again was forced to choose between two foreign policy strategies regarding its neighbor: align itself with Brazil to achieve greater relevance in the international arena, or align itself with other regional countries in order to counterbalance Brazilian power.

[2] Index composed of six variables: (a) Population, (b) Urban population, (c) Iron and Steel production, (d) Energy consumption, (e) Number of soldiers, (f) Military budget (Singer, Bremer and Stuckey, 1972).

Among the research that has systematically tried to capture the perceptions of the Argentine public regarding foreign policy, the efforts made by the Argentine Council for International Relations through the project "La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa" should be noted[3]. In the 2002[4], 2006[5], 2010[6], and 2015[7] editions, one of the questions included asked with which country Argentina should establish closest relations. If we focus only on "Brazil" as an answer (see Figure 3), we can see that public opinion has remained generally stable over time, reaching a peak in positive responses of 18% in 2006 and 2015, but remaining behind options such as "Europe" in 2002 and 2006 (24% and 27%, respectively) and the "United States" in 2010 and 2015 (47% and 21%, respectively). Meanwhile, policy-makers put Brazil as the second most chosen option in the 2002 and 2006 editions, both times behind the United States. However, this configuration changed in the 2010 edition, with Brazil taking first place with 42% of the valid responses and China securing second place with 18%. Brazil's relevance decreased to 29% in 2015, but it has still remained the most chosen response.

Figure 3
Perception about Brazilian relevance (%)



Source: Elaborated by the authors using data from the Argentine Council for International Relations (2015).

[3] Along with Latinobarometer research (<http://www.latinobarometro.org/>) and the work focused on elites carried out by the Nupri-USP (Albuquerque, 2000, 2001), this is the only initiative that consistently conducts traditional surveys in order to capture Argentine perceptions regarding international affairs.
[4] 2,408 people and 192 opinion leaders interviewed between November 15th and December 15th, 2001.
[5] 1,616 people and 175 opinion leaders interviewed between October 8th and October 23rd, 2006.
[6] 1.606 people and 170 opinion leaders interviewed between November 17th and November 28th, 2010.
[7] 1.600 people and 100 opinion leaders interviewed between July and August of 2015.

At this point, it is worth asking ourselves how sensitive Argentines' perceptions on foreign policy are to framing effects. Drawing on the literature on framing effects, in the next section we present our own theoretical framework together with some experiments applied in the United States that focus their attention on specific foreign policy issues.

Theoretical framework: framing effects and foreign policy

Research on framing effects can be found throughout the Social Sciences, as well as in various subfields of the Political Science field (Druckman, 2001, p. 226). In fact, the high interest in the topic has often been accompanied by a lack of clarity in the definition of what exactly framing effects *are* and how they influence public opinion (Nelson, Oxley and Clawson, 1997). To account for this conceptual vagueness, this article defines framing effects as "small changes in the presentation of an event or topic, but which have large effects on the perception that the public has regarding these issues" (Chong and Druckman, 2007, p. 104).

Since its inception, the specialized literature has shown that the way in which a question is worded has the ability to influence respondents' answers (Rugg and Cantril, 1942, 1944; Payne, 1951; Schuman and Presser, 1977, 1981). However, with the passing of time and advances in the area, framing effects have come to be classified into two main groups: (a) those stimuli that, while presenting the same data (but in a different way), alter interviewees' preferences; (b) those stimuli that focus their attention on certain topics and cause interviewees to focus on particular issues at a moment at which they are forming opinions[8] (Druckman, 2001, p. 228-230). Our work is in line with the first type of research, which tries to analyze how the same piece of information, when presented differently, can affect an interviewee's opinions.

Among the classic works that use this approach, the foundational article by Tversky and Kahneman (1981) is certainly among the most noteworthy. Through an experiment involving 307 students from the University of British Columbia, the authors show that when deaths resulting from a given health program were presented relative to the number of patients, respondents were more likely to support the initiative than when they were stimulated simply by the information in absolute terms. In contrast, when the given information focused on the lives that could be saved, the framing effect reversed, and the students showed themselves to be more supportive in relation to the program than when they were stimulated by the information in absolute terms. Drawing on this

[8] A classic example of this type of research—one that also takes into account the question order effect—is the work carried out by Hyman and Sheatsley (1950). Through an experiment applied in 1948, the authors show that when first exposed to the possibility that the USSR allowed American journalists to enter the Soviet Union, the interviewees showed themselves to be more receptive to the belief that the United States should do the same with their communist counterparts. On the other hand, those who first were requested to express their opinion about the possibility of Soviet journalists working in the US presented lower acceptance rates when compared to the other group.

research, a great number of studies since have tried to analyze how framing effects can affect public opinion perceptions on foreign policy issues[9].

Undoubtedly the topic that has been discussed most among foreign policy issues, mainly in the American literature, has been war and the impact of casualties on public opinion perceptions (Gartner, 2008). Boettcher and Cobb found that when combat casualties are presented relative to enemy casualties, the negative effect of the latter information is activated and support for the war increases (Boettcher and Cobb, 2006, p. 849). However, other recent research into framing effects related to this topic has presented different results. Americans are concerned not only with the proportion of casualties, but also with their distribution across society (Kriner and Shen, 2013). In turn, these casualties are tolerated more if a future victory is perceived as likely (Gelpi, Feaver and Reifler, 2009). Thus, we can affirm that framing effects are not homogeneous and may be influenced by individual, as well as situational, factors (Boettcher and Cobb, 2009, p. 692).

On the other hand, other authors have focused their attention on issues such as international trade and the propensity of citizens to support economic integration processes. Hiscox (2006) observed for the American case that those people stimulated by framing that included potential loss of jobs were less likely to support trade with other countries than those who did not receive the job loss framing. The author found that less educated people are more sensitive to framing effects, demonstrating again that these effects are not homogeneous and that it is always important to take into consideration heterogeneous effects across different subgroups of the population (Hiscox, 2006). In a related work, after replicating Hiscox's experimental survey in Argentina, Ardanaz, Murillo and Pinto (2013) found that individuals' material conditions factor into explaining both their perceptions on trade policy and, therefore, their sensitivity to framing effects.

Given what we have analyzed so far, we can conclude that: (a) the question regarding the degree of sensitivity of public opinion in relation to framing effects on foreign policy issues is still a matter of discussion; (b) there are studies that have addressed specific foreign policy issues, but few have investigated matters of bilateral relations; (c) almost all of the existing literature has focused its attention on public opinion in developed countries, mainly especially the United States.

The present work furthers this research agenda by providing evidence from an emerging country, Argentina, on how public opinion there reacts to information regarding the growth and military spending of the country's main ally, Brazil. Ultimately our goal is to see if these stimuli affect respondents' perceptions. If so, this would reveal public opinion's sensitivity to framing effects related to foreign policy.

[9] For a summary of all of the articles published until 2003 addressing the issue of framing effects on US foreign policy, see Mintz and Redd (2003).

Methodological design

The use of experimental methods has recently expanded into the fields of Political Science and International Relations (Hyde, 2010, p. 73). In this regard, although there is a significant history of experimental work in this area (Morton and Williams, 2010, p. 9), the discipline, as a whole, has seen the resurgence of this methodology in recent years, becoming a widely accepted approach (Druckman et al., 2006, p. 634). Nevertheless, as pointed out by Turgeon and Rennó, this type of methodology is still underused in Brazil and Latin America (Turgeon and Rennó, 2010, p. 147).

In summary, the great advantage of experimental research is that it allows us to manipulate our independent variable, while controlling for the remaining factors that could influence our dependent variable (Neuman and Robson, 2004, p. 205; Babbie, 2013, p. 238). Thus, in contrast with observational research such as cross-sectional and panel surveys (Gaines, Kuklinski and Quirck, 2007, p. 1-2), experimental studies allow us to isolate the effect of the variable we want to analyze and, therefore, are more suitable for answering some specific research questions, particularly those involving causal mechanisms (Morton and Williams, 2010, p. 12).

Our experimental data comes from a survey applied at the Universidad de Buenos Aires (UBA) and the Universidad Nacional de Avellaneda (UNdAv) between April 7th and May 30th, 2014[10] to a convenience sample composed of 1,530 students in the Human Sciences[11]. We chose this type of sample because, despite having some limitations, it has been shown to behave in the same way as general population samples (Druckman and Kam, 2009). Moreover, given the ease of recruiting students, using this type of sample offered an efficient way to test our initial hypotheses before generalizing our theory to the general population (Dasgupta and Hunsinger, 2008, p. 94).

With 308,000 students[12], UBA is the oldest and most prestigious university in Argentina[13]. Before entering the university, students must pass a common course that lasts at least one year and has a 40% dropout rate. In turn, professors and the system as a whole are very demanding compared to other universities, especially for those students who have financial limitations and who must work. Thus, only 23% of UBA students graduate.

On the other hand, located in Avellaneda, on the outskirts of the city of Buenos Aires, UNdAv was founded in 2011 and saw its first graduates in 2015. With 9,311

[10] A pre-test was applied in early December of 2013 to ensure that the questions were clear enough for all participants. 100 students answered the questionnaire, and the question that tried to capture political affinity in relation to the government had to be modified, since in its original format it generated a rejection superior to 10%.
[11] Of those 1,530 respondents, 13 were excluded from the final sample because they chose not to submit the questionnaire.
[12] Census applied in 2011 <http://www.uba.ar/institucional/censos/Estudiantes2011/estudiantes%202011.pdf>.
[13] If we were to only consider the indicators "academic reputation" and "reputation among employers" from the QS ranking, UBA would be the best-positioned university in Latin America.

students—most of them first-generation college attendees[14]—this university seeks to fulfill a social commitment, serving as a tool for the reintegration of young people who were excluded from the university system, preparing them to enter the labor market. In this sense, the courses offered are quite diverse, responding to a social environment different from that of traditional universities such as the UBA (see Table 1).

With the aim of obtaining a more accurate representation of Argentine society, we conceived of our sample including students from both universities, rather than simply students from either an elite institution (UBA) or a public university with a specific profile such as UNdAv.

Table 1
Comparison between universities

	Observations	Visited Brazil (%)	Family members	Monthly family income (AR$)	Average age	Born in Buenos Aires (%)
UBA	893	55	4,15	18000	23,8	82
UNDAV	623	28	4,23	12500	25,5	91

Source: Elaborated by the authors.

To conduct the survey, we came into contact with professors in the Human Sciences at both universities with the help of the academic staff. With their approval, we scheduled times at which we could interrupt their lessons and carry out the survey. We avoided giving participants prior knowledge about the research in order to prevent them from actively seeking information about international affairs before taking the survey. Students were simply invited to participate in a public opinion poll. To incentivize participation, students were offered two vouchers (worth AR $1,000) for books. As suggested by McDermott (2014), in order to maintain anonymity, participants' personal information was collected on a separate sheet of paper and kept apart from the answers.

After answering five questions about foreign policy, Argentina, and its relevance in the international arena, participants were randomly assigned to one of the two experimental treatments or to the control group[15]. Both treatments provided real information about Brazilian GDP growth over the last ten years, the sum of money spent by Brasilia on military expenditures, and the number of troops the country has. The only difference was that one of the texts presented the information in an absolute way (see Appendix I), while the other did so relative to Argentina (see Appendix II). As suggested by Boettcher and Cobb (2009, p. 684), a third of our sample did not receive any stimulus, thus serving as the control group necessary to estimate the exact impact of

[14] They are the first in their families to attend college.
[15] Questionnaires were applied by three research assistants supervised by one of the authors. We would like to emphasize that their roles were simply to make sure each person received the treatment to which he or she was assigned, thus avoiding any problem of contagion.

each type of framing. The following procedure was used to assign participants to the three different groups: the absolute treatment was coded as 1, the relative as 2, and the control group as 0. Then we randomized the distribution of these 3 numbers among 900 (UBA) and 650 (UNdAv) cases and mixed the questionnaires according to this random distribution.

Immediately after these stimuli, respondents were questioned about which strategy would be more suitable for Argentina: (a) align with Brazil or (b) seek new regional partners to counterbalance Brazilian power. Also, to more broadly capture Argentinian public opinion perceptions regarding international issues, participants had to tell us which they felt were the three most relevant countries in the international arena, the three countries they believed would be the most important in the next ten years. We also asked respondents to tell us if they believed Brazil was a leader in South America and if they think Argentina should imitate its behavior.

Moreover, we included a number of questions in order to control for political variables: (a) political ideology[16]; (b) government approval[17]; (c) Argentinian relevance in the international arena as proxy of nationalism[18]; (d) the frequency with which respondents inform themselves about foreign affairs[19]. Finally, classic socioeconomic questions such as those inquiring about age, sex, gender, and income were also presented. To compare the subsamples, we used simple tests of hypotheses. To incorporate the controls, we used Probit logistic regressions.

General results: align with a future global power and a regional leader

Next, we will present the results of the survey without considering the treatment effects. First, as we can see in Table 2, more than 77% of those interviewed believe that Argentina should align with Brazil and not seek regional partners in order to counterbalance its power.

Table 2
Should Argentina align with or counterbalance Brazil?

Strategy	Frequency	Percentage
Align	1141	77,7
Counterbalance	329	22,3

Source: Elaborated by the authors.

[16] Respondents placed themselves on a scale of 1 to 10, where 1 was extreme left and 10 extreme right.
[17] Respondents placed themselves on a scale of 1 to 10, where 1 meant that they totally disagreed with the government's policies and 10 meant that they totally agreed.
[18] Respondents placed Argentina on a scale of 1 to 10 in terms of its relevance in the international arena, with 1 being of little relevance and 10 being very relevant.
[19] Respondents had to answer how often they informed themselves about international affairs, having the options: daily, 2 to 3 times a week, once a week or not usually.

Second, we can see that Argentinians consider there to be only two major global powers today. When consulted on which are the three most relevant countries in the international arena[20] (see Table 3), the United States and China stand out well above the others, with 92% and 73% of the responses respectively. It is noteworthy that Russia was the third most selected country with 33%; we believe this result can be explained by the proximity of the implementation of the survey to events happening in Ukraine and to the annexation of Crimea to the Russian Federation[21]. Finally, only 24% of respondents mentioned Brazil as a current global power, taking fifth place, behind Japan.

Table 3
Current powers (%)

Country	Percentage
USA	92.3
China	73.4
Russia	33.4
Japan	32.7
Brazil	**24.7**
UK	21.6
Other	6.4
Argentina	6.4
France	4.6
India	4.4

Source: Elaborated by the authors.

When asked which would be the three most powerful countries in the next ten years[22], the answers appear to be more evenly distributed (see Table 4). China retains almost the same percentage (68%) but now is the most chosen country, slightly above the United States, which falls to 61%. For its part, Brazil attains 51% of the preferences, more than double the rate of responses pertaining to the present, making Brazil the third most selected country on the list. This reflects Argentinians' optimism about the future of its neighbor.

[20] This was applied as a closed question with ten options presented in alphabetical order. Participants had to choose three of them.
[21] Crimea was annexed by the Russian Federation on March 18, 2014, two weeks before the survey was applied.
[22] It was applied as a closed question, with ten options presented in alphabetical order. Participants had to choose three of them.

Table 4
Future powers (%)

Country	Percentage
China	68.3
USA	60.9
Brazil	**51.3**
Japan	31.2
Russia	26.8
India	19.7
Argentina	16.2
UK	11.4
Other	11.0
France	3.2

Source: Elaborated by the authors.

Moving forward with questions that tried to capture Argentine perceptions on international affairs, we note again that there is a strong consensus about Brazil being the most important South American country. Generally, almost 65% of respondents believed that Brazil is the regional leader (Table 5), although this perception is inversely proportional to the perception of Argentina's relevance in the international arena (see Figure 4).

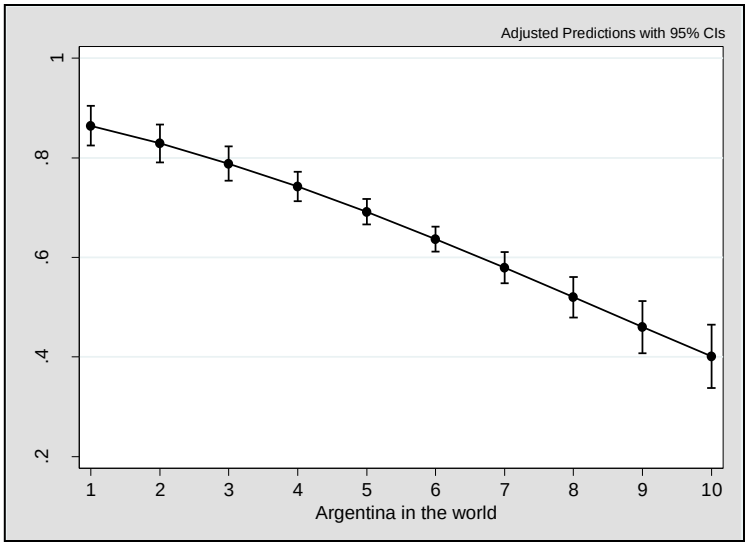
Table 5
Do you think that Brazil is a regional leader?

	Frequency	Percentage
No	523	35
Yes	973	65

Source: Elaborated by the authors.

To calculate this last probability, we took the marginal probabilities of a logistic regression and plotted them to facilitate their interpretation (see Figure 4). Thus, we see that the probability of Brazil being considered a regional leader falls from 80% to 40% as we move from respondents who believe that Argentina is irrelevant to the international arena (value 0), to those who think it is most relevant (value 10).

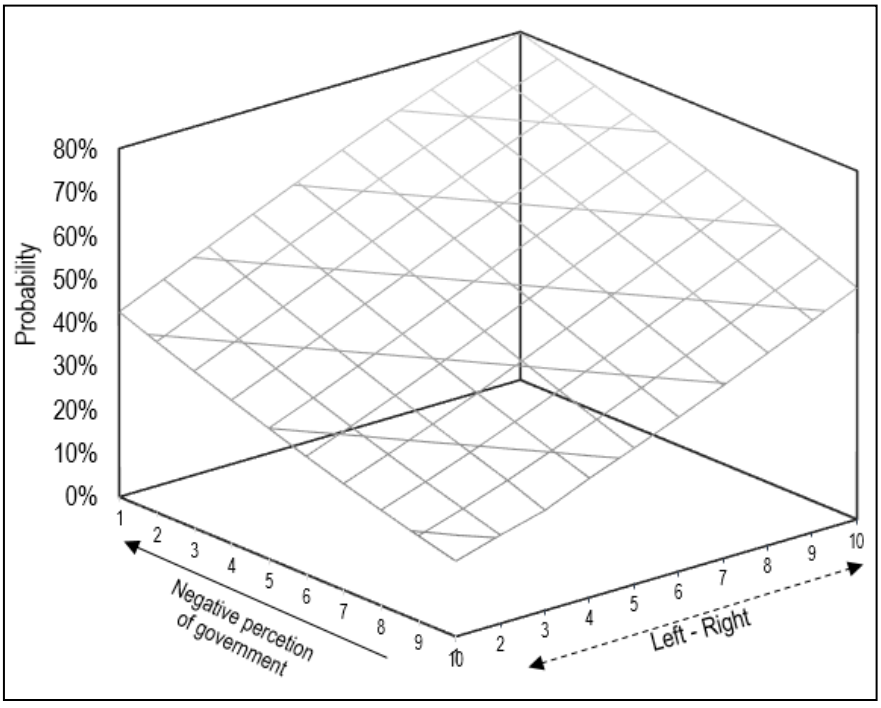
Figure 4
Plotted probability of Brazil being seen as a regional leader



Source: Elaborated by the authors using Clarify (Tomz et al., 2003)

Finally, 44% of the respondents appeared to believe that Argentina should hold Brazil up as a model, although for this question the variation of responses among different subgroups was considerable. Those participants who had posited themselves on the left of the ideological spectrum tended to believe to a lesser extent that the Argentinian government should follow Brazil's example (see Figure 5). On the other hand, compared to those who declared support for Kirchner's policies, those with a negative view of the Kirchner administration tended to believe more strongly that Argentina should imitate its neighbor. Like Figure 4, Figure 5 is a visual representation of the marginal probabilities calculated using logistic regression.

Figure 5
Plotted probability of considering Brazil to be a good example



Source: Elaborated by the authors.

This is probably one of the most important findings of this section, as it confirms Russel and Tokatlian's hypothesis, which suggest that the Brazilian image has been historically used in Argentinian domestic debates as an "inverted mirror," featuring Brazil as a rising power and Argentina as a country in decline (Russell and Tokatlian, 2011, p. 258). This does not necessarily mean that people who used to support Kirchner's administrations had a negative view of Brazil, but it does suggest that those who were opponents of Kirchner's government used Brazil's success in order to criticize the government in power.

Framing effects

Analyzing the results of the survey with the differences between each treatment group and the control group in consideration, we can see that framing effects indeed changed participants' perceptions, albeit in a heterogeneous way.

Argentines who received absolute information regarding Brazilian growth, its military spending, and its number of soldiers proved to have perceptions similar to those who received no stimulus (control group). Meanwhile, those who received information comparing Argentina to its neighbor tended toward the idea that Argentina should seek

new regional partners to counterbalance Brazilian power (26% vs. 18%) (see Table 6). These findings support the theory that in order to fully grasp what large numbers mean, it is necessary to have a reference point closer to our reality (Tversky and Kahneman, 1981).

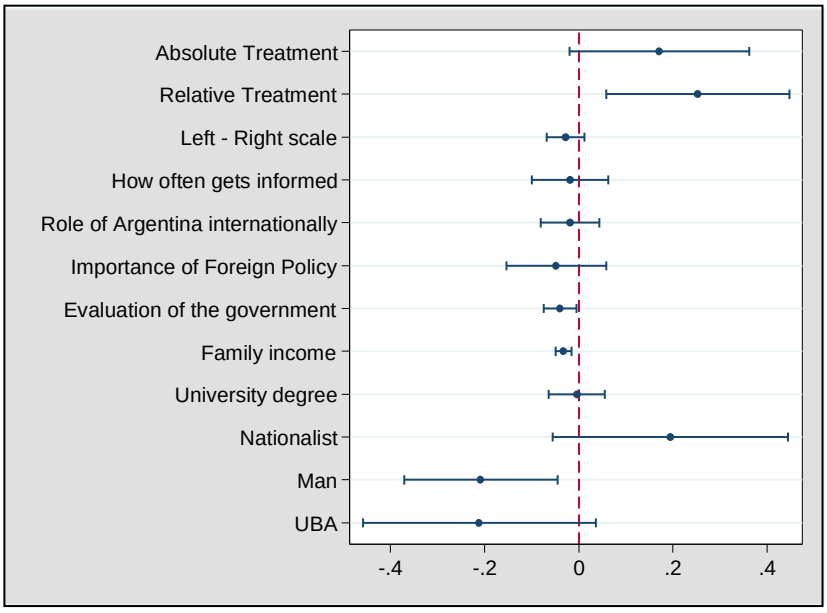
Table 6
Difference between treatments and control groups

		Argentina should counterbalance Brazil	
Treatment	Control	Absolute	Relative
Average	0.18	0.22	0.26**
Observations	476	524	470

Source: Elaborated by the authors.
Note: Two tailed T Test. Statistical significance: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

As a robustness measure, we compared the treatments, including controls, with individual characteristics through a logistic regression. As we can see in Figure 6, the previous findings hold even after including controls. These variables are: the ideology of the person (a categorical variable ranging from 1 to 10, with10 representing the extreme right), how often the person informs themselves about foreign affairs (ordinal variable, ranging from 0 to 3), a variable about the person's opinion on Argentina's role in the world (categorical variable ranging from 1 to 10, 10 being "very important"), opinion about the current government (categorical variable ranging from 1 to 10, 10 being "very favorable"), family income (ordinal variable), university degree (fixed effects for careers), the person being nationalist or not (dummy variable based on self-declared perception), gender (dummy, 1 being "man"), and a dummy for the university (UBA or Undav).

Figure 6
Treatment effects with control variables



Source: Elaborated by the authors.

A second empirical strategy consisted of analyzing whether the treatment effect was more or less significant for certain subgroups of our sample. What we observe is that among people who usually get little information about international affairs, the relative treatment was 64% more effective than the one we had previously observed. That is, 46% of uninformed people chose to counterbalance Brazilian power after receiving the comparative treatment. In turn, among nationalists this effect was subtly higher than the one for the general population—just 4.6% higher than the 26% associated with the general sample (see Table 7).

Thus, this finding reinforces the idea that while some framings can have no effect on public opinion perceptions, others may have an effect that is conditional on or amplified by respondents' characteristics (Knoll, Redlawsk and Sanborn, 2011). Donovan and Jalleh (1999) suggest that the degree of involvement of individuals with regard to the issue addressed may alter their sensitivity toward framing. To summarize the authors' argument, while negative framing would be more effective than positive framing among people with a high degree of involvement, the relationship reverses when respondents' interest is low, making positive framings more effective.

Table 7
Treatment effects by subsamples

	Degree of nationalism		Political ideology		Degree of information		Supports kirchners	
	Nationalist	Non-nationalist	Left	Right	Very informed	Little informed	No	Yes
Absolute treatment	0.252	0.121	0.176	0.206	0.203	0.172	0.14	0.271
	(1.83)	(0.86)	(1.63)	(0.88)	(1.57)	(1.13)	(1.11)	(1.74)
Relative treatment	**0.272***	0.275	0.257*	0.26	0.134	**0.467****	0.249	0.277
	(1.99)	(1.88)	(2.32)	(1.12)	(1.04)	**(2.98)**	(1.92)	(1.78)
Controls	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observations	650	632	1039	243	761	521	753	529

Source: Elaborated by the authors.
Note: T test between parentheses. Jacknife Standard Errors. Statistical significance: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Conclusions

Is public opinion sensitive to framing effects on foreign policy issues? It depends. Drawing on novel experimental data, we arrive at some findings that contribute to an ongoing discussion in the literature and present empirical evidence from emerging countries that until now have received little attention.

As other authors have pointed out (Flachaire and Hollard, 2008; Barabas and Jerit, 2010, p. 226), survey experiments generate effects that are observable only among particular subgroups of our samples and, due to this, cannot be extrapolated to the entire population.

Our findings show that the frequency with which people stay informed about international issues is a determining factor in explaining how sensitive they are to framing effects on foreign affairs. In this sense, the more a person declares that they stay informed, the less sensitive he/she will be to framing effects on foreign policy issues. With this in mind, we might ask ourselves from which source individuals are receiving information about international affairs. The literature suggests that big media plays a gatekeeping role regarding foreign policy issues (Hill, 2003, p. 275) since it is the main channel through which most of the population receives information on themes (Puglisi and Snyder, 2011) with which we do not have personal, daily contact (Soroka, 2003, p. 28). However, in recent years new media and alternative forms of communication have gained space, and with the increasing use of social networks the monopoly of traditional media may be in dispute.

On the other hand, we also find that the more relevance a person gives to his country in the international arena, the more susceptible he/she is to information that shows its weakness compared to other countries. This finding is interesting if we think from Putnam's logic of two-level games (1988). Politicians might try to influence the electorate and gain an advantage in the domestic debate using a nationalist discourse. Building on this idea, we also corroborate Russel and Tokatlian's hypothesis, which suggests that the Argentinian opposition had used the Brazilian image as an "inverted mirror," presenting Brazil as an emerging power and Argentina as a country in decline in order to criticize the previous government (Russel and Tokatlian, 2011, p. 258).

Finally, as we have shown, most studies that have tried to analyze framing effects on foreign policy issues have relied on data collected in developed countries, mainly the United States. Given this reality, we believe that by applying our experiment in a developing country we are contributing an important new case study to a longstanding discussion. However, we also know that cultural differences and specific characteristics of each country may affect how sensitive people are to external affairs (Hermann and Ozkececi-Taner, 2011). For these reasons, in order to draw general conclusions about "Public Opinion," we should replicate this research in countries with different characteristics, isolating each country's specific effects.

Fernando Mouron - Research fellow at the Advanced Center for International Negotiations (Caeni-USP). PhD Candidate King's College London – University of São Paulo. E-mail: <fernandomouron@usp.br>.

Francisco Urdinez - Research fellow at the Advanced Center for International Negotiations (Caeni-USP). PhD Candidate King's College London – University of São Paulo. E -mail: <urdinez@usp.br>.

Janina Onuki - Academic coordinator at the Advanced Center for International Negotiations (Caeni-USP. Professor at the Institute of International Relations – University of São Paulo. E-mail: <janonuki@usp.br>.

References

ALBUQUERQUE, J. G. "As percepções das elites dos países do Cone Sul a respeito da política externa brasileira (1997-1999)". Pesquisa Nupri-USP, 2000.

_____. "As percepções da elite e opinião pública sobre a política externa brasileira (1998-2000)". Pesquisa Nupri-USP, 2001.

ALDRICH, J. H., et al. "Foreign policy and the electoral connection". *Annual Review of Political Science,* vol. 9, p. 477-502, 2006.

ARDANAZ, M.; MURILLO, V.; PINTO, P. "Sensitivity to issue framing on trade policy preferences: evidence from a survey experiment". *International Organization*, vol. 67, n° 2, p. 411-437, 2013.

BABBIE, E. *The basics of social research*. Independence, KY: Cengage Learning, 2013.

BANDEIRA, M. *O eixo Argentina-Brasil:* o processo de integração da América Latina. Brasília: Editora UnB, 1987.

BARABAS, J.; JERIT, J. "Are survey experiments externally valid?". *American Political Science Review*, vol. 104, n° 2, p. 226-242, 2010.

BERNAL-MEZA, R. "Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n° 2, p. 154-178, 2008.

BOETTCHER, W. A.; COBB, M. D. "Echoes of Vietnam? Casualty framing and public perceptions of success and failure in Iraq". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, n° 6, p. 831-854, 2006.

CHONG, D.; DRUCKMAN, J. "Framing theory". *Annual Review of Political Science*, vol. 10, p. 103-126, 2007.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES. *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa 2002* (online), 2002. Obtenido de <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2002.pdf>. Accedido en: 6/6/2014.

_____. *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa 2006* (online), 2006. Obtenido de <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2006.pdf>. Accedido en: 6/6/2014.

_____. *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa 2010* (online), 2010. Obtenido de <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2010.pdf>. Accedido en: 6/6/2014.

_____. *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa 2015* (online), 2015. Obtenido de <http://cari.org.ar/pdf/encuesta2015.pdf>. Accedido en: 24/2/2016.

DASGUPTA, N.; HUNSINGER, M. "The opposite of a great truth is also true: when do student samples help versus hurt the scientific study of prejudice?". *Psychological Inquiry*, vol. 19, n° 2, p. 90-98, 2008.

DONOVAN, R. J.; JALLEH, G. "Positive versus negatively framed product attributes: the influence of involvement". *Psychology & Marketing*, vol. 28, n° 4, p. 215-234, 1999.

DRUCKMAN, J. N. "The implications of framing effects for citizen competence". *Political Behavior*, vol. 23, n° 3, p. 225-256, 2001.

DRUCKMAN, J. N., et al. "The growth and development of experimental research in political science". *American Political Science Review,* vol. 100, n° 4, p. 627-635, 2006.

DRUCKMAN, J. N.; KAM, C. D. "Students as experimental participants: a defense of the'narrow data base'". *Available at SSRN 1498843*, 2009.

_____. "Students as experimental participants". *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, vol. 1, p. 41-57, 2011.

ECHEGARAY, F. "O papel das pesquisas de opinião pública na consolidação da democracia: a experiência latino-americana". *Opinião Pública*, vol. 7, n° 1, p. 60-74, 2001.

FARIA, C. A. P. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional,* vol. 51, n° 2, p. 80-97, 2008.

FLACHAIRE, E.; HOLLARD, G. "Individual sensitivity to framing effects". *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 67, n° 1, p. 296-307, 2008.

FOYLE, D. C. "Leading the public to war? The influence of American public opinion on the Bush administration's decision to go to war in Iraq". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 16, n° 3, p. 269-294, 2004.

GAINES, B.; KUKLINSKI, J.; QUIRCK, P. "The logic of the survey experiment reexamined". *Political Analysis*, vol. 15, n° 1, p. 1-20, 2007.

GARTNER, S. S. "The multiple effects of casualties on public support for war: an experimental approach". *American Political Science Review*, vol. 102, n° 1, p. 95-106, 2008.

GELPI, C.; FEAVER, P. D.; REIFLER, J. *Paying the human costs of war:* American public opinion and casualties in military conflicts. Princeton: Princeton University Press, 2009.

HERMANN, M. G.; OZKECECI-TANER, B. "The experiment and foreign policy decision making". *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, New York, p. 430-442, 2011.

HILL, C. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, M. "Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio". *Integración Latinoamericana*, vol. 12, p. 35-43, 1987.

HISCOX, M. J. "Through a glass and darkly: attitudes toward international trade and the curious effects of issue framing". *International Organization*, vol. 60, n° 3, p. 755-780, 2006.

HOLSTI, O. R. "Public opinion and foreign policy: challenges to the Almond-Lippmann consensus Mershon series: research programs and debates". *International Studies Quarterly*, vol. 36, n° 4, p. 439-466, 1992.

HOWLETT, M. "A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas"*. Opinião Pública*, vol. 6, n° 2, p. 167-186, 2000.

HYDE, S. D. "The future of field experiments in international relations". *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 628, n° 1, p. 72-84, 2010.

HYMAN, H.; SHEATSLEY, P. B. *The current status of American public opinion*. Silver Spring: National Council of Social Studies, 1950.

JACOBS, L.; PAGE, B. "Who influences US foreign policy?". *American Political Science Review,* vol. 99, n° 1, p. 107-123, 2005.

KAUFMAN, R. G. "'To balance or to bandwagon?' alignment decisions in 1930s Europe". *Security Studies*, vol. 1, n° 3, p. 417-447, 1992.

KNOLL, B.; REDLAWSK, D.; SANBORN, H. "Framing labels and immigration policy attitudes in the Iowa caucuses". *Political Behavior*, p. 1-22, 2011.

KRINER, D. L.; SHEN, F. X. "Reassessing american casualty sensitivity the mediating influence of inequality". *Journal of Conflict Resolution*, p. 1-28, 2013.

LENTNER, H. H. "Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange". *Review of Policy Research*, vol. 23, n° 1, p. 169-181, 2006.

LIPPMANN, W. *Public opinion*. Edición de dominio público. New Jersey: Transaction Publishers, 1932.

LOPES, D. B. "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa". *Revista Brasileira de Política Internacional,* vol. 54, n° 1, p. 67-86, 2011.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P. "Eleições presidenciais e política externa brasileira". *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, vol. 2, n° 2, p. 139-147, 2014.

MALAMUD, A. "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n° 3, p. 1-24, 2011.

MCDERMOTT, R. "Research transparency and data archiving for experiments". *Political Science & Politics*, vol. 47, n° 1, p. 67-71, 2014.

MERKE, F. "Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power". *International Politics*, vol. 52, n° 2, p. 178-192, 2015.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. "Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública". *Contexto Internacional*, vol. 35, n° 1, p. 11-41, 2013.

MINTZ, A.; REDD, S. "Framing effects in international relations". *Synthese,* vol. 135, n° 2, p. 193-213, 2003.

MORTON, R. B.; WILLIAMS, K. C. *Experimental political science and the study of causality:* from nature to the lab. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MOURON, F.; ONUKI, J. "¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional". *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, vol. 3, n° 1, p. 9-26, 2015.

MUELLER, J. American foreign policy and public opinion in a new era: eleven propositions. In: NORRANDER, B.; WILCOX, C. (eds.). *Understanding public opinion*. Washington: CQ Press, p. 49-72, 2002.

NELSON, T.; OXLEY, Z.; CLAWSON, R. "Toward a psychology of framing effects". *Political Behavior,* vol. 19, n° 3, p. 221-246, 1997.

NEUMAN, W. L.; ROBSON, K. *Basics of social research*. Pearson, 2004.

PAYNE, S. L. B. *The art of asking questions:* studies in public opinion. Princeton University Press, 1951.

PUGLISI, R.; SNYDER, J. M. "Newspaper coverage of political scandals". *The Journal of Politics*, vol. 73, n° 3, p. 931-950, 2011.

RUGG, D.; CANTRIL, H. "The wording of questions in public opinion polls". *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 37, n° 4, 1942.

_____. "The wording of questions". *Gauging Public Opinion*, p. 23-50, 1944.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. Percepciones Argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas, In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (eds.). *En Brasil y América del Sur:* miradas cruzadas. Buenos Aires: Catálogos, p. 281-316, 2011.

SCHENONI, L. L. "Rise and hegemony: some observations on emerging powers from a South American perspective". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, n° 1, p. 31-48, 2012.

SCHROEDER, P. "Historical reality vs. neo-realist theory". *International Security*, vol. 19, n° 1, p. 108-148, 1994.

SCHUMAN, H.; PRESSER, S. "Question wording as an independent variable in survey analysis". *Sociological Methods & Research,* vol. 6, n° 2, p. 151-170, 1977.

_____. *Questions and answers in attitude surveys:* experiments on question form, wording, and context. London: Sage, 1981.

SELCHER, W. A. "Brazilian-Argentine relations in the 1980s: from wary rivalry to friendly competition". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 27, n° 2, p. 25-53, 1985.

SIKKINK, K.; WOLFSON, L. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 128, p. 543-574, 1993.

SINGER, J. D.; BREMER, S.; STUCKEY, J. "Capability distribution, uncertainty, and major power war, 1820-1965". *Peace, War and Numbers*, vol. 19, 1972.

SOROKA, S. N. "Media, public opinion, and foreign policy". *The International Journal of Press/Politics*, vol. 8, n° 1, p. 27-48, 2003.

TOMZ, M., et al. "Software for interpreting and presenting statistical results". *Journal of Statistical Software*, vol. 8, n° 1, p. 1-30, 2003.

TURGEON, M.; RENNÓ, L. "Informação política e atitudes sobre gastos governamentais e impostos no Brasil: evidências a partir de um experimento de opinião pública". *Opinião Pública*, vol. 16, n° 1, p. 143-159, 2010.

TVERSKY, A; KAHNEMAN, D. "The framing of decisions and the psychology of choice". *Science*, vol. 211, n° 4481, p. 453-458, 1981.

WALTZ, K. N. "Structural realism after the Cold War". *International Security,* vol. 25, n° 1, p. 5-41, 2000.

APPENDIX I

Absolute treatment

"De acuerdo a estadísticas del Banco Mundial, el Producto Bruto Interno de Brasil alcanzó en 2013 la suma de U$S 2.253 mil millones de dólares, habiendo crecido un 340% en los últimos 10 años. A su vez, las Fuerzas Armadas brasileras están compuestas por 327 mil tropas activas y su presupuesto alcanzó en 2013 la suma de U$S 30,3 mil millones."
According to World Bank statistics, the Brazilian Gross Domestic Product in 2013 reached the sum of US $2.253 billion dollars, growing 340% over the last 10 years. The Brazilian Armed Forces are composed of 327,000 active troops and its budget reached the amount of US$30.3 billion in 2013.

APPENDIX II

Relative treatment

"De acuerdo a estadísticas del Banco Mundial, el Producto Bruto Interno de Brasil alcanzó en 2013 la suma de U$S 2.253 mil millones de dólares, habiendo crecido un 340% en los últimos 10 años y haciendo con que la economía brasilera sea 5,5 veces más grande que la argentina. A su vez, las Fuerzas Armadas brasileras están compuestas por 327.000 tropas activas y su presupuesto alcanzó en 2013 la suma de U$S 30,3 mil millones. Por su parte, el número de tropas activas en la Argentina es de 86.000 y el presupuesto militar es de U$S 5,2 mil millones, tan solo 15% del brasilero."
According to World Bank statistics, the gross domestic product of Brazil in 2013 reached the sum of US $2.253 billion dollars, growing 340% over the past 10 years and indicating that the Brazilian economy is 5.5 times larger than Argentina's. In turn, the Brazilian Armed Forces are composed of 327,000 active troops, and its budget reached the amount of US $30.3 billion in 2013. Meanwhile, the number of active troops in Argentina is 86,000 and the military budget is US $5.2 billion, only 15% of the Brazilian budget.

Abstract

Framing effects on foreign policy: experimental evidence from emerging countries and the Argentine-Brazilian rivalry

Civil society plays an increasingly important role in the formulation of foreign policy in emerging countries. This article investigates whether public opinion is sensitive to framing effects regarding foreign policy. Data from a survey experiment with a sample of 1,530 students at the Universidad de Buenos Aires and the Universidad Nacional de Avellaneda, we find that participants are sensitive to framing effects on foreign affairs. The interviewees changed their preferences when stimulated by information regarding Brazilian economic growth and military expenditure in comparison with Argentina. In turn, this effect was more pronounced among a) people who tend to stay less informed regarding foreign affairs and b) individuals who are more nationalistic.

Keywords: framing effects; survey experiment; foreign policy; Argentina; Brazil

Resumo

Efeitos de enquadramento em política externa: evidência empírica de países emergentes e a rivalidade argentino-brasileira

A sociedade civil desempenha um papel cada vez mais importante na formulação da política externa nos países emergentes. Este artigo investiga se a opinião pública é sensível a efeitos de *framing* no que diz respeito à política externa. Através de um *survey* experimental aplicado a uma amostra de 1530 estudantes na Universidad de Buenos Aires e na Universidad Nacional de Avellaneda, descobrimos que os participantes são sensíveis a efeitos de *framing* em temas de política exterior. Os entrevistados mudaram suas preferências quando foram estimulados com informações sobre o crescimento econômico brasileiro e os gastos militares de forma comparada com a Argentina. Por sua vez, esse efeito foi ainda mais pronunciado entre a) pessoas que tendem a se informar menos sobre assuntos internacionais e b) entre indivíduos mais nacionalistas.

Palavras-chave: efeitos de *framing*; experimento de *survey*; política externa; Argentina; Brasil

Resumen

Efectos de encuadramiento en política externa: Evidencia de países emergentes y la rivalidad argentino-brasilera

La sociedad civil desempeña un papel cada vez más importante en la formulación de la política externa de países emergentes. Este artículo indaga si la opinión pública es sensible a efectos de *framing* en lo que concierne a política externa. A través de un *survey* experimental, aplicado a una muestra de 1530 alumnos en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Avellaneda, encontramos que los participantes fueron sensibles a efectos de *framing* en temas de política exterior. Los entrevistados cambiaron sus preferencias cuando recibieron información respecto al crecimiento económico brasilero y sus gastos militares de forma comparada con la Argentina. A su vez, este efecto fue más pronunciado entre: a) personas que tienden a informarse menos sobre asuntos internacionales y b) individuos más nacionalistas.

Palabras clave: efectos de *framing*; *survey* experimental; politica externa; Argentina; Brasil

Résumé

Les effets de cadrage sur la politique étrangère: La preuve expérimentale des pays émergents et la rivalité argentino-brésilienne

La société civile joue un rôle de plus en plus important dans la formulation de la politique étrangère dans les pays émergents. À travers une enquête auprès de 1530 élèves de l'Université de Buenos

Aires et de l'Universidad Nacional de Avellaneda, nous avons constaté que les participants étaient sensibles aux effets de cadrage concernant les affaires étrangères. En effet, les préférences des personnes interviewées changeaient lorsqu'elles étaient stimulées par des informations concernant la croissance économique et les dépenses militaires brésiliennes, en comparaison avec l'Argentine. De plus, cet effet était plus prononcé chez a) les gens qui ont moins tendance à se tenir informés des affaires étrangères et b) les gens plus nationalistes.

Mots-clés: effets de cadrage; enquete; politique étrangère; Argentine; Brésil

Artigo submetido à publicação em setembro de 2014.
Versão final aprovada em dezembro de 2015.

OPINIÃO PÚBLICA

April 2016 Vol. 22, nº 1

ISSN 1807-0191

CONTENTS

Pág.

Federalism, governmental coalitions and career choices of deputies federal 1
André Borges
Alvino Oliveira Sanches Filho

Power structures in the political finance networks in elections of 2010 in Brazil 28
Rodrigo Rossi Horochovski
Ivan Jairo Junckes
Edson Armando Silva
Joseli Maria Silva
Neilor Fermino Camargo

The cost of sub-national policy: How the money is spent is important? 56
Relationship between funding, expenses and electoral success
Jeison Giovani Heiler
João Paulo Saraiva Leão Viana
Rodrigo Dolandeli dos Santos

Good Night, and Good Luck: determining the dismissal of ministers involved in corruption scandals 93
in the first Government Dilma Rousseff
Cletiane Medeiros Araújo
Saulo Felipe Costa
Ítalo Fittipaldi

Does the reduction of criminal majority decrease violence? Evidence from a comparative study 118
Rodrigo Lins
Dalson Figueiredo Filho
Lucas Silva

May Journeys in Goiânia: beyond a "southeasterncentric" vision of Brazilian June in 2013. 140
Francisco Mata Machado Tavares
João Henrique Ribeiro Roriz
Ian Caetano de Oliveira

Deliberative systems in meso perspective: the approach of subsystems applied to 167
public policy councils in Belo Horizonte
Eduardo Moreira da Silva
Antonio Carlos Andrade Ribeiro

Framing effects on foreign policy: experimental evidence from emerging countries and the Argentine-Brazilian rivalry 195
Fernando Mouron
Francisco Urdinez
Janina Onuki

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 22, nº 1, p. 1-218
April 2016
ISSN 1807-0191

cesop

ISSN 1807-0191

UNICAMP

cesop