

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 23, nº 3, 2017

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

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.
A submissão de artigos deve ser feita pelo sistema ScholarOne:
<https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo>

Submissão de artigos

<https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo>

Secretaria da revista
rop@unicamp.br

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

Universidade Estadual de Campinas, Cidade Universitária "Zeferino Vaz", CESOP, Rua Cora Coralina n. 100
Campinas - São Paulo - CEP: 13083-896 - Brasil
tel.: (+55) 19-3521-1712

Visite: http://www.cesop.unicamp.br/cesop/csp_journals
<https://www.facebook.com/cesop.unicamp/>
www.scielo.br/op



Apoio:



Ministério da Educação

Ministério da Ciência e Tecnologia



OPINIÃO PÚBLICA

Setembro-dezembro 2017

Vol. 23, nº 3

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
Facilitadores institucionales y sociales para la gobernanza local de los riesgos medioambientales. Análisis empírico con municipios chilenos <i>Patricio Valdivieso</i>	538
Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas <i>Cláudia Feres Faria</i> <i>Isabella Lourenço Lins</i>	580
A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados <i>Viviane Petinelli</i>	612
A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça <i>Thiago de Miranda Queiroz Moreira</i>	647
Mesmas instituições, mesmos resultados? Comparando o efeito da competição eleitoral sobre os níveis de concentração de votos <i>Glauco Peres da Silva</i>	682
A eficácia do <i>pork barrel</i> : a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados <i>Alexandre Lima Baião</i> <i>Cláudio Gonçalves Couto</i>	714
Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil <i>Felipe Borba</i> <i>Emerson Urizzi Cervi</i>	754
A categorização e a validação das respostas abertas em <i>surveys</i> políticos <i>Karl Henkel</i>	786
O dinheiro importa menos para os candidatos evangélicos? <i>Gabriela Figueiredo Netto</i> <i>Bruno Wilhelm Speck</i>	809



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 23, nº 3, p. 538-837
Setembro-dezembro 2017
ISSN 1807-0191



OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 23, nº 3, setembro-dezembro de 2017 – Campinas: CESOP, 2017.
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

Facilitadores institucionales y sociales para la gobernanza local de los riesgos medioambientales. Análisis empírico con municipios chilenos

Patricio Valdivieso

Introducción

La transformación de las condiciones medioambientales, la frecuencia de eventos extremos y sus consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población justifican el esfuerzo de investigación por entender cómo están respondiendo los gobiernos locales al desafío y por conocer las barreras y los factores que facilitan una mejor adaptación (Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC), 2012; 2013).

Los riesgos de desastres naturales tienen que ver con factores que afectan el medio ambiente, tales como la contaminación, eventos geofísicos y el estrés producido por el cambio climático. En este estudio, el análisis de la gestión medioambiental y de reducción de riesgos de desastres (GMRRD) se refiere a las decisiones de los gobiernos locales sobre presupuestos, inversiones, y acciones relacionadas que tienen el propósito de proteger el medioambiente, preparar mejor a sus comunas y reducir riesgos de desastres (Betsill, 2001; Carmin, Anguelovski y Roberts, 2012; Etkin, Medalye y Higuchi, 2012; Heltberg, Siegel y Jorgensen, 2009; IPCC, 2012, p. 25-65; Carey et al., 2012, p. 736-737). Usamos la expresión GMRRD como abreviación de esas respuestas municipales.

La pregunta que motiva este análisis es por qué algunas municipalidades gestionan mejor el medioambiente, tienen mayor preparación para reducir riesgos de desastres, y aportan más a las capacidades de adaptación en la comuna.

En las últimas tres décadas, una creciente literatura ha subrayado la importancia de los factores políticos, los contextos institucionales y sociales para explicar diferencias de la GMRRD en la escala local (por ejemplo, Adger, 2003; Betsill, 2001; Burch, 2010; Carmin, Anguelovski y Roberts, 2012; Ostrom, 1990; Valdivieso y Andersson, 2017). Tomando en consideración esa literatura, este estudio explora la validez de las siguientes proposiciones. Primero, las respuestas de los municipios frente a los riesgos medioambientales se explican por los contextos comunales, factores contextuales e históricos. Segundo, si en contextos similares se observan diferencias en las respuestas de los gobiernos locales, las iniciativas de inversión, los presupuestos y las acciones municipales, entonces existen factores adicionales que explican las decisiones de los gobiernos locales. Tercero, en esas decisiones y acciones influyen factores políticos, arreglos y capacidades institucionales operando como barreras o facilitadores para la

GMRRD municipal. Cuarto, la participación social y la interacción entre las organizaciones sociales y los gobiernos locales influyen en la gestión de riesgos medioambientales y tienen el potencial de enriquecer la gobernanza medioambiental de la comuna.

Chile es un caso apropiado para examinar empíricamente esas proposiciones. El territorio y la población nacional están expuestos y son vulnerables a riesgos medioambientales, y existen políticas nacionales proactivas de gestión medioambiental y reducción de riesgos (Valdivieso y Fonseca, 2015; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). Por otra parte, las recurrentes situaciones de emergencia y desastres naturales que afectan a las comunas chilenas dejan en evidencia que los municipios difieren en su grado de preparación: algunos invierten, tienen planes y programas para GMRRD y están preparados, otros no.

Esta investigación usa métodos cualitativos y cuantitativos para examinar la validez de las proposiciones en el contexto empírico chileno. Dos municipios fueron identificados para un análisis cualitativo por compartir características de vulnerabilidad y riesgo con un conjunto mayor y por diferir en su GMRRD. El análisis incluyó inversiones, presupuestos y acciones de protección medioambiental y reducción de riesgos en el período 2009-2014 como variables manifiestas del concepto GMRRD. Con el propósito de explicar las diferencias observadas en los dos municipios, el análisis consideró las trayectorias institucionales, las preferencias de los políticos locales y los resultados electorales, los reglamentos municipales y las rutinas de los concejos municipales, las capacidades financieras y humanas y las interacciones de los gobiernos locales con la sociedad. El análisis cuantitativo examinó las proposiciones mediante la operacionalización de conceptos en variables manifiestas en 320 municipalidades y el diseño de modelos de regresión. Los procedimientos para documentar los casos y hacer el análisis cuantitativo consistieron en la búsqueda, selección y trabajo con fuentes primarias de información, la aplicación de entrevistas a jefes de hogar, dirigentes sociales y funcionarios municipales, la aplicación de encuestas a muestras representativas de población, y la búsqueda y recopilación de estadísticas en distintas fuentes nacionales, regionales y municipales.

Los resultados arrojan evidencias en apoyo de las proposiciones. El análisis contextualizado de los dos casos y los coeficientes de las regresiones sugieren que la combinación de los factores políticos, los arreglos y las capacidades institucionales de los dos municipios y las interacciones con la sociedad explican diferencias en la GMRRD. El análisis pone de manifiesto que no se trata de un solo factor institucional, sino de una combinación de factores que explican los comportamientos municipales y sus diferentes resultados en términos de GMRRD. En otras palabras, comparando comunas que tienen contextos similares y son afectadas por riesgos medioambientales, la probabilidad de una mejor gestión medioambiental es mayor en aquellos municipios que funcionan con concejos municipales independientes y responsables, organizaciones municipales flexibles, capacidades institucionales, y un sistema de gobernanza participativa.

Factores políticos, instituciones, sociedad, y gestión medioambiental y de reducción de riesgos

Comparando la gestión medioambiental y acciones de reducción de riesgos de desastres en las municipalidades, la literatura contiene numerosas aproximaciones sobre opciones de la GMRRD (Pelling y High, 2005, p. 308; IPCC, 2012, p. 291-436; Dupuis y Biesbroeck, 2013, p. 1477-1478). Dupuis y Biesbroeck (2013, p. 1480-1481) recomiendan incluir en el análisis medidas que sean similares desde la perspectiva de los propósitos y sus resultados. Por lo tanto, nuestro estudio comparará iniciativas de inversión en proyectos de gestión medioambiental, fondos presupuestarios para las emergencias, y acciones similares de GMRRD. En los municipios chilenos esas medidas tienen el propósito de reducir la exposición y la vulnerabilidad ante los riesgos medioambientales y de desastres naturales.

Para entender mejor por qué algunas municipalidades tienen comportamientos proactivos y un mejor desempeño en términos de GMRRD, una parte de la literatura ha destacado la importancia de factores de naturaleza política que afectan los comportamientos municipales, por ejemplo, los intereses y las relaciones de poder (Waters, Barnett y Puleston, 2014, p. 691-693; Burch, 2010, p. 292-294). La literatura de la democracia de consenso y la descentralización (por ejemplo, Andersson y Van Laerhoven, 2007; Aklin et al, 2013; Freitag, 2006; Pasquini y Shearing, 2014) propone relaciones entre incentivos políticos y decisiones. Los alcaldes con base electoral y posiciones fuertes en el gobierno municipal, pero sin motivación por asuntos medioambientales, no destinan esfuerzos ni recursos para la GMRRD. Si los gastos e inversiones en GMRRD no tienen visibilidad ni importancia para los electores ni influyen en el acceso a nuevos recursos, los alcaldes y concejos municipales carecen de incentivos para la GMRRD.

Con sus normas internas, preferencias e ideologías, los agentes tienen la posibilidad de influir en las trayectorias municipales (Carmin, Anguelovski y Roberts, 2012; Sabatier et al., 1993; Maguire, Hardy y Lawrence, 2004, p. 657; Adger et al., 2009; Cashmore y Wejs, 2014; Holgate, 2007; Anguelovski y Carmin, 2011; Ingold y Fischer, 2014). Diversos estudios de casos han documentado los efectos positivos de los liderazgos políticos en la gestión medioambiental, por ejemplo, en procesos de cambio institucional y la institucionalización de objetivos medioambientales, las redes de gobernanza local y las relaciones de gobernanza multinivel (por ejemplo, Carmin, Anguelovski y Roberts, 2012; Cashmore y Wejs, 2014, p. 25-206; Anguelovski y Carmin, 2011, p. 173).

Otra parte de la literatura con un enfoque neo-institucionalista destaca la importancia de los arreglos y las estructuras institucionales. Las instituciones consisten en arreglos institucionales, normas y estructuras con la capacidad de influir en los comportamientos humanos y facilitar u obstaculizar las acciones colectivas (Ostrom, 1990, p. 1-28; Woolcock y Narayan, 2000, p. 11; Ahn y Ostrom, 2008, p. 73-74, 84). Las normas

que operan como fuente de legitimidad, las trayectorias y lógicas inerciales pueden favorecer el statu quo, la resistencia al cambio institucional, dificultando la GMRRD en la escala local (Elmore, 1978; Maguire, Hardy y Lawrence, 2004, p. 658-659). La literatura ha identificado condiciones institucionales específicas que influyen en el comportamiento municipal, tales como reglamentos, procedimientos, fragmentación de departamentos, dificultad en la comunicación interna y legados y procedimientos de políticas previas (Holgate, 2007, p. 401; Burch, 2010, p. 15, 19; Anguelovski y Carmin, 2011; Larsen, Kørnøv y Wejs, 2012, p. 39; Harries y Penning-Rowell, 2011, p. 190-191). Por otra parte, la literatura ha descrito también factores que facilitan la gestión medioambiental, por ejemplo, departamentos especializados en GMRRD, la planificación, comités interdepartamentales y reglas operacionales que promueven la independencia, la responsabilidad y la transparencia en los gobiernos locales (Agrawal y Ribot, 1999; Burch, 2010, p. 294-295; Harries y Penning-Rowell, 2011, p. 195-197; Anguelovski y Carmin, 2011, p. 170).

Por su parte, la literatura de la adaptación en las ciudades ha subrayado la importancia de las capacidades institucionales para la GMRRD municipal, en particular los recursos financieros, humanos y el conocimiento técnico (Betsill, 2001, p. 399; Carmin, Anguelovski y Roberts, 2012, p. 20, 21-22; Satterthwaite, 2008, p. 44).

La literatura del Capital Social (CS) explica también variaciones en la GMRRD. En esa literatura, las relaciones sociales reiteradas, la confianza, la reciprocidad y los arreglos institucionales (en la sociedad y en las instituciones locales) tienen el potencial de influir en la GMRRD (Adger, 2003; Pelling y High, 2005; Norris et al., 2008; Dynes, 2002; Wolf et al., 2010; Jones, 2013; Gebremedhin, Pender y Tesfay, 2003; Keogh et al., 2011). Diversos estudios han documentado efectos de la participación social y CS en la gobernanza medioambiental y la reducción de riesgos de desastres (por ejemplo, Andersson y Van Laerhoven, 2007; Portney y Berry, 2014; Chen, Wang y Huang, 2014).

El CS *bonding*, formas de organización social cohesionadas, encapsuladas, con vínculos fuertes hacia su interior e intereses expresivos (Lin, 2008), podría tener efectos en la gestión medioambiental y la reducción de desastres. Adger (2003) plantea la posibilidad de que opere de forma positiva en contextos donde las instituciones son débiles y no tienen la capacidad de inclusión social en las políticas locales. Woolcock y Narayan (2000, p. 9-10) describen el CS *bridging* como formas de organización social con vínculos débiles que conectan hacia el exterior y se relacionan con las instituciones. Adger (2003, p. 394-395) argumenta que el CS *bridging* tiene efectos positivos en la gestión ambiental cuando se combina con instituciones abiertas, transparentes e inclusivas. Analizando esas formas de capital social y las instituciones, la literatura del CS *linking* destaca la importancia de las relaciones sinérgicas entre la sociedad, los contextos institucionales locales, y la capacidad de agencia de los líderes para la GMRRD (Aldrich, 2011; Rubin, 2015; Szreter y Woolcock, 2004; Vervisch y Titeca, 2010).

La noción que los factores políticos, los arreglos y las capacidades institucionales y el CS influyen en la GMRRD municipal informa las expectativas teóricas y las hipótesis que serán examinadas en un contexto empírico en este estudio.

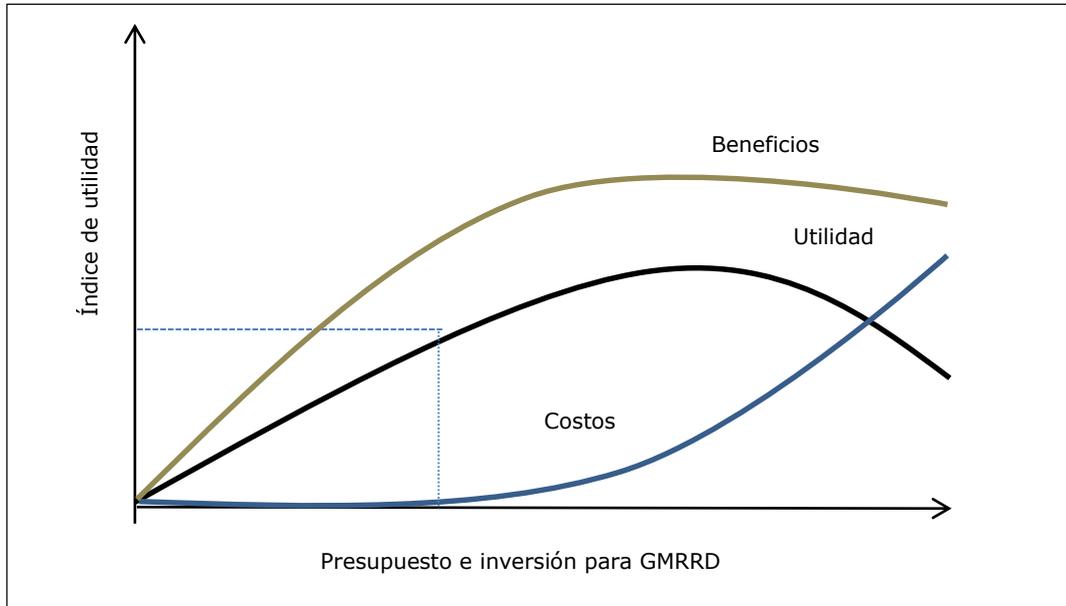
Teoría e hipótesis

La GMRRD es el resultado de decisiones que toman quienes participan en los gobiernos locales, en situaciones estructuradas, donde hay reglas de operación, rutinas, prioridades de la política municipal, y otros factores que tienen efectos en sus incentivos y preferencias. Los gobiernos locales invierten en iniciativas y acciones de gestión medioambiental, la mitigación y la preparación, tomando en consideración la información disponible que tienen sobre el contexto, sus interacciones, y la oportunidad de los recursos disponibles.

Cada gobierno local funciona con un set particular de características contextuales comunales y municipales X que se manifiestan por medio de expectativas de costos heterogéneos y beneficios derivados de las decisiones colectivas sobre inversiones en gestión de riesgos medioambientales, la mitigación y el gasto de preparación para las emergencias. Por ejemplo, la vulnerabilidad dada por la localización geográfica, las características de la población comunal o la experiencia de eventos extremos influyen en la expectativa de costos y beneficios. Pero adicionalmente, la trayectoria institucional, las ideologías y los factores políticos, las posiciones de los alcaldes y de los concejales, los arreglos institucionales que se manifiestan, por ejemplo, en reglas de operación y la organización interna municipal, y las capacidades institucionales (recursos financieros, humanos y conocimiento técnico), influyen en la expectativa de costos y beneficios, en los incentivos, y en las decisiones. A su turno, la participación social en la comuna y las relaciones sinérgicas de las organizaciones sociales con el gobierno local aportan información y tienen el potencial de influir en las decisiones municipales.

Podemos representar los beneficios esperados de la inversión en gestión de riesgos medioambientales con una función creciente, continua y cóncava, y los costos por medio de una función convexa (Figura 1):

Figura 1
Determinación de inversión óptima en GMRRD



Fuente: Elaboración propia.

Bajo estos supuestos derivamos un nivel óptimo finito de inversión Y_i del municipio i que puede ser expresado en términos de un índice linear de características del vector X_i tal como:

$$(1) \quad Y_{it} = \sum_{k=1}^K \alpha_k X_{ki} + \varepsilon_i = X_i \alpha + \varepsilon_i$$

Donde Y_{it} representa la decisión del municipio i en el tiempo t , X los parámetros asociados con los factores que explican la decisión del municipio i , y ε_i los errores aleatorios o factores estocásticos.

A partir de esta aproximación, examinaremos las siguientes hipótesis con el apoyo del análisis cualitativo y cuantitativo en municipios chilenos: (1) En contextos comunales afectados por riesgos medioambientales y de desastres naturales, los factores políticos (ideologías, resultados electorales y liderazgos) tienen efectos en las decisiones de los gobiernos locales, y por lo tanto también en la GMRRD; (2) Los arreglos institucionales que facilitan las decisiones informadas, la circulación de información y la coordinación interdepartamental dentro de los municipios aumentan la probabilidad de decisiones favorables para GMRRD; (3) Las capacidades institucionales, en particular los recursos financieros y humanos, explican comportamientos diferenciados en la GMRRD; (4) Las interacciones entre los gobiernos locales y la sociedad tienen efectos también en GMRRD,

porque ponen en circulación información, influyen en expectativas y en los incentivos de los políticos locales.

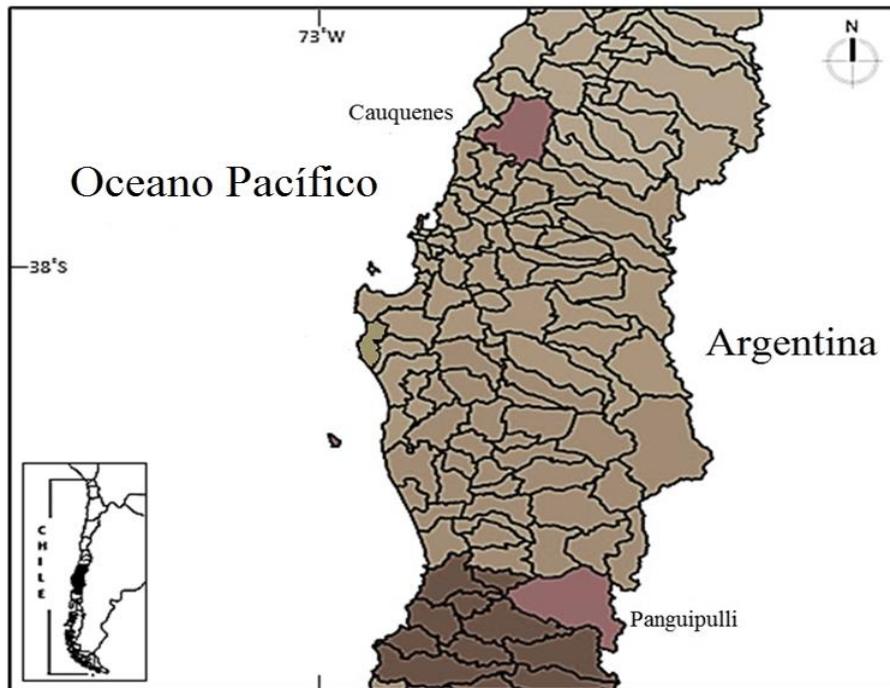
Procedimientos

Municipalidades y casos

El territorio chileno está dividido en 346 comunas con municipalidades. El gobierno municipal está compuesto por el Alcalde y el Concejo Municipal (6 a 8 miembros), elegidos por votación popular cada cuatro años. El Concejo sesiona cuatro veces por mes y es responsable por decisiones para el desarrollo territorial, económico, social y medioambiental de la comuna. El Concejo toma decisiones sobre los presupuestos municipales, las inversiones, el personal, y los planes, programas y actividades. Además, cada municipalidad tiene departamentos para colaborar con las tareas municipales.

Para el análisis de este estudio, seleccionamos dos casos de comunas chilenas representativos de un número mayor, desde la perspectiva de la localización geográfica, condiciones de vulnerabilidad, y diferentes comportamientos en GMRRD. Con el apoyo de criterios de selección (riesgos medioambientales, vulnerabilidad), identificamos a Cauquenes (VII Región del Maule) y Panguipulli (IX Región de los Ríos) (Figura 2). Esas dos comunas están ubicadas en la depresión intermedia y la cordillera, son afectadas por problemas medioambientales y riesgos de desastres, y difieren en sus comportamientos. Comparando, Panguipulli se destaca por sus gastos, inversiones y acciones en GMRRD.

Figura 2
Comunas seleccionadas



Fuente: Elaboración propia con base en Marín y Valdivieso (2016)

El análisis cuantitativo incluye una muestra de 320 municipios chilenos que comparten características similares: vulnerabilidad medioambiental y experiencias con eventos extremos, diferencias en la GMRRD.

Análisis cualitativo

Este estudio cubre el período 2009-2014 por la disponibilidad de registros para la investigación. El análisis contextualizado y comparado de los dos casos seleccionados fue realizado con el apoyo de análisis de contenido y la triangulación de información obtenida en diversas fuentes primarias (Cuadro A1 del Apéndice). La información fue ordenada y analizada para documentar los contextos comunales, las decisiones presupuestarias, de inversión, y las acciones municipales en GMRRD, las rutinas y decisiones de los gobiernos

locales (concejos municipales), los factores políticos y las trayectorias institucionales, las reglas de operación y la organización interna, y las relaciones con la sociedad.

Análisis cuantitativo

La información cuantitativa fue ingresada en una base de datos que contiene registros sobre 320 municipios que tomaron decisiones de inversiones en gestión medioambiental, mitigación presupuestos de emergencia, y acciones en GMRRD entre los años 2009 y 2014.

El análisis consideró las siguientes variables dependientes: (1) Costos de proyectos en gestión medioambiental; (2) Costos de proyectos en mitigación; (3) Fondos presupuestarios de emergencia. Los proyectos de gestión medioambiental son iniciativas para mejorar las condiciones medioambientales de la comuna y reducir riesgos, por ejemplo, energías renovables o protección de bosques. Las iniciativas de mitigación deben reducir o revertir daños medioambientales que exponen a riesgos, tales como intervenciones humanas que causan contaminación. Con la orientación de diversas tipologías consultadas en la literatura (IPCC, 2012), procedimos a seleccionar información sobre los costos de los proyectos de gestión medioambiental y mitigación ingresados a la base integrada de proyectos de inversión del Ministerio de Desarrollo Social para los años 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Los fondos de emergencia representan las capacidades de los municipios para prepararse y enfrentar problemas causados por eventos extremos en la comuna y responder cuando se desencadenan los eventos y en la fase de recuperación. Las fuentes primarias consultadas fueron los presupuestos municipales anuales destinados a fondos de emergencia para los años 2009-2014. La variable fue calculada como el porcentaje de esos fondos de emergencia en el presupuesto anual del municipio.

Las variables independientes corresponden a cuatro categorías: (1) Factores Políticos; (2) Arreglos Institucionales; (3) Capacidades Institucionales; y (4) Variables Sociales. La primera variable de Factores Políticos es el "Índice Herfindahl" de concentración de votos del alcalde con información electoral (2004, 2008 y 2012) disponible en el Servicio Electoral de Chile (Servel, 2012), con la expectativa que el posicionamiento electoral del alcalde tiene efectos en la GMRRD. La variable "Afilación" del alcalde (centro izquierdo, centro derecha) fue incluida con la expectativa que la ideología y la afiliación partidista afecta la GMRRD.

En la segunda categoría Arreglos Institucionales, la variable "Independencia del Concejo" consiste en un índice diseñado con información reglamentaria que informa sobre el grado de independencia del concejo municipal con respecto al alcalde para tomar decisiones. El índice fue construido con información reglamentaria referida a facultades y atribuciones del concejo, por ejemplo, si los concejales tienen autonomía para formar comisiones de estudio. La variable "Flexibilidad Organizacional" es un índice que ordena

municipios según atributos tales como el grado de coordinación interna con información reglamentaria.

Incluyendo capacidades institucionales, la variable "Fondo Común Municipal" (porcentaje en el ingreso municipal) informa sobre la dependencia del presupuesto municipal de transferencias externas, con la expectativa que a mayor dependencia menores capacidades financieras para GMRRD. El "Gasto en Personal" (porcentaje del gasto total) compite con otros ítems presupuestarios, por lo tanto, a mayor magnitud de ese gasto mayores restricciones para gastos en GMRRD. Inversamente, la variable "Profesionales GMRRD" (porcentaje de funcionarios de medioambiente y emergencias en el total de profesionales) manifiesta capacidades humanas para la GMRRD.

En la cuarta categoría CS, la variable "Participación Social" (porcentaje) fue construida con información de las encuestas nacionales de caracterización socioeconómica Casen (años 2009, 2011 y 2013, disponibles en el Ministerio de Desarrollo Social, 2014). La variable "Densidad de Organizaciones" consiste en tasas de organizaciones sociales por cada 1000 habitantes, con registros del servicio nacional de información municipal y las bases de datos del Servicio de Registro Civil e Identificación.

Para controlar efectos de las variables independientes, el diseño incluyó las siguientes medidas: (1) "Costos de Eventos Pasados" (climáticos y geofísicos) 1971-2011 disponibles en Desinventar (2014); (2) "Eventos Registrados" 2008-2014 (con base de datos facilitada por el Ministerio de Agricultura de Chile); (3) "Índice de Ruralidad" o dependencia de los recursos naturales; (4) "Pobreza" (porcentaje) con información de la encuesta Casen; (5) "Superficie"; (6) "Población"; (7) "Emplazamiento" (depresión intermedia y zona cordillerana).

El panel de datos de inversiones y gastos de 320 municipios entre los años 2009 y 2014 posibilita controlar las relaciones postuladas en las hipótesis por la heterogeneidad no observada. El análisis considera la estimación de las siguientes ecuaciones:

$$(2) Y_{it} = X_{it}\alpha + \varepsilon_{it}$$

$$(3) Y_{it} = X_{it}\alpha + v_i + \varepsilon_{it}$$

La especificación (2) es una regresión lineal OLS (mínimos cuadrados ordinarios) que no controla por la heterogeneidad no observada, es decir factores específicos de cada comuna. El efecto es estimado solamente como un término de error aleatorio que no está correlacionado con las variables explicativas del modelo. La especificación (3) con efectos variables controla por los efectos de la heterogeneidad no observada.

Fuentes de información

La información fue recopilada entre los años 2013 y 2016. Primero, trabajo con la literatura disponible, búsqueda de documentación, aplicación de entrevistas a funcionarios municipales, jefes de hogar y dirigentes sociales (Cuadro A2 del Apéndice). Segundo, aplicación de encuestas a muestras representativas de jefes de hogar en las dos comunas (casos: Cauquenes 200; Panguipulli 210), y la revisión de registros y fuentes oficiales (2009-2014).

La información para el análisis cuantitativo fue recolectada y procesada durante los años 2014-2016. La recopilación y la solicitud de registros con información por teléfono, internet y mediante cuestionarios, permitió reunir información para las estimaciones.

Resultados

El análisis de los resultados sugiere que los factores políticos, los arreglos y las capacidades institucionales, y las relaciones entre los municipios y la sociedad explican comportamientos municipales y GMRRD. El análisis ha sido estructurado en dos partes: (1) Contextos, políticas nacionales y comportamientos municipales; (2) Examen de las hipótesis.

Contextos, políticas nacionales y comportamientos municipales

Exposición, vulnerabilidad y riesgos

La localización de Chile en el círculo de fuego del Pacífico, entre las coordenadas 17°- 56°S y 66°- 75°W, expone a frecuentes terremotos, tsunamis, y erupciones volcánicas. El territorio chileno está siendo afectado por los fenómenos El Niño y La Niña, y por el cambio climático (World Bank, 2009; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). Las comunas chilenas han tenido experiencias con eventos extremos que han causado pérdidas humanas y materiales (Desinventar, 2014).

Los entrevistados y una parte de los jefes de hogar encuestados en Cauquenes y Panguipulli relacionaron el concepto riesgo medioambiental con experiencias, efectos en sus condiciones de vida, y su preocupación por la posibilidad de desastres (Cuadro A3 en Apéndice). Los registros disponibles indican que esas comunas están expuestas a riesgos medioambientales, enfrentan periódicamente situaciones de emergencia por sequías e incendios forestales, inundaciones, nevazones y heladas (Cuadro A4 en Apéndice). La sobreexplotación de recursos naturales y la contaminación han dañado el medio ambiente (suelos erosionados, aguas, aire, pérdida de biodiversidad), aumentando la exposición y el riesgo (Valdivieso y Andersson, 2017).

Un significativo porcentaje de la población es vulnerable frente a los riesgos medioambientales por sus condiciones habitacionales, deficiente infraestructura sanitaria, el aislamiento, el desempleo crónico, bajos ingresos y la pobreza (Cuadro A5 en Apéndice). En las zonas urbanas, una parte de los jefes de hogar relacionó el mal estado de las viviendas y de la infraestructura vial con el concepto de exposición, y en las zonas rurales las dificultades de acceso a recursos hídricos, la falta de servicios sanitarios, el deficiente estado de los caminos, la inestabilidad laboral, carencia de servicios de salud y el aislamiento.

Políticas nacionales

En Chile existen políticas nacionales de gestión medioambiental y reducción de riesgos (Valdivieso y Andersson, 2017), y los gobiernos municipales cuentan con facultades y atribuciones para preparar a sus comunas y responder al desafío. Paradójicamente, las recurrentes situaciones de emergencia y desastres naturales dejan en evidencia que los municipios difieren en su grado de preparación: algunos han invertido, tienen planes, programas, ejecutan acciones para GMRRD y están preparados, otros no.

Durante las últimas tres décadas, los gobiernos han adoptado políticas para GMRRD: estrategia multisectorial de adaptación al Cambio Climático (2008-2012; 2013-2017); plan nacional de adaptación en el sector agrícola (World Bank, 2009); instituciones para la protección medioambiental, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Medioambiental, la Superintendencia y los ministerios del Medio Ambiente y de Energía (2010).

Para la prevención y la protección ante eventos sísmicos existen normas de construcción y urbanismo, planes de ordenamiento territorial y estándares de reducción de desastres (Santa María et al., 2010). El Sistema Nacional de Protección Civil (1974) contiene procedimientos para la prevención y reducción de desastres. El Plan Nacional (Decreto nº 156, 2002) entrega la coordinación a la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (Onemi), involucrando los niveles nacional, regional, provincial y municipal, con procedimientos de coordinación. El Plan incluye actividades de prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción. Empero, los estudios disponibles informan sobre diferentes comportamientos municipales en GMRRD (por ejemplo, Sánchez, 2010; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017).

Comportamientos municipales

En las comunas de Cauquenes y Panguipulli, los funcionarios entrevistados relacionaron el concepto GMRRD con presupuestos, inversiones, ordenanzas, planes, acciones y programas decididos por los concejos. El año 2014, el Concejo Municipal de Panguipulli destinó mayor cantidad de sesiones y de tiempo para el tratamiento de

problemas e iniciativas relacionadas con la gestión de riesgos medioambientales y la mitigación.

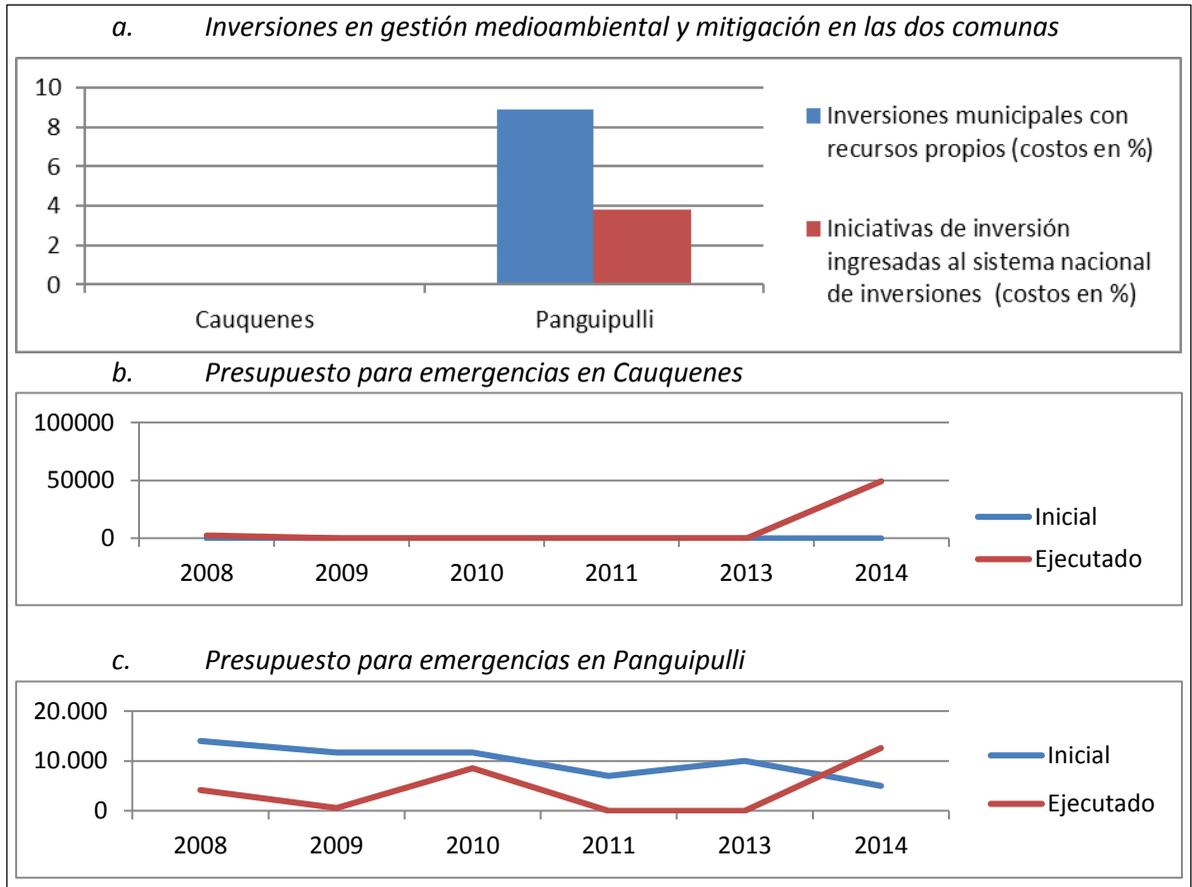
Las ordenanzas municipales contienen mandatos, autorizaciones y prohibiciones sobre asuntos específicos bajo la jurisdicción municipal. De 40 ordenanzas legisladas por el Concejo Municipal de Panguipulli en el período 2008-2014, el 22% incluyó regulaciones de protección medioambiental y reducción de riesgos¹. En el caso de Cauquenes, sólo dos de un total de 15 (13%)².

La Figura 3 muestra que Panguipulli invirtió más que Cauquenes en GMRRD, en estudios, planes de descontaminación y minimización de riesgos sanitarios, reciclaje y composta, fiscalización de actividades contaminantes y monitoreo de indicadores de sustentabilidad. Para reducir riesgos, financió infraestructura para los bomberos, planes de contingencia, y viviendas sociales de emergencia. Cauquenes invirtió mínimamente en el servicio de bomberos.

¹ Medio Ambiente – 2007; Turismo Aventura – 2008; Servicios Turísticos – 2008; Plan Ordenamiento Turístico Siete Lagos – 2008; Corredores Turísticos – 2010; Red Humedales – 2010; Pesca – 2010; Ordenanza local para apicultores – 2014; Uso y entrega de bolsas de polietileno y papel – 2014.

² Construcción de Áreas Verdes y Arborización de Calles de Cauquenes – 2007; Ordenanza Local Plan Regulador de Cauquenes – 2009.

Figura 3
Inversiones y presupuestos



Fuente: Presupuestos municipales iniciales facilitados por secretarías municipales; Sinim (2014); Ministerio de Desarrollo Social (2014), "Banco integrado de proyectos", disponible en: <<https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip2trabajo/app/login;jsessionid=BD56E675D39791926463F1A16D805578>>, acceso en: 23 nov. 2017.

Nota: Las columnas de la figura a representan porcentajes de los costos totales tanto de inversión municipal directa como de la inversión realizada por medio de proyectos ingresados en el Sistema Nacional de Inversiones.

Los municipios usaron fondos presupuestarios para prevenir y mitigar en situaciones de emergencia en el período 2009-2014. Panguipulli estuvo mejor preparado para enfrentar situaciones de emergencia en cinco años, mientras que Cauquenes debió reasignar recursos presupuestarios para hacer frente a situaciones, para las cuales no tenía preparación, durante tres años.

Al ser consultados por 19 actividades deseables de protección medioambiental, el funcionario responsable de medioambiente en Panguipulli informó que el municipio realiza 16 (84%), mientras que funcionario encargado de Medioambiente de Cauquenes informó sobre 2 (10%) (Cuadro A5). Consultados los funcionarios de medioambiente por 20

actividades y acciones de prevención y reducción de riesgos, el de Panguipulli informó 14 actividades (70%), el de Cauquenes sólo 9 (45%) (Cuadro A6).

Particularmente relevantes son las intervenciones de los municipios en el Sistema de Evaluación de Impacto Medioambiental (SEIA), donde son evaluados proyectos de inversión. Comparando en el período 2007-2014, Panguipulli elaboró informes sobre 28 iniciativas de inversión (93% del total), con observaciones sobre disposiciones de las ordenanzas medioambientales (21), riesgos medioambientales (13), y de desastres (12). En el mismo período, Cauquenes elaboró sólo 3 informes (37% del total) con observaciones de riesgos.

En suma, Panguipulli destacó por la tematización de los asuntos medioambientales y de riesgos en el Concejo Municipal, la legislación de ordenanzas, por sus iniciativas de inversión, presupuestos, acciones e intervenciones en la GMRRD. Cauquenes, en cambio, representa una gran cantidad de municipios chilenos que no priorizan GMRRD.

Examen de las hipótesis

Los resultados del análisis cualitativo y cuantitativo están ordenados en relación con las hipótesis sobre factores políticos, arreglos institucionales y sociales en la explicación de los comportamientos municipales.

Los Cuadros 1, 2 y 3 contienen los resultados de las regresiones, los coeficientes de regresión con los errores estándar robustos entre paréntesis. Con el propósito de interpretar los coeficientes como unidades de elasticidad, éstos fueron transformados en logaritmos. Por ejemplo, en el caso de la superficie, la lectura de los coeficientes informa sobre el cambio que produce cada incremento de 1% de superficie comunal en el presupuesto de emergencia, y el cambio se lee en "unidades logarítmicas" (UL).

Cuadro 1
Inversiones en gestión medioambiental

Modelo 1: Inversiones en gestión medioambiental (VD)		
	OLS Agrupada	Efectos aleatorios
<i>Factores Políticos</i>		
Índice Herfindahl	-1,052 (1,106)	-0,732 (1,196)
Afiliación Centro-izquierda	-0,143 (0,253)	-0,387(0,294)
Afiliación Centro-derecha	-0,560 (0,272) **	-0,755(0,325) **
<i>Arreglos Institucionales</i>		
Independencia del Concejo	1,352 (0,453) ***	1,355 (0,658) **
Flexibilidad Organizacional	1,806 (0,796) **	1,751 (1,114)
<i>Capacidades institucionales</i>		
Fondo Común Municipal	-0,00822 (0,00536)	-0,0142(0,00617) **
Gastos en Personal	-0,569 (6,691)	6,377(9,159)
Profesionales GMRRD	13,51 (8,107) *	17,86(8,311) **
<i>Sociales</i>		
Participación social	-0,253 (0,504)	-0,302(0,740)
Densidad de organizaciones	0,0179 (0,00732) **	0,0206(0,00985) **
<i>Controles</i>		
Costos de Eventos Pasados	0,0238 (0,0291)	0,0281 (0,0356)
Eventos Registrados	-0,485 (0,519)	-0,400 (0,667)
Índice de Ruralidad	-0,0402 (0,0530)	-0,0462(0,0636)
Pobreza	0,0439 (0,0305)	0,0325(0,0385)
Superficie	0,144 (0,125)	0,143 (0,170)
Población	0,236 (0,159)	0,264 (0,208)
Emplazamiento: Depresión intermedia	0,628 (0,299) **	0,612 (0,394)
Emplazamiento: Cordillera	0,535 (0,345)	0,452 (0,450)
Constante	0,373 (2,619)	0,432(3,756)
Observaciones	1,499	1,499
R-cuadrada	0,127	
Número de municipios	319	

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Fondecyt n° 1140672 y programa STATA 10.0.

Nota: Errores estándares robustos entre paréntesis; *** p <0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Controlados por variables dicotómicas anuales y regionales.

Cuadro 2
Inversiones en mitigación

Modelo 2: Inversiones en mitigación (VD)		
	OLS Agrupada	Efectos aleatorios
<i>Políticos</i>		
Índice Herfindahl	-1,372 (0,574) **	-1,348 (0,666) **
Afiliación Centro-izquierda	-0,174 (0,125)	-0,210 (0,164)
Afiliación Centro-derecha	-0,136 (0,133)	-0,0671 (0,181)
<i>Arreglos Institucionales</i>		
Independencia del Concejo	0,0615 (0,244)	0,0552 (0,367)
Flexibilidad Organizacional	0,476 (0,479)	0,418 (0,622)
<i>Capacidades institucionales</i>		
Fondo Común Municipal	-0,00701(0,00300) **	-0,0690 (0,0344)**
Gastos en Personal	1,691 (4,110)	0,426 (5,116)
Profesionales GMRRD	6,174 (3,396) *	-4,538 (4,642)
<i>Sociales</i>		
Participación social	-0,661 (0,262) **	-0,670 (0,413)
Densidad de organizaciones	0,0136*** (0,00467)	0,0128** (0,00549)
<i>Controles</i>		
Costos de Eventos Pasados	-0,00916 (0,0174)	-0,00670 (0,0198)
Eventos Registrados	-0,493 (0,202) **	-0,476 (0,372)
Índice de Ruralidad	-0,0605 (0,0263) **	-0,0560 (0,0355)
Pobreza	0,0387 (0,0119) ***	0,0392* (0,0215)
Superficie	0,0844 (0,0723)	0,0736 (0,0950)
Población	0,0222 (0,0917)	0,00194 (0,116)
Emplazamiento: Depresión intermedia	0,0717 (0,209)	-0,0612 (0,220)
Emplazamiento: Cordillera	-0,0730 (0,222)	0,0665 (0,249)
Constante	2,933 (1,186) **	3,119 (2,095)
Observaciones	1,503	1,503
R-cuadrada	0,108	
Número de municipios		320

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Fondecyt n° 1140672 y programa STATA 10.0.

Nota: Errores estándares robustos entre paréntesis; *** p <0,01 ** p<0,05, * p<0,1. Controlados por variables dicotómicas anuales y regionales.

Cuadro 3
Presupuestos de emergencia

Modelo 3: Presupuestos de emergencia (VD)		
	OLS Agrupada	Efectos aleatorios
<i>Políticos</i>		
Índice Herfindahl	-0,590 (0,731)	-0,951 (0,815)
Afiliación Centro-izquierda	0,228 (0,174)	0,0665 (0,226)
Afiliación Centro-derecha	0,293 (0,189)	0,0659 (0,251)
<i>Arreglos Institucionales</i>		
Independencia del Concejo	1,156 (0,318) ***	1,093 (0,539) **
Flexibilidad Organizacional	6,744 (0,552) ***	6,835 (0,912) ***
<i>Capacidades institucionales</i>		
Fondo Común Municipal	-0,00587 (0,00398)	-0,00215 (0,00388)
Gastos en Personal	-0,736 (4,519)	-0,400 (6,730)
Profesionales GMRRD	-0,518 (5,337)	1,512 (5,661)
<i>Sociales</i>		
Participación social	1,094 (0,390) ***	1,133 (0,605) *
Densidad de organizaciones	-0,00481 (0,00461)	-0,00380 (0,00805)
<i>Controles</i>		
Costos de Eventos Pasados	0,00576 (0,0179)	0,00327 (0,0291)
Eventos Registrados	-0,729 (0,334) **	-0,717 (0,547)
Índice de Ruralidad	-0,0488 (0,0360)	-0,0403 (0,0519)
Pobreza	0,0551 (0,0188) ***	0,0536 (0,0314) *
Superficie	-0,0617 (0,0862)	-0,0278 (0,139)
Población	0,876 (0,108) ***	0,905 (0,170) ***
Emplazamiento: Depresión intermedia	-0,0541 (0,211)	0,00578 (0,323)
Emplazamiento: Cordillera	0,183 (0,223)	0,199 (0,366)
Constante	-7,822 (2,080) ***	-8,586 (3,066) ***
Observaciones	1,798	1,798
R-cuadrada	0,499	
Número de municipios		320

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Fondecyt n° 1140672 y programa STATA 10.0.

Nota: Errores estándares robustos entre paréntesis; *** p <0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Controlados por variables dicotómicas anuales y regionales.

Factores políticos

La primera hipótesis propone que los liderazgos y trayectorias, ideologías, y resultados electorales tienen efecto en las decisiones de los gobiernos locales, y, por lo tanto, en la GMRRD. El análisis cualitativo de Cauquenes y Panguipulli arroja evidencia

sobre la asociación entre las trayectorias institucionales, ideología de los alcaldes, resultados electorales y GMRRD.

Hasta el 2000, los dos municipios tenían características político-institucionales similares: agenda de control de los alcaldes, estructura municipal jerárquica y departamentos aislados, ejecución de políticas y programas nacionales, y distancia con la sociedad local. Los reglamentos internos combinados con comportamientos institucionales inerciales daban lugar a rutinas burocráticas que obstruían la innovación en las políticas locales (Valdivieso y Andersson, 2017). No obstante ser comunas afectadas por la degradación medioambiental y riesgos de desastres, los municipios no priorizaban la GMRRD.

A partir de 2000, la elección del alcalde Alejandro Kohler (2000-2008) dio lugar al cambio institucional en Panguipulli (Municipalidad de Panguipulli, 2008)³ con la aprobación de nuevos reglamentos internos (2004, 2005), creación de un Departamento de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en la Secretaría de Planificación Municipal, introducción de la informática en el quehacer municipal, contratación de 30 profesionales jóvenes en distintos departamentos, nuevos procedimientos para fortalecer la coordinación de los departamentos y los vínculos externos del municipio, y la introducción de la Agenda 21 Local (2005) en la planificación.

Tres factores motivaron el programa de Kohler: primero, la experiencia de vida en una comuna vulnerable con grandes desigualdades y exclusión social, y sus convicciones familiares y personales que le llevaron a militar en partidos de izquierda; segundo, la experiencia de exilio en Alemania durante el gobierno de la dictadura militar (1973-1985), donde estudió, trabajó y se familiarizó con las perspectivas, experiencias y políticas del desarrollo endógeno sustentable; tercero, una experiencia de micro-emprendimiento turístico exitosa y su visión del turismo sustentable en la comuna.

El cambio institucional iniciado en el período de Kohler fue reforzado posteriormente. Los distintos actores políticos de la comuna compartían la motivación por promover el turismo y el desarrollo sustentable, prácticas institucionales más participativas, rutinas de coordinación interdepartamental, fortalecimiento de vínculos con distintos actores externos, apertura y relaciones sinérgicas con las organizaciones sociales (Valdivieso, 2016).

En el período 2008-2014, las trayectorias y liderazgos de los alcaldes de ambos municipios explican distintos comportamientos en GMRRD. El alcalde de Cauquenes, afiliado al partido de centro-derecha Renovación Nacional, tenía trayectoria en el municipio y el gobierno regional y priorizó el crecimiento económico y la infraestructura productiva en su agenda (Municipalidad de Cauquenes, 2014; Muñoz, 2012). Los reglamentos internos favorecieron su control de la agenda municipal. La situación del alcalde de centro-derecha

³ El ex Alcalde Kohler aceptó la invitación a participar en esta investigación como entrevistado, dando su consentimiento informado, y validó posteriormente las informaciones sintetizadas, autorizando que se le cite como fuente de información.

de Panguipulli difería en dos aspectos: primero, el arreglo institucional municipal (reglamentos internos, organización municipal) facilitaba el balance de poder y relaciones competitivas en el Concejo Municipal, impidiendo su control de la agenda; segundo, el alcalde priorizaba la sustentabilidad medioambiental en la agenda municipal (Aravena, 2008). Contrastando con Cauquenes, la organización municipal de Panguipulli contaba con más capacidades financieras y humanas, y producía circulación de información sobre GMRRD. La combinación de prioridades del alcalde, el papel proactivo de los concejales, y la coordinación interna estaba correlacionada con más relaciones e interacciones entre el Concejo y actores de otros niveles de gobernanza de GMRRD (ministerios, gobierno regional, empresas, organizaciones sociales).

Los resultados electorales fortalecieron el liderazgo y la agenda del alcalde de Cauquenes. En las elecciones municipales (2008 y 2012), el mismo candidato a alcalde obtuvo amplia mayoría de votos (55% en promedio), al igual que los candidatos a concejales de su coalición. En Panguipulli, las elecciones eran competitivas; el año 2012, el candidato a alcalde obtuvo el 46% de los votos, y más de la mitad de los concejales electos no pertenecía a su coalición política. Esos resultados combinados con distintas prioridades y los arreglos institucionales municipales explican diferencias. Contrastando con la falta de voluntad política en Cauquenes por priorizar GMRRD, en Panguipulli había consenso en torno a la sustentabilidad, mayor equilibrio de poder y competencia política en el seno del gobierno municipal, y mayor circulación de información sobre las condiciones medioambientales y riesgos en la comuna.

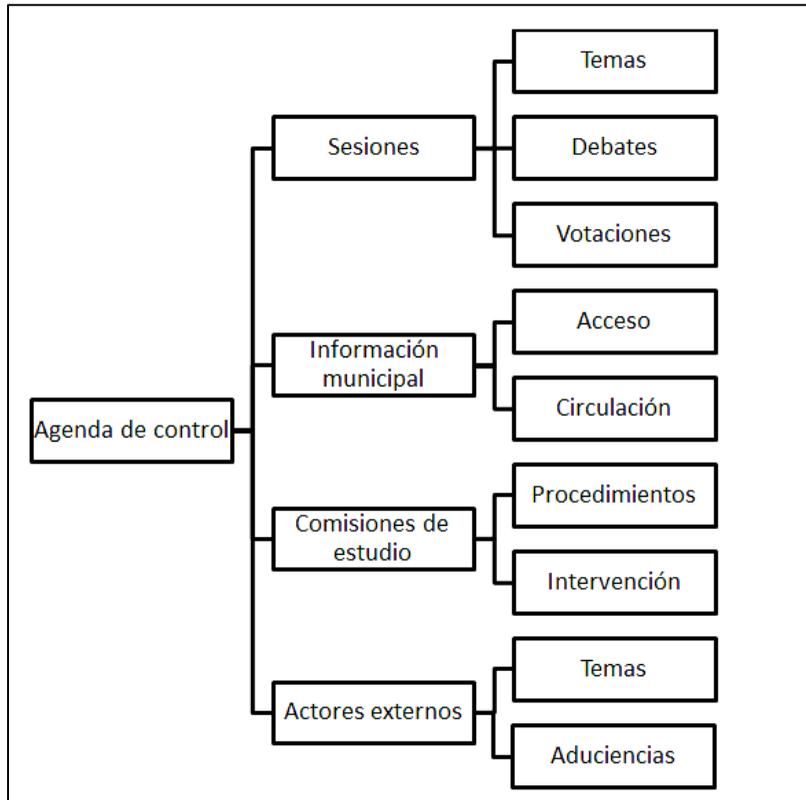
Observando en una muestra mayor de municipios, los resultados del análisis cuantitativo son consistentes con los hallazgos del análisis cualitativo sobre efectos de los factores políticos en GMRRD. Las variables "Concentración de Votos del Alcalde" y la "Ideología" (centro-derecha) tienen efectos negativos en las inversiones en GMRRD. En el modelo 2 (Cuadro 2), el índice de concentración de votos del alcalde tiene coeficientes negativos de 1,372 y 1,348 (significancia al $p < 0.05$). Una unidad de aumento en el índice de concentración de votos del alcalde induce un decrecimiento en las inversiones municipales en mitigación entre 1,372 y 1,348 unidades logarítmicas (*ul*). En el modelo 1 (Cuadro 2), la ideología del alcalde de centro-derecha tiene coeficientes negativos de 0,560 y 0,755 (significancia al $p < 0.05$). Cuando el alcalde es de centro-derecha disminuyen las inversiones en protección medioambiental entre 0,560 y 0,560 *ul*. En Chile, la ideología de centro-derecha promueve los mercados y el crecimiento económico, mientras que la de centro-izquierda el estado de bienestar y el gasto público.

Arreglos institucionales

La segunda hipótesis sostiene que arreglos institucionales que incentivan la independencia y la responsabilidad de los concejales, la circulación de información y la coordinación interdepartamental aumentan la probabilidad de mejor GMRRD.

El análisis cualitativo arroja evidencia en apoyo de la hipótesis. En Cauquenes, el Reglamento del Concejo Municipal otorgaba amplias facultades al alcalde para dirigir el municipio, las sesiones del Concejo y controlar los flujos de información (Figura 4). Por ejemplo, el alcalde tenía representación en las comisiones de estudio del Concejo, autorizaba el acceso a información de las oficinas municipales y las relaciones con actores externos; la ordenanza de participación ciudadanía disponía un mínimo de cien firmas para obtener una audiencia con el Concejo, y las audiencias no eran agendadas en sesiones ordinarias. Contrastando, el Reglamento de Panguipulli no contenía restricciones para las interacciones con actores externos, las que eran frecuentes, los concejales tenían la facultad de formar autónomamente comisiones de estudio, integrar en ellas a los funcionarios, solicitar los antecedentes que consideraban necesarios para su trabajo, fiscalizar y enviar informes al Concejo.

Figura 4
Esquema simplificado de la agenda de control del alcalde, caso de Cauquenes



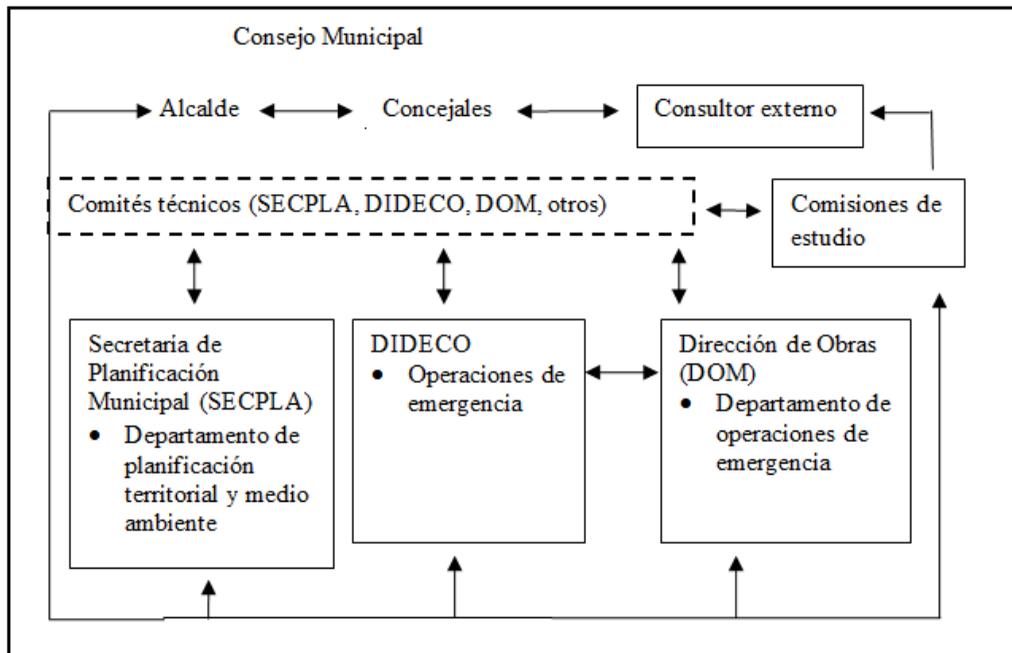
Fuente: Elaboración propia.

Las rutinas en las reuniones del Concejo Municipal de Cauquenes consistían en circulación de información relacionada con la agenda del alcalde, donde los asuntos de GMRRD no eran prioridad. Los concejales apoyaban las iniciativas del alcalde. En Panguipulli, el alcalde y los concejales priorizaban asuntos de GMRRD, examinaban propuestas, deliberaban, salían a terreno, ingresaban inquietudes ciudadanas en las discusiones, y mantenían relaciones más competitivas (cooperación y conflicto). Entre enero y diciembre del 2014, ingresaron a los concejos en promedio 125 asuntos relacionados con la gestión de riesgos, la mitigación y la reducción de la vulnerabilidad (Cauquenes 93, Panguipulli 157). En Cauquenes, los concejales intervinieron en diecisiete oportunidades, formulando consultas y comentarios, aprobando las iniciativas del alcalde. En Panguipulli intervinieron en 59 oportunidades, presentando iniciativas, aportando informaciones, deliberando, y aprobando iniciativas.

Panguipulli disponía de una estructura municipal de mayor complejidad, donde la planificación y la gestión medioambiental estaban unidas (Figura 5). Además, tenía canales institucionalizados para la interacción entre las direcciones y los departamentos que

cumplían funciones en la gestión de riesgos, y mantenía comités técnicos que promovían la coordinación y el trabajo interdepartamental. La Secretaría de Planificación (Secpla) de Panguipulli tenía un Departamento de Planificación Territorial y Ambiental que asesoraba al Concejo Municipal con el monitoreo e informes sobre la situación medioambiental de la comuna, los recursos hídricos y la postulación de proyectos. El municipio contaba con un sistema de comités técnicos para coordinar las actividades de las diferentes direcciones y departamentos, con funciones de análisis de políticas, planes, programas y proyectos, revisión de procedimientos administrativos, evaluación del cumplimiento de metas y asesoría a las unidades. Esta instancia apoyaba la circulación de información y el trabajo interdepartamental. En Cauquenes las oficinas de medioambiente y emergencias estaban ubicadas en la dirección de desarrollo comunitario (Dideco), aisladas, sin relación con la planificación ni otras dimensiones de la gestión municipal.

Figura 5
Esquema simplificado de la organización municipal en Panguipulli



Fuente: Reglamento interno y organigrama municipal; entrevistas a funcionarios municipales.

Los modelos de regresión apoyan con evidencias cuantitativas la expectativa de efectos de la organización municipal. En los modelos 1 y 3 (Cuadros 1 y 3), las variables "Independencia del Concejo" y "Organización Interna" afectan positivamente la inversión medioambiental y los presupuestos de emergencia. Un aumento de una unidad en el índice de Independencia del Concejo está asociada a un incremento de la inversión en protección medioambiental, entre 1,352 y 1,355 *u/l* (significancia al $p < 0.05$), y en el aumento de los

gastos en emergencia, entre 1,093 y 1,156 *ul* (significancia al $p < 0.05$). Asimismo, una unidad de aumento en el índice de Organización Interna conduce tanto a un aumento de los gastos de emergencia, entre 6,744 y 6,835 *ul* (significancia al $p < 0.01$), como al aumento de la protección medioambiental en 1,806 *ul* (significancia al $p < 0.05$).

Capacidades institucionales

Los análisis cualitativo y cuantitativo apoyan la expectativa convencional que las capacidades institucionales, en particular los recursos financieros y humanos, explican comportamientos municipales.

En los dos casos de estudio, los funcionarios destacaron la importancia del presupuesto y el personal para GMRRD (entrevistas junio y agosto del 2014, ver A2 del Apéndice). En Cauquenes la oficina de medioambiente carecía de personal especializado y no estaba en condiciones de generar información que retroalimentara la política del municipio, y el funcionario responsable de las emergencias comunales contaba con el apoyo de solo un funcionario. En Panguipulli, el Departamento de Planificación Territorial y Ambiental disponía de siete profesionales para cumplir funciones, y el funcionario responsable de emergencia disponía de más personal para realizar sus actividades de prevención. En Panguipulli, esas capacidades institucionales eran reforzadas por una activa política de convenios con otras organizaciones que participaban en la gobernanza local (Valdivieso y Andersson, 2017).

Los resultados de los modelos de regresión muestran que un 1% de aumento de personal para GMRRD está asociado a un incremento en la inversión en protección medioambiental, entre 13,51 y 17,86 *ul* (significancia al $p < 0.05 - p < 0.10$), y un aumento en la inversión en mitigación en 6,174 *ul* (significancia al $p < 0.10$). Un aumento de un 1% del Fondo Común Municipal en el ingreso del municipio genera un decrecimiento de las inversiones en protección medioambiental y mitigación; en el caso de las primeras, en 0,0142 *ul* (significancia al $p < 0.05$), y las segundas disminuyen entre 0,0690 y 0,00701 *ul* (significancia al $p < 0.05$).

Capital social

La interacción entre los gobiernos locales y la sociedad tiene efectos también en GMRRD, facilitando la circulación de información sobre el contexto comunal y en los riesgos, e influyen en los incentivos y las expectativas de los políticos locales.

En las entrevistas a hogares, las organizaciones sociales fueron identificadas como las formas de relación social que conectaban con el municipio. Quienes participaban en ellas tenían el propósito de alcanzar objetivos individuales y colectivos, tales como mejorar la infraestructura sanitaria, de vivienda y enfrentar problemas medioambientales. Al tener socios activos, estar registradas en la municipalidad y contar con personalidad jurídica,

dichas organizaciones tenían la posibilidad de postular a beneficios, comunicar sus necesidades en el municipio e informarse sobre oportunidades. Además, ellas podían interactuar con el Concejo (correspondencia, audiencias, iniciativas en la comuna, etc.).

Los datos de las encuestas nacionales de caracterización socioeconómica Casen, aplicadas los años 2009, 2011 y 2013 (Ministerio de Desarrollo Social, 2014), informan sobre tasas de participación promedio de 19% en Cauquenes y 29% en Panguipulli. La participación social se concentraba en las juntas de vecinos y organizaciones religiosas, y Panguipulli destacó por el aumento de la participación de comunidades indígenas. Por otra parte, las tasas promedio de organizaciones territoriales y funcionales con personalidad jurídica por cada 1000 habitantes para el período 2009-2014 (Servicio de Registro Civil e Identificación, 2015) fueron las siguientes: 11,71 en Cauquenes y 21,68 en Panguipulli. Dado que las organizaciones adquieren personalidad jurídica con el propósito de recibir beneficios del municipio y de otros servicios públicos, Panguipulli era la comuna con mayor potencial para el desarrollo de CS *bridging* y *linking* y la interacción sinérgica con el municipio.

Durante un año (2014), en sus reuniones semanales, los concejos municipales de ambos municipios interactuaron con las organizaciones sociales en torno a temas de gestión medioambiental, emergencias comunales, vulnerabilidad y riesgos en las comunas. La interacción fue unidireccional cuando consistieron en la entrada o la salida de información; por ejemplo, los dirigentes de una organización social ingresaron una solicitud y el Concejo se informó sin pronunciarse sobre el asunto ni tomar medidas, o cuando el Concejo comunicó algo hacia fuera. En tanto que fue bidireccional cuando se produjo una interacción, por ejemplo, una organización ingresó una solicitud y el Concejo trató el tema, tomó una decisión y respondió apoyando o comprometiendo recursos municipales. Multidireccionales cuando el Concejo, además de involucrarse en la relación bidireccional, interactuó con un tercer actor, cuando la respuesta requirió la intervención de otra institución o generó una iniciativa de inversión. La circulación de información era más limitada en relaciones unidireccionales, comunicada en el Concejo con rapidez y sin consecuencias. En relaciones bidireccionales y multidireccionales, el alcalde y los concejales se pronunciaban, opinaban, aportan antecedentes, y deliberaban hasta tomar decisiones.

Panguipulli destacó por la cantidad, variedad y calidad de esas relaciones. En Cauquenes, las relaciones de las organizaciones sociales con el Concejo consistieron en solicitudes para obtener beneficios o información puntual de riesgo, tal como la proliferación de basura o caminos en mal estado. En Panguipulli fueron más frecuentes las audiencias con organizaciones sociales de base y organizaciones no gubernamentales, como también la intervención de concejales en representación de organizaciones sociales. Los flujos de información generaban intercambios de opinión en el Concejo, y propuestas de proyectos en GMRRD.

El año 2014, Cauquenes registró cuatro inquietudes sociales sobre contaminación, una situación de emergencia por inundaciones, solicitudes de reparación de caminos y obras de extracción de agua de pozos profundos (déficit hídrico) (Municipalidad de Cauquenes, 2014). Panguipulli registró tres sobre situaciones de emergencia por nevadas (Municipalidad de Panguipulli, 2014). En todos los casos, los afectados se movilizaron, los funcionarios municipales informaron y los concejos municipales aprobaron gastos.

En diez oportunidades juntas de vecinos, comités de agua potable y de adelanto de Panguipulli informaron "acciones comunitarias" para mejorar caminos, gestionar recursos hídricos, reciclaje comunitario, manutención y limpieza de espacios públicos y soluciones habitacionales, con el propósito de enfrentar problemas medioambientales y prevenir situaciones de riesgo, y esas iniciativas fueron integradas en la cartera de proyectos de inversión del municipio (Municipalidad de Panguipulli, 2014). La información motivó la revisión de la gestión municipal para enfrentar la emergencia, visitas de los concejales a los lugares afectados, elaboración de informes sobre contaminación y recursos hídricos, y acciones de fiscalización (Municipalidad de Panguipulli, 2014). En cuatro oportunidades, las intervenciones de las organizaciones dieron lugar a la revisión de planes, programas y políticas de gestión de residuos sólidos, composta y condiciones para enfrentar emergencias, y la difusión radial para incentivar la corresponsabilidad de los vecinos en la manutención de los espacios públicos. En tres oportunidades, la inquietud motivó la realización de estudios sobre agentes contaminantes, topografía de suelos, recursos hídricos y situación legal del agua para el consumo humano.

En esa situación, las acciones del municipio consistieron en visitas del alcalde, concejales y funcionarios del municipio, elaboración de informes sobre contaminación y gestión de los recursos hídricos en diversos sectores de la comuna, fiscalización de actividades productivas contaminantes, denuncias de empresas contratistas por el mal estado de las obras finalizadas, así como el contacto con servicios públicos y ministerios para solicitar apoyo y acciones. En cuatro oportunidades, la intervención social dio lugar a la revisión de planes, programas y políticas de gestión de residuos sólidos, composta y condiciones para enfrentar emergencias, difusión radial y la certificación medioambiental de la comuna. En tres oportunidades, las inquietudes motivaron estudios sobre agentes contaminantes, topografía de suelos, recursos hídricos y situación legal del agua para el consumo humano.

La bidireccionalidad y los efectos de esas relaciones en las prácticas y acciones del Concejo Municipal se manifestaron en las actividades de los concejeros y del alcalde, la circulación de información sobre necesidades de mitigación por riesgos medioambientales específicos, tales como contaminación, y el apoyo con información sobre procedimientos y oportunidades para que las organizaciones sociales alcanzaran sus propósitos (Municipalidad de Panguipulli, 2014).

Algunas acciones de organizaciones no gubernamentales dieron lugar a estudios y acciones de mitigación destinadas a controlar fuentes contaminantes y la protección de los

bosques (Municipalidad de Panguipulli, 2014). La información de la Corporación de Bosque Modelo Panguipulli y un reporte de la asociación *Epu Rumen Sugun* sobre contaminación y otros efectos negativos derivados de actividades forestales motivaron el análisis de material fotográfico con evidencias sobre la variación en la composición de los bosques y de los recursos hídricos en la comuna, y un estudio encargado a la Universidad Austral de Chile (Municipalidad de Panguipulli, 2014). Dos reportes del Comité para el Monitoreo y Protección del Lago Panguipulli y de las Organizaciones Sociales del Borde Costero motivaron la realización de estudios y análisis sobre factores contaminantes, topografía y suelos, ordenamiento territorial, ocupación y el uso del borde costero, y gestiones ante el Ministerio de Medio Ambiente para la protección de las aguas con normas secundarias de calidad ambiental de protección ecosistémica (Municipalidad de Panguipulli, 2014). La corporación Kom Newen Mapu difundió en el Concejo conocimientos sobre los alcances del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de Naciones Unidas de las comunidades indígenas, y obtuvo un espacio institucional para un proyecto de capacitación (Municipalidad de Panguipulli, 2014). El Centro de Estudios Ambientales de la Universidad Austral informó al Concejo sobre la percepción de riesgos medioambientales, condiciones y necesidades para el turismo cultural y sustentable en la comuna (Municipalidad de Panguipulli, 2014).

Los resultados del análisis cuantitativo apoyan la idea que la participación social y el CS *linking* enriquecen la GMRRD. En el modelo 3 (Cuadro 3) un 1% de aumento de la participación en organizaciones sociales de la comuna está asociado al incremento de los fondos de emergencia entre 1.094 y 1.133 *ul* (significancia al $p < 0.01$ y al $p < 0.10$). Por cada organización social registrada entre cada mil habitantes (Cuadros 1 y 2), la inversión en protección medioambiental y mitigación aumenta en 0.0162 *ul* en promedio (significancia al $p < 0.05$).

Conclusiones

El examen de las hipótesis en el contexto empírico chileno demuestra que la gestión medioambiental y de reducción de riesgos de desastres (GMRRD) es modelada por procesos político-institucionales, en particular como actúan los agentes que toman decisiones, sus relaciones de poder, como se organizan las instituciones, las capacidades institucionales, y los impulsos que proceden de la sociedad. Las informaciones y los análisis documentan que los factores políticos, los arreglos institucionales, las capacidades del municipio y la interacción con la sociedad afectan las estructuras de incentivos de los políticos locales, las decisiones de los gobiernos locales, y las acciones en la GMRRD.

Los resultados del análisis configuracional y cuantitativo permiten observar que en los casos investigados las trayectorias e ideologías de los alcaldes, los balances de poder en los concejos municipales, los reglamentos internos, y los procedimientos y las estructuras organizacionales municipales tienen efectos en las decisiones de los concejos

municipales, y ayudan a explicar diferentes comportamientos en GMRRD. Un factor de particular interés del análisis cualitativo es el liderazgo de un agente con la capacidad de promover el cambio institucional. En el caso de Panguipulli, la intervención intencionada de un alcalde con valores, visiones, propósitos, y una estrategia efectiva fue crucial para la GMRRD. Por otra parte, los hallazgos del análisis del caso de Panguipulli, reforzados por las evidencias cuantitativas, demuestran que las relaciones sinérgicas entre las instituciones locales y la sociedad (*CS linking*) son de particular importancia para la GMRRD. La información y las inquietudes sociales aportan conocimientos sobre las condiciones medioambientales de la comuna, los riesgos, los recursos sociales movilizados, transmiten flujos de información y motivan acciones concretas.

Los resultados del estudio revelan la complejidad y el dinamismo que tienen las instituciones en contextos empíricos del mundo real. Tanto en el análisis de casos como en el análisis cuantitativo, observamos que no es únicamente un factor el que explica las decisiones, sino la combinación de condiciones que van configurando las decisiones y acciones en GMRRD. Por ejemplo, la trayectoria institucional, los arreglos institucionales y reglas operacionales que entran en sintonía con impulsos del capital social *linking*, explican decisiones y resultados en Panguipulli. Los datos de los cuadros con los modelos de regresión muestran varios factores afectando simultáneamente la GMRRD.

Estos hallazgos demuestran que los esfuerzos de investigación y las intervenciones en políticas públicas locales con enfoques y métodos que den la posibilidad de tener una perspectiva multisistémica sobre la configuración de condiciones institucionales que modelan las decisiones tienen mayor posibilidad de obtener resultados eficaces en términos de adaptación que enfoques mono-causales centrados en un supuesto factor que explica las decisiones y los resultados en las organizaciones.

Patricio Valdivieso – Profesor titular e investigador, Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, Universidad de los Lagos; investigador asociado, Millennium Institute for Research in Market Imperfections and Public Policy (MIPP), Departamento de Ingeniería, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile; director, Núcleo de Desarrollo Regional, Local y Gobernanza Medioambiental N01/16, Universidad de los Lagos. E-mail: <pvaldivf@gmail.com>⁴.

⁴ Valdivieso agradece el apoyo financiero del Fondo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Proyecto Fondecyt n° 1140672, y el apoyo financiero del Institute for Research in Market Imperfections and Public Policy (MIPP), ICM IS130002, Conicyt, y agradece a Benjamin Villena-Roldan por el apoyo y por responder numerosas consultas técnicas para el análisis cuantitativo.

Referencias bibliográficas

- ADGER, W. N. "Social capital, collective action and adaptation to climate change". *Economic Geography*, vol. 79, n° 4, p. 387-404, 2003.
- ADGER, W. N., et al. "Are there social limits to adaptation to climate change?". *Climatic Change*, vol. 93, p. 335-354, 2009.
- AGRAWAL, A.; RIBOT, J. "Accountability in decentralization". *The Journal of Developing Areas*, vol. 33, n° 4, p. 473-502, 1999.
- AHN, T. K.; OSTROM, E. Social capital and collective action. In: CASTIGLIONE, D.; VAN DETH, J.; WOLLEB, G. (eds.). *Handbook of social capital*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- AKLIN, M., et al. "Political competition, path dependence, and the strategy of sustainable energy transitions". *American Journal of Political Science*, vol. 57, n° 3, p. 643-658, 2013.
- ALDRICH, D. "The externalities of social capital: post-tsunami recovery in Southeast India". *Journal of Civil Society*, vol. 8, n° 1, p. 81-99, 2011.
- AMSTEINS, K. *Monitoreo ambiental*. Universidad Austral, Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales, 2013. Disponible en: <<http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2013/fifa528m/doc/fifa528m.pdf>>. Acceso en: 23 nov. 2017.
- ANDERSSON, K. P.; VAN LAERHOVEN, F. "From local strongman to facilitator: institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 40, n° 9, p. 1.085-1.111, 2007.
- ANGUELOVSKI, I.; CARMIN, J. "Something borrowed, everything new: innovation and institutionalization in urban climate governance". *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 3, n° 3, 169-175, 2011.
- ARAVENA, R. Extractos entrevista de radio Panguipulli y Radio 102.1 al candidato de la alianza para alcalde en Panguipulli, René Aravena Riffo. *El Diario de Panguipulli*, 2008. Disponible en: <www.eldiariopanguipulli.cl/notas/10%20octubre%2008/01/rene%20aravena%20alianza.htm>. Acceso en: 23 nov. 2017.
- BERDEGUÉ, J., et al. "Ciudades rurales (2010)". Disponible en: <<http://www.rimisp.org/>>. Acceso en: 23 nov. 2017.
- BETSILL, M. "Mitigating climate change in US cities: opportunities and obstacles". *Local Environment*, vol. 6, n° 4, p. 393-406, 2001.
- BURCH, S. "Transforming barriers into enablers of action on climate change: insights from three municipal case studies in British Columbia, Canada". *Global Environmental Change*, vol. 20, n° 2, p. 287-297, 2010.
- CAREY, M., et al. "An integrated socio-environmental framework for glacier hazard management and climate change adaptation: lessons from Lake 513, Cordillera Blanca, Peru". *Climatic Change*, vol. 112, p. 733-767, 2012.
- CARMIN, J.; ANGUELOVSKI, I.; ROBERTS, D. "Urban climate adaptation in the global south: planning in an emerging policy domain", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 32, n° 1, p. 18-32, 2012.

- CASHMORE, M.; WEJS, A. "Constructing legitimacy for climate change planning: a study of local government in Denmark". *Global Environmental Change*, vol. 24, n° 1, p. 203-212, 2014.
- CHEN, H.; WANG, J.; HUANG, J. "Policy support, social capital, and farmers' adaptation to drought in China". *Global Environmental Change*, vol. 24, p. 193-202, 2014.
- CONAF – CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. "Estadísticas históricas 2014". Disponible en: <<http://www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/estadisticas-historicas/>>. Acceso en: 23 nov. 2017.
- DECRETO N° 156. "Aprueba plan nacional de protección civil, y deroga decreto n° 155, de 1977", 2002. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=199115>>. Acceso en: 23 nov. 2017.
- DESINVENTAR – DISASTER INFORMATION MANAGEMENT SYSTEM. Chile database, 2014. Disponible en: <http://www.desinventar.net/index_www.html> Acceso en: 23 nov. 2017.
- DUPUIS, J.; BIESBROECK, R. "Comparing apples and oranges: the dependent variable problem in comparing and evaluating climate change adaptation policies". *Global Environmental Change*, vol. 23, n° 6, p. 1.476-1.487, 2013.
- DYNES, R. "The importance of social capital in disaster response". *Disaster Research Center*, 2002. Disponible en: <<http://dspace.udel.edu:8080/dspace/bitstream/handle/19716/292/PP%20327.pdf?sequence=1>>. Acceso en: 23 nov. 2017.
- ELMORE, R. "Organizational models of social program implementation". *Public Policy*, vol. 26, n° 2, p. 185-228, 1978.
- ETKIN, D.; MEDALYE, J.; HIGUCHI, K. "Climate warming and natural disaster management: an exploration of the issues". *Climatic Change*, vol. 112, p. 585-599, 2012.
- FREITAG, M. "Bowling the state back in: political institutions and the creation of social capital". *European Journal of Political Research*, vol. 45, n° 1, p. 123-152, 2006.
- GEBREMEDHIN, B.; PENDER, J.; TESFAY, G. "Community natural resource management: the case of woodlots in Northern Ethiopia". *Environment and Development Economics*, vol. 8, p. 129-148, 2003.
- HARRIES, T.; PENNING-ROWSELL, E. "Victim pressure, institutional inertia and climate change adaptation: the case of flood risk". *Global Environmental Change*, vol. 21, n° 1, p. 188-197, 2011.
- HELTBERG, R.; SIEGEL, P. B.; JORGENSEN, S. J. "Addressing human vulnerability to climate change: toward a 'no-regrets' approach". *Global Environmental Change*, vol. 19, n° 1, p. 89-99, 2009.
- HOLGATE, C. "Factors and actors in climate change". *Local Environment*, vol. 12, n° 5, p. 471-484, 2007.
- INGOLD, K.; FISCHER, M. "Drivers of collaboration to mitigate climate change: an illustration of Swiss climate policy over 15 years". *Global Environmental Change*, vol. 24, p. 88-98, 2014.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. "Censos y estadísticas de población y vivienda". Disponible en: <<http://www.ine.cl>>. Acceso en: 23 nov. 2017.
- INIA – INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS. "Red de estaciones meteorológicas". Disponible en: <<http://agromet.inia.cl/estaciones.php>>. Acceso en: 23 nov. 2017.
- IPCC – PANEL INTERGUBERNAMENTAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO. *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

IPCC – PANEL INTERGUBERNAMENTAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO. *Climate change 2013: impacts, adaptation, and vulnerability*. Part A. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

JONES, C. "Social capital and climate change mitigation in coastal areas: a review of the current debates and identification of future research directions". *Ocean Coast Manage*, vol. 80, p. 12-19, 2013.

KEOGH, D., et al. "Resilience, vulnerability and adaptive capacity of an inland rural town prone to flooding: a climate change adaptation case study of Charleville, Queensland, Australia". *Nat Hazards*, vol. 59, n° 2, p. 699-723, 2011.

LARSEN, S. V.; KØRNØV, L.; WEJS, A. "Mind the gap in SEA: an institutional... Areas are missing". *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 33, n° 1, p. 32-40, 2012.

LIN, N. A network theory of social capital. In: CASTIGLIONE, D.; VAN DETH, J.; WOLLEB, G. (eds.). *Handbook of social capital*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MAGUIRE, S.; HARDY, C.; LAWRENCE, T. "Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/Aids treatment advocacy in Canada". *Academy of Management Journal*, vol. 47, n° 5, p. 657-679, 2004.

MARIN, A.; VALDIVIESO, P. "Exploring governance networks for disaster risk reduction: insights and challenges from rural municipalities in Center-South of Chile". Artículo en progreso, Proyecto n° Fondecyt 1140672, 2016.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. "Base de datos de emergencias agrícolas (2014)". Facilitada por Unidad de Emergencias Agrícolas, 25 ene. 2015.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. "Bases de datos de encuestas Casen". Observatorio, 2014. Disponible en: <<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

MUNICIPALIDAD DE CAUQUENES. "Plan de Desarrollo Comunal 2010", 2010. Disponible en: <<https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta?codOrganismo=MU033>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

_____. "Actas del Concejo Municipal 2014, n°s 37, 16-04-2014; 40, 03-01-2014; 51, 56, 10-06-2014; 47, 06-03-2014; 49, 01-04-2014; 61, 05-08-2014; 63, 12-08-2014; 64, 02-09-2014; 67, 09-10-2014; 70, 04-11-2014", 2014. Disponible en: <<http://www.cauquenes.cl/>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

_____. "Plan de Desarrollo Comunal 2014", 2014. Disponible en: <<https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta?codOrganismo=MU033>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

_____. "Plan de Desarrollo Comunal 2014-2018", 2014. Disponible en: <<https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta?codOrganismo=MU033>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

MUNICIPALIDAD DE PANGUIPULLI. "Diagnóstico Comuna de Panguipulli". Agenda 21 Local. Valdivia: Programa Eco-Región de Los Lagos Sustentable, 2004.

_____. "Actas del Concejo Municipal 2004-2008", 2008. Disponible en: <<http://municipalidadpanguipulli.cl/>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

_____. "Plan de Desarrollo Comunal 2008", 2008. Disponible en: <<http://www.panguipullitransparente.cl>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

MUNICIPALIDAD DE PANGUIPULLI. "Plan de Desarrollo Comunal 2013", 2013. Disponible en: <<http://www.panguipullitransparente.cl>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

MUNICIPALIDAD DE PANGUIPULLI. "Actas del Concejo Municipal 2014, n^{os} 2, 21-01-2014; 4, 04-02-2014; 5, 26-02-2014; 9, 24-03-2014; 11, 08-04-2014; 13, 29-04-2014; 16, 20-05-2014; 18, 30-05-2014; 18, 30-05-2014; 19, 10-06-2014; 20, 17-06-2014; 23, 23-06-2014; 27, 12-08-2014; 29, 26-08-2014; 34, 14-10-2014; 35, 21-10-2014; 37, 28-10-2014", 2014. Disponible en: <<http://municipalidadpanguipulli.cl/>>. Consultado entre 20 enero al 30 de marzo 2015.

MUÑOZ, J. C. "Aclamación del Alcalde in Cauquenes". *La Prensa*, 2012. Disponible en: <<http://www.diariolaprensa.cl/region/aclamacion-para-alcalde-de-cauquenes/>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

NORRIS, F. H., et al. "Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness". *American Journal of Community Psychology*, vol. 41, p. 127-150, 2008.

OSTROM, E. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PASQUINI, L.; SHEARING, C. "Municipalities, politics, and climate change: an example of the process of institutionalizing an environmental agenda within local government". *The Journal of Environment & Development*, vol. 23, n^o 2, p. 271-296, 2014.

PELLING, M.; HIGH, C. H. "Understanding adaptation: what can social capital offer assessments of adaptive capacity?". *Global Environmental Change*, vol. 15, p. 308-319, 2005.

PORTNEY, K. E.; BERRY, J. "Civil society and sustainable cities". *Comparative Political Studies*, vol. 47, n^o 3, p. 395-419, 2014.

PNUD – PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Índice de Desarrollo Humano (2003). Disponible en: <<http://desarrollohumano.cl/idh/bases-datos/pnud-idh-2006/>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

RUBIN, O. "The burden of excessive 'linking social capital' evidence from four Vietnamese provinces". *Asian Journal of Social Science*, vol. 43, n^o 6, p. 760-785, 2015.

SABATIER, P. A., et al. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SÁNCHEZ, R. "La debilidad de la gestión del riesgo en los centros urbanos. El caso del área metropolitana de Santiago de Chile". *Norte Grande*, 2010. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n47/art01.pdf>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

SANTA MARÍA, H., et al. "Plan de protección civil: sistema de evaluación estructural rápida post-sismo de edificios e infraestructura". *Políticas Públicas*, 2010. Disponible en: <<http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/plan-de-proteccion-civil.pdf>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

SATTERTHWAITE, D. "Climate change and urbanization: effects and implications for urban governance". *Conferencia*, 2008. Disponible en: <http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/P16_Satterthwaite.pdf>. Acceso en: 23 nov. 2017.

SERVEL – SERVICIO ELECTORAL. "Resultados electorales en comunas 2012". Disponible en: <<http://www.servel.cl>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

SERVICIO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN. Base de datos de organizaciones con personalidad jurídica. Personas jurídicas, 2015. Disponible en: <<http://www.registrocivil.cl>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

SINIM – SERVICIO NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL. "Datos municipales 2014", 2014. Disponible en: <<http://www.sinim.cl>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

SUBDERE – SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. "Territorios aislados (2011)", 2011. Disponible en: <<http://www.subdere.gov.cl/>>. Acceso en: 23 nov. 2017.

SZRETER, S.; WOOLCOCK, M. "Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health". *International Journal of Epidemiology*, vol. 33, n° 4, p. 650-667, 2004.

VALDIVIESO, P. "Municipal governance, environmental management and disaster risk reduction in Chile". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 36, p. 440-458, dic. 2016.

VALDIVIESO, P.; ANDERSSON, K. P. "Local politics of environmental disaster risk management: institutional analysis and lessons from Chile". *Journal of Environment & Development*, vol. 26, n° 1, p. 51-81, 2017.

VALDIVIESO, P.; ANDERSSON, K. P.; VILLENA-ROLDÁN, B. "Institutional drivers of adaptation in local government decision-making: evidence from Chile". *Climatic Change*, vol. 143, p. 157-171, 2017.

VALDIVIESO, P.; FONSECA, F. "Capacidad de adaptación de los gobiernos locales ante los efectos del cambio climático – Propuestas para una agenda de investigación". In: *Anais do 7º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*, Brasilia, 2015.

VERVISCH, T.; TITECA, K. "Bridging community associations in post-conflict Burundi: the difficult merging of social capital endowments and new institutional settings". *The Journal of Modern African Studies*, vol. 48, n° 3, p. 485-511, 2010.

WATERS, E.; BARNETT, J.; PULESTON, A. "Contrasting perspectives on barriers to adaptation in Australian climate change policy". *Climatic Change*, vol. 124, p. 691-702, 2014.

WOLF, J., et al. "Social capital, individual responses to heat waves and climate change adaptation: an empirical study of two UK cities". *Global Environmental Change*, vol. 20, p. 44-52, 2010.

WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. "Social capital: implications for development theory, research, and policy". *World Bank Research Observer*, vol. 15, n° 2, p. 2-49, 2000.

WORLD BANK. Country note on climate change aspects in agriculture. *World Bank*, 2009. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Climate_ChileWeb.pdf>. Acceso en: 23 nov. 2017.

Apéndices

Cuadro A1
Fuentes primarias consultadas

1. Documentación municipal y datos		
1.1. Cuentas municipales anuales de los alcaldes, 2008-2014		
1.2. Planes de desarrollo comunal, 2008-2014		
1.3. Reglamentos, 2008-2014		
1.4. Reglamentos del Concejo Municipal, 2008-2014		
1.5. Organigramas municipales, 2008-2014		
1.6. Registros de reuniones de los concejos municipales, 2014		
1.7. Ordenanzas, 2008-2014		
1.9. Presupuestos municipales anuales, 2008-2014		
1.10. Proyectos de inversión ingresados en el sistema nacional de inversiones, 2009-2014		
1.11. Personal municipal (estudios, funciones, otros), 2009-2014		
1.12. Planes de ordenamiento territorial, 2008-2014		
1.13. Regulaciones de participación social, 2008-2014		
2. Documentación pública y bases de datos		
2.1. Bases de datos territorial		
2.2. Sistema nacional de información municipal, estadísticas municipales		
2.3. Sistema nacional de información municipal, ejecución presupuestaria cuarto trimestre 2008-2014		
2.4. Encuestas de caracterización socioeconómica Casen, 2009, 2011 y 2013		
2.5. Organizaciones con personalidad jurídica, Servicio de Registro Civil e Identificación 2013, 2014		
2.6. Estaciones de monitoreo del clima en red Inia, Servicio Meteorológico de Chile, con información diaria, mensual, y anual 2009-2014		
2.7. Base de datos Desinventar con registros de eventos extremos en las comunas chilenas, 1970-2011 (lluvias, inundaciones, sequías, terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, incendios forestales)		
2.8. Incendios forestales por comunas (numero, cantidad de hectáreas afectadas), base de datos de la Corporación Nacional Forestal, 2008-2014		
2.9. Estadísticas medioambientales, Instituto Nacional de Estadísticas, 2008-2014		
2.10. Base de datos con indicadores de aislamiento en las comunas chilenas, Subdere del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2007 y 2012		
2.11. Indicadores de desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003		
3. Entrevistas	Cauquenes	Panguipulli
3.1. Funcionarios municipales	5	4
3.2. Dirigentes sociales	5	4
3.3. Jefes de hogar	48	46
3.4. Focus groups	3	1

Cuadro A2
Registros de entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión en Cauquenes y Panguipulli (2014-2016)

	Localidad	Población	Jefes de hogar	Dirigentes sociales	Funcionarios municipales	Grupos discusión
Cauquenes	Plaza de Armas	1.549	2			
	Regimiento	3.188	3			
	Arturo Prat	7.565	7	2	4	2
	Independencia	1.272	2			
	Los Estanques	3.687	3		1	
	Barrio Estación	8.220	11	2		
	El Boldo	289	1			
	Caracol	567	1			
	Pedernales	328	1			
	Sauzal	1.341	3			
	Quella	902	1			
	Pocillas	758	1	1		1
	San Antonio	733	1			
	San Manuel	591	1			
	Coronel del Maule	1.004	1			
	Pillén	6.240	5			
Las Garzas	2.518	2				
Unihue	221	1				
Other	244	1				
Total	41.217	48	5	5	3	
Panguipulli	Panguipulli	12.900	12	1	4	5
	Panguilefún	1.900	2			
	Calafquén	3.000	6			
	Melefquén	798	0			
	Coñaripe	3.900	7	1		
	Liquiñe	3.166	7			
	Choshuenco	838	0			
	Coihueco	1.958	2			
	El Desagüe	293	1			
	Correltué	461	1			
	Neltume	3.495	7	2		
	Río Huahum	135	0			
Other	68	0				
Total	32.912	46	4	4	5	

Fuentes: Registros de trabajo de campo del Proyecto Fondecyt nº 1140672 (2014-2018).

Cuadro A3
Percepciones de riesgo con muestra expandida al universo

Percepción de riesgos	Cauquenes		Panguipulli	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
<i>Peligros medioambientales</i>				
Terremotos y erupciones	14,053	96.0	11,110	87.6
Pestes (roedores, insectos, otros)	9,249	63.0	5,387	34.8
Cambios en vegetación y bosques	7,804	53.0	6,783	53.5
Clima (lluvias, tormentas, sequías)	4,345	30.0	10,119	79.8
Contaminación	2,957	20.0		
Inundaciones (tsunami, mar, ríos, lagos)	1,881	13.0	7,059	55.6
Otros	767	5.0	6,057	47.7
<i>Riesgos relacionados con el clima</i>				
Pestes	9,879	68.0	5,387	34.8
Inundaciones por lluvias	8,119	56.0	6,646	52.4
Incendios forestales	7,644	52.0	8,874	70.0
Sequías	4,120	28.0	9,123	71.9
Tormentas (viento, lluvia, o nieve)	3,984	27.0	7,478	59.0
Bajas temperaturas y heladas	2,692	18.0	7,942	62.6
Inundaciones por tsunamis, mar, ríos, lagos)	2,600	18.0	7,059	55.6
Altas temperaturas y olas de calor	1,918	13.0	8,620	67.9
Movimientos de tierra	578	4.0	7,016	55.3
<i>Daños por desastres (experiencias encuestados)</i>				
Terremoto	12,086	82.6		
Sequías	9,426	64.5	8,076	63.7
Pestes	8,064	55.1	2,908	22.9
Inundaciones por lluvias	7,570	51.8	2,995	23.6
Incendios forestales	7,462	51.0	2,908	22.9
Bajas temperaturas y heladas	6,672	45.6	8,273	65.2
Altas temperaturas y olas de calor	4,377	29.9	7,545	59.5
Tormentas (viento y lluvia)	4,267	29.2	4,798	37.8
Inundaciones (tsunami, mar, ríos, lagos)	1,395	9.5	3,767	29.7
Aluviones	1,003	6.9	4,079	32.2
Erupciones volcánicas	408	2.8		
<i>Actividades económicas afectadas por el clima</i>				
Agricultura y base alimenticia	13,613	93	8,060	63.5
Servicios comerciales (tiendas, shops)	8,932	61.0	6,051	47.7
Pesca	5,452	37.0	5,930	46.7
Explotación de bosques	5,436	37.0	6,970	54.9
Turismo	4,278	29.0	7,389	58.2
Industrias	764	5.0	5,238	41.3
<i>Condiciones de vida afectadas</i>				
Precios de productos agrícolas	10,378	71.0	9,129	72.0
Dificultades en sistemas de cultivo y abastecimiento con productos agrícolas	8,913	61.0	8,867	69.9
Cambios en hábitos alimenticios	6,519	45.0	8,560	67.5
Problemas en caminos y transportes	4,527	31.0	5,841	46.0
Almacenamiento de agua	3,932	27.0	8,321	65.6
Enfermedades causadas por temperaturas	3,347	23.0	8,301	65.4
Deterioro del material de las viviendas	2,790	19.0	6,247	49.2
Problemas con abastecimiento de electricidad	1,846	13.0	4,425	34.9
Problemas con drenaje e inundaciones	844	6.0		
Otros (plagas de ratones, sanitarios)	278	2.0		

Fuente: Elaboración propia con bases de datos de encuestas aplicadas a muestras representativas de jefes de hogar (2015-2016) por el Proyecto Fondecyt n° 1140672 (2014-2018).

Cuadro A4
Exposición, fragilidad socioeconómica, experiencia con eventos extremos

Atributos relacionados con riesgo	Municipalidad	
	Cauquenes	Panguipulli
<i>a) Caracterización</i>		
Geografía	Valle	Montaña
Localización	(35°58'S 72°21'W)	(39°38'S 72°19'W)
Superficie (km ²)	2,126.3	3,292
Población (2012)	41,217	32,912
Rural (%)	33.5	60.0
Indígena (%)	1.3	40.83
<i>b) Fragilidad socioeconómica</i>		
Económica	Alta	Alta
Social		
Índice de desarrollo humano (ranking)	Baja	Baja
Educación primaria o menos (%)	55.2	59.0
Pobreza (%)	29.6	33.00
<i>c) Capacidades municipales</i>		
Presupuesto anual dividido por habitantes	136	210
Dependencia presupuestaria de transferencias externas (%)	44.6	43
Personal con títulos y grados (%)	19	33
<i>d) Exposición</i>		
Percepciones	Si	Si
Variabilidad climática	Si	Si
Inundaciones	Si	Si
Tectónicos	Si	Si
Contaminación	Si	Si
Incendios forestales	Si	Si
Ocupación humana en lugares peligrosos	Si	Si
Déficit en infraestructuras críticas	Si	Si
Déficit en servicios básicos	Si	Si
<i>e) Experiencias con eventos extremos 1971-2011</i>		
	33	24
Desastres declarados por el gobierno nacional, 2008-2014	3	4
Pérdidas debido a incendios (hectáreas), 2008-2014	17,999.85	1,864.58

Fuente: Amsteins (2013); Berdegú et al. (2010); Municipalidad de Cauquenes (2010); Municipalidad de Cauquenes (2014); Conaf (2014); Desinventar (2014); INE; Inia; Ministerio de Agricultura (2014); Ministerio de Desarrollo Social (2014); Municipalidad de Panguipulli (2004); Municipalidad de Panguipulli (2008); Municipalidad de Panguipulli (2013); Sinim (2014); Subdere (2011) PNUD (2003); entrevistas Cuadro A2; encuestas aplicadas a muestras representativas de jefes de hogar en Cauquenes y Panguipulli por el proyecto Fondecyt n° 1140672 (2014-2015).

Cuadro A5
Características socioeconómicas con muestra ampliada al universo

Características socioeconómicas	Cauquenes		Panguipulli	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
<i>Población</i>				
Urbana	9,236	63.2	5,127	40.4
Rural	5,388	36.8	7,559	59.6
<i>Educación</i>				
Primaria o menos	9,678	66.2	5,624	44.3
Secundaria	3,32	22.8	4,403	34.7
Técnica o universitaria	1,575	10.8	2,499	19.7
<i>Ingreso (USD 2014)</i>				
Menos que 379	10,337	71.7	2,42	19
397 a 873	3,411	23.3	4,8	37.8
Más que 874	875	6.0	5,465	34.4
<i>Agua potable</i>				
Red pública	11,659	79.7	7,287	57.4
Otros (rios, noria, pozo)	2,965	20.3	5,399	42.6
<i>Servicios sanitarios</i>				
Red pública	11,358	77.7	4,895	38.6
Pozo negro o canal	3,266	22.3	7,791	61.4
<i>Contaminación del aire (invierno)</i>				
Algo	3,998	27.3	306	2.4
Alta	1,839	12.6		
<i>Contaminación del suelo (invierno)</i>				
Algo	5,399	36.9	306	2.4
Alta	1,2	8.2		
<i>Contaminación del agua (invierno)</i>				
Algo	2,246	15.4	306	2.4
Alta	705	4.8		
<i>Condición de calles y pavimentos</i>				
Malo	3,769	25.8	6,706	52.9
Regular	8,918	61.0	3,052	24.1
Bueno	1,885	12.9	2,927	23.1
<i>Condiciones por basura</i>				
Malo	3,331	22.8	6,706	52.9
Regular	8,202	56.0	3,052	24.1
Bueno	2,513	17.2	2,927	23.1

Fuente: Elaboración propia con bases de datos de encuestas aplicadas a muestras representativas de jefes de hogar (2015-2016) por el Proyecto Fondecyt n° 1140672 (2014-2018).

Cuadro A6
Actividades de protección medioambiental en Cauquenes y Panguipulli

Acciones de gestión medioambiental (1=si realiza, 0=no realiza)	Cauquenes	Panguipulli
1.Educación ciudadana para la gestión medioambiental (por ejemplo en escuelas, enseñar cómo usar el agua, energías, otros)	0	1
2.Difusión de información (radios, prensa, folletos, sobre cuidado medioambiental)	0	1
3.Planes de gestión medioambiental (con protocolos a seguir, proyectos, otros)	0	1
4.Planes preventivos de adaptación al cambio climático (por ejemplo para sequías)	0	1
5. Obras de infraestructura para proteger el medio ambiente (ejemplo parques, protección de biodiversidad, otros)	0	1
6.Equipamiento especial para gestión medioambiental (computadores, softwares especializados, otros)	0	1
7.Monitoreo (agua, temperaturas, ríos y lagos, contaminación, otros)	0	0
8.Convenios de colaboración con organizaciones e instituciones	1	1
9. Actividades de protección medioambiental con organizaciones no gubernamentales (por ejemplo sistemas de monitoreo, proyectos, otros)	0	1
10.Actividades de protección medioambiental con organizaciones sociales (por ejemplo elaboración de actividades conjuntas, mesas territoriales, formación de monitores)	0	1
11.Contratación de servicios para protección medioambiental (por ejemplo contratistas o convenios con empresas)	0	1
12.Proyectos de inversión que ayuden a la protección medioambiental (que den ingresos, empleo, otros)	0	0
13.Proyectos con empresas o corporaciones que generen beneficio para el sector privado (empresas, entre otros)	0	0
14.Actividades institucionalizadas con la Secretaría de Planificación Comunal (ejemplo, oficina de medio ambiente que funciona en el Secpla, información medioambiental que sea usada por Secpla para proyectos, otro)	0	1
15. Actividades de protección medioambiental en varios departamentos del municipio (por ejemplo en DOM, Dideco y Secretaria Municipal)	0	1
16.Participación de oficina de medio ambiente o su equivalente en instancias de coordinación municipal (comités técnicos de directores de departamentos u otra instancia donde haya actividad de coordinación regular)	0	1
17.Interacciones regulares con el Concejo Municipal (por ejemplo comisión de estudio del Concejo Municipal, asistencia a reuniones del concejo)	0	1
18.Ordenanzas medioambientales (prohibición de ciertas actividades)	1	1
19.Actividades de reciclaje y compostaje	0	1
Índice (proporción)	0,1	0,8

Fuentes: Elaboración propia con entrevistas semi-estructuradas aplicadas a funcionarios responsables del medioambiente (junio y agosto 2014) por el Proyecto Fondecyt nº 1140672 (2014-2018).

Cuadro A7
Actividades de reducción de riesgos de desastres en Cauquenes y Panguipulli

Acciones para la reducción de riesgos de desastres (1=si realiza, 0=ni realiza)	Cauquenes	Panguipulli
1. Educación ciudadana para enfrentar emergencias (por ejemplo escuelas, enseñar cómo prevenir riesgos, simulacros)	1	1
2. Educación ciudadana para adaptarse al cambio climático (por ejemplo, educación sobre uso del agua y su conservación.	1	0
3. Entrenamiento a funcionarios municipales para comportarse en situaciones de emergencia	0	1
4. Comunicación para ser usada en emergencias: por ejemplo, sirenas, sistemas de mensajes de texto, otros.	1	1
5. Difusión de información (radios, prensa, folletos, sobre planes, prevención de riesgos)	1	1
6. Planes de emergencia (con protocolos a seguir en situaciones de emergencia)	0	1
7. Planes preventivos de adaptación al cambio climático (por ejemplo, para conservar el agua, mapeo de ríos)	0	0
8. Obras de infraestructura para disminuir riesgos de desastres (ejemplo en planos de inundación por lluvias o ríos, obras para almacenar agua)	0	0
9. Equipamiento especial para emergencias: computadores y software especializados, radios, vehículos.	1	1
10. Monitoreo (agua, temperaturas, riesgos)	0	1
11. Convenios de colaboración con organizaciones e instituciones	1	1
12. Actividades de prevención con organizaciones de voluntariado (por ejemplo elaboración de mapas de riesgo, educación, formación de monitores)	1	1
13. Actividades de prevención con organizaciones sociales (por ejemplo elaboración de mapas de riesgo, educación, formación de monitores)	0	0
14. Contratación de servicios para enfrentar emergencias (por ejemplo contratistas o convenios con empresas)	0	1
15. Proyectos de inversión que ayuden a reducir riesgos y generen otros beneficios (empleo ingresos, empleo, otros)	1	0
16. Proyectos con empresas o corporaciones que generen beneficio para el sector privado (empresas, entre otros)	0	0
17. Actividades institucionalizadas con la Secretaría de Planificación Comunal (ejemplo, oficina de emergencia que funciona en el Secpla, información de riesgos que sea usada por Secpla, otro)	0	1
18. Actividades de emergencia en varios departamentos del municipio (por ejemplo en DOM, Dideco y Secretaria Municipal)	0	1
19. Participación de oficina de emergencias o sui equivalente en instancias de coordinación municipal (comités técnicos de directores de departamentos u otra instancia donde haya actividad de coordinación regular)	1	1
20. Interacciones regulares con el Concejo Municipal (por ejemplo comisión de estudio del Concejo Municipal, asistencia a reuniones del concejo)	0	1
Índice (proporción)	0,5	0,7

Fuentes: Elaboración propia con entrevistas semi-estructuradas aplicadas a funcionarios responsables del medioambiente (junio y agosto 2014) por el Proyecto Fondecyt n° 1140672 (2014-2018).

Resumen

Facilitadores institucionales y sociales para la gobernanza de los riesgos medioambientales en la escala local. Análisis con municipios chilenos

El contexto latinoamericano de exposición a riesgos medioambientales demanda un mayor entendimiento de los factores institucionales que tienen impacto en la gestión medioambiental local. Con el apoyo de métodos mixtos de investigación, este estudio examina hipótesis sobre relaciones entre factores políticos, institucionales, sociales y la gestión medioambiental municipal, en el contexto empírico de municipalidades chilenas. Los resultados sugieren que la combinación de factores políticos, arreglos y capacidades institucionales, y relaciones con la sociedad explican diferentes comportamientos municipales.

Palabras clave: riesgos medioambientales; municipalidades; instituciones y sociedad

Abstract

Institutional and social enablers for governance of environmental risks at the local scale. Analysis of Chilean municipalities

The Latin American context of exposure to environmental risks demands a better understanding of the institutional factors that impact on local environmental management. Supported by mixed research methods, this study examines hypotheses on relationships between political, institutional, and social factors and municipal environmental management in the empirical context of Chilean municipalities. The results suggest that the combination of political factors, institutional arrangements and capacities, and relationships with society explain different municipal behaviors.

Keywords: environmental risks; municipalities; institutions and society

Resumo

Facilitadores institucionais e sociais para a governança dos riscos ambientais à escala local. Análise de municípios chilenos

O contexto latino-americano de exposição a riscos ambientais exige uma melhor compreensão dos fatores institucionais que têm impacto na gestão ambiental local. Com o apoio de métodos de pesquisa mista, este estudo examina hipóteses sobre as relações entre fatores políticos, institucionais, sociais e gestão ambiental municipal no contexto dos municípios chilenos. Os resultados sugerem que a combinação de fatores políticos, arranjos e capacidades institucionais e relacionamentos com a sociedade explicam diferentes comportamentos municipais.

Palavras-chaves: riscos ambientais; municípios; instituições e sociedade

Résumé

Les facilitateurs institutionnels et sociaux pour la gouvernance des risques environnementaux à l'échelle locale. Analyse de municipalités chiliennes

Le contexte latino-américain de l'exposition aux risques environnementaux exige une meilleure compréhension des facteurs institutionnels qui ont une incidence sur la gestion environnementale locale. À l'aide de méthodes de recherche mixtes, cette étude examine les hypothèses sur les relations entre facteurs politiques, institutionnels, sociaux et gestion environnementale municipale dans le

contexte empirique des municipalités chiliennes. Les résultats suggèrent que la combinaison de facteurs politiques, d'arrangements institutionnels et de capacités et de relations avec la société expliquent différents comportements municipaux.

Mots-clés: risques environnementaux; municipalités; institutions et société

Artículo sometido para publicación el 7 de noviembre de 2015.

Versión final aprobada el 28 de agosto de 2017.

Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas¹

Cláudia Feres Faria
Isabella Lourenço Lins

Introdução

As conferências de políticas públicas no Brasil (doravante CPPs) tornaram-se espaços privilegiados de definição compartilhada da agenda de uma determinada política pública desde que o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a presidência do Brasil em 2003. A partir desse ano, tanto o número quanto os tipos de conferências cresceram: 138 conferências foram realizadas em diferentes áreas de políticas públicas, segundo levantamento até 2016 (Souza et al., 2013)².

Em tese, com o aumento do número e dos tipos de conferências, crescem as chances de ampliação da participação dos cidadãos nessas inovações, uma vez que todos os afetados pela temática têm o direito de participar. Entretanto, na prática, a participação nas inovações democráticas sofre uma série de constrangimentos que inibem a inclusão de novas vozes aos processos discursivos e decisórios por elas promovidos (Verba, Schlozman e Brady, 1995; Fung, 2006; Smith, 2009; Ryfe e Stalburg, 2012).

Diante de tal constatação, este artigo busca avaliar a capacidade inclusiva das CPPs por meio de uma estratégia analítica que envolve três passos distintos. Através de um *survey* realizado com 729 participantes das Conferências de Saúde (CS) e de Assistência Social (CAS) de 2011 em Minas Gerais³, as autoras analisam comparativamente (1) quem são os(as) participantes dessas conferências, (2) o impacto da mudança de escala no perfil socioeconômico e político desses participantes e (3) as regras referentes ao recrutamento

¹ Este artigo se apoia em dados oriundos de diferentes projetos de pesquisa financiados pela Fapemig (APQ02772-14) e pelo CNPq (305022/2015-6). As autoras agradecem às agências de fomento pelo apoio financeiro recebido. Agradecemos ainda ao Leandro Alves (Cedeplar-UFMG) pelo manuseio dos dados, aos organizadores do GT 10 - Democracia e Desigualdades da Anpocs pelos comentários à primeira versão do artigo que se encontra em <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt10>>. Por fim, gostaríamos de agradecer também os dois pareceristas anônimos, cujas críticas e sugestões contribuíram para a versão final do artigo. A responsabilidade pelo produto final é, entretanto, toda das autoras.

² De acordo com Souza et al. (2013), as conferências podem ser classificadas de acordo com a afinidade temática das áreas de políticas públicas com as quais elas estão vinculadas: (1) Saúde, (2) Estado, Economia e Desenvolvimento, (3) Meio ambiente, (4) Educação, Cultura e Assistência Social, (5) Direitos Humanos e (6) Minorias.

³ A Tabela 1 mostra o número de respondentes por escala nas duas políticas: os 337 respondentes das CS estão assim divididos: 111 oriundos da etapa distrital, 154 da municipal, 59 são delegados estaduais e 13 da etapa nacional. Dos 392 respondentes da CAS, 123 são oriundos da etapa distrital, 117 da municipal, 55 são delegados estaduais e 7 são oriundos da etapa nacional.

(quem pode participar) e ao processo representativo nessas inovações (como os(as) delegados(as)-representantes são selecionados(as)).

Entendendo inclusão política como a presença de diferentes atores e atrizes no processo de participação, representação e deliberação ensejado pelas CPPs, a análise proposta se justifica uma vez que parte delas ocorre em todo o território nacional, começando no nível local e seguindo até o nível nacional. O processo de nacionalização da participação social por meio dessas conferências é realizado através de uma engenharia institucional que envolve um conjunto de regras relativas a quem pode participar e representar. Nos níveis locais, é permitida a presença, com direito a voz e voto, de todos os cidadãos afetados pela temática em debate e, nos demais níveis, instaura-se a representação de delegados(as) selecionados(as) nas etapas anteriores.

Sabe-se que uma cidadania inclusiva, para se concretizar, requer atenção tanto às distorções comumente derivadas da participação – os mais interessados em participar e/ou os que já participam (Verba, Schlozman e Brady, 1995; Fung, 2006; Dahl, 2006) – quanto da representação – seleção de apenas algumas vozes em detrimento de outras em função do desempenho cognitivo (Schumpeter, 1961; Downs, 1999) e/ou da trajetória participativa (Verba, Schlozman e Brady, 1995).

Por meio da análise de quem participa, objetiva-se, portanto, avaliar a presença ou não de uma pluralidade de participantes nas conferências analisadas. Para tal, o estudo é realizado com base nos perfis socioeconômicos e políticos desses participantes, a partir das variáveis de renda, sexo, escolaridade e vínculos participativos. Analisamos ainda o impacto da mudança de escala – distrital, municipal, estadual e nacional – nesses perfis com o objetivo de aferir em que medida o processo representativo gestado no interior do ciclo de conferências é capaz de manter e/ou promover a pluralidade aludida.

Por fim, o exame das regras pretende avaliar em que medida elas afetam a extensão na qual a inclusão é realizada. Assim, além de investigar o perfil de quem participa e de quem é selecionado como representante para as escalas superiores, é necessário avaliar se e em que medida o desenho institucional das conferências favorece um padrão normativo que coíba os constrangimentos derivados tanto da participação quanto da representação, garantindo assim a inclusão necessária para a democratização dessas inovações.

Esse diagnóstico é realizado com base na análise dos Regimentos Internos (RI) de cada conferência, que considera ainda as suas possíveis mudanças relativas ao recrutamento e à seleção⁴. Assim sendo, o estudo proposto é simultaneamente descritivo e normativo: descreve, com base em dados primários, os perfis dos(as) participantes,

⁴ O Regimento Interno é um documento da Conferência que contém as regras que ordenam a sua dinâmica. Ele é usualmente elaborado pelos representantes da sociedade civil e do governo nas Comissões Organizadoras das respectivas conferências e é reelaborado pelos participantes nas Plenárias Iniciais (para análise dessa dinâmica ver Faria e Lins, 2013).

assim como avalia as potencialidades de ampliação da inclusão política nessas inovações por meio de dados referentes às regras das CPPs e suas possíveis mudanças.

Para realizar os objetivos propostos, este artigo está dividido nas seguintes seções: breve revisão da literatura acerca das condições e critérios que determinam o caráter democrático das inovações democráticas na seção "O que é democrático nos arranjos participativos?"; apresentação do objeto de análise e da metodologia utilizada em "Das conferências, dos dados e da metodologia de análise"; na terceira seção "Descrição e análise comparada dos perfis socioeconômico e político dos(as) participantes das Conferências de Saúde (CS) e Conferências de Assistência Social (CAS)" e suas subseções, apresentamos a análise dos perfis socioeconômico e político dos(as) participantes com base em atributos pessoais e a análise da relação entre os perfis encontrados e o desenho institucional das duas conferências; e a explicação das diferenças na capacidade inclusiva das CPPs com base na relação entre perfil socioeconômico e político dos(as) participantes, escala e desenho institucional encontra-se na seção "Escala e inclusão política nas conferências de saúde e assistência social".

O que é democrático nos arranjos participativos?

Em suas reflexões sobre a possibilidade e a desejabilidade da democracia, Dahl (2000, 2006) recomenda um conjunto de critérios que funciona simultaneamente como crítica às democracias existentes e horizonte a ser perseguido. Segundo o autor, uma democracia ideal requer no mínimo: (1) participação efetiva, que pressupõe oportunidade igual e real para todos os membros de uma comunidade vocalizarem suas visões sobre o conteúdo da política; (2) pesos iguais na escolha das alternativas, o que pressupõe oportunidade igual e efetiva para todos os membros da comunidade votarem nas alternativas; (3) entendimento esclarecido, que pressupõe oportunidade igual e efetiva para todos os membros de uma comunidade aprenderem sobre as alternativas em jogo e suas consequências; (4) controle da agenda, que pressupõe chances iguais e efetivas de definir os temas e as políticas que serão colocados na agenda; e (5) inclusão de todos os adultos no processo democrático (Dahl, 2006).

Cada um desses critérios está vinculado a um conjunto já conhecido de constrangimentos impostos às possibilidades de democratização das democracias modernas. Taxas diferenciadas de condições e motivações para participar geralmente limitam as possibilidades de participação e a igualdade de escolha das alternativas. A literatura sobre o tema afirma que aqueles que usualmente participam são cidadãos que apresentam maior nível de renda e de educação, maior interesse e engajamento nas questões políticas (Verba, Schlozman e Brady, 1995).

Encontramos sempre uma associação positiva entre recursos socioeconômicos, políticos e poder decisório. Verba, Schlozman e Brady (1995) mostram que indivíduos com maior acúmulo de recursos – econômicos, organizacionais e informacionais – são os mais

“ouvidos”. Vocalizam com mais eficiência suas preferências e, conseqüentemente, impactam mais os governos. Por isso, as assimetrias organizacionais, informacionais e/ou econômicas impõem constrangimentos à participação dos atores societários e afetam o seu grau de influência nos processos de decisão pública e no sistema político como um todo.

Young (2002) reforça igualmente o problema das desigualdades de voz. Segundo essa autora, para além da presença nos arranjos participativos – relativa à igualdade externa – é preciso lidar com os problemas oriundos da desigualdade de voz e, conseqüentemente, da influência nas decisões no interior desses mesmos espaços – a igualdade interna.

O critério “entendimento esclarecido”, enfatizado por Dahl (2006), está diretamente ligado a esse segundo aspecto da desigualdade. A compreensão sobre os processos, o conteúdo e as conseqüências das políticas impactam simultaneamente a capacidade de influência dos atores nas decisões políticas e o controle dessas decisões. Tais ganhos de entendimento são, entretanto, dificultados pela motivação, habilidade e/ou competência para participar, criando assim um círculo vicioso.

Além das limitações apontadas, tem-se o problema da escala. A mudança de escala é quase sempre acompanhada por maior complexidade, que, por sua vez, requer mais *expertise* para resolvê-la. A divisão de trabalho requerida demanda, muitas vezes, maior capacidade de coordenação dos cidadãos para intervirem e controlarem os resultados políticos finais (Dahl, 2000).

Para contornar os constrangimentos aludidos, uma das alternativas sugeridas vincula-se à reflexão e à mudança em relação aos desenhos institucionais das inovações que têm como objetivo a inclusão política dos cidadãos dessas sociedades. Uma vez que os desenhos retratam as interações sociais e políticas que os conformam, eles podem ser alterados mediante um processo que envolve “reflexividade institucional”, ou seja, a oportunidade e a capacidade de os atores envolvidos nessas inovações debaterem, reinterpretarem e mudarem coletivamente suas regras (Bohman, 1996; Landwehr, 2015).

Quais regras seriam passíveis de reflexão e mudança nos casos analisados?

A literatura especializada sugere que formas diferentes de recrutamento impactarão diferentemente quem pode participar (Smith, 2009; Fung, 2006; Verba, Schlozman e Brady, 1995). Inovações democráticas abertas à participação de todos, como as CPPs analisadas, demandam atenção para o perigo da sobre-representação de alguns grupos sociais em detrimento de outros, com menos recursos materiais e simbólicos. É preciso analisar, portanto, se as regras que promovem a presença de grupos historicamente sem acesso a essas arenas estão sendo debatidas e revistas e se existem incentivos para mobilizar e oferecer apoio e recursos àqueles cidadãos com pouca experiência e confiança para que eles participem e se expressem publicamente (Smith, 2009).

Os problemas derivados da escala e, conseqüentemente, da representação podem encontrar nesse processo de reflexão institucional outra resposta, uma vez que critérios

tradicionais, como a proporcionalidade baseada no tamanho do território e da população, podem ser conjugados àqueles vinculados à presença de grupos marginalizados e à promoção de suas capacidades de expressão e vocalização (Phillips, 1995; Young, 2002). Tais mudanças podem promover simultaneamente a pluralidade na participação e na representação (Lüchmann, 2007; Lavallo e Castello, 2008; Abers e Keck, 2009; Almeida, 2013).

A possibilidade de reinterpretar coletivamente as normas dos arranjos participativos – “reparando-as reflexivamente” (Bohman, 1996) – passa a constituir, portanto, parte fundamental do processo e das mudanças almejadas em um contexto marcado por assimetrias de recursos econômicos, organizacionais e informacionais, incidindo diretamente sobre o caráter inclusivo desses arranjos.

No caso das CPPs, a discussão e a mudança coletiva do Regimento Interno (RI) constituem um momento importante das suas dinâmicas. Através dele, abre-se a possibilidade de (re)definição das regras que permitem rever a abrangência inclusiva desses arranjos. Assim sendo, a análise do perfil socioeconômico e político de quem entra e de quem é selecionado como representante (terceira seção), bem como a das regras que ordenam essas dinâmicas (quarta seção), justifica-se, uma vez que apontam o quão reflexiva e inclusiva essas inovações são e/ou podem vir a ser.

Das conferências, dos dados e da metodologia de análise

Caracterização e dinâmica das CPPs

As CPPs constituem mais uma inovação democrática no Brasil, as quais (1) promovem a participação voluntária de atores da sociedade civil, do Estado e do setor privado e (2) se organizam em todo o território nacional em um conjunto de assembleias que nacionalizam a participação. Por isso, elas são aqui definidas como arranjos institucionais de participação, representação e deliberação que requerem esforços diferenciados de mobilização social, construção da representação política e diálogo em torno de seus propósitos (Faria, Petinelli e Lins, 2011).

Embora apresentem diferenças em suas dinâmicas, funções e desenhos institucionais⁵, boa parte delas possui etapas preparatórias – locais, distritais, municipais, estaduais e/ou regionais – que conferem a elas a ideia de “processo” ou “sistema” que

⁵ Tais diferenças levaram alguns autores a desenvolver uma tipologia das conferências. As conferências “típicas”, majoritárias, apresentam parte das características aqui destacadas, enquanto as conferências “atípicas”, minoritárias, se diferenciam por não apresentarem etapas municipais e intermunicipais e/ou plenárias e/ou por realizarem oficinas e grupos de trabalho. Elas apresentam ainda um potencial de mobilização menor, objetivos mais restritos e menos propositivos, voltados para a discussão de ideias e o agendamento de temas (Souza et al., 2013). Entretanto, mesmo nas CPPs “típicas” encontramos diferenças importantes como, por exemplo, a presença de plenárias temáticas e a eleição dos(as) representantes da sociedade civil para os conselhos na área de assistência social, mas não nas demais áreas.

envolve todo o território nacional. Na base local, a participação é aberta à população e, nas demais etapas territoriais, o processo representativo ocorre mediante eleição e/ou indicação de delegados(as) (Souza et al., 2013; Teixeira, Souza e Lima, 2012; Pogrebinski e Santos, 2011).

De um modo geral, as CPPs são convocadas pelo Poder Executivo e têm como atribuição a definição de propostas e/ou orientações que constituirão os Planos de Políticas Públicas para cada área envolvida. Quando propositivos, os planos podem orientar as ações de ambos os poderes, Executivo e Legislativo, em cada ente da federação. Além dessa atribuição, as CPPs podem cumprir a função de promoção da participação, de agenda e/ou de avaliação da implementação das políticas públicas (Souza et al., 2013).

No que diz respeito a sua organização, muitas delas apresentam ainda fases internas que compreendem o credenciamento, a sessão plenária de abertura, os grupos de trabalho, a sessão plenária final e a eleição de delegados(as), como são os casos das CPPs aqui analisadas.

Quadro 1
Dinâmica das CPPs analisadas

<i>Fase 1</i>	<i>Fase 2</i>	<i>Fase 3</i>	<i>Fase 4</i>	<i>Fase 5</i>
Convocação das conferências pelos governos nacional e subnacionais	Posse dos Comitês Organizadores nos níveis nacional e subnacionais	Realização das conferências locais e municipais	Realização da conferência estadual	Realização da conferência nacional
		<i>Fases internas</i> Inscrição Plenária de abertura Grupo de trabalho Plenária final Eleição de delegados(as)		

Fonte: Ramos e Faria (2013).

Dados e metodologia

Este artigo analisa dados referentes aos perfis socioeconômico e político dos(as) participantes das Conferências de Saúde (CS) e de Assistência Social (CAS), assim como o desenho institucional de cada uma delas.

Para obter os dados relativos aos perfis mencionados, montamos um banco de dados baseado nas listas de presença das conferências analisadas. Esses bancos contêm as seguintes informações: nome, contato telefônico e endereço dos participantes. A coleta desses dados foi comprometida em função (1) da recusa na liberação de algumas listas e

da inexistência de outras e (2) da qualidade dos registros, como, por exemplo, ausência de telefones de contato e/ou endereços dos(as) participantes. Assim, somente os registros com telefone e endereços compuseram o banco de dados que contou com 2.447 participantes: 1.291 das Conferências de Saúde e 1.156 das Conferências de Assistência Social.

Restrições orçamentárias nos levaram a definir uma amostra de 1.200 participantes, distribuídos igualmente entre as duas conferências para minimizar os erros na comparação. A partir disto, foram estabelecidas as amostras por escala das conferências.

Para as escalas distrital e municipal, em Belo Horizonte, utilizou-se a amostra aleatória simples em ambas as conferências. Para a escala estadual, foram sorteados aleatoriamente os(as) delegados(as) eleitos(as) para a etapa nacional no caso da CS e, no caso da CAS, utilizou-se amostragem estratificada por mesorregiões⁶. Para a escala nacional, consideramos todos(as) os(as) delegados(as) de Belo Horizonte eleitos na etapa estadual.

Os participantes foram contatados por meio de ligações via Skype e responderam a um questionário eletrônico elaborado no Survey Monkey⁷. Problemas decorrentes de números errados de telefone, números inexistentes ou de trabalho, além das recusas durante a aplicação dos questionários, nos obrigaram a repensar a amostra, que passou de uma amostra inicialmente probabilística para uma amostra não probabilística, do tipo "por conveniência"⁸.

Nesse caso, a amostra foi composta por todos os participantes do banco contatados e que aceitaram ser entrevistados. Dessa forma, desconhecem-se as probabilidades com que foram selecionados para a entrevista. Ainda assim, os resultados alcançados revelam, no mínimo, um esboço inédito e instrutivo do universo de participantes dessas conferências.

A amostra por conveniência foi composta por 729 entrevistas: 337 entrevistas na Conferência de Saúde e 392 na Conferência de Assistência Social. No nível estadual, como o Conselho Estadual de Saúde de MG só disponibilizou os dados referentes aos(às) delegados(as) eleitos(as) para a etapa nacional, as entrevistas foram realizadas somente com os delegados do estado (L4). Para efeitos comparativos, na etapa estadual da Conferência de Assistência Social, foram realizadas entrevistas tanto com os participantes

⁶ Como o Conselho Estadual de Saúde não disponibilizou a listagem de delegados(as) por mesorregião, não foi possível realizar o mesmo procedimento amostral. As mesorregiões são Campo das Vertentes, Central Mineira, Jequitinhonha, Metropolitana de BH, Noroeste, Norte de Minas, Oeste de Minas, Sul/Sudoeste de Minas, Triângulo/Alto Paranaíba, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce e Zona da Mata.

⁷ Todos os números telefônicos listados no banco de dados foram contatados. Quando necessário, pelo menos três tentativas foram feitas em dias e horários diferentes.

⁸ Em vários casos, os números de telefone registrados já não pertenciam às pessoas listadas ou não existiam mais. Muitos deles, principalmente das etapas distrital e municipal, eram de órgãos públicos. Por isso, diversos participantes listados não foram encontrados.

da etapa estadual (L3) quanto com os(as) delegados(as) eleitos(as) para a etapa nacional (L4). O número de entrevistados em cada escala, para cada política, variou conforme reportado na Tabela 1:

Tabela 1
Entrevistas por escala e por conferência

Escala	Conferências de Saúde			Conferências de Assistência Social		
	Total de participantes	Nº de respondentes	(%)	Total de participantes	Nº de respondentes	(%)
Distrital (L1)	525	111	21,1	475	123	25,9
Municipal (L2)	548	154	28,1	247	117	47,4
Estadual (L3)	-	-	-	341	90	26,4
Delegados(as) do estado (L4)	201	59	29,4	80	55	68,7
Delegados(as) nacionais (L5)	17	13	76,4	13	7	53,9
Total	1.291	337	26,1	1.156	392	33,9

Fonte: Faria (2015).

Variáveis

A distribuição de recursos e o nível de engajamento são determinantes importantes da participação política dos cidadãos estadunidenses na análise clássica realizada por Verba, Schlozman e Brady (1995). Desses, recursos⁹ como tempo, dinheiro e habilidade cívica são considerados preditores mais relevantes que os demais, mesmo que a capacidade explicativa dos mesmos varie conforme a atividade política analisada (Verba, Schlozman e Brady, 1995, p. 270).

Além das variáveis socioeconômicas, das habilidades organizacionais e de comunicação, a capacidade de mobilização das organizações e instituições também importa no modelo analítico elaborado por esses autores. Sua maior capacidade explicativa, quando comparado aos outros modelos baseados nas variáveis socioeconômicas ou no autointeresse dos atores, reside, segundo eles, exatamente na ampliação e combinação desses fatores que explicam a participação (Verba, Schlozman e Brady, 1995, p. 283)

A intenção aqui não é replicar, para os casos analisados, o modelo oferecido. Nossa metodologia de análise não nos permite seguir tal direção. O que fazemos é aferir, inspiradas nas variáveis explicativas ressaltadas pelo modelo do "voluntarismo cívico", a

⁹ Recursos como tempo, dinheiro e habilidades cívicas são variáveis explicativas centrais do comportamento político também para a Teoria da Mobilização de Recursos (McCarthy e Zald, 1977), cuja unidade de análise são, entretanto, atores coletivos e não indivíduos.

posição social e os vínculos associativos de quem chega nas conferências, a forma como são recrutados para as mesmas e o impacto da mudança de escala nesses perfis.

Em relação às variáveis socioeconômicas, além de renda e grau de escolaridade, o artigo avalia gênero, raça e faixa etária para uma melhor caracterização desses participantes. No que diz respeito às habilidades cívicas e ao nível de engajamento dos participantes, foram mobilizadas variáveis como fontes de informações sobre política, número de participação em atividades políticas¹⁰, anos de participação em conferências, número de conferências que já participou e interesse por política. Em relação ao recrutamento dos participantes, analisamos fontes de informação sobre as conferências e o desenho institucional.

Dado que a análise do desenho institucional se tornou central nas discussões sobre inovações democráticas pelo impacto que causam na quantidade e nos vieses da participação, no fomento das habilidades cívicas, no controle das decisões, entre outros elementos (Fung, 2004), analisaremos aqui as regras relativas aos processos de recrutamento e de seleção dos participantes por serem recorrentemente associadas à promoção desses vieses. Buscaremos analisar, simultaneamente, a presença ou não de debate e mudanças nas mesmas.

Análise de correspondências múltiplas e análise estatística descritiva

Os dados foram analisados por meio da análise de correspondência múltipla (doravante ACM) (Greenacre e Blaisus, 2006; Greenacre, 2007) e da Análise Descritiva.

A análise de correspondência múltipla é um método que explora a associação entre variáveis categóricas, quando há muitas variáveis e/ou categorias. A ideia chave é a associação que às vezes é tratada como correlação.

A vantagem do método é que ele explora associações que seriam difíceis de identificar. As associações podem ser vistas a partir da posição assumida pela nuvem de pontos, ou seja, pela distância/proximidade entre os pontos. Os pontos representam os atributos que as variáveis apresentam, mas não as próprias variáveis.

Os métodos de análise de correspondência são também úteis por sua apresentação visual. A leitura da distribuição dos pontos é um dos aspectos mais importantes. Quanto mais próximos os pontos, mais as categorias estão associadas e, quanto mais distantes, menos associadas estão as categorias. A questão é sempre sobre a proximidade (ou distância), mesmo quando analisamos diferentes quadrantes. Se as categorias estão no mesmo quadrante, espera-se haver maior proximidade. Mas algumas categorias podem estar associadas, mesmo estando em diferentes quadrantes. Sendo assim, é também

¹⁰ As atividades políticas sugeridas para as/os respondentes foram: conselhos gestores e de políticas; movimentos sociais; Ongs.; manifestações, coletas de assinaturas e abaixo-assinados; associações religiosas; associação de bairro; associações profissionais; orçamento participativo; campanhas políticas; partidos políticos e sindicatos.

importante analisar como os pontos são distribuídos ao longo de cada dimensão. As dimensões representam um resumo das distâncias entre pontos.

A primeira dimensão sempre explica estatisticamente a maior parte da variância entre as categorias (inércia). A segunda dimensão explica menos, e assim por diante. Dado que o método é fortemente visual, é difícil analisar muitas dimensões. Além disso, há um limite para o número de dimensões, de modo que eles não podem alcançar 100% da variância explicada.

A variação é a diversidade dos atributos dos indivíduos. Assim, quanto maior for a variância (inércia) explicada pela soma das dimensões, mais o método refletirá o número de atributos do indivíduo.

As dimensões podem ser lidas através da distribuição dos pontos entre elas. Neste artigo, por exemplo, as categorias principais, as escalas das conferências, estão localizadas ao longo da dimensão 1. Essa dimensão mostra que os atributos sociais e políticos dos participantes estão distribuídos de acordo com as escalas e explica a maior parte da variância. Ou seja, dependendo da escala, os participantes apresentarão um conjunto específico de atributos. Isso significa que os atributos são mais fortes em uma escala do que na outra, sem, contudo, significar que as outras escalas não apresentarão indivíduos com os mesmos atributos.

O que determina o conjunto específico de características que descrevem uma determinada escala será a proximidade entre esta e as categorias que a rodeiam. Pode ser que para uma escala as categorias estejam mais próximas e, para outra, não. Como uma análise exploratória, esse tipo de método é mais conveniente para este artigo.

Como a análise de correspondência múltipla evidencia as categorias mais salientes, as variáveis como gênero, faixa etária e fontes de informação sobre conferências não estão nos gráficos de pontos (Gráficos 1 e 2) e foram analisadas por meio da estatística descritiva.

Descrição e análise comparada dos perfis socioeconômico e político dos participantes das Conferências de Saúde (CS) e Conferências de Assistência Social (CAS)

O mapa de pontos permite avaliar a associação entre as variáveis a partir da proximidade entre elas. O Gráfico 1 analisa a Conferência de Saúde e apresenta capacidade explicativa de 61%. Ele nos possibilita traçar continuamente (a partir da dimensão 1) a evolução das etapas distrital (L1), municipal (L2), estadual, (L4) e nacional (L5) nessa conferência¹¹.

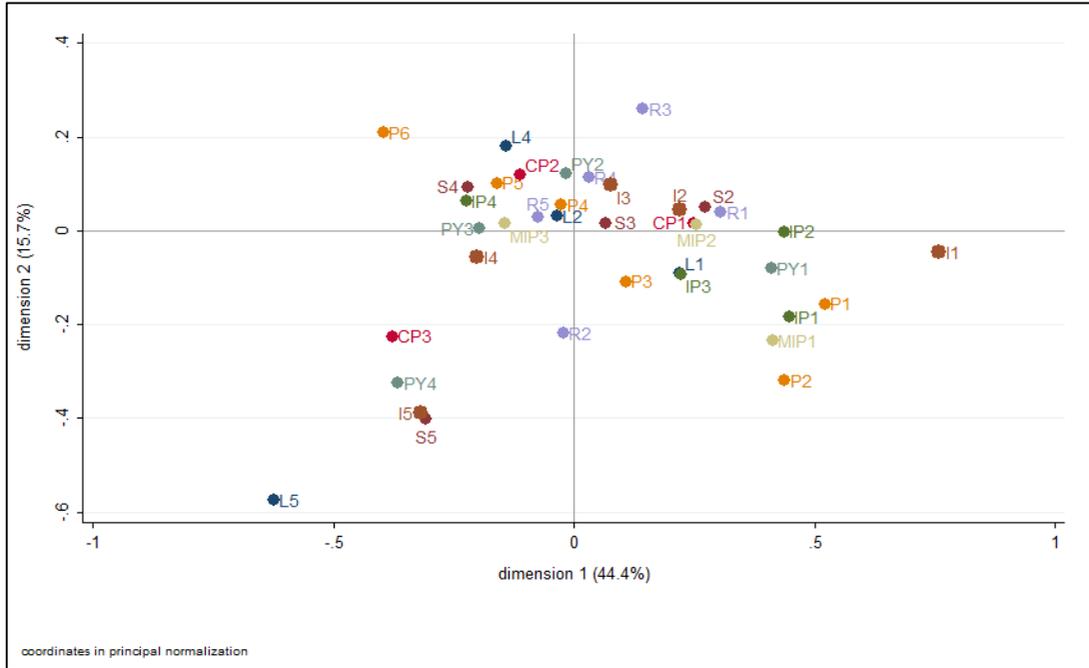
¹¹ Diferente da CAS, na análise realizada, a CS não possui a etapa estadual (L3), somente os delegados desta etapa (L4). Isto se justifica pela ausência de dados sobre os participantes nessa etapa. O Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais não disponibilizou os dados sobre todos(as) os(as) delegados(as) representantes de Minas Gerais, somente sobre os(as) delegados(as) eleitos(as) para a etapa nacional.

A opção por analisar as conferências em gráficos separados por política justifica-se por nos permitir identificar com maior clareza os perfis mais associados a cada escala.

Para entender a evolução nas etapas, a análise começará pela etapa distrital (L1), localizada no quadrante 4, à direita na dimensão 1 e abaixo na dimensão 2. Seguirá para a etapa municipal (L2), localizada no centro do Gráfico 1, mas levemente deslocada para o quadrante 2. A etapa seguinte, a estadual (L4), está localizada à esquerda na dimensão 1 e acima na dimensão 2. Essa etapa diz respeito somente aos(as) delegados(as) eleitos(as) para a etapa nacional e não se refere a todos(as) os(as) delegados(as) da etapa estadual. A etapa nacional (L5) também está localizada à esquerda e abaixo no quadrante 3.

Ao avaliar a disposição dessas categorias no Gráfico 1, é possível afirmar que as etapas distritais e municipais assumem posições opostas às etapas estadual e nacional, ou seja, as categorias que guardam relação com as duas primeiras etapas da conferência são diferentes das categorias relacionadas às duas últimas etapas. A mudança de escala, portanto, impacta os perfis dos atores que seguem na Conferência de Saúde. Essa diferença ficará mais evidente na descrição das relações estabelecidas entre as etapas das conferências e as categorias mais próximas a elas.

Gráfico 1
Conferências de Saúde



Conf.	Saúde	CS	Escala	Distrital	L1	Interesse por política	Nenhum	IP1	Grau de escolaridade	Não frequentou	S1
	Assistência Social	CAS		Municipal	L2		Pouco	IP2		Ensino Primário	S2
Nº Atividades de que participa	Não participa	P1		Estadual	L3		Médio	IP3		Ensino médio/técnico	S3
	1	P2		Delegados do Estado	L4		Grande	IP4		Ensino superior	S4
	2 a 3	P3		Delegados Nacional	L5		Menos de 5	PY1		Pós-graduação	S5
	4 a 5	P4		Nº confs. de que participou	1 a 5	CP1	5 a 10 anos	PY2	1	MIP 1	
	6 a 7	P5			6 a 10	CP2	11 a 20 anos	PY3	2 a 3	MIP 2	
	Mais de 7	P6			11 ou mais	CP3	Mais de 20 anos	PY4	3 a 4	MIP 3	
Raça/cor	Renda familiar	Amarelo		R1	Até de 1 SM	I1	Meios de inf. política				
		Branco		R2	1 a 2 SM	I2					
		Indígena	R3	2 a 5 SM	I3						
		Pardo	R4	5 a 10 SM	I4						
		Negro	R5	Mais de 10 SM	I5						
		Outro	R6								

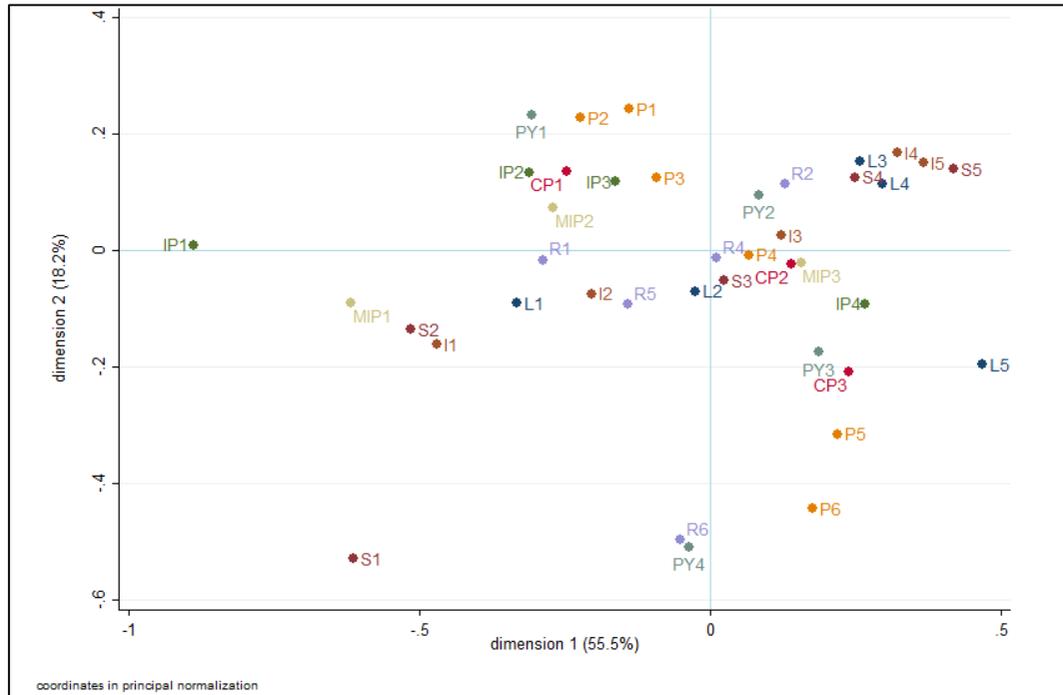
Fonte: Faria (2015).

O Gráfico 2 analisa a Conferência de Assistência Social (CAS) e apresenta capacidade explicativa de 74%. Diferentemente do Gráfico 1 (CS), nesse Gráfico 2 não podemos traçar continuamente (a partir da dimensão 1) a evolução das etapas das conferências. A etapa distrital (L1) está localizada no quadrante 3, à esquerda na dimensão 1 e abaixo na dimensão 2. A etapa municipal (L2) está localizada próxima do centro do Gráfico 2, abaixo da dimensão 2 e na dimensão 1, ligeiramente inclinada para a esquerda, portanto mais próxima da etapa distrital. A etapa estadual (L3) e a etapa estadual-delegados(as) (L4) encontram-se no quadrante 1, à direita na dimensão 1 e acima na dimensão 2. A etapa nacional (L5) está localizada no quadrante 4, à direita na dimensão 1 e abaixo na dimensão 2.

Entretanto, como na saúde, a disposição assumida pelas categorias no Gráfico 2 nos permite afirmar que as etapas distritais e municipal (L1 e L2) assumem posições opostas às outras etapas da conferência, ou seja, as categorias mais associadas às primeiras etapas são diferentes das categorias próximas às etapas estadual (L3¹² e L4) e nacional (L5). A mudança de escala, portanto, também impacta os perfis dos atores que ascendem no processo conferencista da política de Assistência Social.

¹² Para efeitos comparativos, L3 não será considerada na análise do Gráfico 2.

Gráfico 2
Conferências de Assistência Social



Conf.	Saúde	CS	Escala	Distrital	L1	Interesse por política	Nenhum	IP1	Grau de escolaridade	Não frequentou	S1
	Assistência Social	CAS		Municipal	L2		Pouco	IP2		Ensino Primário	S2
Nº Atividades de que participa	Não participa	P1		Estadual	L3		Médio	IP3		Ensino médio/técnico	S3
	1	P2		Delegados do Estado	L4		Grande	IP4		Ensino superior	S4
	2 a 3	P3		Delegados Nacional	L5		Menos de 5	PY1		Pós-graduação	S5
	4 a 5	P4		1 a 5	CP1	5 a 10 anos	PY2	1	MIP1		
	6 a 7	P5		6 a 10	CP2	11 a 20 anos	PY3	2 a 3	MIP2		
	Mais de 7	P6		11 ou mais	CP3	Mais de 20 anos	PY4	3 a 4	MIP3		
Raça/cor	Amarelo	R1		Renda familiar	Até de 1 SM	I1	Anos de participação	Meios de inf. política			
	Branco	R2			1 a 2 SM	I2					
	Indígena	R3	2 a 5 SM		I3						
	Pardo	R4	5 a 10 SM		I4						
	Negro	R5	Mais de 10 SM		I5						
	Outro	R6									

Fonte: Faria (2015).

No Quadro 2 estão descritas as categorias relativas ao perfil socioeconômico e político mais próximas de cada etapa das conferências analisadas, bem como os dados descritivos relativos ao gênero e às faixas etárias.

Quadro 2
Descrição das categorias mais próximas de cada escala por tipo de conferência

Perfil	Variáveis analisadas	Distrital		Municipal		Estadual		Nacional	
		Saúde	Assistência Social	Saúde	Assistência Social	Saúde	Assistência Social	Saúde	Assistência Social
Socioeconômico	Renda familiar	1 - 2 SM (I2) Até 1 SM (I1)	Até 1 SM (I1) 1 - 2 SM (I2)	2 - 5 SM (I3)	1 - 2 SM (I2) 2 - 5 SM (I3)	2 - 5 SM 5 - 10 SM	5 - 10 SM (I4) Mais de 10 SM (I5) 2 a 5 SM (I3)	5 - 10 SM (I4) Mais de 10 SM (I5)	2 - 5 SM (I3) 5 - 10 SM (I4)
	Grau de escolaridade	Ensino Primário (S2) Ensino Médio/Técnico (S3)	Ensino Primário (S2)	Ensino Médio/Técnico (S3)	Ensino Médio/Técnico (S3)	Ensino Superior (S4)	Ensino Superior (S4)	Pós-graduação (S5)	Pós-graduação (S5)
	Raça/cor	Amarelo (R1) Branco (R2)	Amarelo (R1) Negro (R5)	Negro (R5) Pardo (R4)	Pardo (R4) Negro (R5)	Negro (R5) Pardo (R4)	Branco (R2) Negro (R5)	Branco (R2)	Negro (R5)
	Gênero	69% Mulheres	74% Mulheres	63% Mulheres	69% Mulheres	53% Mulheres	58% Mulheres	62% Homens	71% Homens
	Faixa etária	57 - 72 anos 41 - 56 anos	57 - 72 anos 41 - 56 anos	41 - 56 anos 57 - 72 anos	41 - 56 anos 25 - 40 anos 57 - 72 anos	41 - 56 anos 57 - 72 anos 25 - 40 anos	41 - 56 anos	41 - 56 anos 57 - 72 anos 25 - 40 anos	41 - 56 anos *
Político	Anos de participação em conferências	Menos de 5 anos (PY1)	Menos de 5 anos (PY1)	11 - 20 anos (PY3)	5 - 10 anos (PY2)	11 - 20 anos (PY3)	NÃO	Mais de 20 (PY4)	NÃO



Perfil	Variáveis analisadas	Distrital		Municipal		Estadual		Nacional	
		Saúde	Assistência Social	Saúde	Assistência Social	Saúde	Assistência Social	Saúde	Assistência Social
Político	Nº de atividades de que participa	2 - 3 (P3) Não participa (P1) 1 (P2)	2 - 3 (P3)	4 - 5 (P4)	4 - 5 (P4)	6 - 7 (P5) Mais de 7 (P6)	4 - 5 (P4)	NÃO	6 - 7 (P5) Mais de 7 (P6)
	Nº de conferências de que já participou	1 - 5 (CP1)	NÃO	6 - 10 (CP2)	6 - 10 (CP2)	6 - 10 (CP2)	NÃO	11 ou mais (CP3)	11 ou mais (CP3)
	Interesse por política	Nenhum (IP1)	Pouco (IP2) Médio (IP3)	Grande (IP4)	Grande (IP4)	Grande (IP4)	NÃO	NÃO	Grande (IP4)
		Pouco (IP2)							
Meios de informação sobre política	1 (MIP1) 2 - 3 (MIP2)	1 (MIP1) 2 - 3 (MIP2)	3 - 4 (MIP3) 2 - 3 (MIP2)	3 - 4 (MIP3)	3 - 4 (MIP3)	NÃO	NÃO	NÃO	

Fonte: Elaboração das autoras.

Análise comparada dos dados

Os dados sugerem que os perfis socioeconômico e político dos participantes das Conferências de Saúde (CS) e de Assistência Social (CAS) são, em Minas Gerais, semelhantes, mas variam por etapa.

A análise dos Gráficos 1 e 2 e da estatística descritiva mostra ainda que as categorias de valores mais baixos estão todas associadas às etapas distritais (L1), assim como as de valores mais altos estão mais associadas às etapas estadual e nacional (L4 e L5, respectivamente).

Como descrito no Quadro 2, o perfil mais associado às etapas distritais das duas conferências é composto por atributos como renda familiar baixa (até 1 salário mínimo (SM) e de 1 a 2 SM); escolaridade baixa (ensino fundamental e médio, sendo esse último mais associado à CS); interesse por política baixo (pouco e nenhum); e menor experiência participativa nas conferências atestada pela proximidade com as categorias “número de conferências de que participou” (de 1 a 5 conferências) e “tempo de participação nelas” (menos de 5 anos).

Esse perfil reflete a realidade socioeconômica do município de Belo Horizonte (doravante BH), onde 46,6% dos habitantes apresentam renda familiar de até 1 a 2 SM e 49% apresentam grau de escolaridade que varia do ensino fundamental (20,5%) ao ensino médio (28,5%) (IBGE-PNAD, 2011)¹³.

Na etapa municipal, os perfis mais associados mudam nas duas conferências. A renda familiar mais associada sobe (de 2 a 5 SM) e o grau de escolaridade predominante passa a ser o ensino médio. Sobem igualmente todos os indicadores políticos: interesse por política cresce, alcançando o máximo; número de atividades políticas de que participam varia de 4 a 5; número de conferências em que participou e tempo de participação também aumentam – de 6 a 10 conferências e de 5 a 10 anos de participação, respectivamente.

O perfil socioeconômico descrito, embora diferente da etapa distrital, ainda guarda semelhança com o perfil dos habitantes do município onde quase um terço da população apresenta renda familiar que varia de 2 a 5 salários mínimos (27%) e nível de escolaridade médio (28,5%).

Nas etapas estadual e nacional, esses perfis mudam ainda mais. Na etapa estadual (L4), embora o atributo renda esteja ausente do Gráfico 1, a estatística descritiva mostra que a porcentagem daqueles que declararam renda familiar de 5 a 10 SM e acima de 10 SM aumenta. Na Conferência Estadual de Assistência Social (Ceas), além da proximidade com as faixas de renda familiar descritas, aparece também a faixa de 2 a 5 SM. No entanto, o nível de escolaridade mais próximo é, em ambas as conferências, ensino superior e pós-graduação e o perfil político mais associado é igualmente alto: participação em várias atividades políticas (de 4 a 7 e mais de 7 atividades). Aumentam também o número de conferências de que já participou (de 6 a 10 conferências) e o tempo de participação nestas (de 11 a 20 anos).

É nessa etapa que, pela primeira vez, cresce a porcentagem de homens em ambas as conferências, sem, contudo, ultrapassar a de mulheres (53% para CS e 58% para CAS). Entretanto, na etapa nacional (L5), a porcentagem de delegados oriundos de Belo Horizonte ultrapassa a de delegadas (62% e 71% de delegados nas CS e CAS, respectivamente). Esse dado ganha ainda mais relevância ao constatarmos o perfil de gênero do estado e da capital mineira, que apresentam predomínio de mulheres: 51% e 52%, respectivamente.

O perfil dos delegados(as) da etapa nacional (L5) segue o mesmo padrão daqueles da etapa estadual: renda familiar, grau de escolaridade e perfil político altos. Mesmo quando há proximidade com renda familiar comparativamente mais baixa (de 2 a 5 SM), como é o caso das CAS, os indicadores de escolaridade, de engajamento cívico e de experiência nas conferências continuam altos.

¹³ Essas porcentagens resultam da soma daquelas encontradas na IBGE-PNAD (2011) para os intervalos de renda que compreendem de até ½ SM a 2 SM e para os intervalos de anos de estudo que compreendem de 1 a 13 anos de estudo (IBGE-PNAD, 2011).

Constata-se, portanto, que a seleção de delegados(as) em ambas as conferências está positivamente associada ao aumento da renda, da escolaridade, do interesse por política, do número de atividades políticas de que participam e dos anos de experiência nas conferências, mas negativamente associada aos níveis de renda e escolaridade dos habitantes do estado de Minas Gerais. Nesse caso, apenas 6,5% desses habitantes possuem rendas familiares que variam de 5 a 10 SM e somente 2% apresentam renda entre mais de 10 e 20 SM. Assim também com escolaridade, apenas 15% dos habitantes do estado possuem o ensino médio (IBGE-PNAD, 2011)¹⁴.

Uma vez que autodeclarados pardos e negros estão associados a todas as etapas, é possível afirmar que o perfil étnico dos(as) conferencistas não varia com a escala e reflete a realidade étnica tanto do estado quanto da capital mineira, que apresentam 59% e 58% de pardos e negros, respectivamente, de acordo com a declaração da população (IBGE-PNAD, 2011). A exceção é a etapa nacional (L5) da Conferência de Saúde, em que encontramos mais participantes que se autodeclararam brancos(as) quando comparamos com a mesma etapa da CAS.

O perfil etário também não varia significativamente com a escala, mas é possível constatar a ausência de jovens em todas as etapas analisadas.

Como visto até aqui, exceto para os atributos relativos a etnia e idade, todos os demais atributos analisados mudam na medida em que há mudança territorial.

Os perfis mais associados às etapas distritais contrariam a literatura consagrada sobre o tema, que registra, em geral, um viés elitista da participação e, conseqüentemente, uma desigualdade de voz como resultado. Cidadãos com mais recursos socioeconômicos e políticos tendem a participar mais e, assim, influenciam mais os seus representantes e as decisões políticas (Verba, Schlozman e Brady, 1995, p. 186).

Nos casos analisados, o perfil socioeconômico mais associado às etapas distritais não se diferencia muito do perfil socioeconômico de quase a metade da população de BH, embora se diferencie muito dos perfis mais associados às etapas estadual e nacional desse processo.

No que diz respeito ao perfil político, quando comparamos os atributos encontrados nessa etapa com os dados sobre o perfil político dos conselheiros municipais, estaduais e nacionais nessas mesmas áreas de política, percebemos que as/os conferencistas das etapas distritais apresentam atributos políticos e também socioeconômicos com valores mais baixos que os usualmente encontrados nesses outros arranjos participativos (Fuks, Perissinotto e Ribeiro, 2003; Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo, 2004; Faria et al., 2010; Alencar et al., 2013).

¹⁴ Não encontramos dados sobre os atributos políticos para Belo Horizonte e Minas Gerais tais como aqueles trabalhados no artigo. Sabe-se, entretanto, que os conselheiros municipais e estaduais da saúde e da assistência social apresentam perfis socioeconômicos e políticos similares e/ou mais altos do que os/as conferencistas dessas mesmas etapas (Santos Júnior et al., 2004; Faria et al., 2012).

Conselhos e conferências são arranjos participativos distintos no que diz respeito a função, periodicidade de suas reuniões ou regras para o recrutamento¹⁵. Dessa forma, o custo da participação nos conselhos é maior do que nas conferências, que ocorrem episodicamente e são mais abertas à participação dos afetados.

Ainda assim, é possível afirmar que as etapas distritais das conferências analisadas conseguem atrair perfis diferentes que evidenciam o seu caráter inclusivo nas etapas locais. Não obstante, quando mudamos a escala, constatamos uma mudança nos perfis aludidos. A partir da conferência distrital, esses perfis se aproximam, paulatinamente, daqueles encontrados nos conselhos, conforme ressaltado pela literatura supracitada. Todos os atributos individuais analisados – renda, escolaridade, vínculos com atividades políticas, interesse por política e experiência de participação na conferência – sobem com a mudança territorial das conferências.

Ante o processo crescente de elitização dos perfis analisados das(dos) conferencistas, vale a pena nos perguntarmos se e em que medida as regras que ordenam esses arranjos e/ou a ausência delas nos ajudam a explicar o padrão encontrado. Na seção abaixo avaliamos os perfis descritos à luz do desenho institucional das duas conferências analisadas.

Desenho institucional das CS e das CAS

O processo conferencista nas duas políticas analisadas começa nos locais territorialmente mais próximos dos cidadãos de Belo Horizonte. No caso da CS, no bairro, e no caso da CAS, no distrito¹⁶. A participação é, nesses níveis, aberta ao público.

A partir dessas etapas impõe-se uma dinâmica representativa cujos critérios são definidos pelas respectivas Comissões Organizadoras e publicados nos respectivos Regimentos Internos. Esses Regimentos são debatidos nas plenárias de abertura das duas conferências e podem ser modificados mediante discussão e voto dos(as) participantes.

As duas conferências apresentam critérios similares tanto de recrutamento, baseado na auto seleção dos(as) participantes, quanto de escolha dos(as) representantes,

¹⁵ Conselhos apresentam um caráter permanente e há uma continuidade dos seus processos discursivos e decisórios, enquanto as conferências são realizadas em intervalos de tempo maiores. Nos casos analisados, de 2 em 2 anos. As conferências apresentam ainda uma dimensão do controle social mais política, uma vez que são espaços onde acontece a mobilização da sociedade com intuito de avaliar a situação da política pública, tentando influenciar a agenda governamental, a partir do levantamento de demandas e indicações de prioridades. Os conselhos apresentam, por sua vez, uma dimensão mais técnica do controle social na medida em que são espaços formados por um número restrito de participantes com funções de fiscalizar, monitorar e acompanhar as ações governamentais.

¹⁶ Belo Horizonte é dividida em nove Administrações Regionais que abrigam os nove Distritos Sanitários. Estes são subdivididos em vários subdistritos. No caso da política de saúde, esses subdistritos possuem suas respectivas Comissões Locais de Saúde, que são as comissões responsáveis pela organização das Conferências Locais de Saúde no município. Essas comissões funcionam nos postos de saúde e nas Unidades de Pronto Atendimento (UPA). Esse tipo de organização ainda não existe em nenhuma outra área de política em Belo Horizonte. Por isso, a Conferência de Saúde é mais descentralizada territorialmente.

baseados na divisão funcional de cada política, no tamanho do território e no número de participantes nessas etapas.

Como descrito nos Quadros 3 e 4, a partir das etapas locais nas CS e das etapas distritais nas CAS, a seleção dos(as) participantes até a etapa nacional é realizada pelos(as) delegados(as) através de processo eleitoral baseado em regras definidas pelo Regimento Interno (RI) e aprovadas na plenária inicial de cada etapa da conferência.

No que diz respeito à divisão funcional, o RI da CS prevê 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de representantes de governo e prestadores de serviços. No que diz respeito ao critério territorial, a partir da etapa distrital, cada unidade territorial é representada pelo tamanho da sua população.

No caso da CAS, a divisão funcional ocorre entre representantes da sociedade civil (50%) e do governo (50%). A sociedade civil é dividida em três segmentos: usuários, trabalhadores e entidades socioassistenciais. O governo é representado por gestores(as) da política de AS e de outras políticas que possuem interface com a política de assistência social, como as de educação, saúde, direitos do idoso.

Ao contrário da área de saúde, em que os usuários são positivamente discriminados, dado que 50% dos(as) eleitos(as) deverão pertencer a esse segmento, na área de assistência social o critério de representação discrimina positivamente o governo, na medida em que os 50% destinados à representação da sociedade civil são divididos entre os três segmentos mencionados.

Nas duas conferências existem cotas de participação previamente estabelecidas para os conselheiros que são considerados(as) delegados(as) natos(as) em cada escala.

Quadro 3
Desenho institucional das Conferências de Saúde (2011)

Etapas da conferência		Participação	Representação	
Escala	Número de conferências	Critério de participação	Critérios para eleição dos delegados(as)	Comissão organizadora
Local	159	Aberta para todos os afetados	Critérios baseados em (1) infraestrutura local, (2) experiência participativa e (3) recursos disponíveis. Todos os Centros de Saúde devem estar representados. Paridade de 50% de usuários, 25% de governo/prestadores de serviços privados e 25% dos trabalhadores da saúde.	Secretaria Municipal de Saúde e Comissão Local de Saúde
Distrital	9	Cidadãos – delegados(as) eleitos(as) em cada região	Critérios anteriores definidos com base no tamanho da população do distrito.	Secretaria Municipal de Saúde e Conselho Distrital de Saúde
		Conselheiros distritais – delegados(as) natos(as) Convidados	A paridade deve ser mantida.	
Municipal	1	1724 Cidadãos – delegados(as) eleitos(as) em cada distrito sanitário	Critérios anteriores definidos com base no tamanho da população do município	Secretaria Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Saúde
		Conselheiros municipais – delegados natos e convidados	A paridade deve ser mantida.	
Estadual	427 Conferências municipais	Cidadãos – delegados(as) eleitos(as) em todo o estado Conselheiros estaduais – delegados natos, convidados e palestrantes	Critérios anteriores definidos: 30% dos delegados(as) são igualmente divididos entre todos os estados brasileiros (27 + DF); 70% dos delegados(as) são divididos proporcionalmente de acordo com o Índice de Representação com base no tamanho da população brasileira. O número final de delegados(as) por estado deve ser um múltiplo de 4.	Secretaria Estadual de Saúde e Conselho Estadual de Saúde
			A paridade deve ser mantida.	



Etapas da conferência		Participação	Representação	
Escala	Número de conferências	Critério de participação	Escala	Número de conferências
Nacional	4.347 conferências municipais e 27 conferências estaduais	3.694 divididos por 3.212 delegados(as) eleitos(as) 372 representantes de organizações e instituições nacionais Conselheiros nacionais – delegados natos Convidados Palestrantes	Não se aplica.	Ministério da Saúde e Conselho Nacional de Saúde

Fonte: Elaboração das autoras.

Quadro 4 Desenho institucional das Conferências de Assistência Social (2011)

Etapas da conferência		Participação	Representação	
Escala	Número de conferências	Critério de participação	Critérios para eleição dos delegados(as)	Comissão organizadora
Pré-conferência	9	Aberta para todos os afetados pela política.	Será eleito(a) 1 delegado(a) para cada 3 participantes credenciados nas pré-conferências.	Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte
Municipal	1	Cidadãos-delegados(as) (50% sociedade civil - usuários, trabalhadores e entidades - e 50% governo) 1 delegado(a) para cada 3 participantes credenciados nas pré-conferências, Delegados(as) natos - conselheiros municipais de assistência social, 1 delegado(a) do Ministério Público do estado de Minas Gerais, 1 delegado(a) da União dos Conselhos da Grande BH, 1 delegado(a) para cada autarquia, empresa pública, órgãos diretos e indiretos da administração municipal e secretaria.	Delegados(as) eleitos(as) com base no tamanho da população dos municípios. Cidadãos-delegados(as) (50% sociedade civil - usuários, trabalhadores e entidades - e 50% governo) 12 delegados(as): 6 do governo - sendo 4 do órgão gestor e 2 de outras secretarias; 6 da sociedade civil: 2 representante do conjunto dos usuários 2 representantes de entidades de assistência social; 2 representantes de trabalhadores da área	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social



Etapas da conferência		Participação	Representação	
Escala	Número de conferências	Critério de participação	Escala	Número de conferências
Estadual	50 conferências municipais e 24 conferências regionais	Cidadãos-delegados(as) (50% sociedade civil - usuários, trabalhadores e entidades - e 50% governo).	Cidadãos-delegados(as) (50% sociedade civil - usuários, trabalhadores e entidades - e 50% governo)	Conselho Estadual de Assistência Social e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
		1.000 delegados(as) eleitos(as) nas conferências municipais e encontros regionalizados, 40 delegados(as) natos(as) – conselheiros estaduais de Assistência Social e 88 convidados.	Divisão por porte de município para garantir uma maior representação do estado em número de municípios.	
			Critérios definidos pelo CNAS com base no tamanho da população dos municípios. Estados com mais de 5% do total da população brasileira = 8 delegados(as) dos conselhos estaduais e 140 delegados(as) oriundos das conferências municipais e regionais.	
Nacional	27 conferências estaduais	Cidadãos-delegados (50% sociedade civil - usuários, trabalhadores e entidades - e 50% governo)	Não se aplica.	Ministério do Desenvolvimento Social e Conselho Nacional de Assistência Social
		36 representantes do Conselho Nacional de Assistência Social, 146 delegados(as) oriundos dos conselhos estaduais, 1.150 delegados(as) participantes das conferências municipais.		

Fonte: Elaboração das autoras.

O perfil socioeconômico e político mais homogêneo dos participantes das etapas distritais pode ser explicado pelas regras de recrutamento. De um modo geral, a literatura mostra que arranjos participativos apoiados em assembleias abertas ao público, cujo recrutamento assume características mais passivas, apresentam maior dificuldade de expandir a rede de participantes e de incluir perfis mais plurais. Dado que a mobilização ocorre na e pela própria rede de atores da política, corre-se o risco de manter sempre o mesmo perfil daqueles que já participam (Fung, 2006; Ryfe e Stalburg, 2012; Ryan e

Smith, 2014).

Se a estratégia de recrutamento explica a homogeneidade dos perfis mais associados, ela não consegue explicar a capacidade de mobilização das duas conferências e as suas diferenças: a CS atrai 15% de participantes que ainda não haviam participado da conferência e a CAS atrai 7%, como atestam os dados da Tabela 2:

Tabela 2
Primeira vez que participou em conferências da política de referência¹⁷

Conferências de políticas públicas		
Participação em conferências	Saúde	Assistência social
Participou pela primeira vez	15%	7%
Participava antes	85%	93%
NS/NR	0%	0%
Total	337	392

Fonte: Faria (2015).

Nesse caso, nossa hipótese é de que a diferença de recursos organizacionais explica a maior capacidade da CS em atrair “novos(as)” participantes. As duas áreas de políticas contam com uma rede de conselhos presente em quase todos os municípios brasileiros, além de equipamentos públicos como postos de saúde e Centros de Referências da Assistência Social (CRAS) que funcionam como transmissores de informações (Quadro 5). Entretanto, a política de saúde apresenta uma trajetória participativa mais antiga, possui uma Comissão Organizadora mais estruturada¹⁸ e é muito mais organizacionalmente descentralizada do que a política de assistência social. A área de saúde possui Conselhos Locais e distritais distribuídos em todas as unidades de saúde de Belo Horizonte que atuam na divulgação e na mobilização das atividades da área.

Os dados do Quadro 5 mostram que os Conselhos Locais, os postos de saúde e os CRAS constituem os meios mais citados para obter informações sobre as distintas etapas das conferências, principalmente sobre as etapas distrital e municipal:

¹⁷ Tal dado foi calculado a partir do ano que o respondente disse ter participado pela primeira vez da conferência.

¹⁸ Nos decretos de convocação e em alguns RI das conferências está estabelecido que essas comissões apresentam, dentre outras funções, a de estimular, organizar e promover a divulgação e a mobilização das conferências.

Quadro 5
Fontes de informações sobre as conferências

Política pública	Distrital	Municipal	Estadual	Nacional
Saúde	Conselho Local Posto de saúde	Conselho Local Posto de saúde Conselho Municipal	Conselho Municipal	Conselho Municipal Conselho Estadual
Assistência social	Conselho Local Cras	Conselho Local Cras Conversas informais	Conselho Municipal Conversas informais Conselho Local	Conselho Municipal Conselho Estadual Meios de comunicação em geral

Fonte: Faria (2015).

Os dados relativos aos perfis mais associados às demais etapas das conferências também podem ser explicados pelas regras desses arranjos, que, nesses casos, são as regras de seleção, ou seja, as relativas ao processo representativo das duas conferências.

Os Quadros 3 e 4 mostram claramente a inexistência de qualquer regra que assegure a paridade de gênero e/ou étnica, a pluralidade socioeconômica, política e de faixa etária, embora existam cotas para os(as) conselheiros(as) em todas as etapas.

Sendo assim, a maior participação das mulheres nas etapas distritais e municipais pode estar mais vinculada ao caráter territorial e, conseqüentemente, ao menor custo da participação nesses locais do que às regras que discriminam positivamente a participação das mulheres, pelo menos até as conferências de 2015.

A pesquisa de campo constatou que a proximidade das conferências distritais e municipais com o local de moradia, a carência de infraestrutura, como creches, bem como o incentivo para participar dado às mulheres que trabalham na área, facilitam a participação destas em detrimento de outras. Mulheres representantes dos segmentos trabalhadores e gestores ascendem mais na escala do que as mulheres representantes de usuários. Gestoras e trabalhadoras possuem incentivos diferenciados para participar das conferências, uma vez que para esses segmentos a participação conta como atividade de trabalho (Faria e Lins, 2013).

Mudanças nas regras da CS de 2015, que passaram a garantir representação paritária de gênero na etapa estadual, podem promover, ao longo do tempo, mudanças no perfil descrito e, conseqüentemente, maior influência nas decisões alcançadas. A ausência das mulheres nos espaços de decisão acarreta, como bem mostra a literatura sobre o tema, prejuízo na expressão e na efetivação de suas necessidades, interesses e propostas (Phillips, 1995).

Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) encontram padrões similares de representação de gênero ao analisarem a participação das mulheres nos conselhos gestores (assistência social, saúde e meio ambiente) por escala. A explicação para a

presença menor das mulheres nas etapas territoriais superiores dos conselhos avaliados, notadamente na etapa nacional, apoia-se, entretanto, mais no tipo de associativismo presente em cada política do que nas regras de seleção propriamente ditas. Embora instigante a relação estabelecida para as inovações em análise, insistimos na hipótese sugerida de que a reflexão sobre as regras de seleção e suas possíveis mudanças impactaria o perfil de gênero encontrado na medida em que as cotas, ou medidas similares, assegurariam maior presença de mulheres nessas etapas, independentemente da associação de origem.

No caso da política de assistência social (AS), não constatamos nenhuma mudança nos regimentos que afetasse os perfis analisados. Embora o Conselho Nacional de AS tenha reconhecido a importância da participação dos adolescentes nas Conferências de Assistência Social e tenha recomendado publicamente a participação dos jovens, tal reconhecimento não redundou em nenhuma mudança normativa relativa ao recrutamento e à seleção dos participantes.

A ausência de jovens nesses espaços pode também ser explicada pela falta de incentivos à sua participação¹⁹. Em Minas Gerais, por exemplo, a candidatura de uma adolescente a delegada para a etapa nacional na Ceas de 2011 foi contestada e gerou um intenso debate entre candidatos e coordenadores sobre a validade dessa iniciativa. Pesquisas revelam o mesmo padrão para as jovens mulheres nas Conferências de Políticas de Mulheres no estado em suas diferentes edições (Silva, 2015).

Seguindo a mesma tendência constatada na literatura nacional e internacional, as conferências aqui analisadas apresentam um processo paulatino de elitização que compromete a pluralidade dos perfis dos(as) participantes, notadamente aqueles mais associados às escalas mais altas. Essa dinâmica não apresenta ainda perspectivas de mudança que poderiam derivar do debate coletivo das regras tradicionais de representação e, conseqüentemente, da sua prática.

Escala e inclusão política nas conferências de saúde e assistência social

Analizamos neste artigo a capacidade de inclusão política das CPPs por meio da investigação do perfil socioeconômico e político daqueles que são recrutados para participar

¹⁹ Pesquisa realizada pela Secretaria Nacional da Juventude sobre "o perfil e a opinião dos jovens brasileiros", entre abril e maio de 2013, mostra que 46% dos respondentes consideram "a participação e a mobilização nas ruas, bem como as ações diretas, formas de participação mais potentes para melhorar o Brasil". Conselhos e conferências não aparecem nas principais formas de atuação associativa desses mesmos jovens, embora 35% deles mencionassem essas arenas como aquelas que podem contribuir para mudar o Brasil (Brasil, SNJ, 2013, p. 38). Uma vez que as regras das conferências analisadas não discriminam faixas etárias, a preferência por outro tipo de participação e também os possíveis problemas no incentivo para participar e sair delegado podem ser fatores explicativos para a ausência dos jovens nas conferências analisadas. Além das formas de participação, uma outra hipótese a ser considerada é a própria área de política que, diferente das áreas de educação e juventude, por exemplo, atrai menos esse segmento populacional, embora apresente programas para os jovens.

desses arranjos, assim como daqueles que são selecionados como seus delegados(as)-representantes. Dado que as conferências são arranjos participativos nacionalizados, analisar quem entra e quem ascende importa para atestar o quão plurais e representativos esses espaços estão se tornando em um contexto marcado por seu aumento numérico e temático.

Além do estudo do perfil socioeconômico e político dos(as) participantes que entram e são selecionados(as) em cada escala das conferências, buscamos analisar também as regras que ordenam essas inovações e suas possíveis mudanças.

Se a literatura sobre o tema aponta para a persistente desigualdade de influência tanto na participação quanto na representação, decorrente das assimetrias organizacionais, informacionais e/ou econômicas dos atores sociais, apostamos que o debate em torno dessas regras e as mudanças que ele pode ensejar por meio de um processo que envolva "reflexividade institucional" podem impulsionar a abrangência inclusiva desses arranjos, tornando-os ainda mais democráticos.

A análise empreendida mostrou que os perfis socioeconômico e político mais associados às etapas distritais são comparativamente mais baixos do que aqueles que ascendem nas conferências e similares ao perfil socioeconômico de parte da população de Belo Horizonte e de Minas Gerais (IBGE-PNAD, 2011). Mostrou também que as duas conferências foram capazes de incluir novos atores: participantes que reportaram ainda não ter participado das conferências até 2011.

Há diferenças entre as conferências analisadas, que foram atribuídas ao desenho institucional e aos recursos – organizacional e político – de cada área. Embora apresentem um desenho muito similar no que diz respeito à participação e ao controle social, a trajetória das políticas é diferente. Ambas as conferências são descentralizadas e contam com uma rede de arranjos participativos e de serviços que ajudam na divulgação e no recrutamento dos participantes. Não obstante, na área de saúde, essa rede, formada no início dos anos 1990, encontra-se mais institucionalizada e territorialmente mais descentralizada do que na área de AS, que só recentemente criou as Comissões Locais de Assistência Social, consideradas, no caso da saúde, como fontes importantes de recrutamento de novos atores nessas políticas.

Além dos perfis comparativamente mais baixos associados à etapa distrital e da presença de "novos" atores que atestam a inclusão política promovida pelas inovações analisadas, mostramos também que, em Minas Gerais, quando o mecanismo de representação se impõe com a mudança de escala, os perfis aludidos mudam, tornando-se, além de homogêneos, mais elitistas. A dinâmica representativa, centrada exclusivamente em critérios territoriais e populacionais, explica a dominância desse tipo de perfil (Phillips, 1995).

Sugerimos, assim, que mudanças nos critérios de representação podem vir a favorecer a pluralização dos perfis analisados, trazendo para as etapas estaduais e nacionais mais representantes com perfis socioeconômico e político similares àqueles que

chegam à porta de entrada dessas conferências. Embora a dinâmica reflexiva em torno desses critérios pareça não ter ocorrido, acreditamos que essa estratégia, aliada àquelas que garantem capacidade de vocalização das(os) participantes com menor experiência participativa, pode contribuir para o aumento do potencial inclusivo desses arranjos ao garantir a presença e a influência dos grupos excluídos em todo o processo conferencista, não só no nível local, mas também nos estaduais e nacional.

Cláudia Feres Faria – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política. E-mail: <cfaria@fafich.ufmg.br>.

Isabella Lourenço Lins – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política. E-mail: <belalourenco_lins@hotmail.com>.

Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; KECK, M. E. "Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy". *Politics and Society*, vol. 37, nº 2, 289-314, 2009.

ALENCAR, J., et al. "Participação social e desigualdades nos Conselhos Nacionais". *Sociologias*, vol. 15, nº 32, p. 112-146, 2013.

ALMEIDA, D. R. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.

BELO HORIZONTE. *Regimento Interno da III Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres*. Belo Horizonte, 2011a.

_____. *Regimento Interno da VII Conferência Estadual de Saúde de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2011b.

BIROLI, F. "Divisão sexual do trabalho e democracia". *Dados*, vol. 59, nº3, p. 719-754, 2016.

BOHMAN, J. *Public deliberation*. Pluralism, complexity and democracy. The Cambridge: MIT Press, 1996.

BRASIL, SNJ. Secretaria Nacional da Juventude. Pesquisa nacional sobre "Perfil e opinião dos jovens brasileiros 2013", nov. 2013.

BRASÍLIA. *Regimento Interno da III Conferência Nacional de Política para as Mulheres*. Brasília, SNPM, 2011a.

_____. *Regimento Interno da XIV Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, Conselho Nacional de Saúde, 2011b.

COUTO, B. R., et al. (orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2011.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.

DAHL, R. A. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 2000.

_____. *On political equality*. New Haven & London: Yale University Press, 2006.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

FARIA, C. F. "Perfil e opinião dos atores sobre as conferências distritais, municipais e estaduais de políticas públicas em Minas Gerais". Belo Horizonte: Fapemig – Relatório de pesquisa, 2015.

FARIA, C. F., et al. "Conselhos estaduais de políticas públicas: atores, regras e dinâmicas decisórias". Belo Horizonte: Fapemig – Relatório de pesquisa, 2010.

_____. Conferências locais, distritais e municipais de saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas. Texto para discussão (Ipea, Brasília), vol. 1.727, p. 7-73, 2012.

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, 2013.

FARIA, C. F.; PETINELLI, V. S.; LINS, I. L. "Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 7, p. 249-284, 2011.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; RIBEIRO, E. A. "Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba". *Revista de Sociologia e Política*, nº 21, p. 125-145, 2003.

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

_____. "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review*, vol. 66, nº 1, p. 66-75, 2006.

GREENACRE, M. *Correspondence analysis in practice*. 2ª ed. Chapman & Hall/CRC, 2007.

GREENACRE, M.; BLAISUS, J. (eds.). *Multiple correspondence analysis and related methods*. Chapman & Hall/CRC, 2006.

IBGE-PNAD. *Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default_sintese.shtm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

LANDWEHR, C. "Democratic meta-deliberation: towards reflective institutional design". *Political Studies*, vol. 63, p. 38-54, 2015.

LAVALLE, A.; CASTELLO, G. "Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo". *Caderno CRH*, vol. 21, nº 52, p. 67-86, jan./abr., 2008.

LÜCHMANN L. H. H. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, nº 70, p. 139-170, 2007.

- LÜCHMANN L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, É. R. "Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil". *Dados*, vol. 59, nº 3, p. 789-822, 2016.
- MANIN, B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. "Resource mobilization and social movements: a partial theory". *American Journal of Sociology*, vol. 82, nº 6, 1977.
- MIGUEL, L. F. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- PHILLIPS, A. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. "Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional". *Dados*, vol. 54, nº 3, p. 259-305, 2011.
- RAMOS, A.; FARIA, C. F. "Las conferencias de políticas públicas en Brasil". *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 32, p. 43-63, 2013.
- RYAN, M.; SMITH, G. Defining mini-publics. In: GRONLUND, K.; BACHTIGER, A.; SETALA, M. (eds.). *Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process*. Colchester, GB: ECPR Press, p. 9-26, 2014.
- RYFE, D. M.; STALBURG, B. The participation and recruitment challenge. In: NABATCHI, T., et al. (eds.). *Democracy in motion: evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. Oxford/New York: Oxford University Press, p. 43-59, 2012.
- SANTOS, F. M.; POGREBINSCHI, T. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ): Projeto "Pensando o Direito" da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2010.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, A. C. F. "Ampliando os limites do Estado: conflito e cooperação entre agentes estatais e da sociedade civil na luta por inclusão das mulheres jovens na agenda governamental". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- SMITH, G. *Democratic innovations*. Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SOUZA, C., et. al. "Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011". Relatório de pesquisa, Ipea, 2013.
- TEIXEIRA, A. C. T.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. "Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais". Texto para discussão, nº 1735. Ipea, Rio de Janeiro, 2012.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Resumo

Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas

O artigo avalia comparativamente a capacidade inclusiva das Conferências de Saúde e de Assistência Social realizadas em 2011, em Minas Gerais, por meio de uma estratégia analítica que envolve três passos distintos. Através do survey realizado com 729 participantes destas Conferências, analisa-se (1) quem são os participantes destas Conferências, (2) o impacto da mudança de escala no perfil socioeconômico e político destes participantes e (3) as regras referentes ao recrutamento (quem pode participar) e à eleição dos(as) delegados(as)-representantes nestas inovações. O artigo constata que, embora as Conferências de Políticas Públicas tenham como objetivo incluir nacionalmente novas vozes ao processo de discussão e decisão das políticas públicas as quais elas estão vinculadas, este processo ocorre majoritariamente nas etapas locais, mas não em suas etapas superiores. O artigo ainda sugere que mudanças nas regras de seleção das conferências analisadas podem contribuir para mudar este cenário.

Palavras-chave: conferências de políticas públicas; inclusão política; recrutamento, seleção e regras institucionais

Abstract

Political inclusion? Recruitment and selection of actors in the public policy conferences

This article evaluates comparatively the capacity of inclusion of the health and Social Assistance Conferences held in 2011 in Minas Gerais, through an analytical strategy that involves three distinct steps. Through a survey of 729 participants of these Conferences, this article comparatively analyzes: (1) who the participants of these Conferences are; (2) whether or not the impact of scale changes the participants' socioeconomic and political profiles; and (3) what the PPC rules are concerning recruitment (who can participate) and representative processes (how are the delegate-representatives selected). The article found that these innovations include new actors, but they are not able to scale up and to get the higher scales, at least in Minas Gerais. To deal with these constraints, this article suggests the discussion and the changes on the PPC rules.

Keywords: public policy conferences; political inclusion scales; recruitment, selection and institutional rules

Resumen

¿Inclusión política? Reclutamiento y selección de actores en las conferencias de políticas públicas

El artículo evalúa comparativamente la capacidad inclusiva de las Conferencias de Salud y de Asistencia Social realizadas en 2011, en Minas Gerais, por medio de una estrategia analítica que involucra tres pasos diferentes. A través de la encuesta realizada con 729 participantes de estas Conferencias, se analiza (1) quienes son los participantes de estas Conferencias, (2) el impacto del cambio de escala en el perfil socioeconómico y político de estos participantes y (3) las reglas referentes al reclutamiento (quién puede participar) y a la elección de los delegados-representantes en estas innovaciones. El artículo constata que, aunque las Conferencias de Políticas Públicas tienen como objetivo incluir nacionalmente voces nuevas en el proceso de discusión y decisión de las políticas públicas a las que están vinculadas, este proceso ocurre majoritariamente en las etapas locales, pero no en sus etapas superiores. El artículo sugiere finalmente, que cambios en las reglas de selección de las conferencias analizadas pueden contribuir a cambiar este escenario.

Palabras clave: conferencias de políticas públicas; inclusión política; reclutamiento, selección y reglas institucionales

Résumé

Inclusion politique? Recrutement et sélection des acteurs dans les conférences de politique publique

L'article évalue de façon comparative la capacité inclusive des Conférences sur la Santé et les Services Sociaux qui se sont réalisées en 2011, dans le Minas Gerais, à travers une stratégie analytique qui comprend trois étapes distinctes. Grâce à l'enquête menée auprès de 729 participants à ces conférences, nous analyserons (1) qui sont les participants de ces conférences, (2) la mise à l'échelle de l'impact sur le profil socio-économique et politique de ces participants et (3) les règles relatives au recrutement (qui peut participer) et à l'élection des représentants-délégués dans ces innovations. L'article démontre que, bien que les Conférences de politiques publiques visent à inclure de nouvelles voix à l'échelle nationale au processus de discussion et de décision des politiques publiques auxquelles elles sont liées, ce processus se déroule principalement sur les étapes locales, mais pas dans les étapes supérieures. L'article suggère aussi que des changements dans les règles de sélection des conférences analysées peuvent contribuer à changer ce contexte.

Mots-clés: conférences de politiques publiques; inclusion politique; recrutement, sélection et règles institutionnelles

Artigo submetido à publicação em 26 de março de 2017.

Versão final aprovada em 27 de outubro de 2017.

A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados¹

Viviane Petinelli

Introdução

As últimas duas décadas e meia assistiram a emergência, disseminação e institucionalização de uma estrutura participativa no âmbito de diversas políticas públicas e de Casas Legislativas nas três esferas da federação. No nível nacional, esse avanço foi capitaneado, notadamente, pela criação de conselhos nacionais e pela realização de conferências de políticas públicas. Estas últimas se tornaram um símbolo da democracia participativa no país em função da frequência com que foram realizadas, do expressivo contingente de atores individuais e coletivos que envolveram e da diversidade de temas que introduziram e que foram debatidos de forma conjunta pelos segmentos estatal e societal.

Em resposta a esse movimento de democratização da gestão pública brasileira, surgiram diversas investigações preocupadas em aferir e explicar o desempenho ou efetividade dos diversos arranjos participativos, criados e promovidos em contextos políticos distintos. Inicialmente, as análises buscaram compreender e explicar o contexto mais apropriado para a emergência e o sucesso dessas instituições no sentido de promover inclusão política, fortalecer a sociedade civil, reduzir práticas clientelistas, entre outras ações (Abers, 2000, 2001; Avritzer, 2008, 2009; Avritzer e Navarro, 2003; Baiocchi, 2001, 2005; Boschi, 1999; Faria, 2003; Fung, 2004; Schevisbiski, 2007; Tatagiba e Teixeira, 2008; Vitale, 2004).

Mais recentemente, porém, um novo conjunto de investigações emergiu, preocupado com o impacto do desenho das instituições participativas sobre a qualidade da deliberação no interior destas e do conteúdo das propostas aí aprovadas sobre as proposições legislativas e os programas de políticas públicas implementados pelo governo posteriormente (Coelho, 2004, 2007; Cunha, 2013; Petinelli, 2011, 2013, 2014, 2015; Pogrebinschi e Santos, 2011).

Essas investigações têm sugerido uma longa lista de condicionantes contextuais e componentes institucionais relativos ao desenho dos arranjos participativos para explicar o sucesso ou o fracasso dessas experiências criadas em escalas distintas. Nesses estudos, as condições contextuais compreendem desde aspectos políticos e administrativos,

¹ Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa desenvolvida com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ao qual destino especial agradecimento. Também agradeço as ricas contribuições e sugestões dos pareceristas, incorporadas na revisão final deste artigo.

passando por fatores econômicos e geográficos, até aspectos da configuração da sociedade civil do local ou área de política de implementação do arranjo. Já os componentes institucionais englobam o conjunto de regras que definem, entre outros, os objetivos do arranjo, quem e em que proporção participa, como e em que espaços participa, e os resultados esperados de tal participação.

Embora apresentando resultados e interpretações distintas, essa gama de estudos tem mostrado, de forma consensual, que a efetividade das experiências participativas, seja ela no sentido de democratizar o Estado, seja no sentido de democratizar o processo de políticas públicas, é afetada tanto por fatores contextuais relativos à dimensão do Estado e da sociedade civil quanto pelo desenho institucional do arranjo participativo. Ademais, parcela significativa das análises concorda, em maior ou menor grau, com as implicações de certos aspectos dessas três dimensões sobre o desempenho dos arranjos participativos.

Este artigo alinha-se ao campo de estudos sobre a efetividade deliberativa das instituições participativas, particularmente, das conferências de políticas públicas e busca contribuir para essa área de pesquisa. Mas, diferentemente das análises já realizadas, o artigo busca avançar ao lançar luz, de forma inédita, sobre o conteúdo das propostas aprovadas nesses espaços e avaliar se e em que medida as diferentes categorias de atores estatais e não estatais presentes nos encontros conseguem influenciar o resultado final do processo conferencista, expressado no caderno final de resoluções aprovado na conferência nacional.

Tal como diversas investigações que consideram o desenho institucional das conferências um fator condicionante da sua efetividade, acredita-se que as regras quanto à representação e à deliberação nesses espaços impactam diretamente a capacidade de cada categoria influenciar o resultado final do processo. Sabe-se que as regras institucionais definem a representação de participantes por segmento – atores estatais e não estatais – e por categoria dentro de cada segmento, bem como a dinâmica do debate (assuntos tratados) e dos processos decisórios (quantidade de propostas aprovadas e regras para aprovação) – dinâmica deliberativa. Elas determinam a pluralidade da representação, bem como o grau de regulamentação da discussão e da tomada de decisão, produzindo espaços mais ou menos plurais, mais ou menos democráticos e, portanto, mais ou menos inclusivos.

A partir disso se espera que conferências mais inclusivas aprovem propostas de interesse das distintas categorias nelas presentes. Uma dinâmica representativa plural, acompanhada por uma dinâmica deliberativa democrática, possibilita, pelo menos em regra, que os diferentes atores estatais e não estatais participantes da conferência apresentem chances institucionais de influenciar as propostas finais. Por outro lado, na ausência de regras claras quanto à representação e à deliberação, fatores estruturais como a dinâmica de interação dos atores na área de política e as diferentes capacidades de mobilização das diversas categorias podem levar à exclusão de certas vozes e discursos

ao longo do processo conferencista e, assim, à aprovação de propostas de interesse apenas dos atores politicamente mais influentes.

Para verificar tal proposição, este artigo examina as propostas aprovadas em seis conferências nacionais com desenhos distintos, quais sejam: a 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca (doravante 1ª CAP), a 1ª Conferência de Cidades (1ª ConCidades), a 1ª Conferência de Meio Ambiente (1ª CMA), a 1ª Conferência de Esporte (doravante 1ª CE), a 1ª Conferência de Políticas para Mulheres (1ª CPM) e a 1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (1ª CPIR). Estas foram realizadas no primeiro mandato de Lula (2003-2006) de forma inédita e foram organizadas por ministérios liderados por políticos da base aliada e de partidos de esquerda, em parceria com atores societais. Dessa forma, buscou-se controlar, com vistas a tornar residuais, os efeitos tanto de condicionantes contextuais, tais como vontade política, quanto do aprendizado político sobre os resultados da análise e, assim, destacar o potencial impacto do desenho institucional sobre a capacidade de influência dos atores nas propostas aprovadas em tais conferências.

A capacidade de influência dos atores estatais e não estatais nas propostas aprovadas em cada conferência analisada foi mensurada pela classificação do conteúdo das propostas por categoria(s) à(s) qual(is) a proposta interessava diretamente. Nesse sentido, para cada proposta, identificou-se seu objetivo e buscou-se associá-lo ao discurso e às demandas de alguma(s) categoria(s) no momento de realização da conferência. Com base nessa classificação, mensurou-se o percentual de propostas de interesse direto de cada categoria por conferência e, em seguida, analisou-se a relação entre desenho institucional e capacidade de influência dos diferentes atores nas propostas aprovadas por processo. Ao final, compararam-se as regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa dos processos examinados com os resultados obtidos em relação à capacidade de influência das distintas categorias de atores nesses processos.

Este artigo está dividido em três seções, para além desta "Introdução" e das "Considerações finais". Na próxima seção, "Desenho institucional e inclusão política: constatações e hipóteses", mapeiam-se as contribuições mais recentes da literatura sobre a relação entre desenho institucional e inclusão política em arranjos participativos, como as conferências de políticas públicas. Em seguida, em "Desenho institucional da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e seus possíveis efeitos sobre a inclusão política", descreve-se o desenho institucional dessas conferências a fim de sugerir os efeitos esperados deste sobre a capacidade de inclusão política e os respectivos impactos no resultado final de tais conferências. Na seção, "A quem serviram a 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR: a relação entre desenho institucional e propostas aprovadas, apresentam-se a metodologia e os resultados obtidos acerca da capacidade de influência das diferentes categorias de atores no caderno final de cada conferência e se examina a relação entre desenho institucional e atores beneficiados pelas propostas nela aprovadas.

Desenho institucional e inclusão política: constatações e hipóteses

Os efeitos das regras e dos procedimentos institucionais sobre o comportamento e as decisões públicas dos atores políticos e societais têm sido objeto de preocupação de cientistas políticos há mais de um século. Não constitui nenhuma novidade avaliar e explicar o funcionamento do sistema político como um todo e de suas instituições políticas, tais como os parlamentos, os partidos e o Poder Judiciário, a partir de legislações das mais variadas espécies. A originalidade repousa, na verdade, na aplicação dessa abordagem às inovações democráticas, às instituições e aos canais participativos, cuja origem não se encontra no processo de autorização da representação nem exclusivamente em atos normativos, como as instituições políticas (Avritzer, 2008).

A interpretação pioneira acerca da relação entre desenho institucional e seus resultados em termos de inclusão política foi realizada pela vertente da democracia deliberativa empoderada (DDE), considerada um braço da teoria deliberativa (Baiocchi, 2001). A DDE postula que o desenho institucional constitui a principal ferramenta para aproximar as instituições do ideal deliberativo e, por conseguinte, aprofundar a democracia via inclusão política. As regras e os procedimentos que pautam as atitudes e as escolhas dos indivíduos podem ser delineados de tal forma a garantir ampla participação e pluralidade de representação, bem como legitimidade, justiça e eficiência das decisões tomadas. Uma vez que o desenho define quem participa e em que proporção, como e onde participa e quais os resultados esperados de tal participação, ele pode tanto promover quanto dificultar a apresentação de razões e o debate de alternativas pelos partícipes do processo, levando-se em consideração o argumento apresentado pelos outros ao longo da interação discursiva (Fung e Wright, 2003).

Sob a ótica da DDE, um arranjo institucional é tanto mais inclusivo quanto mais deliberativo ele é. Por sua vez, um desenho é tanto mais deliberativo quanto mais público e plural ele é; quanto mais reguladas e livres de coerção externa e de manipulação por grupos com maior poder político e econômico são as discussões nele desenroladas; e quanto mais racionalmente motivadas, reinterpretadas e representativas são as decisões nele tomadas. Quando, porém, o desenho é fechado, elitista e/ou excludente e, nele, o debate é pouco ou nada regulado e/ou é manipulado e as decisões tomadas não passam por um processo de troca argumentativa razoável, a inclusão política é prejudicada e o processo gera decisões menos legítimas e justas.

A sobrerrepresentação e/ou a exclusão de determinadas vozes pelas regras relativas à participação, à representação ou ao processo deliberativo implicam, respectivamente, a sobrerrepresentação e/ou a exclusão de certas narrativas dos espaços participativos. Uma vez que os discursos impactam os interesses e as ideias dos indivíduos (Hajer e Wagenaar, 1995; Fisher, 1993), o privilegiamento e/ou a consideração de apenas alguns dos sistemas discursivos em disputa geram escolhas relativamente menos representativas e, portanto, menos legítimas e justas.

A possibilidade de produzir efeitos negativos em termos de inclusão política pelo desenho institucional delineado exige, portanto, uma atenção especial na definição e na coordenação da participação, da representação e da deliberação nas experiências democráticas. Embora participação e deliberação sejam atividades que têm como objetivo democratizar as decisões públicas pela discussão, elas constituem ações contraditórias, embora não excludentes (Faria, Silva e Lins, 2012). A participação pressupõe um envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas. Como tal, ela se preocupa mais com a publicidade e a inclusão enquanto condição para a efetividade e a legitimidade da política do que com a qualidade das razões apresentadas para justificar as preferências dos atores nelas envolvidos (Papadopoulos e Warin, 2007).

Por sua vez, a deliberação opera mais eficientemente em pequenas escalas e às custas do insulamento do público geral (Cohen e Fung, 2004). Como decorrência, a qualidade da discussão ganha centralidade no que se refere, notadamente, à dimensão argumentativa do debate, e a publicidade e a ampla participação perdem espaço para a representação. A inclusão se limita a uma amostra representativa da população, dada a necessidade de restringir o debate a um pequeno grupo de atores para que os seus resultados sejam legítimos e justos (Ramos, 2013).

Para dar conta dessa tensão, autores como Fung (2004), Hendriks (2006), Mansbridge (1999, 2007, 2010) e Goodin (2005) apostam em arranjos que envolvam tanto a dimensão participativa como a deliberativa. Por um lado, esses autores estão preocupados em compatibilizar essas formas de ação de modo a superar as contradições a elas inerentes. Por outro, eles buscam localizar a deliberação em um processo decisório mais amplo que pode envolver tanto publicidade e ampla participação direta dos cidadãos, próprios à participação, quanto seleção e restrição da participação, próprios à deliberação.

Esses tipos de desenho, que combinam, em menor ou maior medida, ampla participação com representação em múltiplos espaços deliberativos, produzindo ora mais ora menos inclusão política, têm caracterizado diferentes arranjos participativos brasileiros, a saber, o orçamento participativo (OP), o plano diretor municipal (doravante PDM), os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas.

O OP apresenta um desenho de baixo para cima (*bottom-up*), que se caracteriza pela livre entrada e pela participação de qualquer cidadão no processo de discussão e tomada de decisão acerca do orçamento público local e da forma de alocação deste. Nele, os cidadãos apresentam autonomia para definir as regras dos processos decisórios e autoridade para decidir sobre a distribuição e a destinação de recursos orçamentários (Avritzer, 2008, 2009). Como tal, este desenho pode apresentar elevado potencial inclusivo ao envolver diversas etapas descentralizadas, ser aberto à participação de qualquer cidadão, sem a necessidade de representação, e possibilitar regras favoráveis à deliberação (Fung, 2004).

Por sua vez, o PDM consiste em uma ferramenta legal de ratificação pública, pela qual os atores da sociedade civil são chamados a referendar a proposta de ordenamento

do território municipal apresentada pelo governo e pelos legisladores em audiências e assembleias públicas. A participação social nesse caso é apenas ratificadora, não substituindo o processo de deliberação e de tomada de decisão pelos atores políticos posteriormente. O potencial inclusivo desse desenho está associado, portanto, a sua capacidade de mobilização e inclusão de vozes no processo decisório. Caso esta não exista, as decisões tomadas não incluirão, *a priori*, as opiniões e a vontade dos atores sociais em relação à política urbana (Avritzer, 2008, 2009; Boschi, 1999).

Já no caso dos conselhos gestores, a capacidade de inclusão política decorre da combinação de representação com deliberação. Os conselhos são instâncias permanentes de participação de representantes estatais e não estatais, nas quais os atores discutem e tomam decisões conjuntamente sobre propostas para determinada área de política pública. Seu desenho de partilha de poder pode assegurar processos decisórios argumentativos, regulados, livres de coerção interna e externa e abrangentes tematicamente (Avritzer, 2008, 2009; Avritzer e Navarro, 2003; Vitale, 2004).

Por outro lado, ao se basearem na representação, esses arranjos restringem a participação dos cidadãos a um número pequeno de representantes. A baixa publicidade pode ser acompanhada, ademais, por regras que não necessariamente garantam pluralidade e inclusão dos diversos grupos envolvidos com a política. Ao privilegiar um ou outro segmento – Estado ou sociedade civil – e uma ou mais categorias dentro de cada segmento – ONGs, movimentos sociais, atores de mercado, entre outros –, sem a finalidade de promover igualdade política, o desenho de partilha de poder pode não garantir pluralidade e inclusão política, o que impacta negativamente a efetividade deliberativa desses arranjos (Coelho, 2004, 2007; Faria e Ribeiro, 2010; Schevisbiski, 2007).

Dentre as instituições participativas brasileiras, as conferências apresentam o desenho que pode melhor superar as contradições entre participação, representação e deliberação e melhor compatibilizar essas três formas de ação. *Grosso modo*, as conferências constituem espaços integrados de participação, deliberação e representação, que agregam representantes estatais e sociais em diferentes esferas da federação, com o objetivo de discutir e tomar decisões em relação a diferentes políticas públicas (Petinelli, 2014).

Embora conceitualmente parecidos, o desenho das conferências tem assumido contornos próprios de acordo com a área em que são realizadas. Elas podem ter como objetivo, entre outros, propor políticas, promover maior participação política de grupos minoritários e historicamente excluídos, difundir ideias e firmar compromissos e/ou avaliar os programas e ações governamentais implementados até o momento do encontro (Souza, 2013).

Esses objetivos podem ser discutidos em processos mais ou menos descentralizados. Algumas conferências compreendem encontros locais, distritais, virtuais e/ou municipais, enquanto outras são mais centralizadas, envolvendo somente etapas estaduais e regionais, para além do encontro nacional, comum a todos os processos. A

maioria significativa das conferências tem abrangido, pelo menos, encontros municipais, estaduais e nacionais. Encontros locais, distritais e virtuais anteriores à etapa municipal são mais difíceis de ser observados (Avritzer e Souza, 2013).

Como decorrência desse escalonamento, as conferências podem envolver um conjunto ora mais ora menos amplo e diversificado de atores estatais e não estatais, que vão desde representantes governamentais e legisladores, passando por atores vinculados a organizações da sociedade civil e do mercado, até cidadãos individuais interessados em determinada política. Esses atores podem participar, com direito de voz – delegados, convidados e ouvintes – e/ou de voto – somente delegados –, em espaços diversos de discussão e de tomada de decisão.

Nesses encontros, os representantes estatais e não estatais participam em proporções variadas, que podem ser mais ou menos equilibradas. Além disso, as regras definidas para cada processo de conferências podem privilegiar um segmento específico e, dentro de cada segmento, uma categoria específica ou distribuir igualmente o número de delegados entre eles. Algumas conferências asseguram ainda cotas de representação para determinados grupos sociais, considerados historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão pública no país, tais como as mulheres e os grupos étnico-raciais (Petinelli, 2014).

Geralmente os delegados, selecionados ou indicados, participam dos processos conferencistas por meio de grupos de trabalho (GTs) e plenárias. Os GTs constituem espaços de discussão e de tomada de decisão, nos quais os participantes debatem um ou todos os temas tratados na conferência. Nesses espaços, o processo discursivo e decisório pode ser livre ou orientado por um documento-base, composto por propostas de políticas formuladas pelas instituições organizadoras do encontro. Quando livre, os delegados podem apresentar propostas sobre determinado assunto livremente, a partir de suas próprias ideias, experiências e interesses. Quando, porém, for orientado por um texto-base de discussão, o debate torna-se mais restrito e direcionado. Nesse caso, os delegados devem discutir e decidir sobre as propostas contidas no documento-base e, se permitido, apresentar novas propostas sobre o tema em debate. Nesses espaços, tanto as sugestões governamentais como as propostas inéditas dos delegados participantes, quando permitidas, devem ser apreciadas, podendo ser aprovadas integral ou parcialmente ou ser rejeitadas por certo número de delegados, definido ou não no regulamento interno da conferência (Petinelli, 2014).

As propostas aprovadas nos GTs são, geralmente, reunidas em um único documento para ser votadas na plenária final. Esta consiste no último momento da conferência em suas diferentes etapas e é um espaço, sobretudo, de tomada de decisão, quando as propostas não podem ser modificadas; elas devem ser aprovadas na íntegra ou com as alterações propostas nos GTs, ou ser rejeitadas completamente. Novas propostas também não são aceitas nesses espaços; embora, em certos encontros, as propostas

possam ser defendidas, em geral, por um ou mais delegados a favor e um ou mais contra antes de passar pelo escrutínio da plenária.

De modo geral, portanto, a despeito das particularidades observadas por área de política, o desenho institucional das conferências tem assegurado ampla participação dos cidadãos (Almeida, 2013; Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Faria e Lins, 2013; Pogrebinski, 2013; Ramos, 2013) e apresentado fortes elementos deliberativos (Ramos e Faria, 2013). Seu grau de inclusão decorre, de um lado, da pluralidade de atores sociais e governamentais envolvidos no processo e, de outro, do potencial deliberativo dos espaços de discussão e de tomada de decisão presentes ao longo desse processo.

Este artigo parte dessas constatações acerca do potencial inclusivo das conferências, dado pelo desenho institucional que assumem, para avaliar se e em que medida as propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, as quais interessavam diretamente a alguma(s) categoria(s) presente(s) nesses processos, refletiram a capacidade inclusiva desses espaços, decorrente do desenho institucional assumido por cada um deles.

Nesse sentido, o artigo investiga o potencial de inclusão política da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR a partir da dinâmica representativa e deliberativa dessas conferências. A dinâmica representativa é observada pelo método de seleção – eleição e indicação – e pela composição dos delegados das conferências por segmento – atores estatais e sociais – e por categoria dentro de cada segmento – atores governamentais municipais, estaduais e federais, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, atores de mercado etc. Por sua vez, a dinâmica deliberativa é examinada a partir do conjunto de normas que regulamentam o debate e a tomada de decisão nos diferentes espaços participativos ao longo do processo conferencista².

Tal como postulado pela literatura apresentada, acredita-se que o grau de inclusão política é tanto maior quanto mais plural é a participação direta e/ou por meio de representantes nesses espaços. Entende-se que conferências que asseguram representação da pluralidade de atores sociais envolvidos com a política tendem a ser mais inclusivas, se comparadas aos encontros nos quais a participação se dá exclusivamente por meio de indicação e não há regras quanto à composição da representação. Nesses últimos, os grupos politicamente mais influentes podem ser sobrerrepresentados, o que afetaria diretamente a pluralidade e, por conseguinte, a capacidade de inclusão da conferência. Nas conferências que asseguram a representação de todas as categorias estatais e não estatais nelas envolvidas, por sua vez, a pluralidade e a inclusão estariam, pelo menos em regra, asseguradas.

² Em que pese o fato de a dinâmica deliberativa ser afetada por fatores intervenientes como o perfil, o nível de conhecimento e o nível de experiência dos atores, esta foi avaliada exclusivamente pela presença ou não de regras que regulamentam o debate e o processo decisório nos processos conferencistas. Acredita-se que o próprio arcabouço institucional que define tal dinâmica pode tanto aprofundar como reduzir disparidades existentes e, por conseguinte, contribuir para a maior ou menor capacidade de influência dos diferentes atores ao longo do processo conferencista.

Ademais, supõe-se que conferências que garantem debate e processo decisório regulamentados, pelo qual todos os discursos presentes podem influenciar os resultados do processo deliberativo por meio da modificação de propostas apresentadas e sugestão de novas propostas, são mais inclusivas. Um processo deliberativo regulamentado pode possibilitar que grupos menos representados tenham voz e demandas aprovadas, sem ter que recorrer a alianças políticas. Da mesma forma, um processo deliberativo regulamentado pode dificultar e, até mesmo, impedir que atores menos representados aprovelem recomendações de seu interesse ao exigir, por exemplo, maiorias simples e/ou qualificadas para aprovação de diretrizes em grupos de trabalho (GTs) e nas plenárias ao longo do processo conferencista.

Da combinação de dinâmica representativa e dinâmica deliberativa, resulta, por hipótese, a capacidade de influência dos atores nas propostas aprovadas nas conferências. Acredita-se que os processos conferencistas que asseguram formalmente participação plural e equilibrada de atores sociais em espaços deliberativos que exigem minorias, em vez de maiorias, para apresentação e aprovação de propostas geram resultados mais representativos dos diferentes segmentos nelas representados, isto é, um conjunto diversificado de propostas de interesse de todas as categorias representadas no processo, em proporções, por hipótese, próximas à composição da representação assegurada.

Por outro lado, de conferências com menor grau de inclusão política, acredita-se resultar um conjunto de propostas menos representativo e legítimo dos diversos interesses e discursos presentes. Propostas de interesse direto e individual de categorias menos influentes politicamente tendem a não ser aprovadas e a capacidade de influência destas tende a resultar de sua capacidade de articulação e inclusão de suas demandas, em alguma medida, nas propostas de interesse de outras categorias.

Na próxima seção, o desenho da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR é descrito e, ao final, são apresentados os efeitos esperados desse desenho sobre a capacidade de inclusão política e os efeitos dessa capacidade sobre o conteúdo das propostas aprovadas em tais conferências.

Desenho institucional da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e seus possíveis efeitos sobre a inclusão política

Há oito décadas (1937), foi instituído, por ato normativo do então presidente Getúlio Vargas, o primeiro arranjo participativo do Brasil. Embora criadas sem tais pretensões, as conferências tornaram-se importantes espaços de inclusão de vozes sociais na política de saúde na década de 1970 e, a partir da redemocratização do país em 1985, num amplo e diversificado conjunto de políticas setoriais, tais como a política urbana, de aquicultura e pesca, de meio ambiente, de esporte, e as políticas para mulheres e de promoção de igualdade racial.

De 1941 a 2014, foram realizados 144 processos conferencistas em mais de 40 áreas de políticas, com a participação de aproximadamente 9 milhões de pessoas. Dessas conferências, 34 aconteceram até 2002 e debateram cinco temas distintos, a saber, Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional. Outras 31 foram organizadas recentemente pelo primeiro governo Dilma entre 2011 e 2014 e as demais 72 aconteceram nos governos Lula (2003-2010) e discutiram, de forma inédita, 35 políticas distintas. Em suas diversas etapas presenciais e/ou virtuais, esses processos envolveram mais de 7 milhões de pessoas em todo o país (Brasil, 2016).

A proliferação e a diversificação temática das conferências geraram grande variação no desenho institucional desses espaços. Tanto os objetivos quanto a dinâmica representativa e deliberativa desses processos ganharam contornos próprios e particulares de acordo com a política tratada neles. Desses contornos institucionais variados, têm resultado conferências ora mais, ora menos inclusivas em decorrência das normas que regulamentam a participação, a representação e a deliberação presentes nelas.

O Quadro 1 apresenta a dinâmica representativa da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, tal como definida no regimento interno (RI) e demais documentos que regulamentaram essas conferências (Brasil, 2003c, 2003e, 2003f, 2004a, 2004c, 2005). De modo geral, o que se constata é uma variação entre os processos, embora com algumas regras semelhantes entre eles.

Quadro 1
Dinâmica representativa da 1ª CAP, 1ª ConCidades,
1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Dinâmica representativa
1ª CAP	Eleição de 3 representantes efetivos e 3 suplentes por sindicato, movimento e associação da área nos estados; Indicação de 3 representantes efetivos e 3 suplentes por órgão estadual; Eleição entre pares de, no mínimo, 1 representante de cada sindicato, movimento, associação e órgão estatal para o encontro nacional (critério: eleição de 1 para cada 5 delegados na etapa estadual).
1ª ConCidades	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados para as conferências estaduais, sendo: 40% do governo e 60% da sociedade civil; Distribuição da participação da sociedade civil em: 25% para movimentos sociais e populares, 7,5% para ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 10% para trabalhadores, 7,5% para empresários e 10% de operadores e concessionários de serviços públicos.
1ª CMA	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados para as conferências estaduais, sendo: 20% do governo e 80% da sociedade civil; Distribuição da participação da sociedade civil em: 50% para ONGs, movimentos sociais, comunidades tradicionais e povos indígenas e 30% para setor empresarial.
1ª CE	Participação livre na etapa inicial, com seleção por consenso, votação nominal ou votação por chapa; Proporção de representantes por segmento e categoria sem regras estabelecidas pelo RI dos encontros.
1ª CPM	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados para as conferências estaduais e nacional, sendo: 40% do governo e 60% da sociedade civil.
1ª CPIR	Participação livre na etapa inicial; Regras de seleção e distribuição da representação não estabelecidas pelo RI dos encontros.

Fonte: Formulação própria com base no regimento de cada conferência (Brasil, 2003c, 2003e, 2003f, 2004a, 2004c, 2005).

Observam-se regras claras quanto à composição e à distribuição da representação entre atores estatais e societais na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA e 1ª CPM. Destas, apenas a 1ª CAP assegurou, pelo menos na etapa inicial, paridade de representação entre atores governamentais e não governamentais e entre os diversos atores societais. No entanto, tal como desenhada com paridade de representação, mas sem limite na quantidade de instituições representadas e de representantes participantes por encontro, a dinâmica representativa dessa conferência pode ter favorecido a participação da(s) categoria(s) com maior número de entidades representativas, no caso, a dos pescadores artesanais e aquicultores familiares (Petinelli, 2014). Os outros três processos privilegiaram, formalmente, a representação da sociedade civil e, dentro desse segmento, os atores sociais (movimentos sociais, entidades civis, ONGs) ante os atores de mercado (empresários, prestadores de serviço, operadores, concessionários).

Por sua vez, a 1ª CE e a 1ª CPIR não estabeleceram, no respectivo regimento interno (RI), critérios de seleção e de composição da representação ao longo do processo. Isso pode ter produzido uma dinâmica representativa menos plural, com a exclusão de certas vozes e discursos ao longo do processo conferencista e o favorecimento de

demandas de segmentos politicamente mais influentes na respectiva área; no caso da política de esporte, a comunidade de esporte profissional; e, no caso das políticas de promoção da igualdade racial, os movimentos negros (Petinelli, 2014).

Da dinâmica representativa dos seis processos conferencistas, resultariam, portanto, conferências pouco representativas, embora plurais, haja vista o privilegiamento à representação de certos atores tanto pelas regras estabelecidas como pela ausência delas. Sob tal configuração, os atores aprovariam um número mais expressivo de recomendações de seu interesse e, ao mesmo tempo, bloqueariam propostas contrárias às suas preferências ao longo do processo.

No entanto, uma dinâmica representativa plural, mas que tende a produzir resultados pouco representativos, pode se tornar mais representativa na presença de regras que possibilitam a apresentação e a aprovação de toda e qualquer demanda, sem a necessidade de maiorias para aprová-la. Ao estabelecer critério de maioria simples ou qualificada, o processo conferencista pode eliminar a chance de influência de grupos menos representados e forçá-los a fazer alianças e trocas políticas para que suas propostas sejam, em alguma medida, consideradas.

Esse pode ter sido o caso da 1ª CAP e da 1ª CPM, cuja aprovação de propostas nos GTs e na plenária final requeria maioria simples de votos dos delegados presentes, como mostra o Quadro 2. A possibilidade de maior representação do segmento dos pescadores artesanais e aquicultores familiares na 1ª CAP e de maior representação de atores sociais em relação aos governamentais na 1ª CPM, somadas à exigência de maioria simples para aprovação de recomendações na plenária final, podem ter favorecido, significativamente, a aprovação de propostas desses grupos ao longo do processo.

Por sua vez, a 1ª CMA pode ter produzido um resultado final mais representativo, não obstante a dinâmica representativa desse processo favorecer os atores sociais, notadamente, representantes de movimentos ambientalistas. Pelo menos na etapa nacional, a dinâmica deliberativa permitiu a aprovação de propostas por somente 20% dos delegados presentes. Dessa forma, até as recomendações de atores menos representados poderiam ser aprovadas ao final da 1ª CMA.

Já a 1ª ConCidades, 1ª CE e 1ª CPIR, ao se silenciarem quanto à dinâmica deliberativa, podem ter reforçado os resultados produzidos pela dinâmica representativa, em que pese a especificação de regras para discussão não necessariamente assegurar uma dinâmica deliberativa democrática. A 1ª ConCidades privilegiou, formalmente, a representação não estatal e, dentro desse segmento, dos movimentos urbanos frente aos atores de mercado (empresários, operadores e concessionários). A 1ª CE e a 1ª CPIR, por seu turno, não definiram regras de representação, o que pode ter levado à sobrerrepresentação dos grupos politicamente mais proeminentes em cada área – comunidade do esporte profissional e movimentos negros, respectivamente. Na ausência de regras quanto ao debate e à tomada de decisão, os dois processos podem ter produzido resultados pouco representativos pelo favorecimento de alguns em relação a outros.

Quadro 2
Dinâmica deliberativa da 1ª CAP, 1ª ConCidades,
1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Dinâmica deliberativa
1ª CAP	Debate e tomada de decisão sem regras estabelecidas no RI dos encontros estaduais; Novas emendas subscritas por, pelo menos, 10% do total de delegados na etapa nacional; Apreciação de propostas, na plenária final, aprovadas por, no mínimo, 30% dos delegados nas plenárias setoriais; Aprovação das propostas finais por maioria simples.
1ª ConCidades	Debate e tomada de decisão sem regras estabelecidas no RI ao longo do processo.
1ª CMA	Debate livre e aprovação de propostas nos GTs e plenária estadual por maioria simples; Aprovação de propostas nos GTs e plenária final da etapa nacional por, pelo menos, 20% dos delegados.
1ª CE	Debate e tomada de decisão sem regras estabelecidas no RI ao longo do processo.
1ª CPM	Propostas aprovadas por unanimidade dos GTs consideradas aprovadas pela conferência. Propostas aprovadas em um ou mais grupos do mesmo eixo temático e as não aprovadas, mas com, no mínimo, 20% da votação nos grupos, apreciadas em plenário; Aprovação de propostas nos GTs e na plenária final por maioria simples.
1ª CPIR	Debate e tomada de decisão sem regras estabelecidas no RI ao longo do processo.

Fonte: Formulação própria com base no regimento de cada conferência (Brasil, 2003c, 2003e, 2003f, 2004a, 2004c, 2005).

O Quadro 3 apresenta os efeitos esperados do desenho institucional da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a capacidade de influência dos atores nelas representados. Espera-se capacidade de influência desigual entre os atores societais em todos os processos. Acredita-se que o desenho da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA e 1ª CPM reforçou o favorecimento do RI a certos grupos, o que, por sua vez, gerou um processo plural, mas menos representativo. De modo similar, a ausência de regras quanto à dinâmica representativa e à deliberativa na 1ª CE e 1ª CPIR acarretou, por hipótese, um processo mais elitizado e com resultados menos representativos, traduzido na maior capacidade de influência dos grupos politicamente mais influentes de cada área.

Quadro 3
Efeitos esperados do desenho institucional da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a capacidade de influência dos atores nelas presentes

Conferência	Desenho institucional	Capacidade de influência dos atores
1ª CAP	Plural, mas pouco representativo.	Desigual, com maior capacidade de influência de pescadores artesanais e aquicultores familiares.
1ª ConCidades	Plural, mas pouco representativo.	Desigual, com maior influência de movimentos urbanos.
1ª CMA	Plural, mas pouco representativo.	Desigual, com maior capacidade de influência de movimentos ambientalistas.
1ª CE	Sujeito a elitização e baixa representatividade.	Desigual, com maior influência da comunidade do esporte profissional.
1ª CPM	Plural, mas pouco representativo.	Desigual, com maior influência dos movimentos feministas.
1ª CPIR	Sujeito a elitização e baixa representatividade.	Desigual, com maior capacidade de influência dos movimentos negros.

Fonte: Formulação própria.

A seguir, avalia-se se e como o desenho institucional desses encontros impactou as propostas nelas aprovadas, as quais interessavam diretamente a alguma(s) categoria(s) presente(s) nelas.

A quem serviram a 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR: a relação entre desenho institucional e propostas aprovadas

O desenho institucional das conferências pode produzir maior ou menor inclusão política, de acordo com as regras definidas em relação à dinâmica representativa e deliberativa delas. Conferências nas quais há pluralidade de representação e um processo discursivo e decisório democrático são mais inclusivas, comparativamente a encontros em que as regras não favorecem a representação e a deliberação de todas as categorias envolvidas com a respectiva política.

De conferências politicamente inclusivas, espera-se que resulte um conjunto de propostas mais representativo dos diversos interesses em disputa, uma vez que as regras asseguram voz, voto e poder de influência a todos, em alguma medida. E, na ausência de regras claras quanto à representação e à deliberação, as disparidades de recursos e capacidades dos atores podem levar à exclusão de certas vozes e discursos ao longo do processo conferencista e, assim, à aprovação de propostas de interesse apenas das categorias politicamente mais influentes presentes nos encontros.

Tendo isso em vista, este artigo examina o conteúdo das propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, a fim de verificar a relação entre desenho institucional e atores beneficiados pelas propostas nelas aprovadas. As propostas aprovadas foram individualmente classificadas por categoria diretamente interessada nelas e, ao final, agregadas por conferência, a fim de possibilitar a comparação entre o grau de inclusão política do encontro e o resultado final de cada um deles em

termos de propostas aprovadas por categoria representada. Nas subseções abaixo, apresentam-se a metodologia utilizada e as constatações empíricas dessa análise.

Metodologia de pesquisa

Dois tipos de metodologia têm sido utilizados para avaliar a capacidade das instituições participativas em cumprir seus objetivos. De um lado, encontram-se as análises que investigam as práticas participativas pela ótica dos atores por meio de entrevistas, questionários, entre outros métodos. De outro, estão os estudos que examinam os efeitos das regras das IPs a partir de análise documental. Este artigo adota a segunda metodologia para avaliar a relação entre desenho institucional e atores beneficiados pelas recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

A seleção desses seis processos conferencistas resultou da aplicação de quatro critérios, definidos a partir do objetivo do artigo de avaliar a capacidade de influência dos atores na conferência. Buscou-se controlar o contexto político e institucional de realização da conferência com vistas a maximizar os efeitos esperados do seu desenho sobre a capacidade de influência dos atores em seu resultado final. O contexto político foi controlado pela seleção de conferências realizadas por uma mesma coalizão governativa e por ministérios, cujos ministros eram membros de partidos de esquerda e apresentavam projeto político-participativo alinhado ao do presidente. Além disso, tomou-se o cuidado de selecionar conferências organizadas por atores estatais e não estatais em conjunto, de modo a minimizar os efeitos do não ou do baixo comprometimento e envolvimento de certas categorias com o processo como um todo.

Por fim, observou-se a edição da conferência e selecionaram-se somente os processos inéditos. Buscou-se controlar, em alguma medida, as diferenças na capacidade de atuação dos atores não estatais em conferências e, assim, dos efeitos do aprendizado sobre o resultado final do processo. Em que pese o caráter experimental e, em certa medida, indefinido das conferências selecionadas, a aplicação desse critério tornou-se necessária para reduzir os efeitos positivos do *know-how* e da *expertise* de certos grupos em sua capacidade de influenciar o processo conferencista, o que impactaria a análise aqui proposta.

Da aplicação dos critérios supracitados, resultaram as seis conferências examinadas. Todas foram realizadas de forma inédita no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), foram convocadas por ele e organizadas por ministérios chefiados por atores políticos membros de partidos de esquerda, com a participação direta dos diferentes atores societais envolvidos com a política.

Cada processo conferencista produziu um caderno final de propostas aprovadas, a ser encaminhado ao ministério competente. No total, foram examinadas as 2.536 propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, como

mostra a Tabela 1. Como se observa, a 1ª CPIR, 1ª CMA e 1ª ConCidades aprovaram o maior número de diretrizes, enquanto a 1ª CPM, 1ª CAP e 1ª CE geraram a menor quantidade ao longo de todo o processo.

Tabela 1
Total de propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades,
1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Total de propostas aprovadas
1ª CAP	175
1ª ConCidades	298
1ª CMA	652
1ª CE	103
1ª CPM	253
1ª CPIR	1.055
Total	2.536

Fonte: Formulação própria com base em Brasil (2003a, 2003d, 2003g, 2004b, 2004c, 2005).

Cada proposta foi individualmente classificada segundo o(s) ator(es) de interesse(s), identificado(s) com base na composição da representação das diferentes categorias em cada um dos processos conferencistas examinados (Quadro 1). O Quadro 4 apresenta as categorias consideradas na classificação das propostas finais da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. Como se vê, em cada processo, as categorias presentes foram consideradas tanto individualmente, quando a proposta interessava apenas a estas, como agrupadamente, em caso de a proposta interessar a duas ou mais categorias compartilhadamente. A análise do conteúdo das propostas aprovadas apontou para essa necessidade, uma vez que, numa mesma proposta, havia demandas de duas ou mais categorias, ora numa mesma sentença, ora em sentenças sequenciais dentro da mesma proposta.

Quadro 4
Categorias consideradas no âmbito da 1ª CAP, 1ª ConCidades,
1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Categorias individuais	Categorias agrupadas
1ª CAP	Pescadores artesanais e aquicultores familiares Empresários da pesca e da aquicultura Entidades civis Governo	Pescadores/aquicultores e empresários Pescadores/aquicultores e entidades civis Pescadores artesanais/aquicultores e governo Empresários e entidades civis Empresários e governo Entidades civis e governo
1ª ConCidades	Movimentos urbanos Entidades civis, acadêmicas e de pesquisa Trabalhadores Empresários Operadores e concessionários Governo	Movimentos urbanos e entidades de pesquisa Movimentos urbanos e trabalhadores Movimentos urbanos e empresários Movimentos urbanos e operador/concessionário Movimentos urbanos e governo Entidades de pesquisa e trabalhadores Entidades de pesquisa e empresários Entidades de pesquisa e operador/concessionário Entidades de pesquisa e governo Trabalhadores e empresários Trabalhadores e operador/concessionário Trabalhadores e governo Empresários e operador/concessionário Empresários e governo Operador/concessionário e governo
1ª CMA	Movimentos ambientalistas Entidades civis Comunidades tradicionais e povos indígenas Empresários Governo	Movimentos ambientalistas e empresários Movimentos ambientalistas e entidades civis Movimentos ambientalistas, comunidades tradicionais e povos indígenas. Movimentos ambientalistas e governo Empresários e governo Entidades civis e governo Entidades e comunidades e povos indígenas Entidades e empresários Comunidades e povos indígenas e empresários Comunidades e povos indígenas e governo
1ª CE	Comunidade do esporte profissional Comunidade do esporte educativo Comunidade do esporte participativo Governo	Esporte profissional e educativo Esporte profissional e participativo Esporte profissional e governo Esporte educativo e participativo Esporte educativo e governo Esporte participativo e governo
1ª CPM	Movimentos feministas e entidades civis Governo	Movimentos feministas, entidades civis e governo
1ª CPIR	Movimentos negros e entidades civis Movimentos indígenas e entidades civis Governo	Movimentos negros, entidades civis e governo Movimentos negros, indígenas e entidades civis Movimentos indígenas, entidades e governo

Fonte: Formulação própria com base no Quadro 1.

Na política de aquicultura e pesca, as propostas interessavam a pescadores artesanais e aquicultores familiares e/ou a empresários da pesca e aquicultura e/ou a entidades civis com atuação no setor e/ou o governo, enquanto na política urbana as propostas eram de interesse de movimentos urbanos e/ou entidades de pesquisa e/ou de trabalhadores e empresários e/ou de operadores e concessionários de serviços urbanos e/ou do governo. Na política de meio ambiente, por sua vez, as propostas interessavam aos movimentos ambientalistas e/ou entidades civis da área e/ou comunidades tradicionais e povos indígenas e/ou ao setor empresarial e/ou ao governo.

Particularmente em relação à 1ª CE e à 1ª CPIR, cuja composição da representação não foi formalmente estabelecida por documentos de referência, consideraram-se as categorias de atores não estatais com atuação já conhecida na política, a saber, a comunidade do esporte profissional, a comunidade do esporte educativo e a comunidade do esporte participativo na política de esportes (Bueno, 2008), e os movimentos negros, indígenas e entidades civis no âmbito da política de promoção da igualdade racial (Ribeiro, 2009). Ademais, para as propostas aprovadas na 1ª CPM e na 1ª CPIR, não foi considerada a diferenciação entre as demandas de movimentos sociais e de entidades civis pela dificuldade em classificar as propostas de interesse de um e/ou de outro, dada a significativa convergência de discursos e a interação colaborativa entre esses atores³. Dessa forma, as propostas aprovadas nos dois processos conferencistas foram classificadas como de interesse seja dos movimentos feministas e entidades civis da área e dos movimentos negros e indígenas e entidades civis da área, seja dos atores governamentais.

A classificação das propostas por categoria interessada baseou-se na resposta à seguinte pergunta: a quem interessa *diretamente* a aprovação dessa proposta? Para responder a essa pergunta, para cada proposta, identificou-se seu objetivo e buscou-se associá-lo ao discurso e às demandas de alguma(s) categoria(s) no momento de realização da conferência. Nesse sentido, consideraram-se as análises existentes acerca dos interesses, ideias e demandas de cada categoria no âmbito das políticas examinadas (Petinelli, 2014).

Grosso modo, pode-se afirmar que, no âmbito da política de aquicultura e pesca, pescadores e aquicultores familiares, de um lado, e empresários da pesca e aquicultura, de outro, estariam interessados em investimentos financeiros e de infraestrutura nos locais e mercados em que atuam, ao passo que as entidades civis da área demandariam mais ações de proteção à pesca e ao meio ambiente e de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico do setor (Castro et al., 2005).

³ Em que pesem os limites analíticos da indiferenciação de categorias para a 1ª CPM e a 1ª CPIR, particularmente, na comparação com as demais conferências, em termos substantivos, essa opção metodológica pouco afeta a análise ou seus resultados, haja vista que as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial caracterizam-se por uma dinâmica política plural e colaborativa, isto é, pela interação de um conjunto diversificado de atores com propostas próximas e, em grande medida, não conflitivas (Petinelli, 2014). Disso seguiria uma atuação cooperativa e reforçadora de demandas no processo conferencista, beneficiando a todas as categorias presentes.

Na política urbana, por sua vez, enquanto movimentos urbanos e entidades civis, acadêmicas e de pesquisa defendiam a ocupação e o uso democráticos e para todos do solo, bem como acesso universal à infraestrutura básica, empresários e operadores e concessionários estavam interessados em políticas de incentivo à construção civil e à produção de bens públicos, independentemente dos critérios e custo social destas (Maricato, 1997, 2000). De modo similar, no âmbito da política ambiental, disputavam a agenda os movimentos ambientalistas, as entidades civis e as comunidades tradicionais e povos indígenas, de um lado, e uma parcela expressiva⁴ do setor empresarial, notadamente, o agronegócio, de outro. Enquanto os primeiros buscavam controlar o uso produtivo do solo com vistas a preservar o meio ambiente, os últimos estavam interessados em políticas mais permissivas e propulsoras do mercado produtivo e industrial (Jacobi, 2003; Vieira e Cader, 2007).

Já na política de esporte, a comunidade do esporte profissional apresentava um discurso em favor de políticas pró-profissionalização do esporte, particularmente, do futebol, ao passo que a comunidade do esporte educativo e a do esporte participativo buscavam investimentos governamentais na área da educação física e do esporte amador e de lazer (Bueno, 2008). Por fim, no que se refere às políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, um discurso convergente, embora não homogêneo, era observado naquele momento: movimentos e entidades civis buscavam, conjuntamente, ações de promoção de direitos e de inclusão social, econômica e política das mulheres (Costa, 2005), dos negros e dos indígenas (Ribeiro, 2009).

O Quadro 5 traz exemplos da classificação das propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR por categoria(s) de interesse. Em cada proposta apresentada, buscou-se identificar a(s) categoria(s) beneficiada(s), bem como destacar (em *itálico*) o objetivo da proposta, com vistas a facilitar a compreensão do leitor acerca da relação entre objetivo e categoria(s) interessada(s).

⁴ Cabe ressaltar que há uma parcela, embora pequena, do setor empresarial brasileiro que tem apresentado um discurso de pró-conservação e sustentabilidade ambiental, que se aproxima e até se confunde com o discurso de movimentos e entidades ambientalistas (Silva-Sánchez, 1999).

Quadro 5
Exemplos de propostas de interesse de categorias
separadas e agrupadas por conferência

Conferência	Categoria(s)	Proposta
1ª CAP	Atores sociais (pescadores, aquicultores familiares, empresários e entidades civis)	Incentivo à <i>criação de conselhos municipais, estaduais, fóruns microrregionais e câmaras técnicas locais de aquicultura, pesca e pesquisa</i> , para que, em conjunto com o Conselho Nacional da Aquicultura e Pesca, <i>integrem as entidades representativas desses setores</i> na construção democrática das políticas de desenvolvimento em todas as esferas governamentais.
1ª ConCidades	Movimentos urbanos	A gestão democrática deve <i>reconhecer a autonomia dos movimentos sociais</i> , sem discriminação, e estar sempre comprometida com o direito universal a educação, saúde, moradia, trabalho, previdência social, transporte, meio ambiente saudável, cultura e lazer.
1ª CMA	Governo	<i>Viabilizar o pacto federativo, fortalecendo, sobretudo, a comissão tripartite</i> como um dos grandes fóruns para a construção do Pacto Ambiental do país, por meio da instalação e da consolidação de comissões tripartites nos estados e bipartite no Distrito Federal, envolvendo representantes dos órgãos ambientais da União, dos estados e dos municípios.
1ª CE	Esporte profissional	<i>Detectar e desenvolver talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paratletas de rendimento;</i>
1ª CPM	Movimentos feministas e entidades civis	Estabelecer estratégias que <i>promovam equilíbrio de poder entre mulheres e homens</i> , em termos de recursos econômicos, direitos legais, participação política e relações interpessoais.
1ª CPIR	Movimentos negros, entidades civis com essa bandeira e governo	<i>Implementar, no serviço público, o programa de combate ao racismo institucional.</i>

Fonte: Formulação própria com base em Brasil (2003a, 2003d, 2003g, 2004b, 2004c, 2005).

A seguir, apresentam-se os resultados obtidos a partir da análise das propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e se avalia se e em que medida o conteúdo dessas propostas reflete o grau de inclusão política gerado pelo desenho de cada conferência.

Constatações acerca da relação entre desenho institucional e propostas aprovadas

O desenho institucional da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR estabeleceu, por meio das regras quanto às dinâmicas representativa e deliberativa aplicadas, a capacidade de influência de cada categoria presentes nas conferências sobre as propostas finais aprovadas. Como visto na seção sobre metodologia de pesquisa, a 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA e 1ª CPM regulamentaram a composição da representação, assegurando a participação de todas as categorias envolvidas com a respectiva política ao

longo do processo. Já a 1ª CE e a 1ª CPIR não definiram critérios de seleção dos delegados, o que pode ter gerado sub ou sobre-representação de alguma categoria envolvida com a política.

Somado a isso, a 1ª ConCidades, 1ª CE e 1ª CPIR não estabeleceram regras claras quanto ao processo de discussão e de tomada de decisão nos encontros. Por hipótese, tal dinâmica deliberativa pode ter tanto prejudicado e excluído como favorecido certas narrativas representadas por um número maior de delegados presentes nos espaços de debate e tomada de decisão dessas conferências.

A Tabela 2 mostra a quantidade de propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR de interesse direto das categorias consideradas individual e agrupadamente. Como se constata, quase 60% do total de propostas aprovadas beneficiava diretamente algum segmento específico presente na conferência. Dentre os encontros analisados, a 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CPM e 1ª CPIR produziram o maior percentual de propostas de interesse de uma comunidade particular de atores, enquanto da 1ª CMA e 1ª CE resultou um conjunto maior de propostas de interesse de duas ou mais categorias compartilhadamente.

Tabela 2
Total de propostas aprovadas de interesse direto de categorias individuais e agrupadas por conferência examinada (%)

Propostas aprovadas	1ª CAP	1ª ConCidades	1ª CMA	1ª CE	1ª CPM	1ª CPIR	Total
Categorias individuais	91 (52,0)	189 (63,4)	300 (46,0)	42 (41,0)	239 (94,5)	612 (58,0)	1.473 (58,0)
Categorias agrupadas	84 (48,0)	109 (36,5)	352 (54,0)	61 (59,0)	14 (5,5)	443 (42,0)	1.063 (42,0)
Total	175 (100)	298 (100)	652 (100)	103 (100)	253 (100)	1.055 (100)	2.536 (100)

Fonte: Formulação própria com base no caderno final de cada conferência (Brasil, 2003a, 2003d, 2003g, 2004b, 2004c, 2005).

Desagregando esses resultados por categoria individualmente beneficiada, o que se observa é uma variação expressiva em relação à capacidade de influência de cada categoria no resultado final da respectiva conferência, embora as organizações da sociedade civil tenham sido amplamente mais beneficiadas pelas propostas aprovadas em todas elas (Tabela 3):

Tabela 3
Total de propostas aprovadas de interesse direto de cada categoria considerada individualmente por conferência examinada (%)

Conferência	Categoria	Propostas aprovadas
1ª CAP	Pescadores artesanais e aqüicultores familiares	56 (61,5)
	Empresários da pesca e da aqüicultura	10 (11)
	Organizações civis com atuação no setor	14 (15,4)
	Governo	11 (12,1)
Total parcial		91 (52)
1ª ConCidades	Movimentos urbanos	93 (49,2)
	Organizações civis, acadêmicas e de pesquisa	17 (9)
	Trabalhadores	2 (1,1)
	Empresários	4 (2,1)
	Operadores e concessionários	15 (7,9)
	Governo	58 (30,7)
Total parcial		189 (63,4)
1ª CMA	Movimentos ambientalistas	135 (45,0)
	Organizações civis	25 (8,4)
	Comunidades tradicionais e povos indígenas	28 (9,4)
	Empresários	59 (19,6)
	Governo	53 (17,6)
Total parcial		300 (46,0)
1ª CE	Comunidade do esporte profissional	12 (28,6)
	Comunidade do esporte educativo	9 (21,4)
	Comunidade do esporte participativo	7 (16,7)
	Governo	14 (33,3)
Total parcial		42 (41,0)
1ª CPM	Movimentos feministas e organizações civis	175 (73,2)
	Governo	64 (26,8)
Total parcial		239 (94,5)



Conferência	Categoria	Propostas aprovadas
1ª CPIR	Movimentos negros e organizações civis	416 (68)
	Movimentos indígenas e organizações civis	120 (19,6)
	Governo	76 (12,4)
Total parcial		612 (58,0)
Total geral		1.473 (58,0)

Fonte: Formulação própria com base no caderno final de cada conferência (Brasil, 2003a, 2003d, 2003g, 2004b, 2004c, 2005).

Na 1ª CPM e 1ª CPIR, que reuniram exclusivamente atores governamentais e sociais, a maior porcentagem de propostas aprovadas, cerca de 90%, interessava diretamente aos movimentos sociais e às organizações da sociedade civil. Semelhantemente, nos encontros que envolveram atores de mercado e da sociedade civil, isto é, a 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA e 1ª CE, as propostas aprovadas eram de interesse, em maior medida, de atores sociais, salvo no caso da 1ª CE. Do total de propostas aprovadas de interesse de apenas uma categoria na 1ª CAP, 61,5% interessavam à comunidade de pescadores artesanais e aquicultores familiares e 15,4%, às organizações civis com atuação no setor. De modo similar, na 1ª CMA e na 1ª ConCidades, em torno de 60% das propostas eram de interesse direto da sociedade civil, composta por movimentos sociais e organizações civis com atuação nas áreas.

De modo distinto, o governo e as comunidades do esporte repartiram, de forma bem equilibrada, as propostas aprovadas na 1ª CE, sendo a diferença de até sete propostas entre eles. Ademais, a 1ª CE foi o único processo no qual o governo mais se beneficiou individualmente das propostas aprovadas, sendo mais de 33% delas de interesse particular desse setor. Na 1ª ConCidades, o governo também aprovou mais de 30% de propostas de seu interesse, mas não foi a categoria mais beneficiada no processo; os movimentos urbanos influenciaram de modo mais expressivo, com quase 50% de propostas aprovadas de seu interesse exclusivo. Nas demais conferências, o setor público foi o segmento menos beneficiado individualmente, como mostra a Tabela 3.

Resultados semelhantes quanto à capacidade de influência dos diferentes grupos societários e governamentais sobre as propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR são observados ao se analisarem as propostas de interesse direto de duas ou mais categorias conjuntamente. Como se constata pela Tabela 4, as categorias mais proeminentes individualmente também aparecem como as principais beneficiadas de propostas que interessavam a dois ou mais grupos compartilhadamente.

Na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR, os atores sociais conquistaram o maior percentual de propostas aprovadas de seu interesse exclusivo e em conjunto com outra categoria. Do total de propostas coletivas aprovadas, 90% ou mais beneficiavam diretamente os pescadores artesanais, os movimentos urbanos e a sociedade

civil no âmbito da política de meio ambiente, das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial. Na 1ª CE, por sua vez, a maior proporção de propostas aprovadas (78,7%) interessava a todos indiscriminadamente e as demais interessavam, em maior medida, à comunidade de esporte profissional e/ou de esporte educativo, como observado para as propostas de interesse exclusivo de apenas uma categoria (Tabela 3).

Tabela 4
Total de propostas aprovadas de interesse direto de duas ou mais categorias por conferência examinada (%)

Conferência	Categoria	Propostas aprovadas
1ª CAP	Pescadores/aquicultores e empresários	60 (71,4)
	Pescadores/aquicultores e organizações civis	5 (6,0)
	Empresários e governo	1 (1,2)
	Organizações civis e governo	1 (1,2)
	Todos	17 (20,2)
Total parcial		84 (48,0)
1ª ConCidades	Movimentos urbanos e organizações de pesquisa	6 (5,5)
	Movimentos urbanos e trabalhadores	1 (0,9)
	Movimentos urbanos e empresários	10 (9,2)
	Movimentos urbanos e operador/concessionário	23 (21,1)
	Movimentos urbanos e governo	10 (9,2)
	Organizações de pesquisa e trabalhadores	2 (1,8)
	Organizações de pesquisa e empresários	3 (2,8)
	Empresários e operador/concessionário	1 (0,9)
	Empresários e governo	1 (0,9)
	Operador/concessionário e governo	6 (5,5)
	Todos	46 (42,2)
Total parcial		109 (36,5)



Conferência	Categoria	Propostas aprovadas
1ª CMA	Movimentos ambientalistas e empresários	30 (8,4)
	Movimentos ambientalistas e governo	35 (10,0)
	Movimentos ambientalistas e comunidades	17 (5,0)
	Movimentos ambientalistas e entidades civis	146 (41,4)
	Comunidades e entidades civis	10 (3,0)
	Entidades civis e governo	6 (1,6)
	Empresários e governo	3 (0,8)
	Atores sociais	47 (13,2)
	Atores sociais e governo	10 (3,0)
	Atores societais	20 (5,6)
	Todos	28 (8,0)
Total parcial		352 (54,0)
1ª CE	Esporte profissional e educativo	6 (9,8)
	Esporte profissional e participativo	1 (1,6)
	Esporte educativo e participativo	6 (9,8)
	Todos	48 (78,7)
Total parcial		61 (59,0)
1ª CPM	Sociedade civil e governo	14 (5,5)
Total parcial		14 (5,5)
1ª CPIR	Movimentos negros e indígenas e organizações civis	415 (93,7)
	Movimentos negros e indígenas e organizações civis e governo	28 (6,3)
Total parcial		443 (42,0)
Total geral		1.063 (42,0)

Fonte: Formulação própria com base no caderno final de cada conferência (Brasil, 2003a, 2003d, 2003g, 2004b, 2004c, 2005).

Por hipótese, esperava-se que o desenho da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA e 1ª CPM gerasse capacidade de influência desigual dos atores societais, devido ao favorecimento da representação de certos grupos, respectivamente, dos pescadores artesanais e aquicultores familiares, dos movimentos urbanos, dos movimentos

ambientalistas e dos movimentos feministas e organizações civis alinhadas politicamente a estes. Igualmente, acreditava-se que a ausência de regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa na 1ª CE e 1ª CPIR traduzir-se-ia na maior capacidade de influência dos grupos politicamente mais influentes de cada área naquele momento, a saber, a comunidade de esporte profissional e os movimentos negros (Quadro 3).

Os resultados das Tabelas 3 e 4 corroboram, em grande medida, essas hipóteses. Como constatado, os atores mais bem representados e politicamente mais influentes na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR se beneficiaram, em maior medida, das propostas aprovadas tanto de interesse exclusivo como de interesse compartilhado com outro(s) ator(es). Já no que concerne à 1ª CE, cujo processo conferencista não estabeleceu regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa, o que se observa é uma capacidade de influência mais bem distribuída e mais equilibrada e uma maior produção e aprovação de recomendações de interesse de dois ou mais grupos (59% do total de propostas aprovadas).

O desenho da 1ª CAP assegurou a participação na primeira etapa (estadual) de 3 delegados por organização civil da pesca e aquicultura, dentre os quais 1 para cada 5 dos delegados presentes foi escolhido para o encontro nacional. Como o número de organizações de pescadores artesanais e aquicultores familiares, bem como o de outras instituições civis com atuação no setor, excede, em muito, o de organizações patronais e empresariais nessa política (Petinelli, 2014), as regras quanto à representação favoreceram a participação dos primeiros em relação aos segundos e, assim, a maior aprovação de propostas de interesse de pescadores artesanais, aquicultores familiares e demais organizações com atuação no setor.

Semelhantemente, o desenho da 1ª ConCidades beneficiou, em maior medida, duas categorias: os movimentos urbanos, que representavam 42% do total de delegados societais, e o governo, com 40% do total de delegados da conferência. Essas foram as duas categorias com maior proporção de propostas aprovadas ao final do processo, tanto individual como conjuntamente, como mostrado nas Tabelas 3 e 4.

Da dinâmica representativa plural da 1ª CMA e da 1ª CPM, também resultou um conjunto mais extenso de propostas finais de interesse dos atores sociais representados em maior proporção nos encontros. O desenho da 1ª CMA assegurou 62,5% das vagas de delegados não estatais para representantes da sociedade civil, ao passo que a 1ª CPM destinou 60% destas para a sociedade civil. Esse conjunto de atores sociais conquistou, em ambos os processos, mais de 60% do total das propostas finais de interesse exclusivo de uma categoria (Tabela 3) ou de interesse compartilhado de duas ou mais categorias (Tabela 4).

Por outro lado, na ausência de regras claras de representação, como no caso da 1ª CE e 1ª CPIR, os resultados foram distintos. Da 1ª CE, resultou um número mais expressivo de propostas de interesse de categorias agrupadas, ao passo que na 1ª CPIR as categorias individuais aprovaram um número maior de propostas de seu interesse

exclusivo. Enquanto na 1ª CE a ausência de regras produziu certo equilíbrio na capacidade de influência das categorias individuais e a aprovação de parcela expressiva de propostas em benefício de duas ou mais categorias, na 1ª CPIR a falta de regulamentação da dinâmica representativa possibilitou o predomínio de propostas em benefício exclusivo e conjunto de atores sociais, os quais usualmente participam, em maior proporção, nos processos conferencistas.

Esses resultados distintos, a partir de desenhos institucionais semelhantes, parecem decorrer, por sua vez, da dinâmica política nessas áreas, isto é, do padrão de interação e atuação das diferentes categorias no âmbito da política de esportes e das políticas de promoção da igualdade racial. Como mostrado por Petinelli (2014), a dinâmica política afeta o grau de incorporação das propostas aprovadas nas conferências nos programas da respectiva política setorial. Embora a autora não analise a relação entre desenho institucional das conferências e atores beneficiados pelas propostas nelas aprovadas, os resultados aqui obtidos para a 1ª CE e a 1ª CPIR sugerem que, não havendo regras definidas de representação e de deliberação, a dinâmica política também impacta, em alguma medida, o resultado final da conferência. A ausência de critérios para seleção e composição de delegados no processo conferencista, bem como de regulamentação do processo deliberativo ao longo da conferência, criaria o ambiente institucional propício para a replicação da configuração política da respectiva área, levando à sub e/ou sobre-representação e/ou exclusão e/ou equilíbrio de forças políticas no processo conferencista.

No ano de realização da 1ª CE, três comunidades disputavam a atenção e as ações governamentais na política de esporte: a comunidade do esporte profissional, a do esporte educativo e a do esporte participativo ou de lazer. Até aquele momento, o governo favorecera, historicamente, o esporte de alto rendimento e, portanto, os grupos a ele vinculados (Petinelli, 2014). A 1ª CE consistiu, assim, em uma oportunidade de vocalização de demandas e influência política para a comunidade do esporte educativo e a do esporte participativo, até então excluídas dos espaços deliberativos e dos programas governamentais. Nesse processo, as três comunidades disputaram as propostas e alcançaram, de forma equilibrada, seu objetivo (Tabelas 3 e 4), refletindo a dinâmica política competitiva da área naquele momento.

Por sua vez, no ano de realização da 1ª CPIR, em 2005, a política nacional de promoção da igualdade racial era inédita e havia ganhado corpo pela atuação conjunta de uma ampla e diversificada rede de atores sociais, organizados em torno dos movimentos negros e indígenas e de organizações civis alinhadas politicamente a estes (Petinelli, 2014). Com essa dinâmica política, a ausência de regras quanto à composição da representação na 1ª CPIR não teria impactado negativamente a capacidade de influência dos atores sociais nas propostas aprovadas; pelo contrário, ela possibilitou que cerca de 90% destas fossem de interesse exclusivo ou compartilhado dos movimentos negros e indígenas e das organizações civis com atuação na área.

Considerações finais

As conferências de políticas públicas têm servido enquanto espaços de inclusão de novas vozes no processo de discussão de políticas. Delas tem resultado um conjunto de propostas para as instituições competentes, que expressam, em menor ou maior medida, as demandas e os interesses das categorias nelas presentes. A capacidade de influência de cada setor é constrangida, porém, pelo desenho institucional do encontro, o qual pode tanto favorecer como limitar a participação e as oportunidades de decisão dos atores sociais ao longo do processo.

Este artigo buscou lançar luz à relação entre desenho institucional e atores beneficiados pelas propostas aprovadas em conferências, a partir da análise de seis processos inéditos: a 1ª CAP, a 1ª ConCidades, a 1ª CMA, a 1ª CE, a 1ª CPM e a 1ª CPIR. Partiu-se da hipótese de que o desenho institucional das conferências, observado a partir da dinâmica representativa e deliberativa estabelecida em seu Regimento Interno, determinaria quem se beneficia das propostas aprovadas, o que, por sua vez, impactaria a capacidade de inclusão política do arranjo, dada pela combinação entre pluralidade de representação e processo deliberativo democrático.

Dos seis processos conferencistas examinados, esperavam-se resultados pouco representativos e uma capacidade de influência desigual dos atores não estatais nas propostas aprovadas ao final do processo. O desenho da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA e 1ª CPM reforçaria o favorecimento do RI a certos grupos, o que, por sua vez, geraria um processo plural, mas menos representativo. Semelhantemente, a ausência de regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa na 1ª CE e 1ª CPIR acarretaria, por hipótese, um processo mais elitizado e com resultados menos representativos, traduzido na maior capacidade de influência dos grupos politicamente mais influentes de cada área.

Para testar tal suposição, cada proposta aprovada na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR foi classificada segundo a(s) categoria(s) à(s) qual(is) diretamente interessava com base em seu objetivo e nos discursos e demandas de cada categoria no momento de realização da conferência. No total, foram examinadas 2.536 propostas aprovadas.

Dessa análise, constatou-se que o desenho institucional impacta, em certa medida, a capacidade de influência dos atores presentes nas conferências. Os atores mais representados na 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA e 1ª CPM se beneficiaram, em maior medida, das propostas aprovadas tanto de interesse exclusivo como de interesse compartilhado com outro(s) ator(es). Quando havia regras claras de representação, a conferência produziu um número mais expressivo de propostas em benefício das categorias com maior representação assegurada nesta. Na 1ª CAP, foram beneficiados os pescadores artesanais e aquicultores familiares, seguidos pelas organizações civis com atuação no setor. Na 1ª ConCidades, os movimentos urbanos e o governo, que foram os mais representados, aprovaram o maior número de propostas de seu interesse exclusivo e

compartilhado. A dinâmica representativa regulamentada, somada à inexistência de regras formais quanto ao processo deliberativo, consolidou o favorecimento desses atores na aprovação de propostas de seu interesse ao longo da 1ª ConCidades. Já na 1ª CMA e na 1ª CPM, a representação da sociedade civil foi privilegiada pelas regras institucionais, o que resultou no número maior de propostas de seu interesse aprovadas ao final de ambos os processos.

Por outro lado, na ausência de regras claras de representação e deliberação, como no caso da 1ª CE e da 1ª CPIR, a capacidade de influência dos atores estatais e não estatais na conferência refletiu o nível de influência política destes na respectiva política. A disputa por atenção e ações governamentais entre as comunidades do esporte profissional, educativo e participativo na política de esporte se traduziu em uma distribuição mais equilibrada das propostas aprovadas na 1ª CE. No âmbito da política de promoção da igualdade racial, por seu turno, a falta de regulamentação da dinâmica representativa e deliberativa da 1ª CPIR resultou em um número expressivamente maior de propostas em benefício exclusivo e compartilhado de atores sociais, os quais atuavam cooperativamente entre si e com os atores governamentais naquele momento (Petinelli, 2014).

De modo geral, portanto, é possível sugerir, pela análise aqui empregada, que a capacidade dos atores de influenciar as propostas aprovadas em conferências é afetada pelo seu desenho institucional, notadamente, pela combinação de dinâmica representativa com dinâmica deliberativa. Quando há regras claras de seleção e composição de delegados e uma dinâmica deliberativa que reforça o cenário representativo criado, a capacidade de influência dos atores tende a corresponder à proporção em que são representados no processo conferencista. Na ausência de regras de representação e deliberação, por outro lado, a capacidade de influência dos atores na conferência tende a refletir o nível de influência política destes na área de política em discussão.

Enquanto espaços potencialmente plurais e democráticos, as conferências podem gerar resultados, muitas vezes, pouco representativos dessa diversidade, em decorrência da dinâmica representativa e deliberativa que estabelecem. Em contextos políticos menos permeáveis à participação, a relação entre desenho institucional e capacidade de influência dos atores torna-se ainda mais relevante, dados os potenciais ganhos inclusivos da implementação de arranjos participativos no bojo do processo de políticas públicas.

Viviane Petinelli – Pós-doutoranda em ciência política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <vpetinelli@hotmail.com>.

Referências bibliográficas

ABERS, R. "Overcoming the dilemmas of participatory democracy: the participatory budget policy in Porto Alegre, Brazil". In: XXII international Congress of the Latin American Studies Association. Miami, Florida, 16-18 march, 2000.

_____. "Practicing radical democracy. Lessons from Brazil". *DISP*, vol. 147, nº 4, 2001.

ALMEIDA, D. R. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, L. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 43-64, 2008.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

_____. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

BAIOCCHI, G. "Activism and politics. The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory". *Politics Society*, vol. 29, nº 43, 2001.

_____. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BOSCHI, R. "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 4, 1999.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – Seap/PR. *Caderno de resoluções da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca*. Brasília: Seap/PR, 2003a.

_____. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – Seap/PR. *Programação da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca*. Brasília: Seap/PR, 2003b.

_____. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – Seap/PR. *Portaria Seap, nº 179, de 28 de agosto de 2003*. Aprova o regimento da Conferência Nacional de Aquicultura e pesca e dá outras providências. Brasília: Seap/PR, 2003c.

_____. Ministério das Cidades – MCidades. *Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasil: MCidades, 2003d.

_____. Ministério das Cidades – MCidades. *Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasil: MCidades, 2003e.

_____. Ministério do Meio Ambiente – MMA. *Portaria nº 359, de 09 de setembro de 2003*. Aprova o regulamento geral da Conferência Nacional do Meio Ambiente e as normas básicas de sua primeira reunião. Brasil: MMA, 2003f.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – MMA. *Propostas da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente*. Brasília: ministério do meio ambiente. Brasil: MMA, 2003g.

_____. Ministério do Esporte – ME. *Portaria nº 13 de 03 de fevereiro de 2004*. Aprova o regulamento geral da Conferência Nacional do Esporte e as normas básicas de sua primeira reunião. Brasil: ME, 2004a.

_____. Ministério do Esporte – ME. *Conferência Nacional do Esporte. Esporte, lazer e desenvolvimento humano*: documento final. Brasília: ME, 2004b.

_____. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM/PR. *Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasil: SPM, 2004c.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir/PR. *Relatório final da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*. Estado e sociedade promovendo igualdade racial. Brasil: Seppir, 2005.

_____. *Conferências Nacionais* [online]. Secretaria de Governo, 2016. Disponível em <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso: 20 dez. 2016.

BUENO, L. “Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento”. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CASTRO, L. A. B., et al. *Situação atual da cadeia produtiva do pescado no litoral do estado de São Paulo*. Governo do estado de São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios – Instituto de Pesca, Sér. Relat. Téc. São Paulo, nº 21, 2005.

COELHO, V. S. P. Conselhos de políticas enquanto instituições políticas: o que está faltando?. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

_____. “A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados”. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 78, 2007.

COHEN, J.; FUNG, A. “Radical democracy”. *Swiss Journal of Political Science*, vol. 10, nº 4, p. 26-46, 2004.

COSTA, A. A. A. “O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política”. *Niterói*, vol. 5, nº 2, p. 9-35, 2005.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

FARIA, C. F. Do conflito jurídico ao consenso: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

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, vol. 1, p. 73-94, 2013.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

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*, Brasília, nº 7, 2012.

- FISHER, F. Policy discourse and the politics of Washington think tanks. In: FISHER, F.; FORESTER, J. (eds.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. North Carolina: Duke University Press, 1993.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.
- GOODIN, R. E. "Sequencing deliberative moments". *Acta Politica*, vol. 40, nº 2, p. 182-196, 2005.
- HAJER, M. A., WAGENAAR, H. (eds.). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- HENDRIKS, C. M. "When the forum meets interest politics: strategic uses of public deliberation". *Politics and Society*, vol. 34, nº 4, 2006.
- JACOBI, P. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: RIBEIRO, W. (org.). *Patrimônio ambiental*. São Paulo: Edusp, p. 519-543, 2003.
- MANSBRIDGE, J. Everyday talk in the deliberative system. In: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. New York: Oxford University Press, 1999.
- _____. Deliberative democracy or democratic deliberation? In: ROSENBERG, S. W. (ed.). *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- _____. "The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, nº 1, p. 64-100, 2010.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 309-325, 1997.
- _____. "Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 14, nº 4, 2000.
- PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. "Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making democratic and effective?". *European Journal of Political Research*, vol. 46, nº 4, p. 445-472, 2007.
- PETINELLI, V. "As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, nº 1, p. 228-250, 2011.
- _____. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.
- _____. "Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

PETINELLI, V. "Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas de políticas". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 3, p. 643-672, 2015.

POGREBINSCHI, T. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. "Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional". *Dados*, vol. 54, nº 3, 2011.

RAMOS, A. Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

RAMOS, A.; FARIA, C. F. "Las conferencias de políticas públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional". *Revista Española de Ciencia Política*, nº 32, p. 43-63, 2013.

RIBEIRO, M. "As políticas de igualdade racial no Brasil". *Revista Análises e Propostas*, nº 35, 2009.

SCHEVISBISKI, R. S. "Regras institucionais e processo decisório de políticas públicas: uma análise sobre o Conselho Nacional de Saúde (1990-2006)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SILVA-SÁNCHEZ, S. S. "Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental". *Revista Plural de Sociologia*, vol. 6, p. 20-46, 1999.

SOUZA, C. H. L. *A que vieram as conferências nacionais?* Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Brasil: Ipea, 2013.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. "Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas". In: *Anais do 6º Encontro da ABCP*, Campinas, 2008.

VIEIRA, L.; CADER, R. "A política ambiental do Brasil ontem e hoje". *Revista Eco 21*, nº 129, ago. 2007.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

Resumo

A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados

Este artigo examina a relação entre o desenho institucional de conferências de políticas públicas e os atores beneficiados pelas propostas nelas aprovadas. Avalia-se se e em que medida as propostas finais da 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca, de Cidades, de Meio Ambiente, de Esportes, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, as quais interessavam diretamente a alguma(s) categoria(s) específica(s) do segmento estatal e não estatal presente(s) nestas, refletiram o grau de inclusão política da conferência, entendido aqui não só enquanto inclusão de vozes, mas também enquanto tradução do direito à voz em decisão. Para tanto, cada proposta aprovada foi classificada segundo a(s) categoria(s) às quais interessava diretamente. A análise permitiu constatar que diferentes desenhos produzem resultados distintos, sendo a combinação entre dinâmica representativa e deliberativa decisiva na capacidade de influência dos atores nas propostas finais aprovadas.

Palavras-chave: conferências; inclusão política; desenho; atores; propostas

Abstract

Who do public policy conferences serve? Institutional design and stakeholders

This article examines the relationship between the institutional design of conferences on public policies and the actors benefiting from the proposals approved therein. The final recommendations of the 1st Conference on Aquaculture and Fisheries, on Urban Policy, on Environment, on Sports and the 1st Conference on Policies for Women and Policies for the Promotion of Racial Equality, which benefited a/some specific segment(s) participating in it, reflected the degree of political inclusion of the conference, understood not only as an inclusion of voices, but also as a translation of the right to a voice in decision-making. To do so, each approved proposal was classified according to the segment(s) directly interested. The analysis showed that different designs produce different results. Representation and deliberative rules play a key role in determining who most influences the proposals approved in those arenas.

Keywords: conferences; political inclusion; design; stakeholders; proposals

Resumen

¿A quién sirven las conferencias de políticas públicas? Diseño institucional y actores beneficiados

Este artículo analiza la relación entre el diseño institucional de conferencias sobre políticas públicas y los actores que se benefician de las propuestas aprobadas. Se evaluó si y en qué medida las recomendaciones finales de la 1ª Conferencia de Acuicultura y Pesca, de las ciudades, de Medio Ambiente, de Deportes y la 1ª Conferencia de Política para la Mujer y de Promoción de Igualdad Racial, que directamente ha interesado a algún(os) segmento(s) específico(s) presente(s) en la misma, ha reflejado el grado de inclusión política de la conferencia, entendida aquí no sólo como la inclusión de voces, sino también como la traducción del derecho a voz en decisión. Por lo tanto, cada propuesta aprobada fue clasificada de acuerdo al(los) segmento(s) directamente interesados. El análisis permitió establecer que diferentes diseños producen diferentes resultados, y la dinámica de representación y de deliberación influyen decisivamente en la capacidad de los segmentos en aprobar las propuestas en la conferencia.

Palabras clave: conferencias; inclusión política; diseño; actores; propuestas

Résumé

À qui servent les conférences sur les politiques publiques? Design institutionnel et les acteurs bénéficiaires

Cet article examine la relation entre la conception institutionnelle des conférences sur les politiques publiques et les acteurs à qui bénéficient les propositions qui y sont approuvées. Il est évalué si et dans quelle mesure les recommandations finales de la 1^e Conférence d'Aquaculture et de Pêche, Urbaine, de l'Environnement, des Sports et la 1^{ère} Conférence de la politique pour les femmes et de la promotion des politiques d'égalité raciale, qui intéressaient directement certains(s) segment(s) spécifique(s) présent(s) à cette conférence ; ils reflètent le degré d'inclusion politique de la conférence, entendue ici non seulement comme l'inclusion des voix, mais aussi comme une traduction du droit à une voix dans la décision. Par conséquent, chaque proposition approuvée a été classée selon le(s) segment(s) qui s'y intéressent directement. L'analyse a permis d'établir que des conceptions différentes produisent des résultats différents, et la dynamique représentative et délibérative influence de façon décisive la capacité des segments d'approuver les propositions dans la conférence.

Mots-clés: conférences; inclusion politique; conception institutionnelle; acteurs; propositions

Artigo submetido à publicação em 13 de janeiro de 2017.

Versão final aprovada em 10 de julho de 2017.

A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça¹

Thiago de Miranda Queiroz Moreira

Introdução

A constitucionalização da Defensoria Pública foi uma das inovações introduzidas pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 no sistema de justiça brasileiro. A Constituição Federal, em seu texto original, definiu que a Defensoria é “instituição essencial à função jurisdicional do Estado” e deve ser composta por servidores públicos concursados responsáveis por prestar orientação e defesa jurídicas aos necessitados, ou seja, a toda e qualquer pessoa que comprovar insuficiência de recursos para arcar com os custos da advocacia privada². Desse modo, cabe à Defensoria oferecer “assistência jurídica integral e gratuita” à população carente, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição. Da redação constitucional, depreende-se ainda que a União e todos os estados deveriam construir as suas próprias Defensorias³. Portanto, a ANC adotou um modelo estatal de assistência jurídica, no qual o serviço é prestado por advogados concursados, com carreira própria e especializados nas questões jurídicas da população carente (Cunha, 2001; Rocha, 2009).

Por tratar-se de uma instituição jurídica cujos serviços são primordialmente destinados às pessoas necessitadas, estudos relacionados à ciência política costumam analisar o papel da Defensoria Pública na promoção do acesso à justiça, geralmente sob a ótica de pressupostos normativos referentes à capacidade da instituição de promover a justiça social e democratizar o sistema de justiça (Sadek, 2005, 2008; Zaffalon, 2010; Santos, 2011; Haddad, 2011; Madeira, 2012; Marona, 2013; Cunha e Feferbaum, 2014). Em linhas gerais, esses estudos fazem um balanço entre o potencial da Defensoria para promoção da cidadania e os diferentes aspectos que limitam sua capacidade de ação. O enfoque deste artigo é diferente. Parte de uma pesquisa mais ampla que investiga o processo de institucionalização da Defensoria Pública e compara a criação da instituição nos estados, focando um momento histórico crucial para compreender a formação e a evolução da Defensoria no Brasil: a Constituinte de 1987-1988.

¹ Este artigo é parte da pesquisa que resultou na minha dissertação de mestrado, defendida em 2016. Agradeço aos comentários de Wagner Pralon Mancuso, Rogério Arantes e Adrian Gurza Lavalle a versões anteriores deste artigo. Também sou grato aos comentários precisos do Glauco Peres da Silva e de dois pareceristas anônimos da revista.

² Artigo 134 da Constituição Federal.

³ Parágrafo único do artigo 134 da Constituição, convertido em §1º pela EC 45/2004. A lei complementar em questão é a LC 80/1994, que sofreu alterações da LC 132/2009.

O objetivo é entender como a Defensoria, um dentre outros arranjos institucionais de assistência judiciária então existentes, foi inserida na Constituição como o modelo escolhido para uniformizar o serviço de acesso à justiça às pessoas carentes no Brasil. Para tanto, este artigo recorreu a uma análise meticolosa das Atas dos Debates da ANC⁴ e das emendas relacionadas com a Defensoria apresentadas aos anteprojetos e projetos de Constituição⁵. Nos documentos de todas as etapas da Constituinte, a expressão “Defensoria” foi pesquisada, para selecionar os trechos em que esse tema era debatido e, assim, compreender, a partir da leitura das atas, emendas propostas e anteprojetos, quais questões estavam em disputa naquele momento. Desse modo, a análise textual dos documentos permite reconstruir esse capítulo importante da história da Defensoria Pública, identificando os atores e interesses em disputa durante a constitucionalização de tal arranjo de assistência jurídica. Os trechos dos documentos citados aqui constituem material empírico que registra, de maneira clara, os conflitos envolvidos na inclusão da Defensoria no texto constitucional.

Veremos neste artigo que a Defensoria surgiu como uma forma específica de assistência judiciária que se estabeleceu como modelo vinculante para todo o país graças, sobretudo, ao esforço de seus integrantes. A atuação política de defensores públicos e de outros servidores ligados à assistência judiciária, exercida frequentemente por meio de associações representativas da categoria, foi fundamental para constitucionalizar a Defensoria Pública. Todavia, a pretensão dos defensores deparou-se com a resistência de outras carreiras jurídicas, que se opuseram durante a ANC à previsão constitucional de uma instituição específica para a prestação de assistência jurídica.

O pressuposto analítico deste artigo assume que regimes de política pública, constituídos em arranjos institucionais distintos, geram padrões diferentes de interação entre os grupos de interesse, influenciando não apenas as suas estratégias, mas também os seus objetivos. A assistência jurídica é a política pública destinada a garantir o acesso das pessoas carentes aos serviços de prestação jurisdicional do Estado. A análise dos debates da ANC empreendida aqui identifica padrões de conflito em torno da construção da Defensoria Pública, demonstrando que a existência de regimes diferentes de assistência judiciária, estabelecidos na época em certos estados, fixaram interesses contrários ao projeto de institucionalização da Defensoria.

Entender esses interesses em conflito, bem como que a força motriz da inclusão constitucional da Defensoria Pública residiu no ativismo dos próprios defensores, representa uma contribuição importante à literatura sobre a instituição, que tende a ressaltar o seu potencial para a transformação social do Brasil por meio da judicialização

⁴ Todas as Atas dos Debates da ANC estão disponíveis no sítio eletrônico do Senado Federal em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>.

⁵ Durante a ANC, houve uma série de anteprojetos e projetos sucessivos. Os textos sobre a Defensoria nos anteprojetos e projetos estão reproduzidos no anexo deste artigo. As emendas que foram apresentadas na ANC podem ser consultadas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidadada/o-processo-constituente>.

da política (Zaffalon, 2010; Marona, 2013), mas atualmente costuma constatar que esse potencial não se concretizou. Sadek, por exemplo, argumentou que a Defensoria “tem potencial para produzir reflexos imediatos na realidade, reduzindo o grau de exclusão social” que assola o país (2005, p. 284), ao passo que Cunha e Feferbaum (2014) avaliaram recentemente algumas limitações práticas para que a instituição possa exercer esse papel de agente transformador da realidade. Os debates da ANC revelam que a Defensoria Pública encontrou grande resistência para se instalar no sistema de justiça, e que, em boa medida, a atuação dos defensores públicos foi essencial para incluir a Defensoria na Constituição. As dificuldades para a consolidação da instituição e os interesses corporativos dos seus membros conduzem, frequentemente, a uma realidade institucional distinta daquela inicialmente vislumbrada pela literatura.

Para retratar esse capítulo da história da Defensoria Pública, este artigo divide-se em quatro seções. A primeira, “A dispersão de arranjos institucionais de assistência judiciária”, descreve a evolução da assistência jurídica no Brasil, apresentando sinteticamente os diferentes arranjos para desempenhar essa política que existiam antes de 1988. Essa seção encerra-se com a exposição do pressuposto analítico deste artigo, ancorado na abordagem do institucionalismo histórico, e permite traçar um panorama do que estava em jogo quando se discutiu a previsão constitucional da Defensoria. A segunda seção, “A origem da Defensoria Pública e o projeto institucional dos defensores”, resume o surgimento e a expansão da Defensoria antes da Constituição de 1988. Na terceira parte, “Defensoria Pública e acesso à justiça nos debates da Constituinte”, os debates da ANC sobre a Defensoria são analisados, revelando os choques corporativos que começavam a eclodir no sistema de justiça com a determinação constitucional de criar a Defensoria Pública em todo o país. Conforme apresentamos adiante, o artigo 134 do texto original da Constituição é o resultado desses conflitos. A última seção, “Resultado constituinte: projeto de consolidação da Defensoria permaneceu aberto”, sintetiza os embates e demonstra que o resultado do processo constituinte postergou a proposta de consolidação institucional dos defensores públicos para além do momento de elaboração constitucional. Os debates da ANC são uma fonte importante de informação para entender o processo de institucionalização da Defensoria nas décadas seguintes (Moreira, 2016) e expõem o ativismo político de atores estatais, ou seja, que grupos profissionais oriundos da máquina pública participaram da ANC visando fortalecer suas instituições e carreiras.

A dispersão de arranjos institucionais de assistência judiciária

Embora a previsão legal da assistência judiciária⁶ no Brasil não seja recente, foi somente com a Constituição de 1988 que a existência de uma instituição pública

⁶ “Assistência judiciária” e “assistência jurídica” são expressões muitas vezes utilizadas indistintamente. Contudo, a segunda tornou-se recorrente a partir da década de 1980, substituindo a primeira, que é considerada restritiva por transmitir a ideia de que a assistência se limita à defesa perante o Judiciário, sem

especificamente destinada a prestar serviços de defesa e orientação jurídica às camadas mais pobres da população se tornou legalmente obrigatória ao poder público.

Durante a República Oligárquica (1889-1930), a assistência judiciária, entendida rudimentarmente como a defesa na esfera criminal de pessoas pobres, era atribuída aos “curadores geraes”, que pertenciam aos quadros do Ministério Público⁷. Após a Revolução de 1930, a Constituição de 1934 chegou a definir que a União e os estados concederiam assistência judiciária para pessoas necessitadas, determinando inclusive a criação de “órgãos especiais” para esse serviço⁸. Contudo, diante da curta duração dessa Constituição, a criação de uma instituição com essa função não se concretizou na época. As Constituições de 1946 e de 1967-1969 também trataram a assistência judiciária como uma concessão do poder público, a qual deveria ser atendida “na forma da lei”⁹. Tal lei foi promulgada em 1950 sob o nº 1.060 e está em vigor até os dias de hoje. Atualmente, sua principal utilidade é definir critérios e procedimentos para que o Judiciário possa deferir aos jurisdicionados carentes a isenção de taxas, custas e honorários. Quanto ao serviço de defesa jurídica das pessoas necessitadas, tal lei não previu a existência de um órgão público destinado a esse fim (Cunha, 2001, p. 158) e acabou definindo como solução a nomeação de advogados particulares, ou até mesmo de estudantes de direito¹⁰, onde não houvesse serviço de assistência judiciária organizado e mantido pelo Estado.

Não obstante, com base nessa legislação e seguindo uma tendência geral nos países ocidentais de expandir o acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1988), os estados brasileiros adotaram suas próprias soluções para tentar garantir condições mínimas de assistência judiciária. Tais soluções evoluíram em três direções possíveis: instituir um órgão público específico para desempenhar a assistência jurídica, criando em alguns casos as primeiras Defensorias; atribuir essa função a alguma instituição já existente, em regra a Procuradoria-Geral do Estado (PGE)¹¹; ou remunerar com recursos públicos os advogados particulares que atendiam à demanda da população carente por serviços jurídicos. Essas iniciativas podem ser classificadas de acordo com os modelos apresentados pelo clássico estudo sobre acesso à justiça de Cappelletti e Garth (1988). Os autores definem os modelos de assistência judiciária aos pobres com base nos profissionais responsáveis por essa função, destacando se são advogados particulares ou servidores públicos. Assim, o primeiro modelo que apresentam é o “sistema *judicare*”, no qual advogados particulares são pagos pelo Estado por prestarem serviços jurídicos às pessoas necessitadas. O segundo, que os autores chamam de “advogados remunerados pelos cofres públicos” (Cappelletti e Garth, 1988, p. 39), é composto por servidores públicos especializados em

incluir atividades de orientação sobre direitos e atuação em vias extrajudiciais. Para definição dos conceitos, ver Marcacini (1996).

⁷ Artigo 175 do Decreto nº 1.030 de novembro de 1890.

⁸ A assistência judiciária estava prevista no artigo 113, item 32, da Constituição de 1934.

⁹ Artigo 141, §35, da Constituição de 1946 e artigo 150, §32, da Constituição do Regime Militar.

¹⁰ Artigo 5º, §2º e §3º, e artigo 18 da Lei 1.060/1950.

¹¹ PGE é a instituição responsável por defender os interesses jurídicos do próprio Estado.

direitos relativos às pessoas pobres. Por fim, há o modelo misto, que oferece a escolha entre servidores públicos e advogados particulares.

Portanto, até 1988, vigia no Brasil a dispersão de arranjos de assistência judiciária, com cada estado adotando formas variadas de um dos três modelos descritos por Cappelletti e Garth. A previsão constitucional da Defensoria Pública buscou concentrar a política de acesso à justiça para pessoas carentes em um modelo de “advogados servidores públicos” uniforme para todo o país. Todavia, em torno de outros arranjos de assistência judiciária instituídos em muitos estados, certos atores articularam seus interesses com a intenção de preservar suas funções e, conseqüentemente, evitar o surgimento da Defensoria. Em outras palavras, a implementação desse modelo constitucional de assistência judiciária a partir de 1988 não ocorreu em terreno vazio. Ao contrário, teve que disputar o espaço já ocupado por outros atores do sistema de justiça, incluindo advogados particulares, que, em alguns estados, prestavam serviços jurídicos aos necessitados e eram remunerados pelos cofres públicos, e outras categorias de servidores públicos ligados às carreiras jurídicas, sobretudo os procuradores estaduais, que, em certos locais, eram destinados a atender também à demanda jurídica das camadas populares.

Assim, na ANC não figurava no horizonte dos constituintes somente a Defensoria Pública como mecanismo de prestação da assistência judiciária. Outros atores e outras formas de realizar essa atividade já faziam parte da organização do sistema de justiça de vários estados brasileiros. Este artigo demonstra que a inclusão da Defensoria no texto constitucional é o resultado do entrechoque entre atores do sistema de justiça: defensores oriundos dos poucos estados que já possuíam essa carreira jurídica antes de 1988 pretendiam constitucionalizar o seu projeto institucional, mas tiveram que enfrentar a oposição de outras carreiras de profissionais do Direito, que exerciam a assistência judiciária em algum estado.

O argumento deste artigo adere à perspectiva teórica do institucionalismo histórico, procurando destacar que as instituições afetam a formação dos grupos de interesse, suas estratégias e os seus objetivos (Thelen e Steinmo, 1992; Pierson e Skocpol, 2002). Mais especificamente, este artigo adota a ideia de *policy effects* ou *policy feedback*, de acordo com a qual diferentes regimes de política pública engendram padrões distintos de formação de grupos de interesse, articulados por objetivos e estratégias decorrentes, em grande medida, da estrutura de política pública existente (Hacker e Pierson, 2002; Pierson, 2006). O conceito de *policy effects* permite observar como a organização do sistema de justiça e a existência de diferentes regimes institucionalizados de uma política pública – a assistência judiciária – influenciaram a formação de interesses e a estratégia dos atores com relação à uniformização do serviço de acesso à justiça no Brasil, proposta com base na expansão da Defensoria Pública. Seguindo esse pressuposto analítico, veremos que, quando o debate sobre a inclusão constitucional da Defensoria foi trazido à tona, outros arranjos de assistência jurídica funcionavam em estados brasileiros. Em torno

dessas organizações, diversos atores articularam seus interesses e atuaram na ANC para defendê-los.

A origem da Defensoria Pública e o projeto institucional dos defensores

Entre os diferentes arranjos constituídos nos estados brasileiros, desenvolveu-se no Rio de Janeiro a Defensoria Pública¹². Em dezembro de 1954 foram criados os primeiros seis cargos de defensores públicos estaduais, encarregados de atender juridicamente às pessoas necessitadas do estado, que até então dependiam da benevolência de advogados dativos que não recebiam por esses serviços. Em 1965, já havia cerca de cinquenta defensores no Rio de Janeiro. Nessa época, a Assistência Judiciária (AJ), como era denominada a repartição pública composta por defensores fluminenses, estava vinculada ao Ministério Público (MP) estadual, que se encontrava sob a chefia da Procuradoria-Geral de Justiça do estado¹³. Embora ligada ao MP, a AJ constituía um quadro próprio de profissionais, diferente do que ocorria no estado da Guanabara, onde a função de prestar serviços jurídicos aos pobres era incumbência dos membros do MP em início de carreira. No Rio de Janeiro, MP e AJ eram carreiras distintas, e não uma sucessão hierárquica dentro da mesma carreira.

A formação inicial da Assistência Judiciária ligada ao MP foi importante para os defensores fluminenses, pois fortalecia os pleitos da categoria como reivindicações associadas ao Ministério Público¹⁴. Além disso, o contato com o MP na origem da Defensoria exerceu uma influência importante, pois fez com que o modelo institucional do MP, bem como a trajetória de autonomia que essa instituição buscava na época, chegasse aos defensores públicos. O objetivo deles durante as décadas seguintes seria constituir uma Defensoria institucionalmente forte e autônoma, a exemplo do que o Ministério Público estava se tornando. Durante a Constituinte, como mostramos adiante, esse foi o projeto institucional apresentado pelos defensores para uniformizar a assistência jurídica no Brasil.

Em 1970, a transformação da AJ em órgão específico do estado, ficando ao lado do MP sob a chefia da PGE, foi um passo importante para a independência institucional pretendida pelos defensores fluminenses. Na fusão entre Guanabara e Rio de Janeiro em 1975¹⁵, essa estrutura foi mantida, em boa medida por conta da pressão exercida pelos defensores (Rocha, 2004, p. 34-46). Daí em diante, a luta para completar a institucionalização da AJ se intensificou. Os defensores pediam a autonomia administrativa e financeira do órgão, para que seus membros pudessem defender as pessoas necessitadas de forma independente, até mesmo contra o próprio Estado, e buscavam consolidar um

¹² Para descrição detalhada da história da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, ver Rocha (2004).

¹³ Nesse período o MP era órgão vinculado ao Executivo. Apenas com a Constituição de 1988, depois de um paulatino processo de fortalecimento desde anos anteriores, a instituição se tornou independente, tal como conhecemos hoje (Arantes, 2002).

¹⁴ Na época, a Associação do Ministério Público Fluminense defendia os interesses de promotores e defensores. Apenas em 1976 os defensores fundaram sua própria entidade de classe no estado.

¹⁵ Artigo 82 da Constituição do estado do Rio de Janeiro de 1975.

modelo orgânico e disciplinar semelhante ao estabelecido para o Ministério Público (Rocha, 2004, p. 50-51).

No ano de 1987, os defensores fluminenses conseguiram outra conquista em direção da autonomia: a instituição passou a ser chefiada por um procurador-geral da Defensoria Pública, escolhido pelo governador a partir de lista tríplice apresentada pelos defensores. Com isso, a AJ adquiria autonomia administrativa e passava ao patamar de Secretaria de Estado, não ficando mais subordinada à PGE. Nesse período, a instituição passou a ser denominada Defensoria Pública, “para diferenciá-la das demais entidades que se propõem” à assistência jurídica (Rocha, 2004, p. 82), e consolidou a sua estrutura administrativa. Assim, a partir de seis cargos indicados pelo governador em 1954, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro tornou-se uma instituição administrativamente autônoma em 1987, concretizando um processo bem-sucedido de institucionalização ao longo de 30 anos.

Destaca-se nesse processo a atuação política dos defensores fluminenses, principalmente por meio da associação representativa da categoria¹⁶. Pressionar a Assembleia Legislativa, fazer *lobby* por propostas de lei que visavam fortalecer a assistência jurídica no estado e arrancar compromissos públicos de candidatos ao governo estadual eram algumas das atividades políticas das associações dos defensores públicos do Rio de Janeiro (Rocha, 2004). Nas palavras do defensor-geral do estado, André de Castro:

A história da Defensoria Pública [fluminense] está intimamente atrelada à de sua Associação. (...) A Associação sempre esteve à frente das lutas empreendidas pela sobrevivência e reconhecimento da Defensoria Pública, não apenas em nível estadual, mas também no cenário nacional, a exemplo da intensa participação na Constituinte e na elaboração da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública.

Foi através da Associação que se perseguiu e alcançou a elevação da Coordenação da Defensoria Pública ao *status* de Secretaria de Estado e, também, a conquista da autonomia administrativa e financeira (...) (Castro, 2004, p. xiii).

Esse ativismo constante na esfera política transformou em realidade o projeto dos defensores fluminenses, que visava consolidar a assistência jurídica do estado na forma de uma instituição autônoma. Favorecia esse projeto a ausência de outros operadores do

¹⁶ Em 1976, os defensores fluminenses formaram a sua própria entidade de classe, a Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (AAJERJ), que, após uma cisão em 1982, deu origem à Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ), existente até hoje (Rocha, 2004).

direito interessados em disputar o atendimento jurídico à população carente do Rio de Janeiro¹⁷.

A experiência fluminense de institucionalização da Defensoria Pública influenciou atores em outros estados. Servidores públicos responsáveis pela assistência judiciária em outros locais começaram a defender um modelo semelhante ao do Rio de Janeiro, que estruturava a carreira dentro de uma instituição autônoma e especificamente designada à assistência jurídica. Esse modelo, argumentavam, geraria as condições necessárias para desempenhar com independência o atendimento jurídico pleno aos necessitados. Os defensores fluminenses também atuaram para expandir o modelo da Defensoria para todo o país. No início da década de 1980, passaram a sustentar que a assistência jurídica deveria ser, em todo o Brasil, incumbência de órgãos públicos especializados em tal função, atribuindo à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) apenas a "atuação supletiva" quando necessária (Moraes e Silva, 1984, p. 94-99). Nesse período, a defesa de um modelo público nacional de assistência judiciária, que atuasse tanto na esfera criminal quanto na cível, começava a se tornar consistente, e um dos principais obstáculos a esse projeto era identificado por seus defensores: a advocacia privada. Tinha início uma campanha, encabeçada principalmente pelos próprios defensores e assistentes judiciários de alguns estados, que visava implantar o projeto da Defensoria Pública no Brasil inteiro. Como resultado, ainda nos anos 1980 começaram a surgir novas instituições de assistência judiciária em certos locais, como em Minas Gerais e no Mato Grosso do Sul¹⁸, adotando uma estrutura de organização semelhante à do Rio de Janeiro.

O intercâmbio entre defensores e outros servidores públicos que exerciam a assistência judiciária em vários estados levou, em 1984, à formação de uma entidade de classe de âmbito nacional, a Federação Nacional dos Defensores Públicos (Fenadep), atualmente denominada Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep). Esse é um marco importante, pois o projeto nacional de institucionalização da Defensoria ganhou uma entidade organizada para levá-lo adiante e para defender os interesses dos membros dessa instituição, os quais passavam a se reconhecer como uma categoria única espalhada por todo o país. Na Constituinte de 1987-1988, a Fenadep desempenhou um papel importante, conforme apresentamos adiante. Os defensores públicos perceberam que a Constituinte era uma janela de oportunidade importante para promover o projeto de institucionalização nacional da Defensoria. Membros da Fenadep e de associações estaduais de defensores acompanharam de perto todo o processo constituinte, lutando para incluir a Defensoria no novo texto constitucional e, assim, fixar no plano normativo federal o modelo público de

¹⁷ Como a assistência judiciária no Rio de Janeiro era incumbência dos defensores públicos desde a década de 1950, outros arranjos para esse serviço não foram implementados no estado e, assim, as demais carreiras de operadores do direito não tiveram a oportunidade de desenvolver interesse maior por esse tipo de serviço.

¹⁸ Em entrevista, Suely Pletz Neder, a primeira procuradora-geral da Assistência Judiciária no MS, contou que o contato com defensores fluminenses influenciou a implantação da instituição de assistência jurídica sul-mato-grossense (Neder, entrevista, 2015).

assistência jurídica que se consolidava no Rio de Janeiro e começava a ser implantado em outros estados.

Na próxima seção mostramos que os defensores foram, em grande medida, bem-sucedidos nessa empreitada. A Constituição determinou a criação da Defensoria Pública em todos os estados e na União, mas a previsão constitucional encontrou forte resistência de outras categorias de operadores do direito. Uniformizar a assistência jurídica no país com o modelo institucional da Defensoria exigia que vários estados abandonassem ou reduzissem outras formas de execução desse serviço, o que afetava o interesse de atores influentes do sistema de justiça. Esse embate corporativo e institucional está registrado nos debates da Constituinte, a seguir reconstituídos.

Defensoria Pública e acesso à justiça nos debates da Constituinte

A ANC culminava o processo de redemocratização do país após mais de duas décadas de regime militar. Para atender aos anseios democráticos da época e não ter sua legitimidade questionada, a Constituinte foi organizada em uma estrutura descentralizada de trabalhos e aberta à participação de diversos atores. O resultado foi um texto constitucional longo e que inclui quase todos os aspectos da vida política (Elkins, Ginsburg Melton, 2009, p. 105), contendo algumas “cláusulas absurdamente detalhadas” (Elster, 2008, p. 21) e constitucionalizando diversos dispositivos que disciplinam políticas públicas, em vez de limitarem-se a temas estruturais da organização do Estado e do jogo político (Arantes e Couto, 2006, 2012). A assistência jurídica às pessoas necessitadas é um exemplo de serviço público que recebeu maior grau de detalhamento no texto constitucional. Os constituintes, além de estabelecerem que o acesso à justiça é um direito fundamental que deve ser garantido pelo Estado, também definiram que a defesa e a orientação jurídica de pessoas carentes devem ser realizadas por uma nova instituição, composta por servidores concursados e com certas características específicas: a Defensoria Pública. A previsão constitucional da instituição foi uma vitória dos defensores. Delegações de defensores e assistentes judiciários acompanharam de perto os trabalhos da ANC e “não se afastaram de Brasília por um só instante” (Neder, 2008, p. 223), atuando junto aos deputados e senadores constituintes para que a Defensoria fosse inserida na nova Constituição, nos termos pretendidos pela categoria. Essa pretensão dos defensores encontrou, contudo, forte resistência de outros operadores do direito e alguns membros da Constituinte.

A ANC foi organizada em Comissões Temáticas dedicadas a discutir matérias específicas para o novo texto constitucional e a apresentar seus anteprojetos à Comissão de Sistematização. Cada Comissão Temática, por sua vez, era dividida em três Subcomissões que deveriam realizar os primeiros debates e elaborar o anteprojeto sobre áreas de responsabilidade da sua respectiva Comissão. A Defensoria, por ser uma instituição destinada a compor o sistema de justiça, foi introduzida no anteprojeto da

Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, que integrava a Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo.

Ao longo do processo constituinte, a Defensoria Pública foi um tema bastante discutido na Subcomissão e na Comissão Temática, e recebeu muitas emendas e destaques para alteração durante as Comissões de Sistematização e de Redação. Desde o início dos trabalhos da ANC, é possível identificar três linhas de objeção relacionadas à inclusão da Defensoria no texto constitucional. A primeira traduz disputas corporativas entre defensores públicos, que queriam institucionalizar a Defensoria como política nacional de acesso à justiça, e outras profissões jurídicas que desempenhavam a assistência judiciária em alguns estados, tais como procuradores estaduais e advogados. Integrantes dessas carreiras jurídicas se posicionaram contra a constitucionalização da Defensoria, ou tentaram construir alternativas que permitiriam a coexistência da nova instituição ao lado da assistência judiciária desempenhada por advogados e/ou procuradores.

A segunda linha de objeção à Defensoria está relacionada à primeira, mas sua origem não é essencialmente motivada por interesses corporativos. Ela expressa a resistência de governos estaduais que utilizavam outras modalidades de prestação da assistência judiciária em aceitar a obrigação constitucional de criar a Defensoria. Tal resistência em alguns momentos configura uma forma de proteger interesses de carreiras jurídicas expressivas dentro do Estado, mas se destaca por defender, principalmente, a autonomia do ente federativo na formulação da sua própria política de assistência jurídica, de acordo com as circunstâncias que lhe são peculiares. Na visão de políticos oriundos de estados que já possuíam outro modelo de assistência judiciária instaurado, a criação da Defensoria significava adotar uma estrutura mais cara, com uma nova burocracia jurídica, para desempenhar uma política pública que já existia.

Por fim, a terceira linha de objeção surgiu quando a Defensoria procurou equiparar-se institucionalmente ao Ministério Público, cujos membros foram resistentes à ideia de que uma nova instituição do sistema de justiça pudesse usufruir dos mesmos princípios institucionais, prerrogativas, direitos e garantias conquistados pelo MP¹⁹. Nessa frente de resistência, alguns promotores e procuradores de justiça eram relutantes em aceitar a existência de outra instituição do sistema de justiça em igualdade com o Ministério Público. Isso poderia significar uma disputa por recursos e/ou funções no futuro.

Essas três objeções podem ser interpretadas como efeitos institucionais ou *policy effects*, na medida em que a organização do sistema de justiça e a existência de diferentes regimes institucionalizados de uma política pública influenciaram a formação de interesses e a estratégia dos atores com relação à uniformização do serviço de acesso à justiça no Brasil. Os constituintes eleitos por estados onde já havia uma forma incipiente de Defensoria representaram, em regra, os defensores públicos, que formavam nesses locais o principal grupo de interesse em torno do tema da assistência jurídica. Todavia, os

¹⁹ Para uma análise completa da reformulação institucional do MP, ler Kerche (1999) e Arantes (2002).

constituintes de estados que adotavam outras formas de promover essa política representavam, com maior ênfase, interesses de atores que buscavam manter ou ampliar seu espaço de atuação, em oposição à previsão de uma Defensoria institucionalmente forte. Além disso, a centralidade que o Ministério Público adquiria no sistema de justiça criava outra frente de oposição às pretensões dos defensores.

Desvelar essas três linhas de objeção é essencial para entender o texto final da Constituição sobre a Defensoria Pública. Para facilitar a compreensão, os debates e disputas serão reconstituídos nesta seção seguindo as etapas do processo constituinte, destacando como as três oposições à previsão constitucional da Defensoria – a corporativa, a baseada na autonomia dos estados e a relativa à centralidade institucional no sistema de justiça – estiveram presentes em cada etapa, mostrando quais foram os principais atores envolvidos e quais as consequências desses conflitos para o texto final da Constituição que trata da Defensoria.

Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público tinha como figura principal o relator, função exercida por Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP). Cabia ao relator elaborar um anteprojeto, o qual seria submetido à apreciação dos demais constituintes membros da Subcomissão para apresentarem suas emendas, que poderiam ser aceitas ou rejeitadas pelo relator. Na sequência, o anteprojeto e as emendas seriam votados na Subcomissão, cujo texto aprovado seria encaminhado para a Comissão Temática. Plínio de Arruda, político brasileiro conhecido por seu posicionamento à esquerda no espectro ideológico, foi promotor do estado de São Paulo e durante a ANC atuou em prol do fortalecimento do Ministério Público, tendo sido um dos principais responsáveis pelo novo perfil que a instituição viria a assumir (Arantes, 2002, p. 21).

Já na primeira reunião para eleição da Subcomissão, a questão da Defensoria Pública foi apresentada pelo deputado Sílvio de Andrade Abreu Júnior (PMDB-MG)²⁰, advogado mineiro que, quando foi secretário de Justiça em Minas Gerais (1983-1986), apoiou a formação do órgão de Assistência Judiciária desse estado, que era composto por defensores públicos (Oliveira, 2015). Para ele, uma Defensoria “igualada e nivelada” ao MP era necessária para garantir a assistência jurídica aos pobres, razão pela qual propunha inclusive a alteração do nome da Subcomissão para “do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública” (Brasil, 1987a, 1ª Reunião, p. 7). Imediatamente, o constituinte Michel Temer (PMDB-SP), que era procurador estadual e havia sido

²⁰ A biografia dos constituintes pode ser consultada no sítio da Câmara dos Deputados, pelo link: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes>. Acesso em: 6 nov. 2017.

procurador-geral do estado de São Paulo, manifestou-se de forma contrária, deixando clara a oposição corporativa:

(...) apenas me oporia, com a devida vênia, à sugestão do Constituinte Sílvio Abreu, na medida em que esta Constituição deveria também incluir a idéia de Defensoria Pública. Nos Estados, há um grande litígio entre Ministério Público, Defensores Públicos e Procuradores Públicos. No meu Estado, São Paulo, os Procuradores Públicos é que exercitam a atividade da assistência judiciária e dela não querem abrir mão, até porque tomam essa função como de grande relevância no Poder Executivo estadual (Brasil, 1987a, 1ª Reunião, p. 7).

Nas reuniões seguintes, constituintes de estados que já haviam implantado um órgão próprio para assistência judiciária fizeram uma campanha para que fosse realizada audiência específica com representantes das associações dos defensores públicos, com o objetivo de apresentar aos constituintes de outros estados, que desconheciam essa instituição, a função e a importância dela. Começava a ficar nítida uma tendência que se manteve nas demais Comissões: constituintes de estados que já possuíam um órgão semelhante à atual Defensoria representaram, em regra, as pretensões dos membros dessa instituição na ANC. Dentro da Subcomissão, destacaram-se nesse papel o já citado Sílvio Abreu (PMDB-MG) e seu par Plínio Martins (PMDB-MS). A insistência deles levou ao agendamento de uma audiência com a participação dos defensores públicos. Na 5ª Reunião Ordinária, compareceram à Subcomissão os defensores Suely Pletz Neder (MS), José Antônio Neves César (MG) e Roberto Vitagliano (RJ), como representantes da Fenadep. O discurso deles chamou a atenção para a necessidade social de implantar a Defensoria em todos os estados e na União, visando atender as pessoas sem recursos para custear o acesso à justiça, que, segundo apontavam, compunham 80% da população brasileira na época. A pretensão era fazer isso pela via constitucional, conforme destacou a então presidente da Fenadep, Suely Neder:

A nossa proposta, portanto, é no sentido de que fique constando do texto constitucional, em capítulo próprio, a institucionalização da assistência judiciária como órgão do Estado, obrigação do Estado, que é atividade, a nível extrajudicial e judicial, na defesa dos direitos dos juridicamente necessitados, inclusive contra o próprio Estado. Que sejam assegurados aos membros da assistência judiciária os direitos, garantias e prerrogativas que são assegurados aos membros dos demais órgãos que integram a administração da Justiça. E que haja uma organização da assistência judiciária a nível nacional, em carreira própria, integrada por cargos providos, inicialmente, em caráter de exclusividade, por concurso público de provas e títulos (Brasil, 1987a, p. 72).

A aspiração dos defensores era, portanto, criar uma obrigação constitucional determinando aos estados a implantação da Defensoria Pública como uma instituição que fosse: estruturada em carreira própria, com ingresso inicial por meio de concurso público; organizada nacionalmente, com base em princípios institucionais que lhe garantissem unidade, independência e autonomia financeira e administrativa; e cujos membros tivessem asseguradas as mesmas prerrogativas, direitos e garantias dos integrantes do MP. Sem esses atributos, os defensores argumentavam que a defesa jurídica da população carente seria apenas ficta, já que o concurso garantiria o ingresso de pessoas capacitadas e vocacionadas à atividade, ao passo que a autonomia da instituição e a prerrogativa de seus membros assegurariam a independência que a função exige, pois muitas vezes é preciso defender o direito do pobre contra os ricos ou até mesmo contra o próprio Estado (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária, p. 62-72)²¹. Em síntese, o objetivo era alcançar um avanço institucional semelhante ao que estava sendo trilhado pelo Ministério Público. Em diversas passagens de suas intervenções na Subcomissão, os defensores equiparam a importância da sua função à dos promotores/procuradores de justiça: se a estes cumpre proteger os direitos indisponíveis da sociedade, àqueles cabe a defesa dos direitos individuais da população carente, “se bem que sempre do ponto de vista do interesse social” (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária, p. 63); se o MP se responsabiliza pela acusação no processo penal, a Defensoria assume a função da defesa. Para equilibrar as partes dentro do processo e garantir a defesa eficiente dos necessitados, era preciso, portanto, igualar as instituições.

A proximidade do deputado Sílvio Abreu com os defensores públicos era patente. Desde o início dos debates, a atuação do constituinte a favor da Defensoria Pública estava em perfeita harmonia com as pretensões dos defensores e, ao longo de toda a ANC, ele defendeu as reivindicações da categoria²². Outros deputados e senadores levantavam, contudo, ressalvas quanto às pretensões dos defensores públicos. Michel Temer apresentou um argumento contrário à constitucionalização da Defensoria, que misturava oposição corporativa e defesa da autonomia dos estados membros. Após afirmar que o valor fundamental em debate é a assistência judiciária, e não a instituição em si que a desempenha, o ex-procurador-geral de São Paulo indagou:

Por que só a Defensoria Pública? Não seria o caso de dizermos que a assistência judiciária, valor fundamental, valor altamente prezável pelos povos, deverá ser prestada, preferencialmente, [pela Defensoria] nos

²¹ A luta por autonomia institucional era uma pauta antiga dos defensores fluminenses (Rocha, 2004).

²² Além do Sílvio Abreu, outros constituintes demonstravam ter proximidade com defensores e suas associações, como Plínio Martins (PMDB/MS), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) e Mário Bouchardt (PMDB/MG). Vivaldo Barbosa afirmou na justificativa da emenda nº 3C0282-2 que conhecia de perto a Defensoria Pública. Mário Bouchardt destacou na justificativa da emenda nº 3C0546-5 que “o texto foi aprovado pelas delegações das entidades representativas dos defensores públicos”.

Estados? Note-se que utilizo a expressão 'preferencialmente pelas defensorias públicas', podendo, entretanto, ser atribuída a outros órgãos da administração, porque creio, Sr.^a expositora [Suely Neder], que esta seria uma homenagem ao princípio federativo, ao princípio da autonomia dos Estados. O Estado se organiza e presta a sua administração de acordo com as suas possibilidades. Então, é muito provável que em um Estado a Defensoria Pública seja criada, mas em outro – e aqui trago o exemplo de São Paulo e outros Estados – a Procuradoria do Estado presta esta assistência também com muita eficiência, em que os advogados dativos de alguma maneira prestam um desempenho muito acentuado e profícuo em relação à assistência judiciária, porque – repito – volto a dizer, este é o valor de que o Constituinte está efetivamente homenageando (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária, p. 74-5).

O relator Plínio de Arruda Sampaio, por sua vez, também não acatou as reivindicações dos defensores tão facilmente. Em um primeiro momento, questionou a conveniência e a necessidade de incluir a Defensoria na Constituição, alegando que não seria um assunto tipicamente constitucional:

Então, a Constituição estabelece aquelas garantias que são fundamentais para o exercício da democracia. Mas, por exemplo, não há na Constituição um capítulo que disponha sobre o médico sanitário, sobre o engenheiro de obras dos ministérios; sobre os geólogos, que são, também, profissões extremamente importantes.

O que se garante na Constituição àquelas profissões que são muito sujeitas à pressão, muito sujeitas às injunções, muito sujeitas a fatores externos que obstaculizam o seu pleno exercício (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária, p. 71).

O relator também indagou a relevância de uniformizar a assistência jurídica, já que em alguns estados a atribuição estava a cargo dos procuradores estaduais, de repartições específicas ou de advogados dativos nomeados para defender os necessitados. Contudo, ao longo dos trabalhos da Subcomissão, seu posicionamento muda parcialmente “depois de muita conversa com Silvio Abreu e Plínio Martins, os mais áduos defensores da Defensoria Pública nesta Subcomissão”, segundo suas próprias palavras (Brasil, 1987a, 9ª Reunião Extraordinária, p. 237)²³. Plínio incluiu em seu anteprojeto um dispositivo que atendia parte das pretensões da Fenadep²⁴, mas não equiparou a Defensoria ao MP. Para

²³ Nas atas dos debates constituintes não está claro por que Plínio de Arruda mudou seu posicionamento. Aparentemente, a atuação de alguns constituintes e dos próprios defensores foi o fator determinante, pois conseguiram o apoio da maioria dos membros da Subcomissão, conforme mostramos a seguir.

²⁴ A proposta do relator organizava a Defensoria em carreira com ingresso por concurso público, garantia de inamovibilidade, com a ressalva de que não era absoluta como a do promotor e a do juiz, e a independência funcional aos seus membros.

ele, embora já estivesse presente em alguns estados, a instituição era ainda uma novidade e, como tal, não deveria “ter uma estratificação constitucional demasiadamente ampla, difícil depois de ser modificada na prática do exercício de suas funções” (Brasil, 1987a, 9ª Reunião Extraordinária, p. 196). Entretanto, o principal ponto da argumentação do relator revela a oposição institucional à criação de uma instituição equiparada ao Ministério Público:

Estamos aqui fazendo uma nova Nação, na medida em que a estamos reconstruindo. É preciso, então, que se contenha o ímpeto, com certa ponderação, com certo equilíbrio. *Estamos criando uma instituição que é uma novidade*, constituindo enorme transformação no nosso arcabouço constitucional, o *Ministério Público*. Foi um passo que dei não sem muita meditação. Criamos um organismo que, a rigor, não depende de poder algum, que quebra uma multissecular forma de organização do Estado. É uma evolução que tem sua base teórica, que foi discutida e numa série de congressos, de aportes jurídicos e de publicações.

Ora, se criarmos outra igual estaremos exagerando. É importante instituímos a carreira do defensor público, mas *não podemos esquecer que há uma hierarquia de funções*. Por mais legítimo que seja o interesse de um indivíduo pobre que litiga com outro, ele não tem, na sociedade, a mesma importância que uma ofensa a uma lei criminal, um conflito entre poderes, uma violação de direitos individuais, uma violação de direitos difusos, que estamos dando a instituições constitucionalmente ultraprotegidas, para que possam exercer com independência a função contra o poder, contra a prepotência.

Não vejo que o advogado dos mais necessitados tenha esta categoria. É importante que o serviço seja resguardado. Não veria nenhum inconveniente em que os Estados, de acordo com seus orçamentos e suas colocações, pagassem ao defensor público o mesmo salário que recebe o promotor. Mas estabelecer isto como obrigação constitucional, e com esta abrangência, tenho a impressão de que é avançar um pouco a teoria e a experiência. (Brasil, 1987a, 9ª Reunião Extraordinária, p. 239. Grifos deste artigo).

Apesar da oposição do relator, a Subcomissão aprovou²⁵ a emenda nº 4 de autoria do constituinte Silvio Abreu, que reconheceu à Defensoria os mesmos princípios institucionais do MP e estendeu aos defensores as garantias, prerrogativas e direitos dos promotores. Os defensores públicos viam, assim, todas as suas pretensões serem atendidas no anteprojeto da Subcomissão. Essa conquista provisória dos defensores

²⁵ Mesmo Michel Temer, até então contrário à constitucionalização da Defensoria, votou pela aprovação da emenda nº 4. Interessante notar que, na etapa seguinte, ele passou a defender a paridade de vencimentos entre membros das PGE e do MP, e usou como argumento o fato de ter sido aprovada a paridade entre os vencimentos dos magistrados, promotores e defensores. Paralelamente, ele propôs à Comissão Temática uma emenda que enfraquecia a Defensoria Pública.

contou com a participação decisiva dos constituintes eleitos por estados que na época já possuíam a Defensoria Pública instituída²⁶ e enfrentou objeção mais forte por parte dos constituintes eleitos em estados onde havia outra forma de assistência judiciária.

Observa-se, assim, que nesse debate a filiação partidária teve menos importância do que o estado de origem do constituinte. Além disso, já é possível identificar nessa etapa as três linhas de objeção à previsão constitucional de uma Defensoria institucionalmente forte. Michel Temer misturou defesa corporativa com argumento da autonomia dos estados contra a uniformização da assistência jurídica, enquanto Plínio de Arruda expressou a oposição institucional à criação de uma nova instituição equiparada ao MP. A Tabela 1 sintetiza os temas reivindicados pelos defensores ou por seus representantes na Subcomissão e aqueles que foram aprovados nessa fase da ANC²⁷.

Tabela 1
A Defensoria Pública na subcomissão

Temas	Reivindicação dos defensores nessa fase	Aprovado na subcomissão
Carreira própria com ingresso inicial por concurso público	✓	✓
Princípios institucionais do MP ²⁸	✓	✓
Direitos, garantias e prerrogativas dos membros do MP	✓	✓
Vedações profissionais previstas aos membros do MP ²⁹		✓

Fonte: Anais da Assembleia Constituinte.

²⁶ O bloco que apoiou as pretensões dos defensores na Subcomissão contou com a participação dos seguintes constituintes: Sílvio Abreu (PMDB-MG), Plínio Martins (PMDB-MS), Adolfo Oliveira (PL-RJ), Ronaro Corrêa (PFL-MG), Mário Bouchardet (PMDB-MG) e Vivaldo Barbosa (PDT-RJ). Todos vinham de estados que já tinham um órgão de assistência judiciária específico, a Defensoria da época.

²⁷ Na Tabela 1, o sinal de visto indica que a medida foi reivindicada pelos defensores e/ou aprovada pela Subcomissão. A célula vazia significa que, embora a questão tenha sido aprovada, não foi possível observar manifestação dos defensores e seus representantes sobre esse tema. O intuito da Tabela 1 e das seguintes é apenas registrar quais temas foram inseridos e/ou removidos do dispositivo sobre a Defensoria conforme o processo constituinte avançou.

²⁸ Os princípios institucionais eram unidade, indivisibilidade, independência funcional e autonomia administrativa.

²⁹ Após a aprovação da emenda nº 4, a Subcomissão ainda decidiu, por iniciativa do constituinte Jairo Carneiro (PFL-BA), impor aos defensores as mesmas vedações profissionais aplicadas aos membros do MP e reconhecer os mesmos vencimentos. Entretanto, no texto final do anteprojeto da Subcomissão, foi incluída apenas referência às vedações, sem tratar dos vencimentos.

Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

Na etapa seguinte da ANC, os defensores perderam parte das conquistas obtidas na Subcomissão. A Comissão Temática foi basicamente composta de duas fases. Inicialmente, seus membros apresentaram emendas aos anteprojetos elaborados pelas Subcomissões, as quais eram aceitas ou rejeitadas pelo relator incumbido de apresentar um anteprojeto substitutivo. Na segunda fase, eram feitas emendas ao texto do relator, que agora emitia parecer contrário ou favorável a elas para, na sequência, serem submetidas à votação. Novamente a função do relator era central, e foi desempenhada na Comissão pelo deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE).

Entre as emendas apresentadas ao anteprojeto da Subcomissão, destaca-se a oposição corporativa à constitucionalização da Defensoria Pública. Das dez emendas sobre o tema, cinco eram contrárias à Defensoria por considerarem que outras carreiras jurídicas poderiam realizar a mesma função. Nelton Friedrich (PMDB-PR), por exemplo, apresentou duas emendas que visavam diminuir a importância da Defensoria Pública. Na emenda nº 301149-6, ele propunha reduzir o texto constitucional sobre a Defensoria, deixando apenas a previsão de que a sua função era defender os juridicamente necessitados. A outra emenda de sua autoria queria incluir um novo artigo que garantisse às pessoas carentes a livre escolha do assistente jurídico, que deveria ser remunerado pelo Estado quando não integrasse o serviço público³⁰. A justificativa dessas duas emendas revela o interesse de outro ator, a OAB, pois o constituinte afirmou que “[é] importante acrescentar que esta Proposta de Emenda é recomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil” (Brasil, 1987b, p. 321). Michel Temer mais uma vez atuou como representante dos procuradores de São Paulo e solicitou a inclusão de um novo dispositivo sobre assistência jurídica, permitindo que os estados e o Distrito Federal atribuíssem esse serviço a suas respectivas Procuradorias³¹. Em sua argumentação, Temer dizia:

Não há dúvida de que é dever inarredável do Estado possibilitar aos necessitados o acesso gratuito e eficiente à Justiça.

Se esse serviço deve ser cometido a um órgão específico, como, por exemplo, uma Defensoria Pública, ou às Procuradorias de Estado é matéria que pertence ao particular interesse do Estado membro que, dentro de suas peculiaridades, deve equacionar e definir a questão.

A experiência de muitos Estados (como por exemplo São Paulo, Alagoas, Rio Grande do Sul, etc.) tem demonstrado a perfeita harmonia no desempenho pelas Procuradorias Gerais das funções típicas de advogado do Estado e do cidadão pobre (Brasil, 1987b, p. 383)³².

³⁰ Emenda nº 301150-0.

³¹ Emenda nº 301428-2.

³² Nessa fase, Além de Nelton Friedrich e Michel Temer, Benedito Monteiro (PMDB-PA), que foi promotor de justiça no Pará, propôs que o MP exercesse a defesa dos necessitados (emenda nº 300782-1), ao passo que

Do lado dos que advogavam a favor da Defensoria, a principal emenda foi apresentada pelo deputado Fábio Raunheitti (PTB-RJ)³³. O texto proposto era mais modesto do que a previsão do anteprojeto da Subcomissão, pois não estabelecia os mesmos princípios institucionais e garantias do Ministério Público. Procurava incluir, contudo, a figura de um procurador-geral como chefe da Defensoria Federal e conceder expressamente a vitaliciedade (que já fazia parte das prerrogativas conquistadas na Subcomissão) aos defensores. Nas justificativas, o deputado expressa sua ligação com os membros da instituição: “[e]ste projeto foi elaborado por um grupo de Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro” (Brasil, 1987b, p. 25)³⁴. Essa proposta dos defensores do Rio de Janeiro foi a única emenda sobre a Defensoria Pública parcialmente aprovada pelo relator Egídio Ferreira Lima, que acatou apenas a supressão que a emenda trazia em relação ao anteprojeto da Subcomissão, retirando do texto os princípios institucionais. Por sua própria iniciativa, ele ainda retirou a previsão de concurso público para ingresso na carreira, alterou o *caput* do dispositivo para uma redação mais sintética e deixou de determinar que lei complementar federal estabeleceria normas gerais para a Defensoria dos estados. Em um único golpe, o anteprojeto do relator suprimiu boa parte das reivindicações que os defensores consideravam necessárias para a consolidação de uma instituição forte o suficiente para defender os pobres com eficiência. Após essa alteração, Sílvio Abreu buscou, sem êxito, alterar o anteprojeto do relator para conferir novamente à Defensoria Pública os mesmos princípios institucionais do Ministério Público³⁵. Ele conseguiu apenas reintroduzir a previsão de que lei complementar federal iria estabelecer normas gerais para a organização da Defensoria nos estados³⁶, uma conquista importante porque vinculava a prestação da assistência jurídica nos estados ao modelo institucional definido para a Defensoria Pública no plano federal.

No entanto, as emendas ao anteprojeto do relator eram em sua maioria contrárias à pretensão dos defensores públicos. Dentre as 19 emendas sobre a Defensoria, 7, a maioria formulada por constituintes paulistas³⁷, pretendiam conferir também às Procuradorias estaduais a possibilidade de prestar assistência jurídica. As justificativas afirmavam que muitos estados já contavam com os serviços de sua PGE para garantir a

Jutahy Magalhães Júnior (PMDB-BA) sugeria que, enquanto não houvesse Defensoria, suas funções fossem assumidas por advogados dativos (emenda nº 300892-4).

³³ Emenda nº 300103-2.

³⁴ O fato de os defensores terem apresentado uma emenda que reduzia as conquistas obtidas na Subcomissão sugere uma ação estratégica. Quando perceberam que não conseguiriam aprovar todas as reivindicações da categoria, foi preciso restringir a demanda àquilo que consideravam mais importante e negociar o que era viável, conforme relatou Suely Pletz Neder (entrevista, 2015).

³⁵ Emenda nº 3S0985-1.

³⁶ Emenda nº 3S0988-5. Carlos Sant’Anna (PMDB-BA) propôs outra emenda (nº 3S0715-7) aprovada em favor da Defensoria. Com ela, defensores passariam a ter os mesmos vencimentos dos membros do MP.

³⁷ Apresentaram emendas procurando atribuir a assistência jurídica também às PGEs os constituintes Antônio Salim Curiati (PDS-SP), José Carlos Grecco (PMDB-SP), Maurício Nasse (PMDB-PR), Hélio Manhães (PMDB-ES), Nion Albernaz (PMDB-GO) e Michel Temer (PMDB-SP). Nos estados desses constituintes, a assistência judiciária era exercida pela Procuradoria. Interessante notar que SP só criou a Defensoria em 2006, GO, em 2012 e PR, em 2013 (Moreira, 2016).

assistência jurídica e que, até que a Defensoria fosse implantada de fato nesses locais, era imprescindível que os procuradores continuassem exercendo tal função. Nenhuma dessas emendas foi aprovada³⁸.

Na Comissão Temática o interesse corporativo e o argumento da autonomia dos estados³⁹ foram os dois principais eixos de objeção à previsão constitucional da Defensoria Pública nos termos almejados pelos seus membros. Embora não se verifique a oposição institucional de membros do MP nessa etapa, a supressão dos princípios institucionais foi a maior derrota sofrida pelos defensores até então. A Tabela 2 resume os temas que os defensores, ou os constituintes que os representavam, tentaram manter no texto do anteprojeto e aqueles que foram suprimidos pela comissão. Na Tabela 2, o sinal “√” significa que o tema foi reivindicado pela categoria e/ou mantido no texto aprovado, ao passo que o “X” indica que a comissão suprimiu o item do anteprojeto:

Tabela 2
A Defensoria Pública na Comissão Temática

Temas	Reivindicado nessa fase	Aprovado na comissão
Carreira própria com ingresso inicial por concurso público		X
Princípios institucionais do MP	√	X
Direitos, garantias e prerrogativas do MP		√
Equiparação de vencimentos com Judiciário e MP		√
Vedações profissionais previstas para os membros do MP		√
Lei complementar para organizar DPEs	√	√
Procurador-Geral da Defensoria Pública	√	X

Fonte: Anais da Assembleia Constituinte.

Comissão de Sistematização, Plenário e Comissão de Redação

Seguindo o processo constituinte, na Comissão de Sistematização o projeto passou por tramitação semelhante à adotada nas fases anteriores: inicialmente foram apresentadas emendas, incluídas ou não no substitutivo do relator, o qual seria submetido a outra rodada de emendas para elaboração de um segundo substitutivo, sujeito a novas

³⁸ Michel Temer se destacou novamente como representante dos procuradores. Ao mesmo tempo em que procurou assegurar aos procuradores a assistência judiciária, defendeu a equiparação dos vencimentos dessa categoria com as demais carreiras jurídicas, utilizando como argumento o fato de a equiparação salarial ter sido concedida aos defensores (emenda nº 3S0976-1).

³⁹ Além de Michel Temer, que defendeu a autonomia dos estados para definir o modo como iriam prestar assistência judiciária, o deputado José Lourenço (PFL-BA) pretendia criar a Defensoria apenas na União (emenda nº 3S0007-1), sem vincular os estados.

propostas de alteração. A relatoria na Comissão de Sistematização foi exercida pelo deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM).

Nas primeiras rodadas de emendas, chama atenção a quantidade de propostas que pretendiam suprimir o parágrafo que assegurava aos defensores as garantias, direitos, prerrogativas e vedações atribuídas pela Constituição aos membros do MP⁴⁰. Outras duas emendas tinham um perfil corporativo⁴¹, enquanto a proposta de Gerson Peres (PDS-PA) suprimia a Defensoria do texto constitucional⁴² e Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE) pretendia organizar a instituição nos estados exclusivamente por lei estadual, visando afirmar a autonomia das unidades federativas⁴³.

Do lado dos representantes dos defensores públicos, atuaram nesse momento: Flávio Raunheitti (PTB-RJ), que defendia uma proposta elaborada por defensores fluminenses para incluir concurso público, vitaliciedade e a figura do Defensor Público-Geral como chefe da instituição oriundo da própria carreira; Wilson Martins (PMDB-MS), propondo incluir novamente os princípios institucionais do MP e mudar a redação para prever que aos defensores seria assegurado o mesmo regime jurídico dos membros da promotoria; e Nelson Carneiro (PMDB-RJ), cuja emenda defendia concurso público para ingresso na carreira e a criação da figura do Defensor-Geral⁴⁴.

A pressão para eliminar o artigo que equiparava os defensores aos membros do MP parece ter surtido efeito, tendo em vista que, no primeiro projeto substitutivo apresentado pelo relator, o parágrafo que continha tal previsão foi suprimido. Por essa razão, na etapa seguinte foram apresentadas 31 emendas solicitando que fosse aplicado o mesmo regime jurídico do Ministério Público aos defensores⁴⁵. Os representantes dos defensores públicos também propunham outras demandas da categoria, como os princípios institucionais, o concurso público para ingresso na carreira e a criação da figura do

⁴⁰ Apresentaram emendas para vedar a equiparação de defensores e promotores: Moema São Thiago (PDT/-CE), Edison Lobão (PFL-MA), Anna Maria Rattes (PMDB-RJ), Caio Pompeu (PMDB-SP), Antônio Carlos Mendes Thame (PFL-SP), Theodoro Mendes (PMDB-SP), Lúcio Alcântara (PFL-CE), Firmo de Castro (PMDB-CE), Arnaldo Rosa Prato (PMDB-MG), Paulo Roberto Cunha (PDC-GO), Chico Humberto (PDT-MG), Roberto Balestra (PDC-GO) e José Richa (PMDB-PR).

⁴¹ A emenda nº 1P09299-0 apresentada por Jutahy Magalhães (PMDB-BA) autorizava o exercício da assistência jurídica por advogados dativos enquanto não houvesse Defensoria em todas as comarcas, e a emenda nº 1P11991-0, de José Ignácio Ferreira (PMDB-ES), estabelecia a prestação da assistência jurídica, onde não houvesse Defensoria, aos procuradores estaduais.

⁴² Emenda nº 1P18934-9.

⁴³ Emenda nº 1P14605-4.

⁴⁴ As emendas citadas nesse parágrafo são, respectivamente: nº 1P00483-7, nº 1P05673-0 e nº 1P19192-1.

⁴⁵ Apresentaram proposta de equiparação do regime jurídico: Feres Nader (PDT-RJ), José Elias (PTB-MS), Siqueira Campos (PDC-GO), Nelson Carneiro (PMDB-RJ), Jamil Haddad (PSB-RJ), Sotero Cunha (PDC-RJ), Márcio Braga (PMDB-RJ), Plínio Martins (PMDB-MS), Cunha Bueno (PDS-SP), Osmar Leitão (PFL-RJ), José Carlos Coutinho (PL-RJ), Furtado Leite (PFL-CE), Joaci Gós (PMDB-BA), Lélvio Souza (PMDB-RS), Adroaldo Streck (PDT-RS), Ivo Cersósimo (PMDB-MS), Víctor Faccioni (PDS/RS), Sílvio Abreu (PMDB-MG), Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE), Edmilson Valentim (PCdoB-RJ), Anna Maria Rattes (PMDB-RJ), Mário Lima (PMDB-BA), Carlos Chiarelli (PFL-RJ), Saulo Queiróz (PFL-RJ), José Dutra (PMDB-AM), Vivaldo Barbosa (PDT-RJ), Adolfo Oliveira (PL-RJ) e Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP).

Defensor Público-Geral⁴⁶. No parecer das emendas, nota-se que o relator era favorável à adoção do regime jurídico do Ministério Público, mas contrário à concessão dos princípios institucionais do MP à Defensoria, o que se confirmou no segundo projeto substitutivo, que incluiu apenas a previsão que assegurava aos defensores, quando em dedicação exclusiva, o mesmo regime jurídico do MP. A Tabela 3 apresenta os temas discutidos na Comissão de Sistematização, novamente marcando com “√” as questões demandadas pelos representantes dos defensores públicos e/ou aprovadas pela Comissão, e com “X” os tópicos que foram retirados do anteprojeto nessa etapa do processo constituinte. Os espaços vazios indicam que o tema não foi reivindicado ou não foi incluído e/ou alterado pela Comissão.

Tabela 3
A Defensoria Pública na Comissão de Sistematização

Temas	Reivindicado nessa fase	Aprovado na comissão
Carreira própria com ingresso inicial por concurso público	√	√
Princípios institucionais do MP ⁴⁷	√	
Direitos, garantias e prerrogativas dos membros do MP	Somente a vitaliciedade	X
Equiparação de vencimentos com Judiciário e MP		X
Vedações profissionais previstas para os membros do MP		X
Lei complementar para organizar DPEs	√	√
Prever o Defensor Público-Geral ⁴⁸	√	X
Regime jurídico do MP	√	Somente em caso de dedicação exclusiva

Fonte: Anais da Assembleia Constituinte.

Com o projeto já em discussão no Plenário da ANC, o deputado Gerson Peres (PDS-PA) investiu contra a Defensoria⁴⁹, com o objetivo de suprimi-la do texto constitucional, pelos motivos que ele já havia exposto na Comissão de Sistematização:

(...) julgar que ela [Defensoria Pública] é mais um conjunto burocrático a ser incrustado no sistema de governo, por achar que é mais um processo muito oneroso para o País, e por achar que é mais um conjunto que vai se articular dentro das procuradorias em busca de vinculações salariais. (...). Eu

⁴⁶ A previsão de chefe administrativo oriundo da carreira e eleito por seus pares, algo que havia sido implantado na Defensoria fluminense em 1987, era percebida como importante para afirmar a autonomia da instituição.

⁴⁷ Os princípios institucionais do MP já haviam sido excluídos na Comissão Temática.

⁴⁸ Durante a ANC, propostas que visavam criar o chefe da Defensoria Pública ora chamavam essa figura de “Procurador-Geral da Defensoria Pública”, ora se referiam a ela como “Defensor Público-Geral”.

⁴⁹ Emenda nº 2P01627-8.

perguntaria a V. Ex.^a [Nelson Carneiro - PMDB-RJ], não seria mais simples criar a Defensoria Pública dentro da Procuradoria-Geral do País e integrar esses defensores no quadro dessa Procuradoria, sem que se estabeleça um órgão autônomo que venha criar mais problemas para a já tão burocrática e tão difícil administração deste País? (Brasil, 1988a, 26^a Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, p. 608).

Ao argumento do constituinte paraense se aliou o deputado José Fogaça (PMDB-RS), alegando que a assistência jurídica não dependia da previsão constitucional da Defensoria, pois os estados poderiam adotar o modelo do Rio Grande do Sul, onde havia um departamento administrativo ligado à Procuradoria responsável por essa função, ou criar “serviço de assistência gratuita, em que advogados remunerados pelo Estado cumprem o mesmo papel do Defensor Público” (Brasil, 1988a, 26^a Reunião Extraordinária, 609). O modelo dos advogados particulares e a atuação da PGE foram levantados novamente como formas alternativas à criação da Defensoria. Nesse momento, Nelson Carneiro (PMDB-RJ) defendeu a manutenção da Defensoria Pública no texto constitucional, apontando que a grande vantagem dela seria garantir estabilidade e independência para que o profissional do direito pudesse atuar efetivamente a favor do jurisdicionado necessitado⁵⁰.

Outra proposta contrária à Defensoria partiu do deputado José Costa (PMDB-AL), que propôs suprimir do projeto a previsão de que seria assegurado aos integrantes da Defensoria, quando em dedicação exclusiva, o regime jurídico do Ministério Público⁵¹. Sua justificava alegava que o defensor público atua em nome da parte (pessoa necessitada), enquanto o MP atua em nome dos interesses da sociedade, e, sendo assim, não faria sentido atribuir a um advogado o mesmo regime jurídico do representante da sociedade, tampouco diferenciar o defensor público dos demais advogados⁵². Sua proposta recebeu parecer favorável do relator Bernardo Cabral (PMDB-AM), para quem “as razões aduzidas eram convincentes”⁵³.

Nesse momento, Silvio Abreu agiu mais uma vez em defesa da Defensoria Pública, apresentando emenda que visava fortalecer a instituição⁵⁴. Em primeiro lugar, propunha a alteração do *caput* do dispositivo que iria prever a Defensoria, para destacar que se tratava

⁵⁰ Esse era um dos principais argumentos utilizado há tempos pelos defensores, sobretudo os fluminenses, para defender a autonomia da instituição. Segundo a emenda nº 1P19192-1, apresentada por Nelson Carneiro, para que a Defensoria fosse efetiva seria preciso incluir na Constituição a previsão de concurso público para ingresso na carreira, instituir a figura do procurador-geral da Defensoria Pública como chefe da instituição e equiparar seus membros aos integrantes do MP.

⁵¹ Emenda nº 2P00126-2.

⁵² Nessa emenda, José Costa também argumentava que a expressão “o mesmo regime jurídico” não poderia significar igualdade de vencimentos, pois o projeto de Constituição proibia a equiparação de qualquer natureza, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (Brasil, 1988b, p. 51-52). Trata-se da previsão do atual inciso XIII do artigo 37 da Constituição.

⁵³ O parecer sobre emendas pode ser consultado pelo *link*:

<<http://www.senado.gov.br/legislacao/BasesHist/>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

⁵⁴ Emenda nº 2P01066-1.

de uma instituição “permanente e essencial à função jurisdicional do Estado”, bem como que o acesso à justiça era um direito fundamental na nova Constituição. Essa proposta também incluía a figura do procurador-geral da Defensoria Pública, nomeado pelo presidente da República para chefiar a instituição, e assegurava expressamente aos defensores “os mesmos direitos, garantias e prerrogativas dos membros do Ministério Público”, aplicando-se ainda as mesmas vedações.

Nessa disputa entre a proposta de José Costa para excluir a previsão que conferia o mesmo regime jurídico do Ministério Público aos defensores, de um lado, e a emenda de Sílvio Abreu para deixar evidente a equiparação entre defensores públicos e os membros do MP, de outro, atingiu-se um meio termo. Com o apoio do relator Bernardo Cabral, a expressão “mesmo regime jurídico” foi suprimida do projeto, mas, atendendo em parte às reivindicações dos defensores, o texto sofreu as seguintes alterações: o *caput* do dispositivo da Defensoria passou a prever expressamente que se tratava de uma instituição “essencial à função jurisdicional do Estado”⁵⁵ e que o acesso à justiça estava previsto entre os direitos fundamentais; incluiu o concurso público para o ingresso na carreira; e assegurou aos defensores apenas uma garantia atribuída aos membros do MP, a inamovibilidade, impedindo-os, ainda, de exercer a “advocacia fora das atribuições institucionais”. Os princípios institucionais e a equiparação aos membros do Ministério Público estavam definitivamente excluídos do texto da Constituição que seria promulgado no dia 5 de outubro de 1988. Consolidavam-se, nesse momento, as conquistas parciais dos defensores na ANC, pois o artigo destinado à Defensoria não sofreria mudanças na sequência do processo constituinte. A Tabela 4 expõe os temas reivindicados pelos representantes dos defensores públicos na etapa do Plenário, bem como as questões aprovadas ou rejeitadas no anteprojeto dessa fase:

⁵⁵ A proposta de Sílvio Abreu dizia que a Defensoria é instituição “permanente e essencial”. A palavra “permanente” não foi incluída no texto original da Constituição, só sendo inserida com a EC 80/2014.

Tabela 4
A Defensoria Pública no plenário

Temas	Reivindicado nessa fase	Aprovado no plenário
Carreira própria com ingresso inicial por concurso público	✓	✓
Direitos, garantias e prerrogativas dos membros do MP	✓	Somente a inamovibilidade
Vedações profissionais previstas para os membros do MP	✓	Só proíbe advocacia fora da Defensoria
Procurador-Geral da Defensoria	✓	
Regime jurídico do MP		X
Redação: "instituição permanente e essencial"	✓	Só inclui "instituição essencial"
Redação: dizer que o acesso à justiça é um direito fundamental	✓	Referência ao art. 5º, LXXIV, da Constituição

Fonte: Anais da Assembleia Constituinte.

Em entrevista, Suely Pletz Neder explicou que o relator Bernardo Cabral informou a ela e a outros representantes dos defensores que o texto constitucional dedicaria apenas um artigo e um parágrafo à Defensoria. Suely relatou ainda que os defensores não conseguiriam de forma alguma conquistar, naquela época, as três garantias atribuídas à magistratura e aos membros do MP, quais sejam: vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade. Era preciso optar por apenas uma. Eles acabaram escolhendo e conseguindo aprovar a inamovibilidade (Neder, entrevista, 2015)⁵⁶. O acordo obtido para incluir a Defensoria na Constituição nesses termos é confirmado pelas votações nominais no Plenário da ANC. A instituição foi inserida no texto constitucional em uma votação ampla, que aprovou em bloco todo o capítulo referente às "funções essenciais à justiça", por 357 votos favoráveis e 55 contrários (Brasil, 1988a, 242ª Sessão, p. 322)⁵⁷.

Na sequência da ANC, somente duas emendas sobre a Defensoria foram apresentadas e ambas rejeitadas, confirmando que um consenso havia sido obtido. Uma delas propunha suprimir o trecho que previa a organização das Defensorias em cargos de carreira com ingresso por concurso público⁵⁸. Segundo a argumentação do autor, o deputado Antônio Carlos Konder Reis (PDS-SC), a criação de um órgão de carreira pública seria gastar com burocracia supérflua em detrimento da universalização do atendimento, uma vez que o serviço de assistência judiciária poderia ser desempenhado por intermédio da OAB e custeado pelo estado, como ocorria em Santa Catarina desde 1979⁵⁹. Suprimir

⁵⁶ Vitaliciedade e irredutibilidade já estavam asseguradas para todos os servidores públicos concursados. A inamovibilidade seria o que faltava para garantir a independência funcional dos defensores.

⁵⁷ Três sessões depois, o Plenário aprovou mudança no texto acrescentando o concurso público para ingresso na carreira, a inamovibilidade e a vedação da advocacia fora da instituição. Tal alteração foi aprovada por 330 votos favoráveis e apenas 2 contrários (Brasil, 1988a, 245ª Sessão, p. 432).

⁵⁸ Emenda nº 2T01194-6.

⁵⁹ Konder Reis foi o governador de Santa Catarina (1975-1979) que instituiu tal modelo dativo de assistência judiciária no estado.

o texto indicado na emenda, de acordo com o constituinte, seria imperioso para “permitir que os estados cumpram seu dever constitucional de atender aos necessitados, *na forma mais indicada por suas peculiaridades*” (Brasil, 1988c, 146, grifos deste artigo). Era mais uma tentativa de afirmar a autonomia dos estados na definição do modelo de assistência jurídica que iriam adotar. Na Comissão de Redação, etapa destinada apenas a ajustes redacionais no texto do projeto, novamente o deputado Konder Reis fez a última investida contra a obrigação de instituir a Defensoria Pública nos estados. Na emenda⁶⁰, ele sugeriu inverter a ordem da redação do parágrafo único do artigo sobre a Defensoria, mudança que eximiria os estados de constituírem a Defensoria com base em cargos de carreira com ingresso inicial por concurso⁶¹. Ao defender a proposta, Konder Reis alegou que:

A alteração não prejudica o sentido da proposição, cujo objetivo é não impor aos Estados um modelo rígido para Defensoria Pública. A procedência da proposta é tanto mais evidente quanto o projeto dá competência aos Estados para legislar sobre Defensoria Pública e Assistência Jurídica. Altero apenas a colocação da expressão “e prescreverá normas gerais” para organização nos Estados, no final. (...). O que a Constituição não pode fazer é manter uma contradição. Se damos atribuição, competência aos Estados para legislar sobre Defensoria Pública e Assistência Jurídica, não se pode engessar no art. 134 essa competência dos Estados. Devo ainda dizer à Comissão que, concretamente, *existem inúmeros Estados que podem e devem organizar sua Defensoria Pública sem obedecer a esse modelo que a Constituição prevê – acertadamente – para o plano federal e para a Defensoria Pública dos Territórios e do Distrito Federal (Brasil, 1988a, 8ª Reunião Ordinária, p. 190, grifos deste artigo).*

Diante da objeção do constituinte Bonifácio de Andrada (PDS-MG) – seu correligionário de um estado que já havia instituído a carreira de defensor público – de que a mudança proposta daria aos estados condição de criar a Defensoria Pública sem concurso público, o autor da emenda justificou:

Jamais iria propor que a Defensoria Pública dos Estados fosse organizada em carreira sem a exigência do concurso. Ocorre, porém, Sr. Presidente [Ulysses Guimarães], que *há Estados, como o de Santa Catarina, que têm uma*

⁶⁰ Emenda PR00374-2.

⁶¹ A mudança proposta buscava alterar o parágrafo único de “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios *e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados*, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais” para “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais, *e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados*” (grifos do artigo para destacar a diferença sutil entre as duas versões).

Defensoria Pública modelar e que não obedece a esse modelo de cargo e carreira. Estou aqui com o projeto de lei e quero dar liberdade aos Estados. Se eles organizarem a carreira, farão concurso. Mas poderão organizar a Defensoria Pública sem criar a carreira (Brasil, 1988a, 8ª Reunião Ordinária, p. 191, grifos deste artigo).

Novamente a autonomia dos estados surgia como objeção à determinação constitucional de criar a Defensoria. Após a manifestação do relator Bernardo Cabral contrária à proposta de alteração, a emenda foi rejeitada e o texto final sobre a Defensoria continuou prevendo a criação em todo o país de um modelo de assistência jurídica formado por servidores públicos concursados. Além do artigo 134 da Constituição, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dedicou o artigo 22 à Defensoria⁶², para fixar uma regra de transição assegurando aos servidores, concursados ou não, que exerciam a função de assistência judiciária antes de 1988 a opção pelo ingresso na nova carreira de defensor. Em entrevista, o defensor público do Rio Grande do Sul, Carlos Guazzelli, disse que esse dispositivo foi uma reivindicação de servidores que exerciam a assistência judiciária, defendiam o projeto de construção da Defensoria e pretendiam migrar para essa nova instituição. Para a aprovação desse artigo, relatou, pesou a influência dos defensores de Minas Gerais e de alguns assistentes judiciários do Rio Grande do Sul, que não eram concursados na época (Guazzelli, entrevista, 2015). Esse evento retrata a atuação de servidores de outros órgãos estaduais destinados à assistência judiciária, diferentes da Defensoria, durante a ANC.

Resultado constituinte: projeto de consolidação da Defensoria permaneceu aberto

Os debates transcritos demonstram que os defensores públicos perceberam a Constituinte como uma janela de oportunidade para fortalecer a instituição que integravam e para expandi-la para todo o país, como o modelo de assistência jurídica obrigatório. Eles atuaram, principalmente por meio de suas associações de classe, como um grupo de interesse ao longo de todo o processo constituinte, com o objetivo de incluir a obrigação constitucional de criar a Defensoria Pública na União, no Distrito Federal e em todos os estados, com os mesmos princípios institucionais, direitos e prerrogativas do MP. Assim, da mesma maneira que membros do Ministério Público estiveram presentes na Constituinte para defender a aprovação de seu projeto institucional (Kerche, 1999; Arantes, 2002; Maciel e Koerner, 2014), defensores públicos e assistentes judiciários pressionaram para obter a previsão constitucional da Defensoria em termos semelhantes ao modelo que estava sendo traçado para o MP. A presença ativa dos defensores e dos seus

⁶² "Art. 22. É assegurado aos defensores públicos investidos na função até a data de instalação da Assembléia Nacional Constituinte o direito de opção pela carreira, com a observância das garantias e vedações previstas no art. 134, parágrafo único, da Constituição".

representantes constituintes na ANC foi essencial para direcionar o debate sobre a assistência jurídica. Uma vez incluída no anteprojeto da Subcomissão, a Defensoria esteve presente nos textos elaborados por todas as Comissões seguintes, e o debate mais importante a partir daí não seria prever ou não a criação da Defensoria Pública na Constituição, mas definir se era necessário uniformizar, por via constitucional, quais seriam as suas características institucionais, as prerrogativas dos seus integrantes e a autonomia dos estados para implantá-la conforme a sua conveniência. Em outras palavras, a previsão constitucional da Defensoria Pública não foi uma iniciativa que partiu da maioria dos constituintes, tampouco um consenso da ANC sobre a necessidade de uniformizar a assistência jurídica para promover a justiça social, mas sim uma demanda de certas carreiras jurídicas que exerciam a assistência judiciária, a qual foi canalizada no processo constituinte e teve que enfrentar forte resistência.

Do outro lado da disputa, constituintes eleitos por estados que desenvolveram formas distintas de prestar assistência judiciária se opuseram à previsão constitucional de uma Defensoria Pública institucionalmente forte e vinculante para todo o país. As três formas de objeção à imposição constitucional da Defensoria foram identificadas ao longo dos debates. A principal oposição corporativa partiu dos procuradores estaduais, principalmente os paulistas, representados por Michel Temer, que exerciam a assistência judiciária em alguns estados. Também há indícios de que seccionais estaduais da OAB tinham interesses opostos à construção de uma instituição pública nacional responsável pela assistência jurídica. Isso porque, na época, alguns estados haviam adotado o arranjo de assistência baseado em advogados particulares remunerados pelos cofres públicos. Procuradores estaduais e advogados não queriam abrir mão dessa função e por isso é possível observar a resistência deles à previsão constitucional da Defensoria. A segunda linha de objeção partia do argumento da autonomia dos estados membros, que não queriam ficar vinculados a uma forma mais onerosa de garantir aos necessitados o acesso à justiça. Nos locais onde o modelo de advogados particulares era utilizado ou a PGE assumia também o serviço de assistência judiciária, a criação da Defensoria era vista por muitos atores políticos como um gasto desnecessário. Simultaneamente, havia também a oposição institucional dos membros do Ministério Público, a terceira linha de objeção, que em boa parte da ANC foi erigida pelo deputado Plínio de Arruda Sampaio, então membro do MP paulista.

Essas três formas de oposição são efeitos institucionais da organização do sistema de justiça até 1988. Como não havia uniformidade legal sobre o serviço de assistência judiciária, cada estado adotava uma forma de desempenhá-lo. Isso criou, como *policy effects*, a objeção de certas categorias de profissões jurídicas e dos próprios governos estaduais à adoção do modelo estruturado com base na Defensoria Pública. Ademais, a força e a centralidade do Ministério Público, conquistadas por seus membros em um longo processo de reformulação institucional (Kerche, 1999; Arantes, 2002), formavam outro efeito oposto à construção de uma nova instituição do sistema de justiça que almejava se

equiparar ao MP. Em muitos processos judiciais, essas instituições estariam necessariamente em lados opostos e, em outras ocasiões, poderiam disputar a legitimidade para representar interesses da sociedade perante o Judiciário.

Em torno dessas três linhas de conflito, carreiras jurídicas e seus representantes constitucionais atuaram na ANC. A redação do dispositivo sobre a Defensoria Pública no texto original da Constituição é o produto dessas disputas. Enquanto os defensores alegavam que só uma instituição pública organizada nacionalmente com autonomia e prerrogativas funcionais poderia garantir efetivamente o acesso à justiça, opunham-se a essa pretensão, com diversas propostas e argumentos, procuradores estaduais, advogados, promotores de justiça e políticos que defendiam a autonomia dos estados na formulação do serviço de assistência judiciária. Como resultado, o artigo 134 da Constituição atendeu parcialmente às demandas dos defensores públicos: previu para estados, Distrito Federal e União a criação da Defensoria a partir de normas gerais comuns, organizada em cargos de carreira com ingresso inicial por concurso público. A oposição de outros atores, contudo, impediu a almejada equiparação ao MP e deixou a redação constitucional aberta para que os estados adiassem a criação de suas Defensorias e definissem o grau de autonomia que concederiam a elas.

Essa previsão constitucional postergou a consolidação institucional pretendida pelos defensores e transportou a luta deles para uma batalha travada em duas frentes. A atuação para conferir autonomia à Defensoria e garantias aos seus integrantes continuaria no plano do legislativo federal, mas a batalha para expandir a instituição precisava ser enfrentada também nas arenas estaduais. Em ambas as frentes, oposições de outras carreiras jurídicas seriam novamente uma forte barreira ao projeto de consolidação da Defensoria (Moreira, 2016). Portanto, os conflitos presentes na ANC são centrais para entender o processo de institucionalização da Defensoria que se seguiu, nas décadas seguintes, à promulgação do texto constitucional. Boa parte dos embates presentes na Constituinte foram reproduzidos novamente quando os defensores buscaram conquistar novas funções e autonomias e instalar a instituição em todos os estados do país.

Observa-se nesses embates da Constituinte o ativismo político de atores estatais, ou seja, que categorias profissionais oriundas da administração pública estiveram presentes na ANC para fortalecer suas instituições e carreiras. Semelhante à importância de promotores e procuradores de justiça na reformulação institucional do MP (Kerche, 1999; Arantes, 2002), defensores e assistentes judiciais desempenharam papel central no processo de construção da Defensoria. Eles formularam e propagaram o projeto que visava uniformizar, por meio da Constituição, o serviço de assistência jurídica de todo o país a partir de uma instituição específica.

Sobre a transformação institucional do MP, a literatura diverge quanto aos fatores preponderantes para a sua aprovação na ANC. Ao tratar da Constituinte, o trabalho de Arantes (2002) destacou o voluntarismo político e o *lobby* exercido pelos membros do Ministério Público, enquanto Kerche ressaltou que o *lobby* em si não foi suficiente, pois o

sucesso dos integrantes do MP estaria em oferecer um projeto de instituição que se adequava ao ambiente da Constituinte e às perspectivas democráticas dominantes naquele momento, o que tornava tal projeto “bastante ‘vendável’” para os deputados e senadores da ANC (1999, p. 134). Dessa maneira, o Ministério Público aprovado pela Constituinte não estaria em contradição com o texto constitucional, mas, ao contrário, seria coerente com aspectos centrais que guiaram a ANC. Uma terceira linha de explicação foi apresentada por Maciel e Koerner (2014), que ampliam o processo histórico para situar os membros do MP durante a redemocratização, enfatizando as alianças com movimentos sociais e atores políticos que foram constituindo ao longo do tempo. O capital político, social e simbólico acumulado pelo MP nesse período o fortaleceu, associando o seu projeto a outras mobilizações e pautas democráticas do período, o que facilitou no momento de “angariar decisões políticas favoráveis a realização da sua pauta” (2014, p. 114).

A história da Defensoria Pública na ANC revela intensa atuação dos defensores e de outras carreiras de assistência judiciária. Assim como os membros do MP, os defensores perceberam que a Constituinte era uma importante janela de oportunidade para aprovarem seu projeto institucional. O *lobby*, portanto, também fez parte da sua estratégia de atuação. No entanto, os defensores encontraram mais dificuldades do que promotores e procuradores de justiça, e conseguiram aprovar um dispositivo constitucional para a Defensoria que era consideravelmente mais modesto do que aquele estabelecido para o MP. Ao que tudo indica, não foi a incapacidade de apresentar uma pauta em sintonia com os objetivos da Constituinte a razão da maior dificuldade dos defensores públicos. Na verdade, eles argumentaram ao longo de toda a ANC que somente uma Defensoria Pública estabelecida nacionalmente nos termos do Ministério Público seria capaz de promover os direitos previstos na Constituição para 80% da população brasileira, que estimavam ser a parcela do povo sem recursos para arcar com os custos da advocacia privada (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária, p. 73).

Parece ter influenciado negativamente no caso dos defensores públicos o fato de ainda não serem parte, naquela época, de uma carreira uniforme, articulada e presente em todo o território nacional, como já era o MP. Conforme vimos, os defensores começaram a se organizar nacionalmente nos anos 1980. Nesse período, os membros do Ministério Público já possuíam um associativismo e um projeto institucional mais sólidos, inclusive com vitórias legislativas importantes, como a Lei de Ações Cíveis Públicas em 1985 (Kerche, 1999; Arantes, 2002), e com alianças com movimentos e atores políticos que se alinhavam no processo de redemocratização (Maciel e Koerner, 2014). Não obstante, é ainda mais relevante para explicar a dificuldade enfrentada pelos defensores a forte oposição que as três linhas de objeção descritas neste artigo representaram ao seu projeto institucional. A Defensoria Pública precisava construir seu espaço no sistema de justiça e isso despertava a resistência de outros atores, incluindo certas carreiras jurídicas, como procuradores estatais e membros do MP. Tais conflitos foram determinantes para aprovação do artigo sobre a Defensoria na Constituição. Constata-se, assim, que mudanças

importantes no sistema de justiça brasileiro devem ser analisadas levando em conta os interesses e a atuação política de atores que o integram (Arantes, 2015; Arantes e Moreira, 2016). Tais atores, comprometidos com projetos que visam fortalecer sua instituição e a política pública que exercem, agem politicamente para atingir seus objetivos.

Essa constatação e os embates observados na ANC são contribuições relevantes para as reflexões da literatura existente sobre Defensoria Pública. O potencial da instituição para promover a transformação social do país, normalmente enfatizado pela literatura, precisa ser devidamente analisado levando em consideração as dificuldades para inserção da Defensoria no sistema de justiça, bem como os interesses corporativos dos seus integrantes, que são atores centrais no processo de formação e fortalecimento da instituição, cujos interesses corporativos muitas vezes guiam a Defensoria Pública por caminhos distintos daqueles esperados pela literatura. A análise do processo de construção institucional da Defensoria, que tem na Constituinte um capítulo central, representa um passo decisivo para avaliar a instituição e adequar as expectativas sobre a sua atuação.

Thiago de Miranda Queiroz Moreira – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, Ringgold Standard Institution, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
E-mail: <thiago.moreira@usp.br>.

Referências bibliográficas

- ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré: Educ., 2002.
- _____. "Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal". In: *Desacatos 49*, Ciudad de México, p. 28-47, set.-dez., 2015.
- ARANTES, R.; COUTO, C. "Constituição, governo e democracia no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 21, nº 61, p. 41-62, 2006.
- _____. "Constitutionalizing policy: the Brazilian Constitution of 1988 and its impact on governance". In: NOLTE, D.; SCHILLING-VACAFLOR, A. (orgs.). *New constitutionalism in Latin America: promises and practices*. Vol. 1. New York: Ashgate, p. 203- 222, 2012.
- ARANTES, R.; MOREIRA, T. "Defensoria Pública e acesso à justiça no novo CPC". In: DIDIER JR., F.; SOUSA, J. A. (org.). *Defensoria Pública*. Coleção Repercussões do Novo CPC, vol. 5, 2016.
- BRASIL. "Atas da Assembleia Nacional Constituinte". *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 1987a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2017.
- _____. "Emendas oferecidas à III Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo". *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 1987b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. "Atas da Assembleia Nacional Constituinte". *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 1988a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. "Projeto de Constituição (A): Emendas oferecidas em plenário". Vol. I. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 1988b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. "Projeto de Constituição (B): Emendas oferecidas em plenário". *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 1988c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASTRO, A. Prefácio. In: ROCHA, J. L. *Uma história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CUNHA, L. G. Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo. In: SADEK, M. T. (org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CUNHA, L. G.; FERFERBAUM, M. Repensando o papel da Defensoria Pública: uma nova estratégia para o aprimoramento da cidadania. In: RÉ, A. I. M. R.; REIS, G. A. S. (orgs.). *Temas aprofundados – Defensoria Pública*. Vol. 2. Salvador: Editora JusPODIVM, p. 17-21, 2014.

ELKINS, Z.; GINSBURG, T.; MELTON, J. *The endurance of national Constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009.

ELSTER, J. "The optimal design of a Constituent Assembly". Manuscrito, 2008. Disponível em: <http://www.law.uchicago.edu/audio/by/title/jon_elster_the_optimal_design_of_a_constituent_assembly>. Acesso em: 23 jan. 2017.

GUAZZELLI, C. F. B. Entrevista para: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (96 min.), 2015.

HACKER, J.; PIERSON, P. "Business power and social policy: employers and the formation of the American Welfare State". *Politics & Society*, vol. 30, nº 2, p. 277-325, 2002.

HADDAD, E. (org.). *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

KERCHE, F. "O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88". In: SADEK, M. T. (org.). *O sistema de justiça*. São Paulo: Ed. Sumaré/Fund. Ford, p. 106-137, 1999.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. "O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985)". *Revista Debates*, vol. 8, nº 3, p. 97-117, 2014.

MADEIRA, L. "A Defensoria Pública no Brasil: implementação, funcionamento e efetividade do acesso à justiça". In: *Anais do 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. Gramado, 2012.

MARCACINI, A. T. R. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MARONA, M. Defensorias Públicas. In: AVRITZER, L., et al. (orgs.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 352-368, 2013.

MORAES, H. P.; SILVA, J. F. T. *Assistência judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

MOREIRA, T. M. Q. "A criação da Defensoria Pública nos estados: conflitos corporativos e institucionais no processo de uniformização do acesso à justiça". 298 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NEDER, S. P. Defensoria Pública, criação da Constituição de 1988. In: *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Edições Câmara, Série Coleções Especiais – Obras comemorativas, nº 2, p. 221-233, 2008.

_____. Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (60 min.), 2015. A ser disponibilizada em: <<http://www.cis.org.br/>>.

OLIVEIRA, C. A. A. Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais: Raízes. In: SILVA, G. S.; COUTINHO, A. (orgs.). *Memorial da Defensoria Pública brasileira*. Brasília: Anadep, p. 23-32, 2015.

PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SKOWRONEK, S.; GALVIN, D.; SHAPIRO, I. (eds.). *Rethinking political institutions: the art of the State*. New York: New York University Press, p. 114-130, 2006.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (eds.). *Political science: state of the discipline*. New York: W.W. Norton, p. 693-721, 2002.

ROCHA, A. L. *A exclusão legal da população carente*. Brasília: Thesaurus, 2009.

ROCHA, J. L. *Uma história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SADEK, M. T. Efetividade de direitos e acesso à justiça. In: BOTTINI, P.; RENAULT, S. R. T. (coords.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *A Defensoria Pública no sistema de justiça brasileiro*. São Paulo: Apadep em Notícias, p. 2-6, 30 jul., 2008. Disponível em: <http://adepes.com.br/Arquivo/Documents/PUB/4_3_2013_artigo_sadek.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2017.

SANTOS, B. S. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds.). *Structuring politics: historical institutionalism*. New York: Cambridge University Press, p. 1-32, 1992.

ZAFFALON, L. *Uma fenda na justiça: as inovações democráticas construídas na Defensoria Pública*. São Paulo: Hucitec, 2010.

Anexo

Defensoria Pública nos anteprojetos e projetos da ANC

Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

Art. 47 - A Defensoria Pública, Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem como incumbência a postulação e a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados, podendo atuar, ainda, judicial ou extrajudicialmente, contra pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado.

Parágrafo único - São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, gozando, ainda, de autonomia administrativa.

Art. 48 - A Defensoria Pública é organizada, por lei complementar, em carreira composta de cargos de categoria correspondente aos órgãos de atuação do Poder Judiciário.

Parágrafo único - Dar-se-á o ingresso na carreira da classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, não podendo os nomeados, após dois anos de exercício, ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral da Defensoria Pública, com fundamento em conveniência de serviço.

Art. 49 - A Defensoria Pública é dirigida pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública nomeado pelo Presidente da República, dentre os ocupantes dos cargos da classe final da carreira.

Art. 50 - Ao Defensor Público, como garantia do exercício pleno e da independência de suas funções, são devidas as garantias, prerrogativas e direitos dos membros do Ministério Público, aplicando-se-lhes as mesmas vedações.

Art. 51 - Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União em todas as instâncias e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o disposto neste Capítulo.

Anteprojeto Substitutivo do Relator da Comissão Temática

Art. 108. É instituída a Defensoria Pública para a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados.

§1º. Ao Defensor Público são asseguradas as garantias, direitos, prerrogativas e vedações conferidas, por esta Constituição, aos membros do Ministério Público.

§2º. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União em todas as instâncias.

Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

Art. 139. É instituída a Defensoria Pública para a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados.

§1º. Ao Defensor Público são asseguradas as garantias, direitos, vencimentos, prerrogativas e vedações conferidas, por esta Constituição, aos membros do Ministério Público.

§2º. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados.

Primeiro Projeto Substitutivo do Relator – Comissão de Sistematização

Art. 177. É instituída a Defensoria Pública para a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados.

Segundo Projeto Substitutivo do Relator – Comissão de Sistematização

Art. 148. É instituída a Defensoria Pública para a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados, assegurado o mesmo regime jurídico do Ministério Público, quando em dedicação exclusiva.

Projeto A – Plenário 1º Turno

Art. 155. É instituída a Defensoria Pública para a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá

normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados, assegurado aos seus integrantes, quando em dedicação exclusiva, o regime jurídico do Ministério Público.

Projeto B – Plenário 2º Turno

Art. 139. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXVI.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da

inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Texto Promulgado na Constituição

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Resumo

A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça

A Constituição de 1988 inseriu a Defensoria Pública no sistema de justiça para prestar assistência jurídica às pessoas carentes. Na época, a instituição era uma novidade na maior parte do país e em vários lugares funcionavam outros arranjos de assistência judiciária. Este artigo analisa os debates da Assembleia Constituinte para identificar padrões de conflito entre diferentes atores em torno da constitucionalização da Defensoria. Os debates revelam três linhas de objeção à uniformização da assistência jurídica por meio da Defensoria, as quais são efeitos institucionais dos arranjos estaduais anteriores e da centralidade que o Ministério Público adquiria no sistema de justiça. Observa-se que instituições e políticas públicas, ao influenciarem objetivos e estratégias dos atores, exercem impacto sobre processo de construção/mudança institucional. Esses achados contribuem para a literatura sobre Defensoria Pública, que costuma destacar o potencial da instituição para promoção da justiça social e da democratização da justiça no Brasil, mas tem observado sua incapacidade de efetivar esse potencial na prática, sem identificar, contudo, que isso decorre, em grande medida, da dificuldade de inserção da Defensoria em um sistema de justiça existente.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Assembleia Constituinte; conflitos institucionais; ativismo político; atores estatais

Abstract

The constitutionalization of the Public Defender's Office: disputes over space in the justice system

The 1988 Constitution inserted the Public Defender's Office in the Brazilian justice system in order to provide legal aid to people in need. At this time, the institution was a novelty in many parts of the country, and other institutional arrangements for legal aid were available in various places. This paper has analyzed the Constituent Assembly's debate to identify patterns of conflict concerning the constitutional provision of a Public Defender's Office. The debates reveal three avenues of objection to the standardization of legal aid through the Public Defender's Office, which are institutional effects from previous state arrangements and from the centrality that the Public Prosecutor's Office was acquiring in the justice system. We observe that institutions and public policy, by influencing actors' aims and strategies, affect processes of institutional development and change. These findings contribute to the literature on Public Defense, which stresses the institution's potential to promote social justice and the democratization of the justice system in Brazil. In spite of observing the

institution's incapacity to live up to its potential in practice, it isn't able identify that this limitation is, largely, a consequence of the difficulty of inserting a Public Defender's Office into an existing justice system.

Keywords: Public Defender's Office; Constituent Assembly; institutional conflicts; political activism; state actors

Resumen

La constitucionalización de la Defensoría Pública: disputas por espacio en el sistema de justicia

La Constitución de 1988 insertó la Defensoría Pública en el sistema de justicia para prestar asistencia jurídica a las personas necesitadas. En la época, la institución era una novedad en la mayor parte del país y en varios lugares funcionaban otros modelos de asistencia judicial. Este trabajo analizó los debates de la Asamblea Constituyente para identificar patrones de conflicto entre diferentes actores en relación con la constitucionalización de la Defensoría. Los debates revelan tres líneas de objeción a la estandarización de la asistencia jurídica a través de la Defensoría, las cuales son efectos institucionales de los modelos estatales anteriores y de la centralidad que el Ministerio Público adquiere en el sistema de justicia. Se observa que instituciones y políticas públicas, al influenciar objetivos y estrategias de los actores, ejercen impacto en el proceso de construcción/cambio institucional. Estos hallazgos contribuyen a la literatura sobre Defensoría Pública, que suele destacar el potencial de la institución para promover la justicia social y la democratización de la justicia en Brasil, pero se ha observado su incapacidad de hacer efectivo este potencial en la práctica, sin identificar que esto deriva, en gran medida, de la dificultad de inserción de la Defensoría en un sistema de justicia existente.

Palabras clave: Defensoría Pública; Asamblea Constituyente; conflictos institucionales; activismo político; actores estatales

Résumé

La constitutionnalisation de la Défense Publique: les disputes pour l'espace dans le système judiciaire

La Constitution de 1988 a inséré la Défense Publique dans le système judiciaire pour fournir une assistance juridique aux nécessiteux. À l'époque, l'institution était une nouveauté dans la majeure partie du pays et dans plusieurs endroits d'autres régimes d'aide juridique étaient en place. Cette étude a analysé les débats de l'Assemblée constituante pour identifier des modèles de conflit entre les différents acteurs à propos de la constitutionnalisation de la Défense. Les débats révèlent trois lignes d'opposition à la normalisation de l'assistance juridique par la Défense, celles-ci sont les effets institutionnels des dispositions étatiques précédentes et de la centralité que le Ministère Publique acquerrait dans le système de justice. On observe que les institutions et les politiques publiques, qui influent sur les objectifs et les stratégies des acteurs, ont un impact sur le processus de construction/changement institutionnel. Ces résultats contribuent à la littérature sur la Défense Publique, qui met souvent en évidence le potentiel de l'institution de promouvoir la justice sociale et la démocratisation de la justice au Brésil, mais qui a constaté son incapacité à réaliser ce potentiel effectivement, sans toutefois identifier que cela découle, dans une large mesure, de la difficulté d'insérer la Défense Publique dans un système de justice existant.

Mots-clés: Défense Publique; Assemblée Constituante; conflits institutionnels; activisme politique; acteurs d'état

Artigo submetido à publicação em 23 de janeiro de 2017.

Versão final aprovada em 16 de outubro de 2017.

Mesmas instituições, mesmos resultados? Comparando o efeito da competição eleitoral sobre os níveis de concentração de votos¹

Glauco Peres da Silva

Introdução

Nas pesquisas sobre sistemas eleitorais, a magnitude dos distritos é utilizada como variável explicativa de muitos fenômenos, como competição partidária (Blais e Lago, 2009), número de partidos (Ferree, Powell e Scheiner, 2014) e representação (Stadelmann, Portmann e Eichenberger, 2014), sendo o voto pessoal (André e Depauw, 2013) um caso particular desse tipo de relação. O vínculo entre magnitude e voto pessoal está no fato de que o número de cadeiras em disputa em um distrito é uma *proxy* para o nível de competição entre os candidatos, por vezes dentro da mesma legenda. Ao mesmo tempo, essa competição eleitoral traz incentivos variados para que os candidatos enalteçam traços pessoais para sua sobrevivência política (Carroll e Eichorst, 2013) a depender das regras eleitorais (Carey e Shugart, 1995). Sistemas proporcionais de lista aberta, como no Brasil, apresentariam níveis elevados de disputa intrapartidária em uma eleição e, combinados com distritos de elevada magnitude existentes no país, acentuariam marcadamente o incentivo ao voto pessoal. Por outro lado, existe a argumentação de que o voto pessoal estimula a concentração de votos, já que esse tipo de relação com o eleitorado teria uma localidade específica como referência (Crisp et al., 2013). Essas constatações fecham um ciclo relacional entre competição eleitoral, personalismo e concentração de votos, que organizam as pesquisas sobre estudos eleitorais.

Essa mesma estrutura de argumentação é adotada por trabalhos que lidavam com os incentivos do sistema eleitoral no Brasil, pois o voto pessoal levaria à concentração² espacial de votos (p. ex., Ames, 2001), ao menos para políticos que não encontrassem um segmento particular da população com o qual pudessem estabelecer vínculo. O comum seria identificar o vínculo regionalizado. Uma vez eleito, o deputado retribuiria os votos recebidos através do direcionamento de emendas orçamentárias para a região estabelecida ou, de forma mais geral, praticando *constituency service*. Atuaria especificamente para uma parcela da população conhecida, esperando, dessa forma, continuar a receber os

¹ Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no 39º Encontro da Anpocs em Caxambu. Agradeço aos participantes pelos comentários e sugestões. Valem as observações de praxe quanto à responsabilidade autoral do texto apresentado aqui.

² “Concentração regional”, “espacial”, “territorial” ou apenas “concentração” serão utilizadas indistintamente ao longo deste artigo e se referem à distribuição territorial de votos de determinado candidato.

votos desses eleitores. Ou seja, as regras eleitorais afetariam tanto a eleição em si, ao induzir determinado tipo de campanha, quanto o comportamento parlamentar.

Assim, em um momento, essas regras incentivariam o voto pessoal, que se associa à regionalização do voto (p. ex., Crisp e Ingall, 2002); em outro momento, essas mesmas regras fomentariam a criação de relações personalistas ao longo do mandato, localistas em essência, compreensão esta que se conforma também com o tipo de representação política que muitos entendem ser a regra no Brasil (Hagopian, 2007). Haveria, assim, uma dupla força agindo para a observação da regionalização dos votos para a Câmara de Deputados no Brasil.

Essa interpretação comum sobre o Brasil tem seu suporte teórico disputado em período mais recente no que se refere especificamente à atuação parlamentar, na medida em que se questiona a importância das emendas, a exemplo da *pork barrel politics*, como aspecto relevante para a reeleição (Pereira e Rennó, 2007; Lago e Rotta, 2014). Críticas nesse sentido também surgem de outros trabalhos, que apontam para a mudança no comportamento dos deputados no que tange à utilização de emendas orçamentárias para atender a demandas locais (Mesquita et al., 2014), como também indicam a baixa efetividade em termos de retorno eleitoral (Baião, 2016). De outra parte, referindo-se particularmente ao impacto que a regra eleitoral tem sobre o comportamento de um parlamentar, Carvalho (2003) demonstra ser a dominância local o incentivador da atividade localizada e não a concentração de votos. Mais relevante aos propósitos deste artigo, no que se refere ao momento eleitoral, verifica-se que os níveis de concentração de votos dos candidatos a deputado federal não são elevados no nível municipal como a literatura fazia crer. Avelino, Biderman e Silva (2011, 2016) encontram valores muito menores do que se esperaria de acordo com a interpretação tradicional. Seus resultados sugerem que se há algum nível geográfico em que a concentração de votos ocorre, este se dá em um patamar geográfico mais amplo, como as microrregiões do IBGE. Então, resta ainda verificar empiricamente se os incentivos eleitorais de fato interferem na espacialização dos votos.

Em suma, observa-se que a competição em uma eleição, avaliada pela magnitude dos distritos, afeta a distribuição regional observada de votos. Nesse debate, o caso brasileiro cria um ambiente favorável a avaliações empíricas, pois as disputas para os cargos de deputado estadual e federal ocorrem simultaneamente, no mesmo distrito eleitoral, porém com magnitudes distintas. Como as demais regras eleitorais são as mesmas, seguindo a interpretação do impacto dos incentivos provenientes das regras eleitorais sobre o comportamento dos candidatos, supõe-se que os candidatos ao cargo de deputado estadual atuem de maneira semelhante aos concorrentes ao cargo de deputado federal, e que, nesse sentido, busariam a consolidação de seus votos em áreas geográficas bastante específicas como previsto pela teoria. Se a ênfase a características pessoais no momento da eleição está relacionada ao nível de competição eleitoral e, por outro lado, influencia a concentração de votos, essa lógica se aplica às disputas tanto para

o legislativo federal no Brasil quanto para o estadual. Ou seja, aquilo que se afirma serem incentivos institucionais para determinado comportamento de um candidato a deputado federal decorrentes da legislação na disputa eleitoral também seria válido para os candidatos a deputado estadual.

Mais interessante, essa diferença nas magnitudes dos distritos permite que se teste a sua importância em um ambiente institucional formal que, de resto, é idêntico. Nesse sentido, a comparação dos níveis de concentração de votos entre os candidatos a deputado estadual e federal contribui para que se compreenda o impacto de um relevante aspecto da regra eleitoral: variações da magnitude influenciam a dispersão de votos ao longo do território? Como um mesmo indivíduo compete para cargos diferentes em diferentes eleições, pode se aproveitar dessa alternativa na forma de um quase experimento, já que o indivíduo se autosseleciona em relação à cadeira que disputará, tornando possível controlar por características pessoais que podem influenciar a dispersão de seus votos. E, de fato, os resultados encontrados aqui sugerem que a magnitude afeta a concentração de votos no sentido teoricamente esperado: quanto maior a magnitude do distrito, mais concentrados espacialmente estão os votos. Deve-se destacar ainda um resultado interessante encontrado, mas que ainda carece de explicação teórica: candidatos que concorrem ao mesmo cargo em eleições consecutivas dispersam seus votos pelo território. A contribuição deste artigo, portanto, é empírica por encontrar meios de mensurar uma relação teoricamente esperada, possibilitando avanços posteriores nas consequências teóricas de tal relação. A fim de apresentar essa discussão, este artigo, na próxima seção, introduz o problema investigado para, em seguida, apresentar o desenho de pesquisa, analisar os dados e encerrar com uma discussão geral a respeito da importância de seus achados.

Apresentação do problema

Para a literatura que se volta a estudos eleitorais, a magnitude dos distritos importa. Desde trabalhos clássicos de Duverger (1959), Rae (1972) e Downs (1957), o número de cadeiras em disputa é um aspecto fundamental do sistema eleitoral para a compreensão do conjunto de incentivos diante dos atores políticos. Afinal, a magnitude indica a quantidade de prêmios em disputa em uma eleição e tem, assim, consequências sobre a atuação e a estruturação do sistema partidário de um país. Essa longa tradição de avaliação dos sistemas eleitorais se dividiu em segmentos relacionando a importância da magnitude dos distritos eleitorais a outros aspectos das eleições. Essa variável se tornou indicador de várias dimensões das eleições, como a competição eleitoral, por exemplo. Desde Carey e Shugart (1995), tem-se a visão básica de que, em sistemas de lista aberta, a competição eleitoral eleva a importância do voto pessoal. Esse efeito da expansão do nível de disputa geral ocorre em razão do aumento da competição intrapartidária. Sendo *proxy* desse aspecto, a magnitude seria assim um indicativo do nível de concorrência

dentro de uma mesma lista. Nessa situação, em um pleito, os candidatos precisam se diferenciar de seus colegas de legenda, o que significa criar uma imagem pessoal junto ao eleitorado. André e Depauw (2013) argumentam que ainda se mantém a hipótese de que a competição intrapartidária molda os incentivos para o cultivo de uma reputação pessoal e, conseqüentemente, permanece o incentivo no momento pós-eleitoral para se envolver em qualquer ação voltada para o seu eleitorado (*constituency*), no qual a sua reputação se baseia. Ou seja, a magnitude indica o estímulo para que os indivíduos realcem suas características individuais junto aos eleitores, tanto durante a eleição quanto ao longo do mandato. Complementando a ideia, Golden e Min (2013) também sustentam que nos lugares onde os políticos praticam a *pork barrel politics*, suas ações se voltam para *constituencies* específicas a fim de elevar a sua visibilidade entre os eleitores e assim aumentar as suas chances de reeleição. Porém reforçam que essa ideia é de difícil teste empírico, já que há muitas divergências na classificação das alocações de políticas feitas como *pork/patronagem* ou programáticas. Apesar dessa dificuldade, está mantida a disposição para a ação voltada a parcelas específicas do eleitorado. Na mesma linha, Nielson (2002, apud Primo e Snyder Jr., 2008) destaca essa dinâmica no momento eleitoral ao colocar sua posição desta forma:

This brings us to policymakers' incentives, which political institutions shape. The personal vote, where politicians pursue votes based on their individual popularity that they heighten through promises of pork and patronage, makes politicians beholden to narrow constituencies and relatively indifferent to national policy goals. The personal vote thus undermines public-goods productions (ênfase minha).

Assim, a magnitude de um distrito seria o indicativo tanto de um determinado comportamento no momento eleitoral quanto de um comportamento parlamentar indesejado em que há dificuldade de se observar diretamente, mas que é ampla e teoricamente esperado pelos trabalhos que lidam com o tema.

De outra parte, é identificada a existência de relação entre o voto pessoal e a concentração de votos (Crisp e Ingall, 2002, Crisp et al., 2013). A concepção básica é a de que as *constituencies*, por serem particulares, tendem a estar espacialmente delimitadas. Se refeririam comumente a uma localidade regionalmente demarcada. A campanha se direcionaria para essa região. Deve-se considerar, porém, que esse incentivo seria mediado por diferentes outros fatores que atuam em uma determinada eleição, mas o estímulo do voto pessoal se focaria em áreas delimitadas do território e estaria posto uma vez que o incentivo ao voto pessoal exista. Essa constatação completa a relação entre competição eleitoral, personalismo e concentração de votos. Por exemplo, Crisp e Ingall (2002) e Crisp et al. (2013) argumentam que, em sistemas nos quais os eleitores podem atribuir votos a candidatos individuais, estes são incentivados a construir nichos de apoio dentro dos distritos. Também Nemoto e Shugart (2013), lidando com o caso japonês,

mostram que o sistema proporcional de lista aberta cria incentivos para que os candidatos concentrem seus esforços regionalmente durante a campanha. Swindle (2002), por sua vez, busca encontrar uma relação causal inversa entre voto pessoal e concentração de votos: candidatos com votação mais concentrada atuam no sentido de criar uma reputação pessoal local ao longo de seu mandato. Porém, não nega que haja o incentivo para a concentração durante as eleições. Essa elaboração teórica é válida para todos os sistemas eleitorais que possuam determinado conjunto de regras eleitorais, cujo incentivo em termos comparados será mais ou menos percebido empiricamente de acordo com os outros incentivos existentes em uma disputa eleitoral.

Essas justificativas para o foco da ação dos deputados direcionados para uma *constituency* em particular culminou no Brasil com a formação dos redutos eleitorais informais ou a manutenção dos redutos eleitorais ou grotões. Fecha-se um ciclo: os incentivos eleitorais refletem-se também no comportamento parlamentar. Por essa razão, há uma dupla dimensão nessas análises sobre o Brasil. De um lado, voltam-se para identificar os níveis de dominância local e de concentração eleitoral focadas na formação de *constituency*. Essa identificação seria a evidência da associação entre a arena eleitoral e a legislativa. Vários estudos se debruçaram sobre a avaliação dessa relação. Por exemplo, ainda que Ames (1995a, 1995b, 2001) admita a possibilidade de que o foco de atuação do parlamentar se volte a um segmento do eleitorado que não está necessariamente concentrado em determinadas áreas específicas, como professores ou policiais, todas as suas avaliações empíricas lidam apenas com regionalização do voto, quando cria a tipologia “concentrado/disperso”. A estruturação empírica de outras pesquisas, como, por exemplo, Pereira e Rennó (2001, 2007), se volta a observar a concentração de votos nos municípios como fenômenos decorrentes das regras eleitorais para justificar a atuação do parlamentar. Nesse sentido, Carvalho (2003) aponta que a atuação do deputado voltada para a manutenção de suas *constituencies* é a dominância e não a concentração. De outro lado, há trabalhos que contestam o uso de emendas orçamentárias para atender a demandas locais (Mesquita et al., 2014), enquanto outros indicam a baixíssima efetividade em termos de votos obtidos com essa prática (Baião, 2016). Na mesma direção, trabalhos como o de Pereira e Rennó (2007) e de Lago e Rotta (2014) não encontram evidências para que o uso das emendas ao orçamento federal seja condição suficiente para a reeleição dos deputados federais. Inclusive, Martin (2011) apresenta evidências de que o sistema eleitoral não é suficiente para explicar o comportamento dos legisladores ao longo do mandato, o que implicaria introduzir novos elementos explicativos para além do sistema eleitoral no sentido de avaliar essa reação dos políticos. A capacidade das regras das eleições em afetar o comportamento parlamentar não reflete a variedade de casos observados.

Porém, vale dizer que essa associação entre voto pessoal e concentração de votos referente ao momento da eleição não é particular ao caso brasileiro. Ainda que haja eventual desacordo sobre o impacto dessa regra sobre o comportamento dos legisladores

no Brasil, o sistema eleitoral continua a criar incentivos específicos para o comportamento de eleitores e candidatos durante as eleições. Esses estímulos são baseados no nível de competição eleitoral, no cultivo do voto pessoal e na concentração espacial do voto. Inclusive, o Brasil se encaixaria nessa abordagem mais ampla como um caso extremo, já que os incentivos do sistema eleitoral do país estão entre os maiores promotores do personalismo, dada a magnitude bastante elevada dos distritos eleitorais. Nesse sentido, no que se refere ao momento da eleição, há um argumento teórico com a seguinte estrutura lógica nas pesquisas empíricas que avaliam sistemas eleitorais tais como o brasileiro: maior competição – maior influência do voto pessoal – maior concentração de votos. Diante dessa relação teoricamente construída, este artigo busca averiguar se a mudança de magnitude, *proxy* para a competição eleitoral, afeta os níveis de concentração espacial de votos dos candidatos ao legislativo, tomando o Brasil como caso a ser avaliado.

Ainda de forma geral, a dificuldade da literatura que trata do Brasil se volta às evidências empíricas da relação entre voto pessoal, competição eleitoral e concentração de votos. Como apresentado em Avelino, Biderman e Silva (2011), as medidas comumente utilizadas para concentração de votos não dão conta da avaliação do nível de dispersão de votos dos candidatos aos cargos legislativos. Para contornar o problema, esses autores adaptam um índice utilizado na economia regional, o índice G, e o aplicam para São Paulo. Seus resultados sugerem que a concentração, quando há, se dá em níveis geográficos maiores do que o municipal, como as microrregiões do IBGE, o que contraria as outras abordagens empíricas. Em outro texto, Avelino, Biderman e Silva (2016) aplicam a mesma metodologia para o restante do país e encontram que em São Paulo o nível de concentração é ainda mais elevado do que nos demais estados. Esse resultado reforça a ideia de que a magnitude elevada em São Paulo faz com que os candidatos concentrem mais seus votos. Novamente, tal achado contraria a relação teórica estabelecida, mas ainda mantém aberta a questão da relação entre a regra eleitoral, particularmente a competição eleitoral em termos de magnitude distrital, e a dispersão de votos dos candidatos.

Entretanto, o caso brasileiro é particularmente interessante para a avaliação empírica dos efeitos das regras eleitorais. Apesar de as disputas para os cargos legislativos estaduais e federal se darem sobre as mesmas regras – são escolhidos pela população em eleições proporcionais que ocorrem em distritos que são os estados da federação através de listas abertas –, há uma grande diferença quanto ao número de cadeiras em disputa: o número de deputados estaduais a serem eleitos é bastante superior ao número de deputados federais³. A Tabela 1 mostra esses números por estado⁴:

³ Para estados com número menor ou igual a 12 deputados federais, o número de deputados estaduais é três vezes o número de deputados federais. Já se o número de deputados federais é superior a 12, o número de deputados estaduais é igual a 36 mais a diferença entre o número de deputados federais e 12. Assim, um estado com 22 deputados federais, caso do Ceará, terá $36 + (22 - 12) = 46$ deputados estaduais.

⁴ Apesar de presente na Tabela 1, o Distrito Federal não foi considerado na análise empírica por seu diferente padrão de regionalização, em que não há municípios que o conformem.

Tabela 1
Número de cadeiras em disputa por estado para os
cargos legislativos estadual e federal

Unidades da federação	Número de deputados estaduais	Número de deputados federais
AC	24	8
AL	27	9
AM	24	8
AP	24	8
BA	63	39
CE	46	22
DF	24	8
ES	30	10
GO	41	17
MA	42	18
MG	77	53
MS	24	8
MT	24	8
PA	41	17
PB	36	12
PE	49	25
PI	30	10
PR	54	30
RJ	70	46
RN	24	8
RO	24	8
RR	24	8
RS	55	31
SC	40	16
SE	24	8
SP	94	70
TO	24	8
Total	1.059	513

Fonte: <www.camara.gov.br>.

Essa variação possibilita a exploração do efeito da mudança de magnitude dentro de um mesmo estado. A alteração de magnitude intradistrito eleitoral cria uma oportunidade substantiva para o controle de efeitos não observáveis, o que será explorado adiante. Ademais, os números de candidatos por eleição também variam de acordo com o cargo em disputa. O número de candidatos ao cargo de deputado estadual é bastante superior ao dos que disputam o cargo de deputado federal: a média nacional de candidatos a deputado estadual por distrito é de 440, contra 170 para deputado federal. Esse número tem impacto teórico sobre o nível de competição e, conseqüentemente, sobre a necessidade de formação de uma reputação pessoal, por um lado, e afeta os custos de campanha, por outro. Com maior número de candidatos, a reputação pessoal se torna ainda mais necessária. Há um número maior de pessoas das quais é preciso se diferenciar. Por essa razão, a concentração de votos nesses casos tenderia a ser maior. O político conseguiria tornar-se conhecido de um número menor de eleitores, o que o forçaria a

privilegiar ainda mais a concentração de seus votos. Porém, com relação aos custos de campanha, as disputas para deputado federal costumam demandar mais gastos. Os candidatos precisam alcançar um número maior de votos para serem eleitos, já que a disputa é por número menor de cadeiras em relação ao cargo de deputado estadual. Portanto, é preciso se fazer conhecer por uma parcela maior do eleitorado, o que levaria à dispersão de seus votos finais. Por outro lado, se há maior número de candidatos, os custos também sobem, em razão de a disputa se tornar mais acirrada, o que mais uma vez dificulta a dispersão. Assim, apesar de as regras eleitorais serem as mesmas, o que provocaria o mesmo conjunto de estímulos entre os candidatos para ambas as disputas, as variações apresentadas alteram os incentivos colocados para os candidatos e conseqüentemente os resultados esperados para os níveis de concentração de votos em cada uma das eleições.

Apesar disso, a mera comparação direta entre indicadores de concentração para diferentes distritos não é um procedimento adequado, pois supõe que os candidatos em diferentes distritos sejam em média semelhantes em suas características individuais e também que as características distritais, como a distribuição da população pelo território, fator que afeta a dispersão dos votos, também sejam semelhantes. Em um país como o Brasil, essa é uma hipótese bastante forte. Do ponto de vista metodológico, porém, o caso brasileiro é vantajoso na medida em que as disputas para os legislativos estaduais seguem a mesma regra do legislativo federal, com a única diferença sendo a magnitude dos distritos eleitorais. As comparações possíveis entre os dois níveis de concorrência criam uma alternativa, já que os fatores de ambiente que não são observados, mas que afetariam um dos níveis de disputa, seriam em boa medida os mesmos que afetariam o outro nível. Nesse sentido, tem-se um caso interessante de quase experimento para efeito da avaliação das diferentes magnitudes sobre a concentração espacial de votos.

Desenho de pesquisa

O quase experimento se constrói pela consideração do posto ao qual um determinado indivíduo decide concorrer. Supõe-se aqui que indivíduos mais competitivos buscarão disputar o cargo de deputado federal, enquanto os menos competitivos buscarão competir para o cargo de deputado estadual. Como a magnitude dos distritos para esse cargo é maior, é preciso isolar os efeitos da competitividade dos indivíduos para a avaliação da magnitude sobre a competição. O procedimento para essa separação é a consideração das escolhas dos indivíduos sobre qual cargo concorrer e o resultado eleitoral obtido, como uma medida de competitividade do indivíduo. Ao longo de sua carreira, o indivíduo pode alternar os cargos pelos quais concorre. No problema tratado aqui, interessa-nos os indivíduos que concorrem alternadamente para os cargos de deputado federal ou estadual em eleições consecutivas. Aqueles que sistematicamente se mantêm concorrendo para um ou outro cargo avaliam suas chances de determinada forma e os resultados eleitorais são

interpretados dentro dessa percepção. Mas, para um outro conjunto de políticos que alternam as suas escolhas entre a disputa para os cargos de deputado estadual e federal, pode-se dizer que essa sua alternativa é circunstancial e em certa medida depende de diversos fatores não observáveis. Por essa razão, a avaliação dos efeitos da magnitude se dará pela consideração dos indivíduos que concorrem em dois pleitos consecutivos, comparando seus resultados observados pela alternância de disputa entre um cargo e outro. Dessa forma, torna-se possível identificar os efeitos das regras sobre o nível de concentração de votos individuais, quando o político altera o cargo pelo qual concorre.

A concentração de votos será mensurada pelo índice G (Avelino, Biderman e Silva, 2011, 2016). Esse indicador traz a vantagem de possuir contrafactual claro, pois se compara à distribuição espacial da população entre os municípios, e de possuir significado para o valor zero, que indica ausência de concentração de votos em relação à população. Por outro lado, a interpretação de valores intermediários, como 0,3 ou 0,5, e a comparação com os resultados obtidos entre os diferentes estados não são automáticas e demandam confrontações com outros trabalhos. Ademais, o indicador G não permite que se observe a distribuição dos votos ao longo dos municípios de um estado. Avelino, Biderman e Silva (2016) e Silva e Davidian (2013) também se inspiram na Economia Regional e utilizam o quociente locacional (QL) como forma de apresentar os mapas de dispersão de votos pelo território, mantendo a mesma lógica de comparação contrafactual que o índice G . Apesar dessas considerações, esse indicador nos parece suficiente para a mensuração dos níveis totais de concentração espacial de votos.

Em uma eleição no ano t , o nível de concentração tenderá a variar para cada indivíduo i de acordo com o cargo a que concorre: para deputado federal ou para deputado estadual, em cada distrito (e). Além disso, há outros fatores que precisam ser controlados para lidar com a concentração de votos. Desses fatores, uma parte é observável, como o número de candidatos total em disputa (N_t) para determinado cargo em um distrito e o número de candidatos dentro da mesma lista (N_i) para o mesmo cargo – ambos os números são relevantes em relação à capacidade de um candidato individualmente conseguir votos em maior ou menor número de localidades, pois afetam diretamente a concorrência pelo voto de um eleitor; o total gasto com a campanha (F)⁵, que terá importância na medida em que permite que o candidato estenda a sua campanha em uma área maior do território e atinja número maior de eleitores; o total de votos recebido (V), já que um número maior de votos deve ser obtido em uma extensão maior do distrito; se o candidato é do partido vencedor na disputa para o governo do estado (*dummy* PG_{iet} igual a 1 se o partido do indivíduo é igual ao partido do vencedor para o governo)⁶, influenciando a dispersão de

⁵ Os dados de gastos de campanha são os dados declarados pelos candidatos em suas prestações de contas ao TSE e estão em milhões de Reais corrigidos pelo IGP para dezembro de 2010.

⁶ Esse controle poderia ser complementado pela consideração de o candidato participar ou não da coalizão de governo. Apesar de interessante teoricamente, essa consideração empírica não é factível, já que não se conhece a coalizão de governo nos diversos governos estaduais e seria necessária uma avaliação do impacto temporal de permanência de cada partido em um governo para a construção de um indicador de

votos dos candidatos a deputado por um efeito *coattail*; se o candidato concorreu nas eleições analisadas por partidos diferentes (*dummy* P_{iet} igual a 1 se o indivíduo concorreu por partidos diferentes), relevante na medida em que o esforço de campanha de cada partido é distinto e afeta a todos sob aquela legenda; se o indivíduo se elegeu ou não (*dummy* L_{iet} igual a 1 se o indivíduo se elegeu), fator que é potencialmente resultante de maior dispersão de votos; e se o indivíduo era incumbente ou não (*dummy* I_{iet} igual a 1 se o indivíduo é incumbente), aspecto que permitiria o político se tornar conhecido em áreas do estado onde não recebia votos anteriormente. Outra parte dos fatores que afetam a concentração de votos não é observável, como características idiossincráticas dos distritos (τ_e) e dos indivíduos (δ_i), que podem interferir no nível de concentração de seus votos⁷. A Tabela 2 resume as variáveis e seus efeitos esperados sobre o nível de concentração de votos de um candidato:

Tabela 2
Síntese das variáveis consideradas, conceitos associados e impacto sobre o índice de concentração de votos

Variável	Conceito de referência	Impacto sobre concentração de votos ⁸
Magnitude (M)	Número de cadeiras em disputa em um distrito. <i>Proxy</i> da competição eleitoral	+
Candidatos (N_t)	Número total de candidatos disputando a eleição para o mesmo cargo	+
Candidatos (N_i)	Número de candidatos disputando a eleição para o mesmo cargo por partido	+
Financiamento (F)	Total declarado como gasto de campanha – R\$ dez/10	-
Votos (V)	Total de votos recebidos pelo candidato	-
Governador (PG)	<i>Dummy</i> que indica se o candidato é do mesmo partido do governador eleito no mesmo pleito	-
Partido (P)	<i>Dummy</i> que indica se o candidato mudou de partido entre as eleições	?
Eleito (L)	<i>Dummy</i> que indica se o candidato se elegeu na disputa de referência	-
UF	<i>Dummy</i> que indica se o candidato mudou de unidade da Federação (distrito) entre as eleições	?
Incumbente (I)	<i>Dummy</i> que indica se o candidato buscava a reeleição	-

Fonte: Elaboração do autor.

pertencimento à coalizão. Por exemplo, Borges, Paula e Silva (2016) tentam contornar o problema com um *proxy*: “a filiação do candidato ao partido do governador em exercício no ano eleitoral” (p. 42), mas isso não seria suficiente para resolver o problema que se desejaria medir com essa variável: o acesso a recursos públicos. No caso deste artigo, a não inclusão da variável medida dessa forma não adiciona nenhum tipo de viés, já que a quantidade de indivíduos em cada um dos grupos de tratamento e controle tende a ser semelhante.

⁷ Para que um quase experimento possa ser realizado, as variáveis utilizadas como controle precisam estar balanceadas entre os grupos avaliados. No Anexo deste artigo são apresentados os dados mostrando que o balanceamento ocorre para todas as variáveis de controle utilizadas nesta pesquisa.

⁸ O impacto aqui é indicado pelo sinal da variação do índice G : sinais positivos indicam concentração; sinais negativos indicam desconcentração.

Diante dessas considerações, pode-se dizer que o nível de concentração observado para qualquer um dos cargos respeita a seguinte função⁹:

$$(1) \quad G_{iet} = f(N_{et}, F_{iet}, V_{iet}, P_{iet}, L_{iet}, I_{iet}, M_e, \delta_i, \tau_e)$$

Teoricamente, como a magnitude no estado e (M_e) para deputado federal (com df como notação para esse cargo) é menor do que para deputado estadual (com de como notação para o cargo), a concentração de votos tende também a ser menor. Assim, é possível estabelecer a seguinte relação teoricamente esperada:

$$(2) \quad G_{iet}^{df} < G_{iet}^{de}, \forall i, e, t$$

Há, entretanto, como já dito, um problema empírico com essa comparação direta: ela não é factível, já que nem os indivíduos são comparáveis em suas características não observáveis, nem o mesmo indivíduo concorre aos dois cargos simultaneamente. Em cada eleição, o político concorre por um dos cargos e a dispersão de seus votos depende de fatores não observáveis. Porém, um mesmo indivíduo pode se recandidatar indefinidamente e pode alternar os cargos a que concorre. E de fato os políticos fazem isso. Essa possibilidade permite a eliminação dos efeitos não observáveis (δ_i e τ_e), se considerarmos a variação do índice de concentração dos votos entre diferentes eleições para um mesmo indivíduo, conforme é possível notar nas construções a seguir:

$$(3) \quad G_i^{df-df} = \Delta G_i^{df} = G_{iet}^{df} - G_{iet-1}^{df} = \Delta N + \Delta F + \Delta V + \Delta P + \Delta L + \Delta I$$

$$(4) \quad G_i^{de-de} = \Delta G_i^{de} = G_{iet}^{de} - G_{iet-1}^{de} = \Delta N + \Delta F + \Delta V + \Delta P + \Delta L + \Delta I$$

$$(5) \quad G_i^{df-de} = G_{iet}^{df} - G_{iet-1}^{de} = \Delta N + \Delta F + \Delta V + \Delta L + \Delta P + \Delta I + \Delta M$$

$$(6) \quad G_i^{de-df} = G_{iet}^{de} - G_{iet-1}^{df} = \Delta N + \Delta F + \Delta V + \Delta L + \Delta P + \Delta I + \Delta M$$

Como dito, a variação temporal do índice de concentração de votos para o mesmo indivíduo exclui o efeito dos fatores idiossincráticos individuais e do distrito, que são considerados aqui como idênticos nas disputas para os dois cargos. É importante notar que nas equações (5) e (6), ΔM é a variação das magnitudes de cada distrito entre o cargo federal e o estadual. Já para as equações (3) e (4), esse termo é igual a zero. Se a análise da forma como se apresenta está correta, teoricamente, espera-se que a relação apresentada a seguir valha:

$$(7) \quad G_i^{de-df} > G_i^{df-df} \cong G_i^{de-de} > G_i^{df-de}$$

Ou seja, a maior variação observada seria aquela em que, tudo o mais constante,

⁹ Para efeitos de simplificação, nas equações a seguir a variável N se refere tanto ao número total de candidatos como ao número de candidatos por lista partidária.

o político altere a sua posição de disputa do cargo de deputado federal para o de deputado estadual entre duas eleições consecutivas¹⁰. Nessa situação, o número de cadeiras em disputa teria variado positivamente e esse fator implicaria o aumento da concentração de votos. Ao contrário, no caso dos políticos que concorrem inicialmente ao cargo de deputado estadual e depois ao de deputado federal, é esperado que a concentração de votos diminua e, portanto, a variação temporal seja negativa. É possível, assim, construir um teste para essas relações de forma que os controles sejam incluídos. Será utilizado um modelo de regressão com as variações do índice de concentração quando os políticos alternam o cargo em disputa como variável dependente, incluindo as demais variáveis apresentadas acima como controles. Serão considerados apenas indivíduos que tenham concorrido em eleições consecutivas para ponderar se os efeitos não observáveis são de fato estáveis e, assim, podem ser eliminados no desenho de pesquisa proposto. Dessa forma, serão estimados os parâmetros da equação a seguir:

$$(8) \quad G_i^{dj-dk} = \beta_0 + \beta_1 \Delta M + \beta_2 \Delta F + \beta_3 \Delta V + \beta_4 \Delta L + \beta_5 \Delta P + \beta_6 \Delta I + \beta_7 \Delta N$$

em que dj e dk representam os dois cargos em disputa. A relação estabelecida em (7) implica que β_1 seja positivo e esse é o parâmetro de interesse no teste proposto aqui.

Dados

Para tornar a compreensão dos dados mais clara, vale apresentar a fórmula do índice G . Ela é dada pela seguinte expressão:

$$(9) \quad G_i = \sum_m \left(\frac{V_{im}}{V_i} - \frac{V_m}{V} \right)^2$$

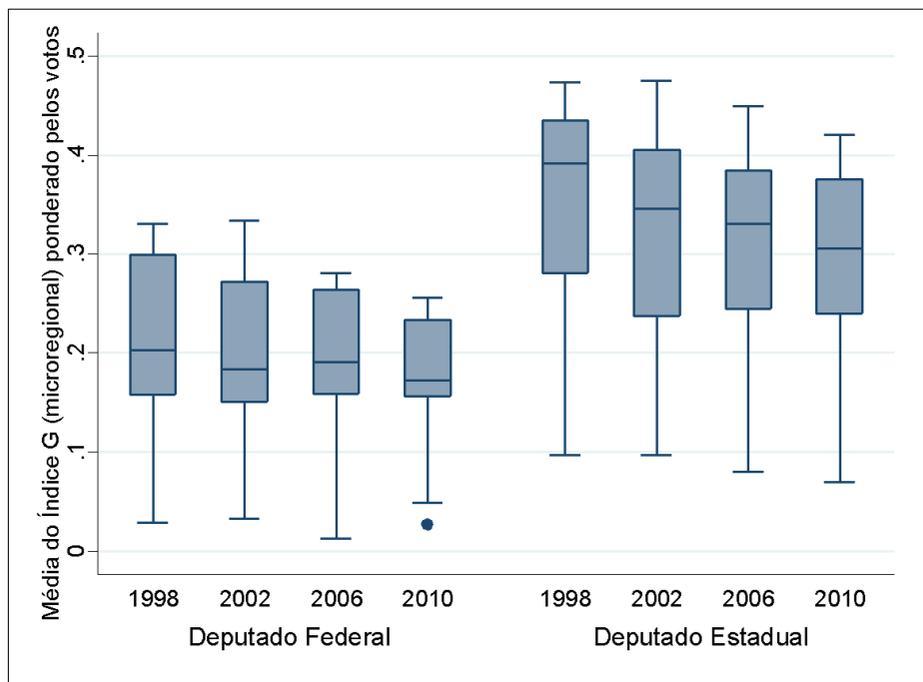
em que G_i é o índice medido para o candidato i ; V_{im} é a votação obtida pelo candidato i na região m ; V_i é o total de votos do candidato i ; V_m é o total de votos da região m ; e V é o total de votos do estado. O que é importante destacar é que esse indicador tem seu mínimo igual a zero e, quanto maior seu valor, mais concentrados espacialmente estão os votos de determinado candidato. Deve-se notar ainda que a região m pode ser qualquer nível geográfico de interesse que esteja inserido em determinado distrito eleitoral, variando desde a seção eleitoral até regiões administrativas do próprio estado. Assim, a primeira avaliação é a das médias do índice G para as quatro eleições analisadas para cada cargo¹¹.

¹⁰ É importante ressaltar que a opção por eleições consecutivas se dá para considerar idênticos os efeitos idiossincráticos dos indivíduos e dos distritos constantes no tempo.

¹¹ Vale dizer que o índice G calculado aqui considerou apenas votos nominais, excluindo, portanto, votos brancos, nulos e de legenda. Esse procedimento teve o objetivo de avaliar apenas a concentração de votos dos candidatos diretamente, de acordo com o debate teórico sobre o tema. Também deve-se informar que seu valor ao longo de todo o texto é referente ao nível microrregional. A escolha desse nível de agregação se dá pelos resultados apresentados em Avelino, Biderman e Silva (2011), que mostram concentração de votos apenas a partir desse nível geográfico. Entende-se assim que a utilização de níveis mais desagregados,

O Gráfico 1 apresenta os resultados:

Gráfico 1
Médias do índice G ponderado por cargo por eleição



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do TSE.

No Gráfico 1, o índice *G* foi calculado para o nível microrregional, em linha com o encontrado em Avelino, Biderman e Silva (2016). É possível notar que todas as médias, nas quatro eleições, são menores para os candidatos a deputado federal¹². Já os valores para o cargo de deputado estadual, por apresentarem maior magnitude, são maiores do que os de deputado federal. Isso está de acordo com o esperado: quanto menos cadeiras em disputa, menos concentrados são os votos. É importante destacar que o resultado está relacionado ao número de votos recebido pelo candidato. Ao avaliar as médias do índice *G* ponderadas pelo número de votos de cada candidato em cada um dos distritos, nota-se a manutenção do mesmo padrão. A Tabela 3 mostra os valores médios ponderados para cada distrito:

como o municipal, não traria informação adequada ao problema tratado neste artigo.

¹² As diferenças entre as médias calculadas para os candidatos a deputado estadual e federal são estatisticamente significantes a 1%.

Tabela 3
Média do índice G ponderada por votos por
cargo para cada unidade da federação

UF	M	Deputados federais				M	Deputados estaduais			
		1998	2002	2006	2010		1998	2002	2006	2010
AC	8	0,20	0,20	0,15	0,09	24	0,33	0,30	0,30	0,27
AM	8	0,06	0,08	0,08	0,07	24	0,21	0,19	0,18	0,14
AP	8	0,04	0,05	0,01	0,03	24	0,10	0,10	0,08	0,07
MS	8	0,20	0,19	0,16	0,16	24	0,34	0,29	0,29	0,27
MT	8	0,19	0,17	0,19	0,14	24	0,39	0,34	0,35	0,34
RN	8	0,10	0,10	0,08	0,05	24	0,20	0,22	0,19	0,19
RO	8	0,26	0,33	0,28	0,23	24	0,47	0,47	0,45	0,39
RR	8	0,03	0,03	0,04	0,05	24	0,12	0,10	0,08	0,07
SE	8	0,13	0,12	0,09	0,08	25	0,28	0,24	0,19	0,17
TO	8	0,15	0,17	0,21	0,14	24	0,40	0,38	0,36	0,31
AL	9	0,11	0,10	0,11	0,12	27	0,21	0,20	0,17	0,19
ES	10	0,22	0,22	0,22	0,21	30	0,43	0,38	0,38	0,38
PI	10	0,11	0,11	0,07	0,09	30	0,29	0,24	0,20	0,17
PB	12	0,14	0,14	0,10	0,12	36	0,33	0,29	0,28	0,27
SC	16	0,33	0,31	0,26	0,23	40	0,47	0,46	0,45	0,42
GO	17	0,16	0,13	0,16	0,12	41	0,41	0,41	0,38	0,37
PA	17	0,20	0,14	0,16	0,15	41	0,40	0,35	0,33	0,32
MA	18	0,15	0,18	0,16	0,17	42	0,40	0,34	0,30	0,27
CE	22	0,14	0,13	0,12	0,13	46	0,33	0,31	0,26	0,22
PE	25	0,16	0,15	0,15	0,13	49	0,36	0,32	0,33	0,30
PR	30	0,32	0,29	0,26	0,23	54	0,45	0,40	0,42	0,40
RS	31	0,28	0,23	0,22	0,19	55	0,39	0,38	0,35	0,36
BA	39	0,19	0,16	0,16	0,16	63	0,36	0,35	0,33	0,30
RJ	46	0,16	0,15	0,18	0,17	70	0,24	0,23	0,24	0,24
MG	53	0,27	0,27	0,26	0,23	77	0,43	0,39	0,37	0,36
SP	70	0,30	0,27	0,27	0,26	94	0,45	0,42	0,42	0,38

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do TSE.

O que se percebe é que, em qualquer corte observado, os votos para os deputados estaduais são mais concentrados do que os votos para os deputados federais. Seja agrupando os dados pela magnitude do distrito, pelo porte do estado ou pelos votos recebidos pelos candidatos, a dispersão dos votos dos candidatos ao legislativo estadual é menor do que a dos candidatos à Câmara federal.

Embora em linha com as expectativas teóricas, essas observações não são

suficientes para concluirmos o efeito da magnitude dos distritos sobre os níveis de concentração dos candidatos. Isso porque os procedimentos descritivos feitos acima implicitamente assumem que os candidatos em diferentes distritos são comparáveis entre si. Um candidato a deputado federal eleito pelo Rio Grande do Sul seria comparável com um outro candidato a deputado federal não eleito por Goiás. A disputa em um ou em outro estado estaria condicionada às mesmas forças. Essa suposição é bastante forte, não só pela estruturação dos sistemas partidários locais como também pelas características individuais daqueles que decidem candidatar-se em cada uma dessas localidades. Assim, essas dificuldades devem ser contornadas.

Dessa forma, propõem-se aqui os testes implicados nas equações (7) e (8) acima. O primeiro teste a ser feito é o da equação (8), reproduzida novamente a seguir:

$$(8) G_i^{dj-dk} = \beta_0 + \beta_1 \Delta M + \beta_2 \Delta F + \beta_3 \Delta V + \beta_4 \Delta L + \beta_5 \Delta I + \beta_6 \Delta N$$

A variação da magnitude dos distritos (ΔM) deve influenciar positivamente a variação observada do índice G. No teste, portanto, espera-se que $\beta_1 > 0$. A Tabela 4 considera a variação da concentração eleitoral de todos os candidatos a deputado – federal ou estadual – que concorreram em eleições consecutivas nas eleições analisadas:

Tabela 4
Regressão da variação do índice G para candidatos a deputado federal e estadual em eleições consecutivas (1998-2010)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Var. magnitude	0,002 (0,000)***	0,002 (0,000)***	0,002 (0,000)***	0,002 (0,000)***		0,002 (0,000)***
Var. candidatos total					7,9e-05 (0,000)***	-7,88e-06 (0,000)
Var. candidatos lista		0,0002 (0,000)*	0,0001 (0,000)	9,93e-06 (0,000)	0,0001 (0,000)	0,0001 (0,000)
Var. financ.		-0,011 (0,004)**	-2,71e-04 (0,004)		-0,002 (0,004)	-0,0002 (0,004)
Var. votos		-2,32e-07 (0,000)*	-2,46e-07 (0,000)*	-1,66e-07 (0,000)***	-2,63e-07 (0,000)*	-2,46e-07 (0,000)*
Governador		-0,006 (0,006)	-0,006 (0,007)	-0,008 (0,006)	-0,006 (0,007)	-0,006 (0,007)
Var. partido		0,016 (0,006)**	0,012 (0,005)*	0,011 (0,003)***	0,013 (0,005)**	0,012 (0,005)*
Var. UF		0,046 (0,045)	0,032 (0,045)	-0,005 (0,051)	0,030 (0,044)	0,032 (0,045)
Eleito			0,001 (0,004)	0,003 (0,003)	0,003 (0,004)	0,001 (0,004)
Incumbente			-0,034 (0,005)***	-0,041 (0,004)***	-0,035 (0,005)***	-0,033 (0,005)***
Constante	-0,019 (0,003)***	-0,031 (0,004)***	-0,017 (0,004)***	-0,012 (0,003)***	-0,020 (0,004)***	-0,017 (0,004)***
R ²	0,029	0,031	0,044	0,047	0,041	0,044
N	11.678	5.013	5.013	11.678	5.013	5.013

Fonte: Elaborada pelo autor.

‡ $p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. Erros-padrão clusterizados por UF em parênteses.

Os resultados da Tabela 4 confirmam o esperado teoricamente. Mas antes é preciso fazer uma ressalva: a correlação entre a variação da magnitude (ΔM) e a variação do número de candidatos total (ΔN) é bastante elevada (0,84), o que provoca elevada multicolinearidade¹³. Assim, no primeiro modelo, avalia-se o impacto exclusivo da variação da magnitude sobre a variação do índice de concentração. Nos segundo, terceiro e quarto modelos, variáveis de controle são introduzidas e, no quinto modelo, considera-se a variação no número de candidatos em lugar da variação de magnitude. Já na última coluna os resultados apresentados são obtidos com ambas as variáveis simultaneamente. O resultado para a magnitude tem o sinal esperado e o valor do coeficiente é expressivo: 0,2% por cadeira em disputa. Isso significa dizer que a variação positiva de uma cadeira entre diferentes disputas faz com que a votação dos candidatos se concentre mais. No caso extremo de São Paulo, em que a variação entre a disputa para deputado federal e a disputa

¹³ Adota-se a proposição de Kellstedt e Whitten (2013), de que a existência de multicolinearidade não é razão para a exclusão da variável da análise, dado que o impacto dessa manutenção se dá sobre os erros-padrão e não sobre o coeficiente.

para deputado eleitoral é de 24 cadeiras, esse incremento na magnitude implica um aumento médio do índice de concentração de 0,05 ponto – equivalente a toda diferença observada na concentração média para os cargos de deputado federal e deputado estadual nas eleições entre 2002 e 2010, mostrada no Gráfico 1. No extremo oposto, em estados com magnitude menor, como Acre e Tocantins, com 8 deputados federais e 24 deputados estaduais, o nível médio de concentração aumenta em 0,03 ponto. Isso significa uma variação em torno de pouco mais de 25% dos valores médios apresentados para o índice G para deputado federal nesses estados¹⁴. Ainda mais interessante é observar que a inclusão de variáveis de controle nos demais modelos não altera o valor do coeficiente. Ele permanece o mesmo. Mesmo a variável de número de candidatos, quando observada isoladamente, possui efeitos sobre a concentração de votos dos candidatos (quarta coluna), mas perde completamente o efeito quando considerada em conjunto com a magnitude. Uma interpretação possível nessa situação é a de que, ainda que a magnitude seja *proxy* da disputa intrapartidária, ela não é equivalente ao número de competidores. Há outros componentes importantes que não apenas a relação entre candidatos em disputa e número de vagas, o que, evidentemente, precisaria ser mais bem explorado.

Dentre as variáveis de controle trazidas para o teste, merece destaque o fato de que o montante gasto em campanha pelos candidatos não altera a variação da dispersão de seus votos quando se controla para o fator da incumbência. Ter mais recursos entre as eleições não parece ser mais importante do que o fato de já ocupar um cargo eletivo. Há algo à disposição de quem já está no cargo que faz com que seu voto se disperse mais e que não é capturado pelas despesas declaradas pelo candidato. Vale mencionar que é a introdução dessa variável que reduz o número de observações¹⁵ entre os modelos acima, já que não há dados de gasto de campanha para todos os candidatos considerados aqui¹⁶. A introdução do controle de efeito fixo do candidato sugere que a incumbência permite que algo se altere e se reflita na dispersão de votos do político, como a sua popularidade ou o apoio eventual que o partido faz em sua campanha. Já o mesmo não vale para o resultado da eleição: os candidatos que conseguem se eleger não obtêm votos mais dispersos do que aqueles que fracassam. Outro resultado teoricamente esperado é o sinal negativo quanto à variação do voto: quanto maior a votação de um candidato, menos concentrada é essa votação. Aproximadamente, 10 mil votos a mais recebidos por um candidato entre duas eleições têm o mesmo impacto sobre a concentração de sua votação que o aumento de uma cadeira em disputa. Outro resultado que merece comentário é o efeito da mudança de partido entre as eleições. A alteração de legenda pela qual o candidato concorre provoca concentração nos votos dos candidatos. Evidentemente, não é possível explicar as causas desse resultado, mas não deixa de ser relevante observar esse movimento entre eleições.

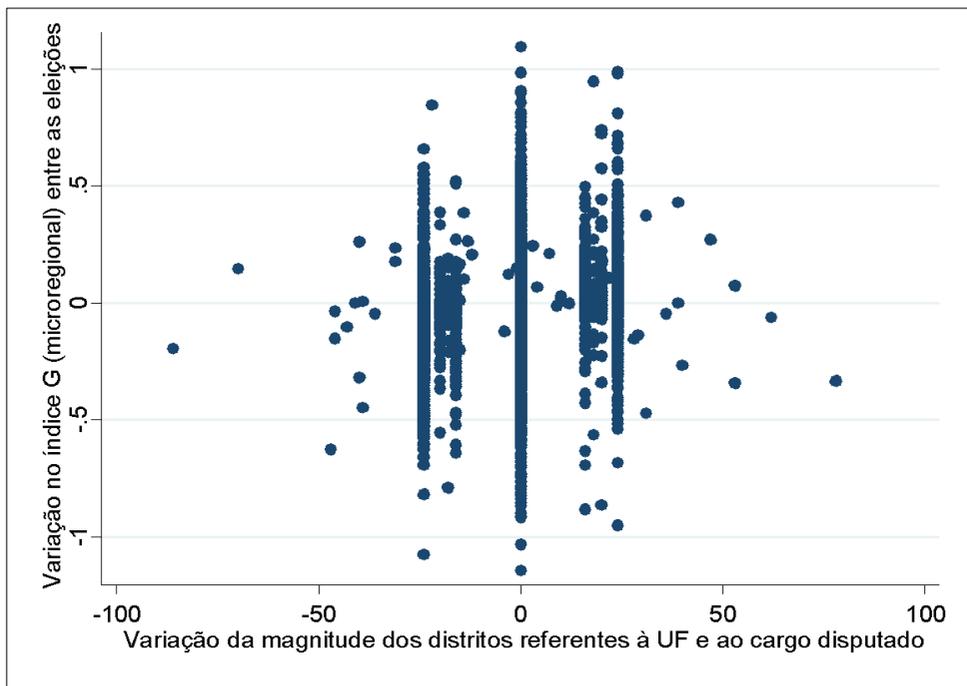
¹⁴ Agradeço a um parecerista anônimo por fazer esse apontamento.

¹⁵ Vale mencionar que o número de candidatos deferidos a deputado federal é de 3.360 em 1998, 4.176, em 2002, 4.936 em 2006 e 4.877 em 2010. Já para deputado estadual, os números são 9.936 em 1998, 11.091 em 2002, 11.442 em 2006 e 11.788 em 2010.

¹⁶ Esse mesmo efeito ocorre nas Tabelas 6 e 8 adiante pelas mesmas razões.

A mudança de unidade da federação (UF) pela qual o candidato disputa, fato que ocorre com número reduzido de observações (58), também é um controle que não apresenta significância estatística. Por fim, os políticos que estão vinculados ao partido do governador não observam dispersão de votos distinta. Não parece haver impacto sobre a concentração de votos dos candidatos nessa situação.

Gráfico 2
Dispersão entre variação da magnitude e variação do índice de concentração



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do TSE.

Deve-se ressaltar que os modelos apresentados acima possuem uma medida de ajuste muito baixa – o R^2 oscila em torno de 2,9% a 4,7%. Apesar disso, é preciso ter em vista que o artigo não se propõe a determinar fatores explicativos para os níveis de concentração de votos dos candidatos, mas, sim, identificar se há relação entre magnitude e concentração regional de votos. Esse é um problema teórico posto pela literatura, mas que ainda não havia sido explorado devidamente. O Gráfico 2 mostra, inclusive, a baixa correlação existente entre a variação da magnitude dos distritos pelos quais os candidatos concorreram e a variação de seus indicadores de concentração regional de votos. Novamente, essa situação não é problemática diante da relação teórica estabelecida para a avaliação do caso brasileiro.

Resta ainda uma avaliação a ser realizada: a comparação das variações dos índices G entre os candidatos aos diferentes cargos como apresentado na equação (7). O primeiro

passo a ser feito, mais descritivo, é comparar diretamente as médias para cada uma das quatro variações possíveis entre as eleições. A Tabela 5 apresenta estes resultados:

Tabela 5
Médias das variações do índice G entre os diferentes cargos

Cargo em t-1	Cargo em t	Média	Desvio-padrão	N
Dep. federal	Dep. estadual	0,053	0,182	1.079
Dep. federal	Dep. federal	-0,012	0,130	2.665
Dep. estadual	Dep. estadual	-0,027	0,145	6.676
Dep. estadual	Dep. federal	-0,066	0,167	1.258

Fonte: Elaborada pelo autor.

Apesar de não haver nenhum controle, as variações médias de cada um dos grupos respeitam quase todas as relações esperadas teoricamente. Todas as médias apresentadas na Tabela 5 são estatisticamente significantes a 0,1%. E, de fato, os candidatos que concorrem inicialmente para deputado federal e no pleito seguinte disputam uma vaga no legislativo estadual apresentam a maior variação nos índices de concentração (+0,053) e é a única positiva em todos os grupos. De outra parte, os candidatos que fazem o caminho inverso – disputam primeiro uma eleição para deputado estadual e depois para deputado federal – apresentam o maior grau de desconcentração do índice G (-0,066). A única violação quanto ao previsto pela equação (7) é o fato de que a variação média dos índices de concentração para os políticos que se recandidatam para os mesmos cargos é também diferente para cargos distintos: candidatos a deputado estadual apresentam maior desconcentração do que candidatos a deputado federal. Esse resultado inesperado pode decorrer de uma ação deliberada dos deputados, que se aproveitam do cargo para expandir seu eleitorado, ou como um efeito mecânico do cargo, que aumenta a visibilidade dos eleitos, ainda que não haja uma ação intencional nesse sentido.

Mas, como dito, não há controles nesse modelo e, assim, é preciso incluí-los. Para isso, volta-se ao mesmo modelo de regressão trazido anteriormente e nele é incluída a variação de cargo. São criadas duas variáveis para isso: uma é a *dummy* para a variação progressiva na carreira, caso dos candidatos que concorrem inicialmente para o cargo de deputado estadual e depois deputado federal; a outra é uma *dummy* para a variação regressiva na carreira, quando o candidato concorre primeiro para deputado federal e depois para deputado estadual. A Tabela 6 apresenta os resultados obtidos:

Tabela 6
Resultado da regressão para o índice G avaliando a variação de cargo

	(1)	(2)	(3)
Var. progressiva	-0,044 (0,007)***	-0,022 (0,006)***	-0,026 (0,006)***
Var. regressiva	0,076 (0,008)***	0,070 (0,008)***	0,057 (0,008)***
Var. financiamento		-0,010 (0,004)**	-0,001 (0,004)
Variação voto		-2,43e-07 (0,000)*	-2,55e-07 (0,000)*
Governador		-0,006 (0,006)	-0,006 (0,007)
Variação partido		0,015 (0,004)**	0,012 (0,005)*
Variação UF		0,004 (0,040)	-0,004 (0,040)
Eleito			0,002 (0,004)
Incumbente			-0,031 (0,005)***
Constante	-0,019 (0,003)***	-0,035 (0,004)***	-0,021 (0,004)***
R ²	0,030	0,036	0,046
N	11.678	5.013	5.013

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do TSE.

‡ $p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. Erros-padrão clusterizados por UF em parênteses.

Os resultados para a variação de cargo seguem os mesmos sinais encontrados na Tabela 4, em que não há controles, e correspondem em magnitude também às estimativas feitas no modelo anterior. O sinal do coeficiente varia de acordo com a ambição do político. Quando a carreira do candidato é progressiva – passando da disputa de deputado estadual para federal – o impacto é negativo na variação do índice G. Portanto, seus votos se desconcentram. Porém, quando o candidato passa da disputa como deputado federal para a disputa como deputado estadual, ambição regressiva, seus votos se concentram. Vale mencionar ainda que os sinais e a significância estatística das demais variáveis se mantêm exatamente como nos modelos anteriores, inclusive com relação aos gastos declarados de campanha. É também interessante notar que a constante é significativa em todos os modelos. Na primeira equação, sua interpretação é a mais simples: refere-se aos candidatos que permaneceram na disputa para o mesmo cargo entre as eleições. Novamente, o resultado indica que os votos desses candidatos se dispersam.

A fim de testar a robustez dos resultados obtidos até aqui, é possível restringir a amostra a casos especiais. Um caso de interesse seria observar o comportamento dos candidatos a deputado estadual que obtiveram um número de votos relevante em determinada eleição, mas que no pleito seguinte optaram por trajetórias diferentes. Parte-

se do princípio de que o candidato a deputado estadual em uma eleição na qual tenha obtido uma votação significativa tenha a possibilidade de, no pleito seguinte, concorrer para o cargo de deputado federal ou estadual com reais chances em ambas as disputas. A competitividade deles seria semelhante do ponto de vista eleitoral, assumindo que a votação em um pleito é um indicativo dessa competitividade, e a comparação entre indivíduos desse grupo se tornaria ainda mais informativa. A restrição a ser utilizada nessa direção é criar o grupo pelo número de votos obtidos e, a fim de tornar o critério comparável entre eleições e diferentes distritos, o procedimento é avaliar a votação obtida em termos de quocientes eleitorais. Seriam comparadas as votações dos candidatos a deputado estadual com o quociente eleitoral da disputa para deputado federal. Dessa forma, a competitividade dos indivíduos estaria controlada, sob a ótica do número de votos obtidos. Repete-se, a partir desse grupo, a análise realizada com as tabelas anteriores.

Apesar de interessante, esse procedimento gera problemas com o número de observações: apenas 108 candidatos a deputado estadual que se recandidataram na eleição seguinte obtiveram ao menos 40% dos votos equivalentes ao quociente eleitoral da disputa para deputado federal, e apenas 40 obtiveram 50% desse montante. Outro critério menos restritivo seria considerar o percentual do quociente eleitoral da disputa para deputado estadual. Nesse caso, os candidatos que se aproximassem de determinado patamar teriam conseguido se eleger praticamente apenas com seus votos ou estariam próximos a isso, o que seria um indicativo de sua competitividade. Considerando esse critério, 40 deputados estaduais que se recandidatam conseguiram alcançar o limite de 90% do quociente eleitoral, enquanto outros 96 alcançaram 75% desse quociente. Assim, a fim de utilizar uma abordagem que possua número de observações razoável, dois limites – 40% do quociente eleitoral para a disputa entre deputados federais e 75% do quociente eleitoral para a disputa entre deputados estaduais – serão trabalhados com intuito de testar a robustez dos resultados mostrados anteriormente. A Tabela 7 apresenta a primeira comparação:

Tabela 7
Médias das variações do índice G para amostra selecionada

Regra	Cargo em t-1	Cargo em t	Média	Desvio-padrão	N
40% quociente eleitoral dep. federal	Dep. estadual	Dep. estadual	-0,006	0,054	84
		Dep. federal	-0,061	0,134	24
75% quociente eleitoral dep. estadual	Dep. estadual	Dep. estadual	0,010	0,063	69
		Dep. federal	-0,059	0,153	18

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do TSE.

Os valores médios observados na variação do índice *G* por aqueles que se mantêm como candidatos a deputado estadual (-0,006 e 0,010) não são estatisticamente diferentes de zero. Tal resultado está mais próximo à previsão original, apresentada na equação (7),

de que não haveria variação do índice G para candidatos que se mantivessem disputando o mesmo cargo. Já o valor médio observado para os indivíduos que disputam o cargo de deputado federal na segunda eleição de acordo com a primeira regra (-0,061) é estatisticamente um valor negativo a um nível de confiança de 1,8%, enquanto pela segunda regra (-0,059) é estatisticamente um valor negativo para um nível de confiança de 5,9%. Ou seja, são negativos, mas com menor significância do que o que foi observado na Tabela 6. Além disso, as trajetórias distintas dentro de cada um dos grupos, entendidas como a opção em seguir como deputado estadual ou arriscar a disputa pelo cargo de deputado federal, mostram resultados entre si estatisticamente diferentes a pelo menos 0,3%. Portanto, os efeitos encontrados aqui apresentam uma diferença em relação aos resultados anteriores, todos de acordo com as previsões da equação (7): a manutenção da disputa de um mesmo cargo não influencia o nível de concentração de votos. É preciso, então, avaliar os resultados com a inclusão dos controles, tal como feito anteriormente. Assim, na Tabela 8 são reproduzidos os modelos (1) e (3) da Tabela 6 para cada uma das regras de seleção de observações estipulada.

Na Tabela 8, os dois primeiros modelos se referem à regra de comparação com os 40% do quociente eleitoral na disputa para deputado federal e os modelos (3) e (4) se referem à regra de comparação com os 75% do quociente eleitoral na disputa para deputado estadual. Os dados dessa subamostra referem-se apenas a candidatos que ou se mantiveram na disputa pelo mesmo cargo ou perseguiram progressão em sua carreira. Por isso, foi utilizada agora apenas a variável de variação progressiva. É interessante notar que, ainda que os sinais observados da variação de cargo se mantenham, a significância diminui se comparada com os dados da Tabela 6¹⁷. Porém, o valor do coeficiente apresentado nos modelos das colunas (1) e (3), respectivamente, da Tabela 6 não são estatisticamente diferentes dos valores observados na Tabela 8, considerando os mesmos controles. Interessante, aliás, é notar que agora o parâmetro para a constante não é estatisticamente diferente de zero. Aqui, assim como na Tabela 6, os candidatos que permanecem na disputa pelo mesmo cargo apresentam votação com o mesmo nível de dispersão entre as eleições, confirmando o esperado na equação (7). Os novos dados confirmam as expectativas teóricas, já que para os candidatos a deputado estadual que permanecem nessa disputa, o padrão de dispersão de seus votos se mantém entre as eleições. Tal resultado está em contraposição ao anterior que indicava a dispersão dos votos entre as eleições para candidatos com ambição estática e sugere que o efeito de dispersão é mais forte para os indivíduos que na eleição em t-1 obtiveram votações menores que os *thresholds* considerados aqui. Esses achados merecem futura avaliação.

¹⁷ A variável *Incumbente* foi omitida em razão de sua homogeneidade em todas as observações dessa amostra.

Tabela 8
Resultado da regressão para índice G avaliando a
variação de cargo para amostra selecionada

	(1)	(2)	(3)	(4)
Varição progressiva	-0,069 (0,036) ‡	-0,040 (0,027)	-0,055 (0,023)*	-0,050 (0,021) ‡
Var. financiamento		-0,021 (0,019)		-0,014 (0,020)
Varição voto		-2,40e-07 (0,000)		-2,67e-07 (0,000) ‡
Governador		-0,015 (0,018)		-0,009 (0,025)
Varição partido		0,013 (0,012)		-0,012 (0,015)
Eleito		0,074 (0,045)		0,039 (0,046)
Constante	0,010 (0,006)	-0,066 (0,049)	-0,006 (0,004)	-0,039 (0,045)
R ²	0,093	0,153	0,078	0,147
N	87	68	108	78

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do TSE.

‡ $p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. Erros-padrão clusterizados por UF em parênteses.

Considerações finais

O presente artigo buscou aproveitar uma característica do sistema político brasileiro que favorece a avaliação da influência das regras eleitorais. Ao comparar as eleições para deputado estadual e deputado federal nos mesmos distritos, surgem condições de controlar os efeitos não observáveis tanto dos indivíduos quanto dos distritos que influenciam os graus de concentração de votos dos candidatos.

Os resultados obtidos estão de acordo com o esperado teoricamente. O aumento da magnitude leva à concentração espacial de votos. A competição eleitoral avaliada pela magnitude distrital parece estar correlacionada aos efeitos esperados das variações da competição eleitoral intrapartidária. De outra parte, o aumento no número de votos recebidos reduz a concentração. Os políticos, ao conseguirem elevar o número de votos entre eleições, acabam por dispersar suas votações, algo que não é automático, se se leva em conta uma suposta preocupação dos políticos em manter áreas de controle do eleitorado: conseguiriam atingir eleitores fora do seu *core*. Seria necessário identificar a intencionalidade de suas ações para gerar esse cenário. Mas esse resultado não se mantém quando a amostra é reduzida para candidatos mais votados de acordo com os *thresholds* considerados aqui. Vale notar que essa é uma evidência produzida por este artigo, em linha com o discutido em Mesquita et al. (2014, p. 89), porém, sem que se tenha uma construção teórica clara para tal resultado. Ainda assim, a expectativa evidenciada pela equação (7) parece valer para candidatos que receberam votação expressiva na eleição em t-1. Essa observação merece maiores investigações, já que remete a algum processo

de desconcentração de votos que ocorre notadamente para candidatos com menor votação no primeiro pleito. Já a incumbência tem efeito de dispersar os votos entre eleições e acaba por capturar todo o efeito da variação dos gastos declarados de campanha sobre a dispersão de votos dos candidatos. Além disso, o fato de o candidato vencer as eleições não é fator suficiente para que seus votos se dispersem mais que os dos demais candidatos, assim como não é importante estar no mesmo partido do candidato vencedor ao governo do estado para que os votos se dispersem mais. Esses efeitos são importantes por confirmar os sentidos teóricos gerais esperados.

Deve-se enfatizar que os procedimentos acima destacados buscam observar de maneira mais precisa os efeitos da competição eleitoral sobre a concentração regional de votos. O desenho adotado tem limitações quanto às relações causais encontradas em razão do processo de autosseleção envolvido na opção dos candidatos em concorrer por um ou por outro pleito e da consideração que o intervalo entre eleições é suficiente para que se eliminem quaisquer variações de características dos indivíduos. Mesmo assim, o desenho de pesquisa utilizado para este artigo implementa controles precisos para a identificação das relações entre magnitude e concentração de votos, o que não havia sido feito até então, e pode-se, assim, falar em causalidade na relação entre competição e concentração de votos. Ainda, mesmo com os baixos indicadores de ajuste reportados, os resultados trazidos sugerem que a construção teórica possui confirmação empírica, mas novos desenhos precisam ser desenvolvidos.

Por fim, a comparação entre cargos para níveis diferentes sob mesma legislação abre espaço para que outros questionamentos teóricos importantes sejam abordados. Por exemplo, é preciso se perguntar qual a diferença na disputa entre esses cargos para o legislativo em um mesmo estado. Embora estejam sob as mesmas regras e, portanto, teoricamente levariam a resultados semelhantes, as atuações dos candidatos aos cargos podem estar sujeitas a dinâmicas distintas ainda não previstas pela teoria. Por exemplo, as conhecidas “dobradinhas” que relacionam candidatos a deputado federal e estadual em um mesmo distrito durante a campanha podem influenciar a distribuição de votos de ambos. A simultaneidade dessas eleições, somada às eleições majoritárias para o governo nacional e dos estados merece consideração também. Soma-se a isso a atuação dos prefeitos como *brokers* (Avelino, Biderman e Barone, 2012), o que seria uma força relevante ao longo da campanha para os cargos legislativos. Há ainda que considerar a variação tanto nos candidatos que concorrem e se alternam entre os pleitos, afetando as chances de sucesso entre as eleições, como ainda na quantidade de candidatos que decidem por se recandidatar em uma eleição ou outra. Entende-se que essa informação é endógena ao funcionamento do sistema político, já que se supõe que um determinado político consiga antecipar, ainda que precariamente, suas chances de reeleição e não há ainda meios de considerar essa informação em pesquisas como a proposta aqui. Vale reforçar este ponto: se um político pode antecipar que sua votação será de determinado montante, ele opta por lançar-se candidato para deputado federal ou estadual. A partir de

sua decisão, observa-se sua votação. Os resultados apresentados sugerem que se são capazes de antecipar tal efeito, os políticos o fazem com precisão. Seriam necessárias maiores investigações a respeito desse aspecto, mas os testes finais com as amostras restritas sugerem que o nível de concentração varia para indivíduos com mesmo montante de votos em razão do cargo disputado e não o contrário. Essas constatações todas, mesmo que não levem automaticamente à discussão sobre o papel dos partidos durante a eleição, sugerem remotamente um caráter coletivo, em termos de coordenação das candidaturas ou, ao menos, não individual nas disputas eleitorais que não foi esgotado pelos estudos empíricos até o presente momento. A investigação apresentada aqui merece ser aprofundada por novas pesquisas.

Glauco Peres da Silva – Universidade de São Paulo. E-mail: <glauco.p.silva@gmail.com>.

Referências bibliográficas

AMES, B. "Electoral strategy under open-list proportional representation". *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, p. 406-433, 1995a.

_____. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, p. 324-343, 1995b.

_____. *The deadlock of democracy in Brazil*. University of Michigan Press, p. 352, 2001.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por *pork*. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

ANDRÉ, A.; DEPAUW, S. "District magnitude and the personal vote". *Electoral Studies*, vol. 35, p. 102-114, 2013.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. "A concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações". *Dados*, vol. 54, nº 2, p. 319-347, 2011.

_____. "A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014)". *Dados*, vol. 59, nº 4, p. 1091-1125, 2016.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. "Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil". *Dados*, vol. 55, 4, p. 987-1.013, 2012.

BAIÃO, A. L. "Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público". Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

BLAIS, A.; LAGO, I. "A general measure of district competitiveness". *Electoral Studies*, vol. 28, p. 94-100, 2009.

BORGES, A.; PAULA, C.; SILVA, A. N. "Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 24, nº 58, p. 31-58, 2016.

CAREY, J.; SHUGART, M. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, p. 417-439, 1995.

CARROLL, R.; EICHORST, J. "The role of party: the legislative consequences of partisan electoral competition". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 38, nº 1, p. 83-109, 2013.

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

CRISP, B.; INGALL, R. "Institutional engineering and the nature of representation: mapping the effects of electoral reform in Colombia". *American Journal of Political Science*, vol. 46, nº 4, p. 733-748, 2002.

CRISP, B., et al. "Vote-earning strategies in flexible list systems: seats at the price of unity". *Electoral Studies*, vol. 32, nº 4, p. 658-669, 2013.

DOWNS, A. "An economic theory of political action in a democracy". *Journal of Political Economy*, vol. 65, nº 2, p. 135-150, 1957.

DUVERGER, M. *Political parties: their organization and activity in the modern State*. York: Methuen, 1959.

FERREE, K.; POWELL G. B.; SCHEINER, E. "Context, electoral rules and party systems". *Annual Review of Political Science*, vol. 17, p. 421-439, 2014.

GOLDEN, M.; MIN, B. "Distributive politics around the world". *Annual Review of Political Science*, vol. 16, p. 73-99, 2013.

HAGOPIAN, F. Parties and voters in emerging democracies. In: BOIX, C.; STOKES, S. (eds.). *Comparative politics. Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, p. 582-603, 2007.

KELLSTEDT, P.; WHITTEN, G. *The fundamentals of political research*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2013.

LAGO, I.; ROTTA, E. "Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil / 1998-2010". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 22, nº 49, p. 139-156, 2014.

MARTIN, S. "Using parliamentary questions to measure constituency focus: an application to the Irish case". *Political Studies*, vol. 59, nº 1, p. 472-488, 2011.

MAYHEW, D. R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MESQUITA, L., et al. "Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória". *Teoria & Pesquisa*, vol. 23, nº 2, p. 165-178, 2014.

NEMOTO, K.; SHUGART, M. "Localism and coordination under three different electoral systems: the national district of the Japanese House of Councillors". *Electoral Studies*, vol. 32, nº 1, p. 1 -12, 2013.

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, nº 2, p. 323-362, 2001.

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

PRIMO, D.; SNYDER Jr., J. "Party strength, the personal vote, and the government spending". *American Journal of Political Science*, vol. 54, nº 2, p. 354-370, 2008.

RAE, D. *Political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1972.

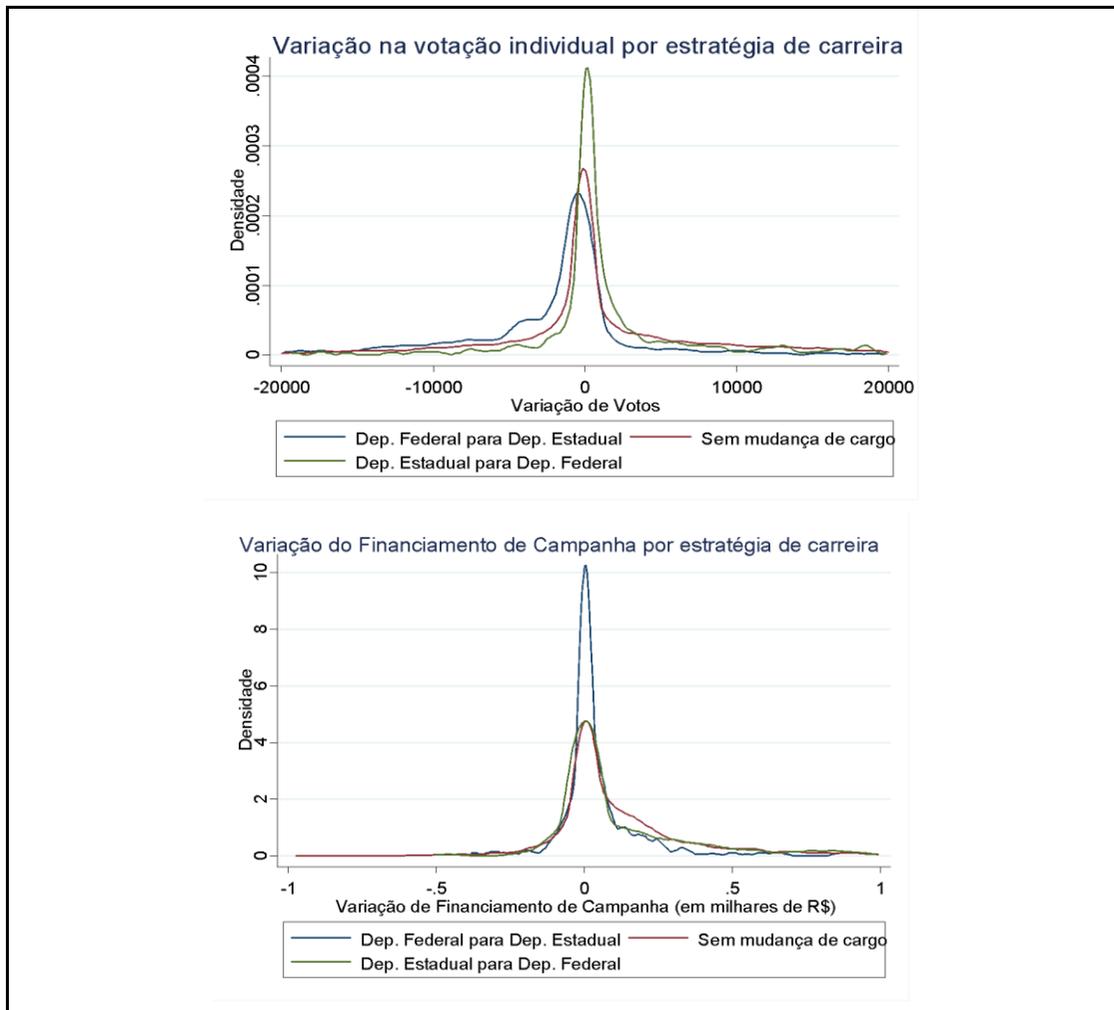
SILVA, G. P. "Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 2, p. 403-429, 2013.

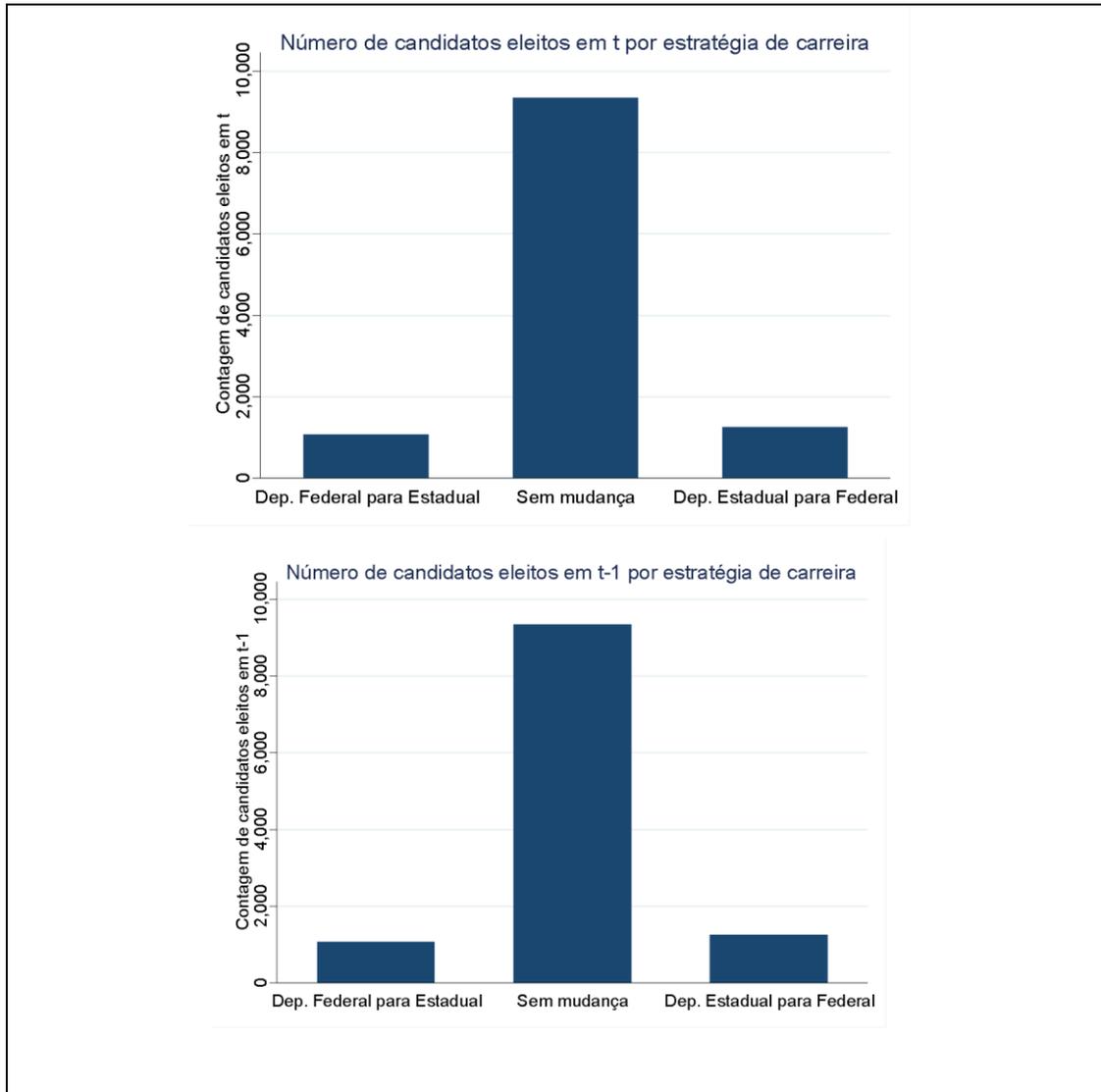
SILVA, G. P.; DAVIDIAN, A. "Identification of areas of vote concentration: evidences from Brazil". *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 7, nº 2, p. 141-155, 2013.

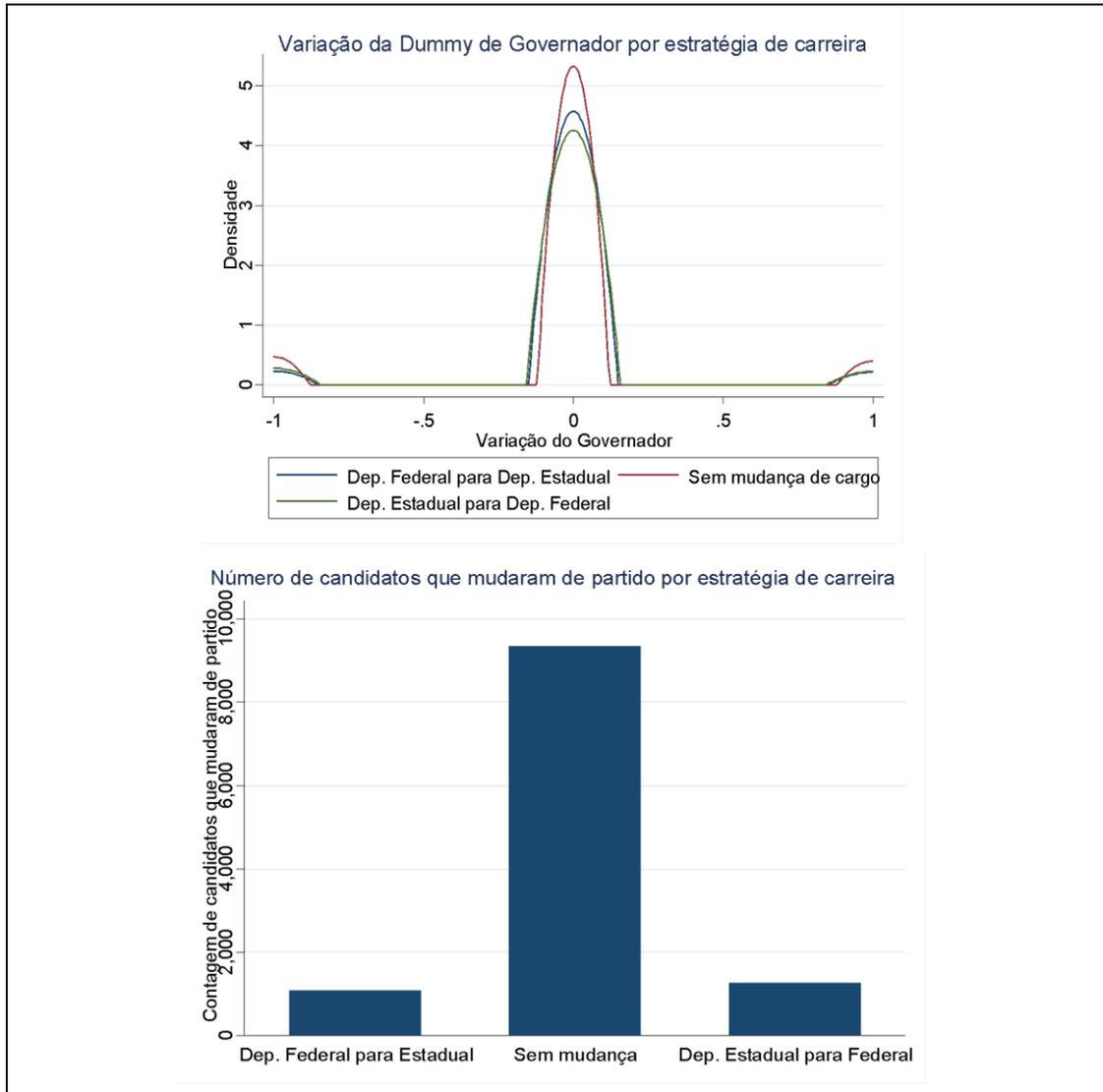
STADELMANN, D., PORTMANN, M.; EICHENBERGER, R. "The law of large districts: how district magnitude affects the quality of political representation". *European Journal of Political Economy*, vol. 35, p. 128-140, 2014.

SWINDLE, S. "The supply and demand of the personal vote", *Party Politics*, vol. 8, nº 3, pp. 279-300, 2002.

VIGNANDI, R. S.; PARRÉ, J. L.; GUIMARÃES, P. F. "Concentração industrial no Brasil: uma análise espacialmente ponderada". In: *Anais do XLI Encontro Nacional de Economia*. Anpec – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2014.

Anexo**Comparação das variáveis de controle para os grupos de candidatos**





Resumo

Mesmas instituições, mesmos resultados? Comparando o efeito da competição eleitoral sobre os níveis de concentração de votos

O objetivo do artigo é identificar o efeito da magnitude dos distritos eleitorais sobre a concentração espacial de votos. Usualmente, a magnitude dos distritos é *proxy* para o nível de competição intrapartidária e esta incentivaria o voto pessoal. Nos estudos sobre o Brasil, assim como em outros trabalhos, o voto pessoal justificou a concentração regional de votos. Porém, ainda persiste a dificuldade em identificar essa relação porque, apesar dos distritos possuírem diferentes magnitudes, não se deve confrontar diretamente os níveis de concentração de diferentes candidatos. Entretanto, a simultaneidade das eleições para o legislativo estadual e federal no caso brasileiro cria um caso de quase-experimento, ao se controlar para as alternâncias dos indivíduos em concorrer entre cargos ao longo do tempo. Este artigo cobre o período de 1998 a 2010 e os resultados indicam que variações de magnitude levam a concentração espacial dos votos, confirmando as expectativas teóricas.

Palavras-chave: competição eleitoral; deputado federal; deputado estadual; concentração espacial de votos; magnitude distrital

Abstract

Same institutions, same outcomes? Comparing the effect of electoral competition on the level of concentration of votes

The purpose of this paper is to identify the effect of electoral district magnitude on the spatial concentration of votes. Usually, district magnitude is a *proxy* for intraparty electoral competition, which incentivizes the personal vote. Studies about Brazil and other countries have considered the personal vote an explanation for the regional concentration of votes. However, the difficulty in directly identifying the concentration levels still remains—even though the districts possess different magnitudes—because the concentration levels of different candidates must not be directly compared. Nevertheless, the electoral simultaneity of the federal and the state legislative elections offers a quasi-experimental case for the effect of different magnitudes over votes' spatial concentration, controlling for the variation of disputed seats over time. The data ranges from 1998 to 2010 and results indicate the magnitudes lead to the regional concentration of votes, confirming theoretical expectations.

Keywords: electoral competition; federal congressmen; state congressmen; vote spatial concentration; district magnitude

Resumen

¿Las mismas instituciones, los mismos resultados? Comparando el efecto de la competencia electoral sobre los niveles de concentración de votos

El objetivo de este trabajo es identificar el efecto de la magnitud de los distritos electorales sobre la concentración espacial de votos. Usualmente, la magnitud de los distritos es *proxy* para el nivel de competencia intrapartidaria y ésta incentivaría el voto personal. En los estudios sobre Brasil, así como en otros trabajos, el voto personal justificó la concentración regional de votos. Sin embargo, todavía persiste la dificultad de identificar esta relación porque, a pesar de que los distritos poseen diferentes magnitudes, no se debe confrontar directamente los niveles de concentración de diferentes candidatos. Sin embargo, la simultaneidad de las elecciones al legislativo estatal y federal en el caso brasileño crea un caso de quasi-experimento, al controlarse las alternancias de los individuos al competir para cargos a lo largo del tiempo. El artículo cubre el período de 1998 a 2010 y los resultados indican que las variaciones de magnitud llevan la concentración espacial de los votos, confirmando las expectativas teóricas.

Palabras clave: la competencia electoral; diputado; la concentración espacial de los votos; la magnitud de distrito

Résumé

Mêmes institutions, mêmes résultats? Comparer l'effet de la compétition électorale sur les niveaux de concentration des votes

L'objectif de ce travail est d'identifier l'effet de l'ampleur des circonscriptions sur la concentration spatiale des votes. Habituellement, l'ampleur des districts est un indicateur du niveau de la concurrence interne du parti, ce qui encouragerait le vote personnel. Dans les études sur le Brésil, comme dans d'autres travaux, le vote personnel justifiait la concentration régionale des voix. Cependant, la difficulté persiste quand il s'agit d'identifier cette relation car, bien que les districts aient des tailles différentes, il ne faut pas confronter directement les niveaux de concentration des différents candidats. Cependant, la simultanéité des élections législatives et fédérales dans le cas brésilien crée un cas de quasi-expérimentation, en contrôlant les alternances des individus dans la compétition entre les positions dans le temps. L'article couvre la période de 1998 à 2010 et les résultats indiquent que les variations de magnitude conduisent à une concentration spatiale des votes, ce qui confirme les attentes théoriques.

Mots-clés: compétition électorale; membre du Congrès; la concentration spatiale des votes; circonscription

Submetido em 14 de novembro de 2016.

Versão final aprovada em 2 de outubro de 2017.

A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados

Alexandre Lima Baião
Cláudio Gonçalves Couto

Introdução

Pesquisas de opinião junto a eleitores e deputados sugerem que garantir repasses financeiros para os redutos eleitorais é um imperativo da sobrevivência política no Brasil (Ames, Baker e Rennó, 2008; Lemos e Ricci, 2011). A mídia e a academia, por sua vez, frequentemente desenvolvem suas análises assumindo que essa premissa seja verdadeira. Acontecimentos recentes, como a aprovação da Emenda Constitucional 86/2015, reforçam essa visão, uma vez que deputados e senadores se uniram para aprovar, por maioria qualificada, uma norma que garante e protege a execução de suas emendas individuais. Assim, consolidou-se a crença de que deputados tendem a promover sua reputação pessoal em bases locais específicas, alimentando o apoio de eleitores e aliados políticos por meio de emendas parlamentares e outros benefícios particularizados (Bezerra, 2001).

Tendo em vista esse quadro, seria de esperar que os estudos empíricos levassem a uma visão inequívoca de que as emendas orçamentárias têm efeito eleitoral relevante. Este, no entanto, está longe de ser o estado da arte nas pesquisas que investigaram o tema. Ao explorar o impacto eleitoral das emendas parlamentares, há tanto trabalhos que encontraram efeito positivo (Ames, 1995a; Pereira e Rennó, 2007; Firpo, Ponczek e Sanfelice, 2015) quanto estudos que identificaram efeito nulo (Samuels, 2002) ou até mesmo negativo (Mesquita, 2008).

Este artigo busca retomar o tema, lançando mão de dados e métodos mais acurados para verificar a eficácia eleitoral das emendas. Nesse sentido, propõe uma correção na forma de operacionalizar a variável *pork barrel* no Brasil, tendo em vista que algumas limitações técnicas da contabilidade pública dificultam associar o parlamentar à execução orçamentária de suas emendas. Adicionalmente, além de analisar o efeito agregado de todos os tipos de emendas, como fora feito em trabalhos anteriores, este artigo realiza um esforço inédito de discriminar as emendas segundo a modalidade de aplicação.

A ideia por trás da separação das emendas em função da natureza do gasto é verificar quais atores políticos, como prefeitos e dirigentes de ONGs, medeiam a relação entre deputados e eleitores. Em um sistema eleitoral em que os distritos têm elevada

magnitude, como no Brasil, vários deputados disputam votos na mesma região. Consequentemente, conforme o argumento seminal de Lancaster (1986), o uso de *pork barrel projects* seria menos atrativo nesses casos, pois um parlamentar poderia se aproveitar politicamente da benfeitoria realizada por outro. A aliança com atores locais, no entanto, poderia representar uma forma de contornar o problema do *credit claiming*.

A descentralização política pós-1988 dotou municípios de maiores competências administrativas, políticas e legislativas, aumentando a relevância dos prefeitos no sistema político. Não por acaso, pesquisadores identificaram várias evidências de articulação partidária entre prefeitos e deputados nas eleições nacionais (Ames, 1994; Bezerra, 2001; Carneiro e Almeida, 2008; Avelino, Biderman e Barone, 2012; Graça e Souza, 2014). Além do mais, municípios são entes federativos autônomos que se relacionam diretamente com a União e recebem a responsabilidade pela execução da maioria das emendas individuais. Todos esses fatores indicam que, dentre os atores locais, os prefeitos seriam aqueles com maior potencial para auxiliar o deputado a reclamar o crédito pelas suas emendas.

Dessa forma, este artigo testa a hipótese de que as emendas executadas por meio de transferências diretas às prefeituras sejam aquelas determinantes para o sucesso eleitoral do deputado. Esses recursos satisfariam a sede de prefeitos por recursos da União e garantiriam ao deputado um importante aliado nas eleições nacionais. Além do mais, buscamos verificar aqui se essa aliança entre prefeitos e deputados, no contexto das emendas, tem cunho partidário. Mais especificamente, verifica-se até que ponto o aproveitamento político das emendas se torna mais fácil quando um dado prefeito é do mesmo partido que o deputado responsável pelos recursos alocados naquele município.

Este artigo é organizado em seis tópicos: "Introdução"; "Instituições eleitorais e *pork barrel* no Brasil", uma breve revisão da literatura sobre o tema; "Hipóteses"; "Dados e métodos"; "Resultados"; e, por fim, "Considerações finais".

A seção "Dados e métodos" apresenta dois subtópicos, nos quais são descritos o tratamento conferido aos dados sobre execução orçamentária das emendas e o desenho utilizado para testar a hipótese 4.

A seção "Resultados", por sua vez, está dividida em três partes. Na primeira, intitulada "O efeito eleitoral das emendas", os testes das três primeiras hipóteses são apresentados em conjunto, uma vez que derivam de regressões do resultado eleitoral contra suas emendas e outras variáveis de controle. Na segunda parte dos resultados, com o subtítulo "A alocação das emendas pelos partidos", apresenta-se o teste da hipótese 4, em que foi aplicada uma regressão descontínua para verificar o efeito do partido do prefeito na decisão que deputados tomam ao alocar suas emendas entre os diferentes municípios de seu estado. Na terceira parte, por fim, é apresentado um quadro com a "Síntese dos resultados empíricos e contribuições" teóricas do artigo.

Instituições eleitorais e *pork barrel* no Brasil

Os primeiros cientistas políticos a se debruçarem sobre a democracia brasileira no período posterior aos 21 anos de regime militar se concentraram em analisar quais consequências seriam esperadas tendo em vista as regras constitucionais e eleitorais do novo sistema político (Abranches, 1988; Ames, 2001; Mainwaring, 2001). Em face de uma federação presidencialista com sistema eleitoral proporcional de lista aberta, estes trabalhos produziram deduções pessimistas sobre o funcionamento democrático do Brasil, indo desde o risco do presidencialismo multipartidário (Linz, 1994; Mainwaring, 1993a, 1993b) até o elevado estímulo ao paroquialismo e individualismo parlamentares (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1993a, 1993b, 2001).

Boa parte das análises realizadas nesse período se basearam na ideia clássica de Carey e Shugart (1995), segundo a qual os distritos grandes e a lista aberta favoreceriam o voto pessoal. Essas características tornariam o Brasil um caso extremo de sistema *candidate-centered*, em que a elevada competição intrapartidária estimularia deputados a fortalecer suas reputações pessoais em detrimento dos objetivos do partido.

Desde então, vários estudos buscaram investigar a possível presença do voto pessoal no Brasil, entendido como o voto determinado por qualidades pessoais e pelo desempenho individual do candidato (Cain, Farejohn e Fiorina, 1987). Pesquisas de opinião identificaram que o eleitor, em suas decisões de voto, atribui importância muito maior ao candidato do que ao partido ao qual ele pertence (Nicolau, 2006; Ames, Baker e Rennó, 2008; Ames, Pereira e Rennó, 2011). Os deputados, por sua vez, ao serem perguntados sobre a importância eleitoral do partido *vis-à-vis* a importância de seu desempenho pessoal, atribuem um peso muito maior a este último (Lemos e Ricci, 2011). Em suma, na percepção tanto dos deputados quanto dos eleitores, o partido tem importância reduzida no resultado eleitoral, enquanto a reputação pessoal do candidato emerge como o fator fundamental para o sucesso nas urnas.

No Brasil, as discussões sobre voto pessoal sempre estiveram associadas às políticas de *pork barrel* - expressão utilizada na literatura internacional para designar o particularismo legislativo, em que deputados utilizariam políticas distributivas (Lowi, 1964) visando ao voto dos beneficiários. Esses projetos particularizados são superestimados pelo eleitor favorecido, uma vez que ele usufrui integralmente dos benefícios sem pagar a totalidade do custo. Essa característica poderia levar à alocação inadequada dos recursos públicos, fazendo com que muitos locais recebessem mais do que a distribuição racional dos recursos justificaria (Pennock, 1970).

A forma como os fatores institucionais de um sistema político determinam a presença e a intensidade das *pork barrel politics* não foi tão discutida nem propalada na ciência política comparada quanto ocorreu com o voto pessoal. Dessa forma, se por um lado é pacífico que as instituições eleitorais brasileiras incentivarão a competição

intrapartidária, e conseqüentemente, o voto pessoal, por outro, não é possível traçar essa mesma conclusão para as *pork barrel politics*.

A busca pelo voto pessoal poderia estimular a prática do *pork barrel*, mas a magnitude dos distritos brasileiros deveria significar um empecilho ao uso dessas práticas eleitorais. O argumento clássico de Lancaster (1986) é de que sistemas nos quais vários parlamentares concorrem na mesma região desestimulariam o uso do *pork barrel*. Nesses sistemas seria possível o *free riding* (Olson, 1965), com um deputado se aproveitando dos créditos gerados pelo benefício enviado por outro parlamentar. A possibilidade de um deputado usurpar o prestígio de outro anularia os incentivos ao uso político dos projetos de *pork barrel*, mesmo em situações nas quais o voto pessoal fosse decisivo.

Ames (1995a; 1995b; 2001) não aplica o argumento teórico de Lancaster ao Brasil porque, para aquele autor, mesmo dentro dos grandes distritos eleitorais brasileiros os deputados cultivariam relações pessoais com determinadas localidades e erigiriam barreiras à entrada de políticos rivais. Essa situação levaria à formação de distritos informais, em que cada deputado focalizaria uma base local específica para entregar benefícios e colher votos.

Ocorre que a tese dos distritos informais foi rechaçada por estudos posteriores (Kinzo, Martins e Borin, 2004; Silva, 2009, 2013), os quais mostraram que a distribuição espacial dos votos de um deputado muda bastante de uma eleição para outra, indicando que os parlamentares não são capazes de criar barreiras à entrada de deputados rivais em suas regiões de maior votação. Dessa forma, a influência local de um deputado não é estável ao longo do tempo a ponto de ser possível falar em dominância ou em distritos informais.

Portanto, caso o *pork barrel* seja realmente uma peça importante do sistema político brasileiro, ainda resta saber como os parlamentares conseguiriam reclamar crédito pelos serviços prestados às suas bases eleitorais.

Além da possível dificuldade na reclamação de crédito, a utilização do *pork barrel* no Brasil encontra limitações legais. Conforme destacado por Lemos (2001), a Constituição Federal cria uma série de restrições para a iniciativa e aprovação de projetos de lei que busquem destinar recursos particularizados para regiões ou grupos específicos. Os estudos que analisaram a produção legislativa corroboraram a existência dessa barreira ao particularismo legislativo, mostrando que as leis produzidas pelo Congresso não têm conteúdo predominantemente paroquial (Lemos, 2001; Ricci, 2003, Amorim e Santos, 2003).

Tendo em vista as limitações legais e constitucionais ao particularismo legislativo, a janela institucional existente para que deputados beneficiassem seus redutos eleitorais corresponderia ao dispositivo da emenda orçamentária individual. Em outras palavras, a *pork barrel politics*, caso realmente faça parte do sistema político brasileiro, se

materializaria por meio das emendas ao orçamento aprovadas durante sua tramitação no Congresso.

Cada parlamentar brasileiro tem direito a propor 25 emendas¹ individuais ao orçamento. Geralmente, os deputados utilizam esse dispositivo para beneficiar seus redutos com projetos de escopo local, executados com o apoio de prefeituras ou organizações sem fins lucrativos.

A tramitação das emendas individuais no Congresso segue as previsões teóricas clássicas sobre as políticas distributivas, produzindo pouco conflito entre os atores (Lowi, 1964) e sendo aprovadas por coalizões quase unânimes (Weingast, 1994). Assim, os parlamentares brasileiros aprovam praticamente todas as suas emendas, excetuando-se apenas aquelas com falhas técnicas graves (Figueiredo e Limongi, 2008; Mello, 2012). As normas de universalismo, portanto, garantem que todo deputado tenha a oportunidade de ter seus projetos inscritos na lei orçamentária, ainda que o governo possa optar por não os executar posteriormente².

Vários autores buscaram estudar as emendas parlamentares, seja através da percepção de políticos e eleitores (Ames, Baker e Rennó, 2008; Ames, Pereira e Rennó, 2011; Lemos e Ricci, 2011), seja através dos efeitos empíricos das emendas no desempenho eleitoral (Ames, 1995a; Samuels, 2002; Pereira e Rennó, 2003, 2007; Mesquita, 2008; Sanfelice, 2010) e no comportamento parlamentar (Pereira e Mueller, 2002; Pereira e Mueller, 2004; Figueiredo e Limongi, 2002; Limongi e Figueiredo, 2005).

Do ponto de vista do eleitor, a pesquisa de opinião conduzida por Ames, Baker e Rennó (2008) levou os autores à conclusão de que as emendas seriam um dos principais fatores a explicar a decisão de voto. Quanto aos deputados, pesquisas de opinião mostraram que os parlamentares consideram bastante importante obter a execução de emendas orçamentárias (Lemos e Ricci, 2011) para sua sobrevivência política.

Além da percepção de eleitores e deputados captada nas pesquisas de opinião, outra evidência de que as emendas seriam valorizadas pelos deputados é a luta dos congressistas pela recente aprovação da Emenda Constitucional 86 de 2015, que torna obrigatória a execução das emendas individuais. Anteriormente, o chefe do Executivo tinha discricionariedade para decidir executar ou não uma emenda parlamentar. A mudança legal aprovada pelo Congresso exige que sejam executadas todas as emendas até um limite de

¹ Desde 2007 está em vigor o art. 49 da Resolução nº 1/06-CN, que prevê que cada parlamentar tenha o direito de propor até 25 emendas individuais. Anteriormente eram permitidas apenas 20 emendas, conforme Resolução nº 1/01-CN. Já os limites monetários têm sido estabelecidos anualmente pelos Pareceres Preliminares que antecedem a aprovação da lei orçamentária.

² Até 2013, o Executivo tinha completa discricionariedade ao executar a parcela do orçamento atingida por emendas. Naquele ano, no entanto, foi aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentária 2014, a qual exigiu que as emendas individuais fossem executadas até o limite mínimo de 1,2% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Essa norma, portanto, disciplinou a lei orçamentária executada em 2014. Mais tarde, essa mudança foi positivada na Constituição Federal pela EC 86/2015. Assim, uma parcela das emendas individuais tem execução obrigatória atualmente.

1,2% da receita corrente líquida - valor bastante razoável comparado ao montante tradicionalmente aprovado no orçamento para esse tipo de gasto.

Paradoxalmente, os estudos empíricos recentes não apontam de forma inequívoca um efeito relevante da emenda individual nos resultados eleitorais. A depender do estudo, as emendas têm efeito nulo (Samuels, 2002), negativo (Mesquita, 2008), positivo e relevante (Ames, 1995a) ou positivo e pequeno em magnitude (Firpo, Ponczek e Sanfelice, 2015).

Além do mais, caso se aceite a ideia de que as emendas geram voto, ainda não se conhece nada sobre o mecanismo causal por trás desse fenômeno. Não resta esclarecido, por exemplo, como os deputados contornariam a dificuldade de reclamar crédito por seus recursos, tendo em vista a magnitude dos distritos brasileiros (Lancaster, 1986). Caso as emendas realmente tenham efeito eleitoral, é fundamental compreender como deputados conseguem capitalizar politicamente suas propostas de alteração do orçamento.

Hipóteses

Hipótese H1

A primeira hipótese do trabalho busca averiguar o efeito eleitoral das emendas, fazendo uso de dados mais atualizados e consistentes do que os utilizados em trabalhos anteriores. Uma vez que reputações pessoais são importantes na hora do voto (Nicolau, 2006; Ames, Baker e Rennó, 2008; Ames, Pereira e Rennó, 2011) e o *pork barrel* é valorizado tanto por deputados quanto por eleitores nas pesquisas de opinião (Ames, Baker e Rennó, 2008; Lemos e Ricci, 2011), espera-se encontrar um efeito relevante e significativo desses recursos no desempenho eleitoral. Portanto, a primeira hipótese do trabalho é a seguinte:

H1: Emendas orçamentárias individuais têm efeito no resultado eleitoral do deputado.

Hipótese H2

O argumento clássico de Lancaster (1986) prevê que, em sistemas eleitorais em que políticos diferentes concorrem por votos na mesma região, é possível que um parlamentar "pegue carona" no *pork barrel* do outro. Essa situação deveria dificultar a reclamação de crédito e desestimular a utilização das *pork barrel politics* no Brasil.

Por outro lado, trabalhos empíricos têm apontado a importância de atores locais na reclamação do crédito por recursos enviados por atores políticos externos ao município (Golden e Picci, 2008; Coman, 2014; Bueno, no prelo). Esses atores exerceriam a função

de líderes locais e utilizariam sua influência para favorecer o político que enviasse benefícios à localidade.

No Brasil, muitas evidências poderiam ser elencadas para defender a tese de que os prefeitos seriam os atores ideais para auxiliar o deputado a reclamar o crédito por suas emendas. Em primeiro lugar, municípios são entes federativos autônomos que se relacionam diretamente com a União e recebem a responsabilidade pela execução da maioria das emendas individuais. Em segundo lugar, vários trabalhos indicam a existência de articulação partidária entre prefeitos e deputados. Alguns demonstraram a presença de um *reverse coattail effect*, no qual prefeitos contribuiriam para o sucesso eleitoral de seus colegas de partido nas eleições nacionais (Ames, 1994; Carneiro e Almeida, 2008; Avelino, Biderman e Barone, 2012). Outros mostraram que o governo central, ao realizar transferências financeiras (Bueno, no prelo), e os deputados, ao propor suas emendas individuais (Barone, 2014), tenderiam a privilegiar as prefeituras de seu partido, algo também notado – numa abordagem de antropologia política – por Bezerra (2001).

O Brasil, em particular, caracteriza-se por distritos grandes e muitos deputados competindo por votos nos mesmos locais. Dessa forma, é razoável supor que transferências que sejam executadas por atores locais, sobretudo pelo prefeito, tenham eficácia eleitoral relevante, enquanto emendas que não beneficiem esses atores sejam inócuas. O prefeito, nesse caso, atuaria mediando a relação entre deputados e eleitores locais, garantindo que o deputado aliado recebesse os créditos pelas benfeitorias realizadas. Essa tese ainda não foi testada por nenhum trabalho empírico e, portanto, corresponde à segunda hipótese deste artigo:

H2: Somente as transferências a prefeituras têm impacto no voto.

Hipótese H3

Apesar da conhecida tese sobre os partidos fracos no Brasil (Mainwaring, 1993a, 1993b; Ames, 1995a), vários trabalhos apontam níveis razoáveis de articulação intrapartidária na arena eleitoral (Carneiro e Almeida, 2008; Avelino, Biderman e Barone, 2012; Barone, 2014; Bueno, no prelo). Este artigo, portanto, supõe que a coordenação intrapartidária poderia se manifestar também na reclamação de crédito pelas emendas individuais.

Desse modo, enquanto a segunda hipótese declara a importância do prefeito enquanto aliado na reclamação de crédito, a terceira supõe que os partidos permitem construir e selar as alianças entre deputados e prefeitos. Mais especificamente, a terceira hipótese assume que o efeito eleitoral das emendas de um deputado seja maior nas prefeituras controladas pelo seu colega de partido. Essa hipótese ainda não foi explorada

por nenhum trabalho empírico no Brasil e permite complementar a H2, explorando o papel, não somente de prefeitos, mas também de prefeitos copartidários:

H3: O pertencimento do prefeito ao partido do parlamentar aumenta o efeito eleitoral das emendas.

Hipótese H4

Se a hipótese 3 for verdadeira, deputados racionais e informados iriam priorizar as prefeituras dominadas pelo seu partido. Isso se refletiria no valor proposto pelo deputado ao alocar suas emendas e também no esforço que ele faria no sentido de garantir a execução dos recursos. Espera-se, portanto, que, quando um partido ganhe a eleição municipal para prefeito, as emendas enviadas e executadas pelos parlamentares do partido tenham um acréscimo nos anos seguintes.

Essa hipótese visa retomar uma questão já abordada por Barone (2014) e por Bueno (no prelo), com a diferença de que se incluíram, neste artigo, dados e testes adicionais para avaliar o impacto do partido na prefeitura. Desse modo, a quarta e última hipótese do trabalho é a que segue:

H4: Os deputados tendem a destinar maior volume de emendas para municípios em que o prefeito é seu colega de partido.

Dados e métodos

As três primeiras hipóteses deste artigo (H1, H2 e H3) foram testadas por meio de regressões com o desempenho eleitoral como variável dependente. Para tanto, utilizaram-se os dados referentes a três legislaturas do Congresso Nacional: 2003-2006, 2006-2010 e 2010-2014. A amostra compreende 976 deputados federais titulares que passaram pelo Congresso Nacional durante esse período e que, portanto, tiveram oportunidades de propor emendas parlamentares individuais. A variável de interesse foi extraída da execução orçamentária das emendas parlamentares ao longo de todo esse período.

Mais especificamente, este artigo empregou a seguinte equação de votos:

$$Y_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 P_{ijt} + \beta_2 X_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$$

Em que "i" se refere ao deputado, "j" ao município, "t" ao momento da disputa eleitoral e "ε" ao erro. A variável dependente "y" consiste no número de votos nominais recebidos pelo deputado "i" no município "j" na disputa eleitoral "t". A matriz "P" agrupa as variáveis de *pork barrel* e a matriz "X," as variáveis de controle.

Conforme mostrado no levantamento dos estudos empíricos sobre *pork barrel* no Brasil, cada trabalho utilizou uma especificação diferente, o que pode interferir nos resultados e conclusões. Para garantir que as conclusões não fossem sensíveis às escolhas metodológicas discricionárias do pesquisador, cada hipótese deste artigo foi testada por meio de seis especificações diferentes.

No primeiro modelo é realizada uma regressão em que a variável de interesse – o *pork barrel* – é o valor total empenhado. No segundo, a variável é o valor total empenhado por eleitor. No terceiro, a variável de interesse é o log do valor absoluto empenhado, enquanto a dependente é log do número de votos; ou seja, o terceiro modelo é a versão “log-log” do primeiro. Resumindo, os modelos tiveram como variável dependente e independente, respectivamente: 1) número de votos e valor empenhado; 2) número de votos e valor empenhado por eleitor; 3) log do número de votos e log do valor empenhado. Os controles, por sua vez, foram os mesmos em todos os modelos.

Cada uma dessas regressões, por sua vez, foi aplicada também em uma subamostra em que se excluíram municípios com população superior a 200 mil habitantes, dando origem a seis diferentes modelos. Parte-se do pressuposto de que conglomerar megalópoles, capitais e municípios pequenos em uma mesma análise também poderia prejudicar as conclusões, e, portanto, foram apresentados resultados para a amostra completa e para essa subamostra.

A variável dependente foi definida como número de votos do deputado nas eleições nacionais em 2006, 2010 e 2014. Como os dados estão desagregados por município, é considerado o desempenho do deputado em cada município de seu estado. Todas as regressões deste artigo utilizaram essa variável dependente, sendo que em alguns casos ela sofreu transformação logarítmica.

A variável dependente, o número de votos, é afetada por uma miríade ampla de fatores, muitos dos quais apresentam baixa disponibilidade de dados no Brasil. Por esse motivo, aqui lançamos mão de uma regressão em dados em painel com efeito-fixo para cada par deputado-município. Assim, controlam-se variáveis que não se alteram ao longo do tempo, mas que podem afetar diretamente o resultado eleitoral no município, como quando o deputado desenvolve uma reputação pessoal na Câmara dos Vereadores de certa localidade antes de ingressar no Congresso.

As seis especificações descritas acima foram aplicadas em cada umas das três hipóteses que organizam este artigo. O teste da hipótese 1, que envolve o efeito eleitoral das emendas de forma geral, utilizou o valor total empenhado durante a legislatura do deputado. Já nos modelos que testam a hipótese 2, a variável explicativa é desagregada em função das quatro principais modalidades de aplicação utilizadas entre os parlamentares. Assim, em parte dos modelos a emenda é separada em: 1) aplicação direta da União; 2) transferências a governos estaduais; 3) transferências aos governos municipais; 4) transferências a instituições sem fins lucrativos.

São arroladas abaixo as variáveis explicativas utilizadas neste artigo para representar os recursos de emendas:

Emendas totais – representa o volume total de emendas orçamentárias que foram empenhadas durante a legislatura do respectivo deputado no município.

Emendas – governo estadual: representa o volume total de emendas orçamentárias que foram empenhadas durante a legislatura do respectivo deputado no município, classificadas na modalidade de aplicação “transferências ao governo estadual”.

Emendas – entidade privada sem fins lucrativos (Emenda - ESFL): representa o volume total de emendas orçamentárias que foram empenhadas durante a legislatura do respectivo deputado no município, classificadas na modalidade de aplicação “transferências a entidades sem fins lucrativos”.

Emendas – governo federal: representa o volume total de emendas orçamentárias que foram empenhadas durante a legislatura do respectivo deputado no município, classificadas na modalidade de aplicação “aplicação direta da União”.

Emendas – governo municipal: representa o volume total de emendas orçamentárias que foram empenhadas durante a legislatura do respectivo deputado no município, classificadas na modalidade de aplicação “transferência a municípios”.

As variáveis de controle, por sua vez, englobam os fenômenos que têm efeito no voto e que variam ao longo do tempo em um mesmo par deputado-município. Como há efeito fixo para cada par deputado-município, os fatores que não se alteram ao longo do período para cada um desses pares se encontram controlados no modelo. Abaixo estão elencadas as variáveis de controle utilizadas:

É do partido do governador: Variável igual a 1 se o partido do deputado é o mesmo que o do governador e 0, caso contrário.

É do partido do prefeito: Variável igual a 1 se o partido do deputado é o mesmo que o do prefeito e 0, caso contrário.

É do partido do presidente: Variável igual a 1 se o partido do deputado é o mesmo que o do presidente e 0, caso contrário.

Número de legislaturas: Número de legislaturas em que o deputado já exerceu mandato na Câmara dos Deputados.

Dummy_troca: Variável igual a 1 se o deputado trocou de partido nos quatro anos anteriores e 0, caso contrário.

Para testar a hipótese 3, interagiu-se a variável de controle “é do partido do prefeito” com o valor das emendas orçamentárias. Assim, foi possível mensurar o aumento na eficácia das emendas devido à conexão intrapartidária entre deputado e prefeito. Dessa maneira, as hipóteses 1, 2 e 3 foram testadas conforme os modelos apresentados no Quadro 1:

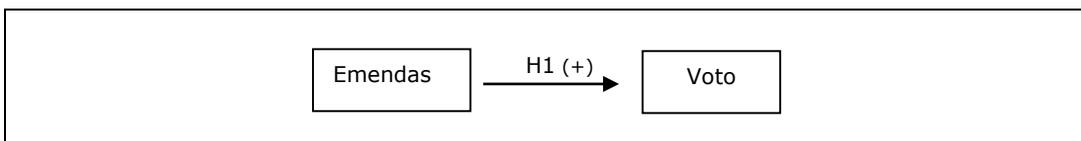
Quadro 1
Síntese dos modelos para teste das hipóteses 1, 2 e 3

Hipótese	Modelo	Variável dependente	Variáveis independentes	Sinal esperado
1	Regressão com dados em painel	Voto	<i>Emendas</i> + controles	+
2		Voto	<i>Emendas de transf. a prefeituras</i> + outras formas de emendas + controles	+
3		Voto	<i>Emendas de transf. a prefeituras</i> + <i>Emendas de transf. a prefeituras *</i> <i>Dummy de ser do mesmo partido que o prefeito</i> + outras formas de emendas + controles	+

Fonte: Elaboração própria.

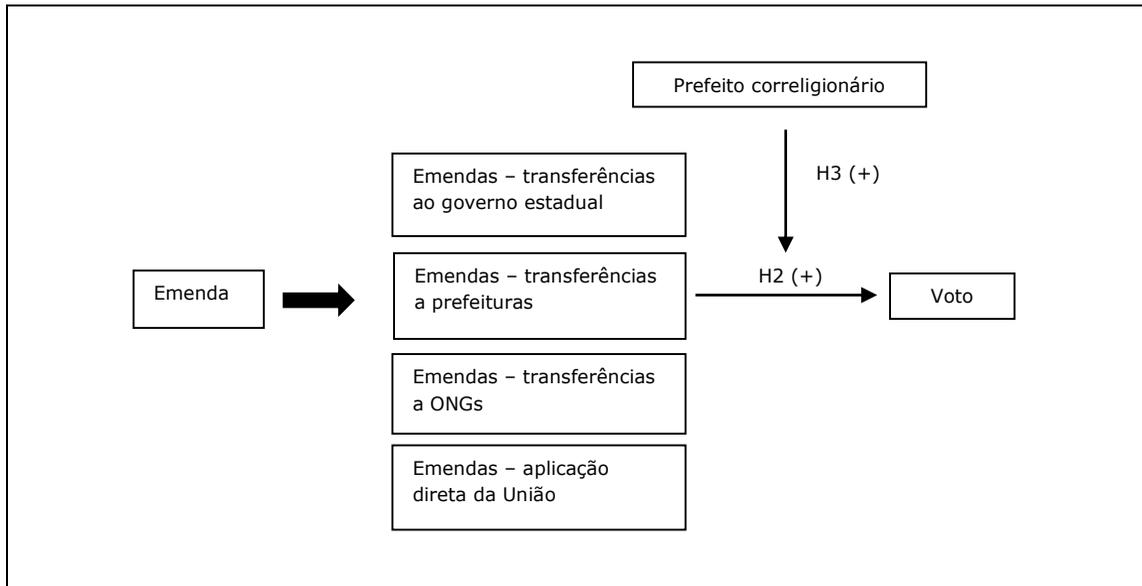
As Figuras 1 e 2 apresentam as relações causais que subjazem às três primeiras hipóteses e indicam, entre parênteses, o sinal esperado dos coeficientes nas regressões. No teste da hipótese 1, as emendas são aglutinadas sem levar em consideração a forma de gasto, assim como fora feito nos trabalhos que antecederam este artigo. Nos testes seguintes, as emendas são discriminadas em função da modalidade de aplicação e uma interação é acrescentada no modelo para captar um eventual efeito mediador do prefeito correligionário. Apresentam-se os modelos simplificado e completo nas Figuras 1 e 2, respectivamente:

Figura 1
Fatores determinantes do voto – Modelo simplificado



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2
Fatores determinantes do voto – modelo completo



Fonte: Elaboração própria.

A variável *pork barrel*

A execução financeira orçamentária do governo brasileiro, conforme previsto pelas normas de direito financeiro, segue uma série de etapas que vão desde a realização da licitação até o pagamento do fornecedor. Dentre essas fases, este artigo utilizou o empenho para operacionalizar a variável *pork barrel*.

Em primeiro lugar, o empenho só pode ser executado no ano do orçamento que recebeu a emenda orçamentária, ao contrário da liquidação e do pagamento. Não ser possível definir o momento exato da liquidação ou do pagamento torna impossível utilizar essas variáveis numa regressão com dados em painel. Assim, o empenho é a melhor *proxy* disponível para captar o benefício entregue pelo deputado à região, considerando a importância de delimitar temporalmente o repasse dos recursos.

Dessa forma, a variável *pork barrel* deste artigo consiste no empenho das emendas individuais executadas durante o mandato do deputado. O resultado da eleição de outubro de 2006, por exemplo, é determinado pelo total de valores empenhados, referentes a suas emendas, nos exercícios financeiros de 2003, 2004, 2005 e 2006.

A operacionalização da variável *pork barrel* também exigiu uma adaptação dos dados disponibilizados pelo governo. Atualmente todos os dados de execução orçamentária do governo federal são obtidos por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira

do Governo Federal (Siafi). Esse sistema permite o registro e o controle da execução do orçamento e é desenhado conforme as normas da contabilidade pública brasileira.

Ocorre que até o período abordado por este artigo, o número da emenda parlamentar não constava nos documentos de lançamento do Siafi. Assim, nenhum dos relatórios produzidos pelo sistema e utilizados pelos pesquisadores que estudaram as emendas parlamentares mostra a execução das emendas, mas tão somente a execução das programações criadas ou atingidas por elas.

Em 2014, por exemplo, quase 30% das emendas alteraram um crédito orçamentário cuja classificação funcional-programática e município beneficiário eram comuns à outra emenda. Quando mais de um deputado envia emenda para a mesma programação, o SIGA Brasil, que extrai relatórios diretamente do Siafi, na maior parte das vezes atribui toda a execução da programação a apenas um dos deputados envolvidos, enquanto as emendas dos demais aparecem erroneamente com execução nula.

Dessa forma, até o ano desta pesquisa não há, no Siafi ou na própria contabilidade pública, informação que identifique se a despesa executada deriva de uma emenda orçamentária. Uma benfeitoria pode ser construída no município com dinheiro de uma dotação na Lei Orçamentária criada pelo governo federal e ampliada com dinheiro de várias emendas. Os próprios eleitores e atores políticos locais, como prefeitos e dirigentes de ONGs, não possuem um método inequívoco de estabelecer a porção de crédito que cada um dos responsáveis mereceria. No entanto, é razoável supor que, tudo o mais constante, um deputado cuja emenda ampliou a dotação em 1 milhão de reais irá receber mais crédito do que um deputado que a estendeu em apenas 10 mil reais.

Com base nessa ideia, este artigo distribuiu a execução da programação entre os deputados na medida de suas contribuições, ou seja, na medida do valor proposto por eles em suas emendas. Esse procedimento corrigiu os dados de execução orçamentária nos casos em que duas ou mais emendas atingiram a mesma programação do orçamento.

Outra preocupação que emergiu durante esta pesquisa foi a possibilidade de a execução englobar a parcela da dotação criada pela própria União ao elaborar o orçamento. No entanto, a maioria das emendas individuais é destinada a modalidades de aplicação que descentralizam recursos para atores locais ou subnacionais, criando dotações distintas das utilizadas pelo governo federal. Além do mais, mesmo quando a emenda utiliza a modalidade de aplicação número 90 (aplicação direta da União), o deputado quase sempre especifica o município, formando uma programação única. Consequentemente, o desafio maior ao definir a execução das emendas individuais não foi separar a parcela da dotação de responsabilidade do Executivo, mas sim separar as diferentes emendas umas das outras.

Segundo o levantamento deste artigo, nenhum dos estudos anteriores levou em consideração essa limitação dos dados. Considerando o percentual elevado de emendas que afetam a mesma programação, espera-se que o método aplicado aqui – de distribuir

a execução da programação conforme o valor proposto e aprovado pelo deputado – possa melhorar a precisão das estimativas e a confiabilidade dos resultados.

Regressão descontínua

Para testar a quarta hipótese (H4), buscou-se comparar observações nas quais a eleição foi decidida por poucos votos. A vitória de um partido na eleição para prefeito depende de forma descontínua e determinística (*sharp cut-off*) do número de votos dos candidatos. Consequentemente, próximo à descontinuidade há uma atribuição aleatória do tratamento, que permite testar seu efeito com grau razoável de validade interna – método conhecido como regressão descontínua (RD).

Na RD utilizada neste artigo, a unidade de observação é o partido “p”, no município “m”, na eleição “t”. Assim, cada candidato que ganhou ou perdeu por uma diferença marginal está associado a um valor de emendas $Y_{p,m,t}$ e a uma margem de votos $X_{p,m,t}$. A $Y_{p,m,t}$ assume o valor de emendas individuais propostas ou empenhadas pelo partido, a depender do modelo.

A *running variable* $X_{p,m,t}$ foi definida como a proporção de votos do candidato mais votado menos a proporção de votos do segundo colocado no município, sendo positiva para o vencedor e negativa para o perdedor. Ou seja, a margem de vitória $X_{p,m,t}$ é simétrica para os dois primeiros colocados em um município, variando apenas em sinal. Os demais candidatos, que não ficaram nem em primeiro nem em segundo lugar, foram excluídos da análise. Dessa forma, o efeito causal do alinhamento partidário no valor das emendas pode ser definido pela seguinte equação:

$$E[y_{pmt}(1) - y_{pmt}(0) | x_{pmt} = 0] = \lim_{\epsilon \downarrow 0} E[y_{pmt} | x_{pmt} = \epsilon] - \lim_{\epsilon \uparrow 0} E[y_{pmt} | x_{pmt} = \epsilon]$$

Há vários métodos disponíveis para estimar o efeito local expresso pela equação acima. Além de modelos de mínimos quadrados ordinários em regressões lineares e polinomiais, este artigo contou com regressões ponderadas por uma função Kernel triangular³. As formas funcionais utilizadas em cada regressão são pormenorizadas no Apêndice 1.

O tamanho da faixa de valores utilizados foi escolhido manualmente utilizando as margens de 10%, 5% e 2,5%. Além destas, também foi utilizado o *bandwidth* ótimo de Imbens e Kalyanaraman⁴ (IK) (2012).

³ Trata-se de uma regressão não paramétrica em que os pesos das observações decaem suavemente à medida que elas se distanciam da descontinuidade. Este artigo segue a recomendação de Imbens e Kalyanaraman (2012) ao usar uma função Kernel triangular, segundo a qual os pesos decaem linearmente de 1 (na descontinuidade) até 0 (no ponto mais distante da *bandwidth*).

⁴ Esses autores propõem um algoritmo complexo que utiliza como parâmetros, na região próxima da descontinuidade, a variância dos resultados, a densidade da *running variable* e o formato das curvas nos

A análise do efeito das eleições municipais nas emendas também foi realizada por Barone (2014). Contudo, no trabalho daquele autor excluiu-se o ano seguinte às eleições municipais, pois, segundo ele, “como a LOA [Lei Orçamentária Anual] deve ser aprovada até o final de agosto de cada ano e as eleições ocorrem em outubro, em t os parlamentares não sabem qual será o partido do prefeito no ano seguinte” (Barone, 2014, p. 90). Ocorre que, ao contrário do que foi considerado naquele trabalho, a LOA deve ser aprovada até o final da sessão legislativa, o que equivale ao dia 22 de dezembro para o governo federal. Assim, a maior parte das emendas são submetidas após a divulgação dos resultados eleitorais, e, portanto, não se justifica a exclusão do ano seguinte à eleição municipal. Neste artigo, portanto, optou-se por analisar todos os quatro anos seguintes à eleição.

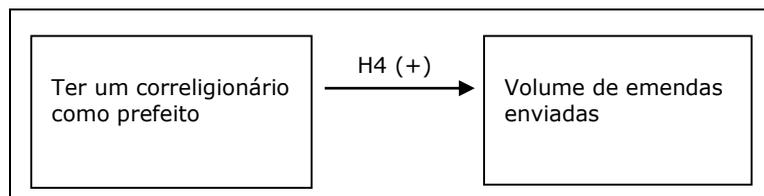
Dessa forma, este artigo utilizou dados sobre as emendas propostas e executadas das leis orçamentárias de 2005 a 2012. A regressão descontínua, portanto, permitiu analisar o efeito da eleição majoritária de 2004 nas emendas incluídas na programação orçamentária de 2005, 2006, 2007 e 2008. O efeito da eleição de 2008, por sua vez, é associado à execução das leis orçamentárias de 2009, 2010, 2011 e 2012.

Além do mais, diferentemente do trabalho de Barone (2014), analisou-se o impacto também no empenho das emendas, e não apenas na proposição. Esse teste visa complementar a análise sobre o impacto do prefeito na eficácia eleitoral das emendas. É esperado que, caso as emendas enviadas para as prefeituras copartidárias sejam mais eficazes na busca por votos, os deputados as priorizem tanto no momento de enviar os recursos quanto na ocasião de pressionar o governo a executá-las.

A Figura 3 consolida graficamente a relação causal enunciada na hipótese 4 e o sinal esperado do coeficiente na regressão descontínua. O Quadro 2, por sua vez, sintetiza as principais informações do modelo utilizando o mesmo formato do Quadro 1, no qual se apresentaram as demais hipóteses.

lados opostos. Quanto maior a variância, menor a densidade e mais simétricos os formatos, maior é a *bandwidth* escolhida.

Figura 3
Efeito do partido do prefeito na alocação das emendas entre os municípios



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2
Síntese do modelo para teste da hipótese 4

Hipótese	Modelo	Variável dependente	Variáveis independentes	Sinal esperado
4	Regressão descontínua	Emendas enviadas* (proposição e empenho)	<i>Dummy ser do partido do prefeito</i> + controles**	+

Fonte: Elaboração própria.

* Volume total de emendas individuais enviadas pelos deputados do partido que disputou, na margem, a eleição municipal para prefeito.

** Esses controles consistem, nesse caso, nas diversas formas polinomiais da *running variable* incluídas no modelo.

Resultados

O efeito eleitoral das emendas

Ano após ano, cada deputado brasileiro inscreve milhões de reais ao orçamento por meio das emendas orçamentárias individuais. Conforme as informações apresentadas na Tabela 1, o deputado médio conseguiu obter o empenho de, aproximadamente, 5 milhões de reais entre 2011 e 2014, considerando apenas a parcela de suas emendas destinadas aos municípios na fase de proposição⁵. Considerando o número de eleitores de cada município atendido, os dados indicam que cada deputado distribuiu quase 58 reais por eleitor⁶.

⁵ Conforme já explicado anteriormente, as emendas que não especificaram um município como localidade atendida, na fase de proposição, têm a identificação de sua execução orçamentária prejudicada. Por isso, essas emendas foram excluídas da análise apresentada na Tabela 1.

⁶ O cálculo do valor por eleitor atendido pelo parlamentar não considerou todos os eleitores do estado, mas apenas os eleitores dos municípios atendidos pelas suas emendas individuais.

Tabela 1
Valor médio empenhado pelos deputados nos estados, de 2011 a 2014

Estado	Valor empenhado pelos deputados por eleitor atendido	Valor médio empenhado pelos parlamentares do estado
AC	R\$ 40,15	R\$ 10.766 834,00
RR	R\$ 48,17	R\$ 3.343 149,00
AP	R\$ 61,68	R\$ 8.131 938,00
MG	R\$ 44,81	R\$ 3.579 272,00
RJ	R\$ 7,76	R\$ 10.327 674,00
SP	R\$ 27,29	R\$ 5.373 855,00
Nacional	R\$ 57,71	R\$ 5.034 325,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGA Brasil.

Observações:

Foram considerados apenas os deputados titulares.

Foram consideradas apenas as emendas com localidade municipal especificada, por ser possível rastrear sua execução orçamentária.

Valores reais de 2014.

O primeiro objetivo deste artigo é testar empiricamente o efeito eleitoral dessas emendas, lançando mão de dados mais detalhados sobre a execução orçamentária e de uma forma mais fidedigna de operacionalizar a variável *pork barrel*. O primeiro teste empírico busca somente avaliar o impacto geral das emendas orçamentárias individuais no voto, sem discriminá-las em função da natureza do gasto. A Tabela 2 apresenta os resultados desse teste, que indicam um impacto significativo em quatro dos seis modelos.

O terceiro modelo, por exemplo, mostra que cada 1 real por eleitor se converte em 1,75 voto para o parlamentar. Considerando que cada deputado consegue obter o empenho aproximado de 58 reais por eleitor atendido, a magnitude do coeficiente pode não ser relevante nas urnas, apesar de ser significativa estatisticamente. O modelo com log, por sua vez, aponta que, dobrando o dinheiro enviado para um município, o deputado consegue um incremento inferior a 3%.

Adicionalmente, percebe-se que pertencer ao partido do presidente ou do prefeito garante votos, enquanto trocar de partido na última legislatura leva a uma punição nas urnas. Dentre essas variáveis, a que parece ter efeito maior é a conexão partidária com o prefeito, resultado que se coaduna com os achados de Avelino, Biderman e Barone (2012). O prefeito, portanto, favorece a eleição dos candidatos correligionários que disputam as eleições nacionais, indicando a presença de conexões intrapartidárias no sistema eleitoral brasileiro.

Tabela 2
Efeito das emendas totais, sem discriminá-las
segundo a modalidade de aplicação

	Modelo Empenho	Modelo Empenho e Pop<200	Modelo Empenho por eleitor	Modelo Empenho por eleitor e Pop<200	Modelo Log log	Modelo Log log e Pop<200
Emendas totais (H1)	0,48	0,17	1,76	1,71	0,025	0,026
	(1,84)	(0,96)	(5,18)**	(5,10)**	(12,93)* *	(12,94)**
Pertencer ao partido do governador	5,86	8,60	7,06	9,08	-0,02	-0,02
	(0,66)	(1,03)	(0,80)	(1,09)	(1,90)	(1,88)
Dummy_troca	-16,06	-13,24	-16,57	-13,30	-0,06	-0,065
	(1,96)*	(2,35)*	(2,00)*	(2,37)*	(6,51)**	(6,49)**
Pertencer ao partido do prefeito	74,66	74,03	80,33	74,87	0,104	0,104
	(6,36)**	(9,88)**	(6,53)**	(10,22)**	(8,51)**	(8,50)**
Pertencer ao partido do presidente	35,88	31,63	34,79	31,73	0,175	0,174
	(2,18)*	(2,08)*	(2,13)*	(2,09)*	(4,20)**	(4,20)**
Número de legislaturas	-10,12	4,53	-9,41	4,61	0,074	0,074
	(1,06)	(1,06)	(1,01)	(1,07)	(8,69)**	(8,70)**
R ² ajustado	0,78	0,85	0,78	0,85	0,79	0,79
F	13,06	19,44	17,09	22,10	85,60	83,39
N	420.105	419.536	420.105	419.536	420.105	419.536

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGA Brasil, CEPESData e site da Câmara dos Deputados.

Estatísticas t robustas entre parênteses.

*, **, *** indicam significância a 90% 95%, e 99%, respectivamente.

Efeito fixo para deputado-município em todos os modelos.

Na Tabela 3, separaram-se as emendas segundo a modalidade de aplicação – um esforço inédito dentre os estudos que buscaram verificar o uso eleitoral das emendas. Ao propor a emenda, o deputado escolhe a modalidade de aplicação, e, portanto, pode decidir se a execução será realizada por meio de um ator local ou executada de forma centralizada. Nesse sentido, os resultados mostram que as transferências ao governo municipal são a modalidade com coeficiente significativo em todos os modelos. As demais modalidades, por outro lado, aparecem significantes apenas em dois dos seis modelos, ainda assim com coeficientes quase sempre inferiores aos das transferências às prefeituras.

Tabela 3
Efeito das emendas, discriminando-as segundo a modalidade de aplicação

	Modelo Empenho	Modelo Empenho e Pop<200	Modelo Empenho por eleitor	Modelo Empenho por eleitor e Pop<200	Modelo Log log	Modelo Log log e Pop<200
Emendas - governo estadual	-0,20	-0,49	-3,92	-5,11	0,016	0,028
	(0,30)	(0,64)	(0,40)	(0,52)	(2,05)*	(7,86)**
Emendas - governo municipal (H2)	0,90**	0,67*	1,72**	1,70**	0,028**	0,011**
	(2,66)	(2,51)	(5,29)	(5,24)	(12,84)	(3,53)
Emendas - ESFL	-0,45	-0,02	4,42	4,42	0,011**	0,0103*
	(0,36)	(0,05)	(0,63)	(0,63)	(2,66)	(2,33)
Emenda - governo federal	-0,37	-0,19	3,06	2,27	-0,009*	-0,008*
	(0,28)	(0,40)	(0,68)	(0,52)	(2,50)	(2,03)
Pertencer ao partido do governador	6,93	9,40	7,34	9,40	-0,025	-0,023
	(0,81)	(1,15)	(0,84)	(1,13)	(1,89)	(1,78)
Dummy_troca	-16,96*	-13,55*	-16,53*	-13,26*	-	-0,065**
	(2,09)	(2,47)	(2,00)	(2,37)	(6,51)	(6,54)
Pertencer ao partido do prefeito	67,47**	66,11**	80,30**	74,83**	0,104**	0,100**
	(5,97)	(8,35)	(6,53)	(10,21)	(8,47)	(8,17)
Pertencer ao partido do presidente	34,88*	32,03*	35,01*	32,05*	0,175**	0,174**
	(2,26)	(2,21)	(2,14)	(2,11)	(4,20)	(4,18)
Número de legislaturas	-11,15	2,98	-9,49	4,52	0,074**	0,074**
	(1,20)	(0,69)	(1,02)	(1,05)	(8,71)	(8,67)
R ² ajustado	0,78	0,85	0,78	0,85	0,79	0,79
F	10,03	15,07	13,15	16,70	62,76	61,05
N	420.105	419.536	420.105	419.536	420.105	419.536

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGA Brasil, CEPESPdata e site da Câmara dos Deputados.

Estatísticas t robustas entre parênteses.

*, **, *** indicam significância a 90%, 95% e 99%, respectivamente.

Efeito fixo para deputado-município em todos os modelos.

No entanto, mesmo as transferências a prefeituras apresentaram efeito eleitoral restrito. O coeficiente do primeiro modelo, por exemplo, mostra que cada mil reais geraria pouco menos de um voto. Considerando que o deputado médio consegue o empenho de, aproximadamente, 5 milhões de reais, as emendas poderiam significar um acréscimo de 5 mil votos. Esse aumento na votação pode ser decisivo para alguns deputados, mas não chega a ser determinante para a maioria deles.

A Tabela 4 mostra a relação entre votação nominal dos candidatos a deputados e resultado eleitoral final da eleição de 2014, considerando os dois estados situados nos extremos do *ranking* de população. No estado de Roraima, por exemplo, os 5 mil votos

facilmente levariam o deputado até o último decil de votos, em que as chances de conquistar uma cadeira são elevadas. Por outro lado, os 5 mil votos não seriam de grande ajuda para o deputado paulista que buscasse figurar entre os integrantes do último decil de votos.

Quando se considera o modelo em que a variável explicativa é a emenda por eleitor, a magnitude é ainda menor, uma vez que o deputado brasileiro médio consegue obter o empenho aproximado de 58 reais por eleitor atendido. Considerando que um deputado aplique, por exemplo, 5 milhões de reais em um município com 10 mil habitantes, a quantidade de votos auferida pelo político seria de apenas 850 votos⁷.

Outras modalidades de aplicação dos recursos, como as transferências aos governos estaduais, não têm efeito significativo nos votos na maior parte dos modelos. É provável que essas emendas não tenham como fim imediato conseguir votos no município, e sim obter apoio do governador.

A presença de emendas que não visam ao voto no local beneficiado pode explicar, em parte, a dificuldade que os pesquisadores anteriores tiveram em captar o efeito eleitoral desses repasses. As emendas com fins eleitorais estão diluídas em outros tipos de recursos, levando pesquisadores a considerar que o efeito das emendas, em geral, é nulo, quando na verdade as transferências a prefeituras têm significância estatística, ainda que com impacto tímido.

⁷ Os 5 milhões em um município de 10 mil habitantes equivaleriam a um aumento de 500 unidades na variável explicativa. Como o coeficiente gira em torno de 1,7 nas especificações "por eleitor" da Tabela 3, aquele aumento hipotético produziria 850 votos ($500 \times 1,7$).

Tabela 4
Relação entre votação nominal dos candidatos a
deputado e resultado eleitoral final

Decil	Estado	Intervalo de votos	Média de votos	% de derrotados	% de suplentes	% de eleitos
1	RR	2-23	14,22	22,22	77,77	.
2	RR	24-85	39,00	14,28	85,71	.
3	RR	86-164	122,25	25,00	75,00	.
4	RR	180-377	265,87	12,50	87,50	.
5	RR	380-581	483,00	12,50	87,50	.
6	RR	625-955	785,62	25,00	75,00	.
7	RR	961-2.067	1.507,00	25,00	75,00	.
8	RR	2.676-5.054	3.780,37	.	100,00	.
9	RR	5.156-6.782	6.141,00	12,50	75,00	12,50
10	RR	7.481-35.555	16.164,88	12,50	.	87,50
1	SP	6-157	87,43	44,02	55,98	-
2	SP	158-283	217,78	37,69	62,31	-
3	SP	284-492	376,26	37,31	63,69	-
4	SP	494-691	583,30	30,77	69,23	-
5	SP	692-1.061	854,34	27,48	72,52	-
6	SP	1.062-1.816	1.376,50	25,75	74,25	-
7	SP	1.829-3.007	2.361,31	31,81	68,19	-
8	SP	3.015-7.587	4.769,85	18,18	81,82	-
9	SP	7.625-32.195	16.142,71	10,61	86,36	3,03
10	SP	32.622-1.524.361	119.799,30	2,29	47,33	50,38

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CEPESpdata.

Observação: Dados referentes à eleição de 2014 para a Câmara dos Deputados.

Esses resultados permitem confirmar a H2, mostrando que as emendas cujo dinheiro circula dentro dos cofres do governo municipal são aquelas que trazem retorno eleitoral. O problema da reclamação de crédito em distritos grandes (Lancaster, 1986), portanto, parece ser contornado por meio do apoio local dos prefeitos. O prefeito se une ao deputado para receber benefícios do orçamento da União e, em troca, garante que parlamentares rivais não “peguem carona” no esforço do aliado.

Se existe uma aliança entre deputado e prefeito em torno das emendas, vale questionar até que ponto essa ligação é influenciada pelas organizações partidárias. No Brasil, vigorou durante um certo tempo a tese de que os partidos seriam fracos (Mainwaring, 1993a, 1993b; Ames, 1995a), apesar de resultados empíricos terem

paulatinamente fragilizado essa hipótese (Carneiro e Almeida, 2008; Avelino, Biderman e Barone, 2012; Barone, 2014). Este artigo se insere nesse debate verificando se a aliança entre prefeito e deputado, no contexto das emendas, tem conteúdo partidário. Caso tenha, emendas enviadas para prefeituras dominadas por um colega de partido surtirão efeito maior nas urnas. Em termos teóricos, esse resultado apontaria a força do partido como articulador de diferentes atores políticos na arena eleitoral.

A Tabela 5 mostra os coeficientes da interação entre as emendas e o pertencimento ao partido do prefeito. Quando o deputado é do mesmo partido que o prefeito, o efeito do *pork* aumenta em quatro dos seis modelos. A depender da especificação, a emenda enviada para a prefeitura correligionária chega a ter efeito até três vezes superior à emenda enviada para prefeituras de outros partidos.

Tabela 5
Efeito da interação entre emendas totais e conexão partidária deputado-prefeito

	Modelo Empenho	Modelo Empenho e Pop<200	Modelo Empenho por eleitor	Modelo Empenho por eleitor e Pop<200	Modelo Log log	Modelo Log log e Pop<200
Pertencer ao partido do prefeito *	0,78	0,29	1,94**	1,91**	0,015**	0,016**
Emendas totais (H3)	(1,15)	(0,94)	(2,63)	(2,62)	(3,97)	(3,94)
Emendas totais	0,24	0,08	1,07**	1,04*	0,021**	0,022**
	(0,79)	(0,39)	(2,64)	(2,57)	(10,16)	(10,14)
Pertencer ao partido do governador	6,98	9,10	7,08	9,10	-0,024	-0,024
	(0,81)	(1,10)	(0,80)	(1,09)	(1,86)	(1,83)
Dummy_troca	-15,64	-13,18*	-16,50*	-13,23*	-0,065**	-0,065**
	(1,90)	(2,34)	(1,99)	(2,36)	(6,49)	(6,48)
Pertencer ao partido do prefeito	51,60**	65,89**	77,37**	71,95**	0,095**	0,095**
	(3,37)	(7,10)	(6,35)	(10,13)	(7,58)	(7,58)
Pertencer ao partido do presidente	30,32	29,48	33,93*	30,90*	0,173**	0,173**
	(1,73)	(1,91)	(2,07)	(2,04)	(4,17)	(4,17)
Número de legislaturas	-10,50	4,43	-9,31	4,71	0,074**	0,074**
	(1,10)	(1,04)	(1,00)	(1,10)	(8,72)	(8,72)
R ² ajustado	0,78	0,85	0,78	0,85	0,79	0,79
F	12,59	19,05	15,27	20,16	76,43	74,54
N	420.105	419.536	420.105	419.536	420.105	419.536

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGA Brasil, CEPESPdata e site da Câmara dos Deputados.

Estatísticas t robustas entre parênteses.

*, **, *** indicam significância a 90%, 95% e 99%, respectivamente.

Feito fixo para deputado-município em todos os modelos.

Portanto, há uma interação positiva entre as emendas e o alinhamento partidário do prefeito com o deputado, mesmo nos modelos apresentados na Tabela 5, em que não se discriminaram as emendas em função de sua modalidade de aplicação. Esses resultados surpreendem em alguma medida, uma vez que alguns tipos de emendas provavelmente não são utilizados para conquistar o apoio do prefeito. É provável, por exemplo, que o deputado prefira enviar suas emendas para serem executadas por ONGs locais ou pelo governo federal quando o prefeito não for aliado. Ao mesmo tempo, o prefeito associado ao parlamentar irá preferir receber os recursos por meio dos cofres da prefeitura, em vez de isso ocorrer por outros canais. Desse modo, é razoável supor que apenas as emendas enviadas diretamente para as prefeituras tenham o condão de angariar o apoio do político

local. Esse efeito estaria diluído nos modelos da Tabela 5, uma vez que as emendas estão todas concentradas em uma única variável.

Na Tabela 6, busca-se superar a aglutinação das emendas, separando-as de acordo com o ator escolhido pelo deputado para realizar a execução orçamentária. Observando a interação entre o alinhamento partidário de deputado e prefeito e as emendas aplicadas a cada uma das modalidades, é possível constatar que as transferências às prefeituras são as responsáveis por selar a aliança entre os dois políticos. Enquanto as demais modalidades não apresentam coeficientes positivos ou significativos, em metade dos modelos pode-se captar a interação entre o copartidarismo e a transferência ao governo local. As evidências, portanto, sugerem a aceitação da H3.

Esses resultados, como um todo, têm três implicações teóricas. Em primeiro lugar, os números mostram que as emendas têm efeito tímido nos votos, estando longe de ser o principal instrumento que os legisladores utilizariam para se reeleger. Portanto, o estímulo ao voto pessoal não é suficiente para elevar as emendas à condição de peça vital da sobrevivência política, apesar de parte da literatura ter assumido esse pressuposto. É provável que vários outros objetivos estejam por trás do uso político das emendas pelos deputados, além da reeleição.

Em segundo lugar, o prefeito é o ator-chave que permite que deputados obtenham alguma vantagem eleitoral, ainda que pequena. Para usar os termos da literatura sobre clientelismo em democracias em desenvolvimento, pode-se dizer que o prefeito é o principal *broker* político no contexto de aprovação e implementação das emendas.

Por fim, esses resultados mostram que o partido é capaz de articular a aliança entre atores situados em diferentes pontos do sistema político, uma vez que a reclamação de crédito pelo dinheiro enviado às prefeituras é facilitada quando prefeito e deputado compartilham a mesma sigla partidária. As relações partidárias, portanto, reforçam vínculos de natureza puramente local ou pessoal que possa haver entre prefeitos e deputados (Cf. Bezerra, 2001, p. 193).

Tabela 6
Efeito da interação entre emendas totais e conexão partidária deputado-prefeito, segregando as emendas conforme modalidade de aplicação

	Modelo Empenho	Modelo Empenho e Pop<200	Modelo Empenho por eleitor	Modelo Empenho por eleitor e Pop<200	Modelo Log log	Modelo Log log e Pop<200
Pertencer ao partido do prefeito*	1,72	1,74	9,03	10,42	0,021	0,005
Emendas – gov. estadual	(0,79)	(1,02)	(0,36)	(0,41)	(0,88)	(0,53)
Pertencer ao partido do prefeito*	0,87	0,023	1,91	1,85	0,018	0,008
Emendas – gov. municipal (H3)	(1,18)	(0,07)	(2,53)*	(2,48)*	(3,95)**	(1,07)
Pertencer ao partido do prefeito *	0,65	0,55	-15,64	-16,34	-0,022	-0,021
Emendas - ESFL	(0,34)	(0,42)	(0,55)	(0,58)	(1,96)*	(1,72)
Pertencer ao partido do prefeito* Emenda – gov. federal	-1,07	0,49	14,08	15,21	-0,002	-0,000
	(0,35)	(0,26)	(0,99)	(1,08)	(0,18)	(0,07)
Emendas – gov. estadual	-0,62	-1,07	-5,35	-6,71	0,013	0,025
	(0,80)	(1,82)	(0,48)	(0,61)	(1,56)	(6,15)**
Emendas – gov. municipal	0,16	0,37	1,02	1,01	0,023	0,010
	(0,45)	(1,38)	(2,77)**	(2,77)**	(9,71)**	(2,88)**
Emendas - ESFL	0,51	-0,13	6,17	6,25	0,014	0,013
	(0,56)	(0,41)	(0,88)	(0,90)	(3,49)**	(3,05)**
Emenda – gov. federal	1,35	-0,25	0,77	-0,21	-0,009	-0,007
	(0,59)	(0,66)	(0,16)	(0,05)	(2,12)*	(1,77)
Pertencer ao partido do governador	8,53	9,70	7,31	9,35	-0,024	-0,02
	(0,99)	(1,20)	(0,83)	(1,13)	(1,86)	(1,76)
Dummy_troca	-15,12	-12,42	-16,47	-13,20	-0,065	-0,065
	(1,92)	(2,21)*	(1,99)*	(2,36)*	(6,50)**	(6,54)**
Pertencer ao partido do prefeito	52,01	68,00	77,46	72,03	0,095	0,095
	(3,41)**	(7,24)**	(6,39)**	(10,28)**	(7,64)**	(7,61)**
Pertencer ao partido do presidente	28,84	30,37	33,82	30,83	0,173	0,173
	(1,64)	(2,02)*	(2,07)*	(2,03)*	(4,16)**	(4,16)**
Número de legislaturas	-10,42	3,69	-9,32	4,69	0,074	0,074
	(1,16)	(0,87)	(1,00)	(1,09)	(8,73)**	(8,70)**
F	8,77	12,10	9,94	13,18	46,83	45,60
R ² ajustado	0,78	0,86	0,78	0,85	0,79	0,79
N	420.105	419.536	420.105	419.536	420.105	419.536

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGA Brasil, CEPESPdata e site da Câmara dos Deputados.

Estatísticas t robustas entre parênteses.

Estatísticas t robustas entre parênteses.

*, **, *** indicam significância a 90%, 95% e 99%, respectivamente.

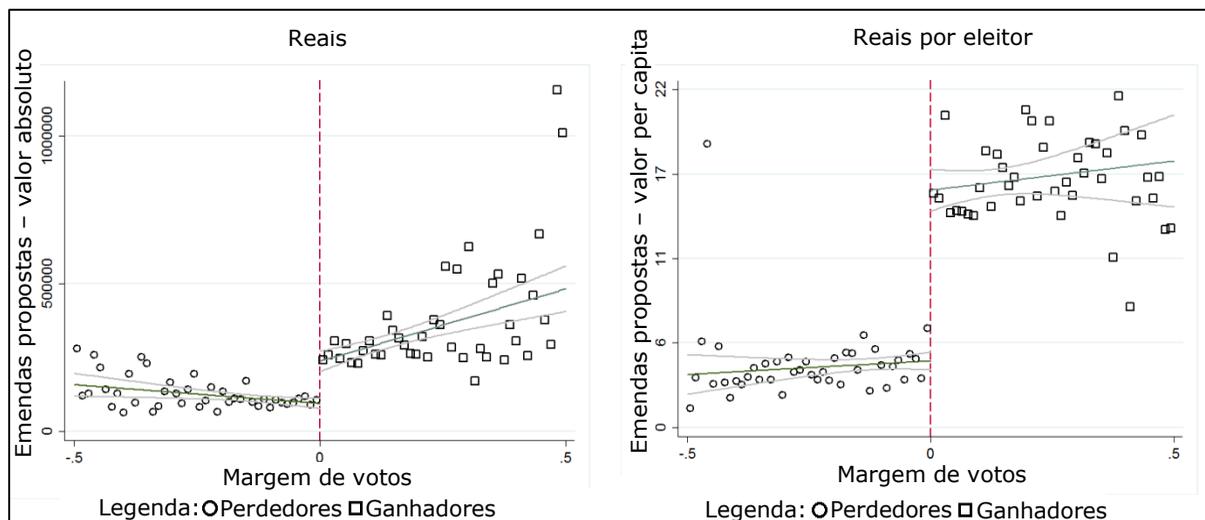
Feito fixo para deputado-município em todos os modelos.

A alocação das emendas pelos partidos

A fim de complementar a análise sobre a conexão intrapartidária, buscou-se analisar como a presença de um colega de partido na prefeitura afeta as emendas enviadas pelos deputados. As regressões descontínuas realizadas contaram com as variáveis dependentes⁸: 1) valor proposto; 2) valor proposto por eleitor; 3) valor empenhado; 4) valor empenhado por eleitor. Além disso, considerou-se apenas a modalidade de aplicação em que o recurso é enviado diretamente para a prefeitura.

As Figuras 4 e 5 apresentam graficamente os valores médios, condicionais à margem de voto, das emendas propostas e empenhadas. A metade à direita da linha vermelha, em cada um dos quatro gráficos, apresenta os valores em que a margem de votação foi positiva, ou seja, os valores dos vencedores. A metade à esquerda da linha vermelha, por sua vez, apresenta os valores dos perdedores. Percebe-se em todos os gráficos que há um salto positivo quando o partido ganha.

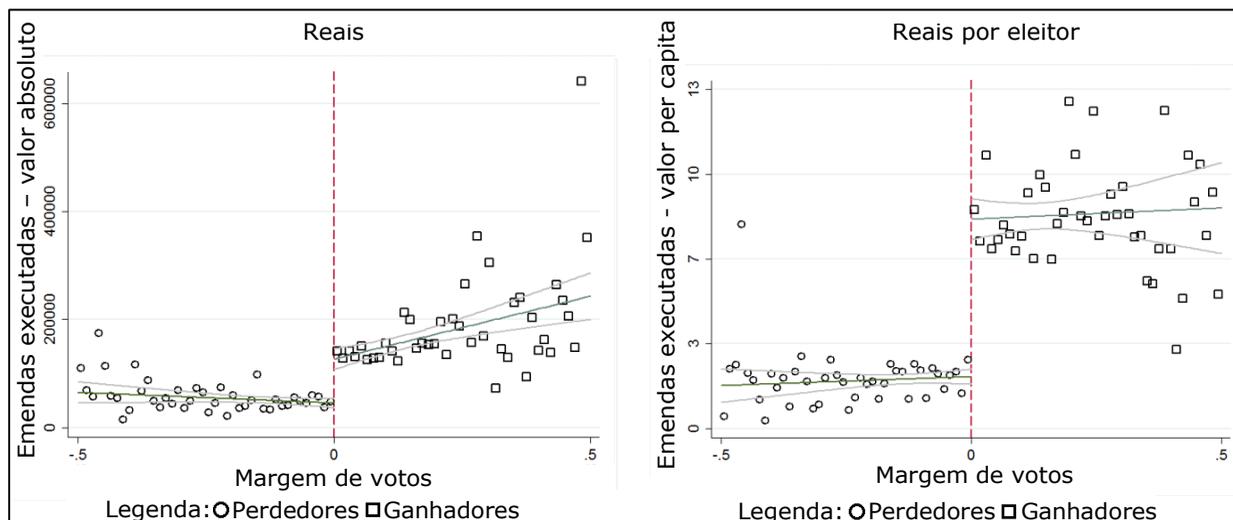
Figura 4
Emendas propostas pelos partidos vencedores e perdedores



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGA Brasil e CEPESpdata.

⁸ Ao operacionalizar a variável dependente, as emendas individuais dos deputados foram agregadas por partido. Assim, a unidade de observação é o município-partido, que pode ter recebido o tratamento (vitória) ou não (derrota). Para cada município, portanto, há duas observações, correspondentes aos dois partidos que disputaram a eleição para prefeito. Em cada município, a margem de votação é simétrica para os dois partidos, mas com sinais opostos.

Figura 5
Emendas empenhadas pelos partidos vencedores e perdedores



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGA Brasil e CEPESData.

Os resultados da Tabela 7, por sua vez, apresentam os resultados dos modelos utilizados para inferir o valor e a significância do tratamento. Na maior parte das especificações, o tratamento teve efeito positivo e significativo, indicando que os deputados de um partido enviam e empenham mais emendas aos municípios em que sua sigla vence.

Tabela 7
Impacto da vitória do partido no valor enviado à prefeitura por meio das emendas individuais dos deputados copartidários

Especificação		Valor proposto total (em R\$ 10.000)		Valor proposto por eleitor		Valor empenhado total (em R\$ 10.000)		Valor empenhado por eleitor (em R\$ 10.000)	
		Coef.	N. de obs.	Coef.	N. de obs.	Coef.	N. de obs.	Coef.	N. de obs.
MQO	linear 5%	20,477***	5185	15,146***	5185	11,321***	5185	8,581***	5185
	linear 2,5%	16,176*	2554	11,255**	2554	8,777*	2554	6,277**	2554
	poli 5%	15,662*	5185	8,827	5185	8,713	5185	5,123*	5185
	poli 2,5%	15,813	2554	11,585*	2554	7,869	2554	7,334*	2554
Weighted Kernel regression	local linear IK	22,305***	14,116	15,559***	11,373	12,687***	12,410	8,787***	11,937
	local linear (10%)	22,155***	9620	15,529***	9620	12,571***	9620	8,725***	9620
	local linear (5%)	18,517***	5185	12,575***	5185	10,260***	5185	7,175***	5185
	local linear (2,5%)	16,031*	2554	11,368**	2554	8,429*	2554	6,681**	2554
	poli local grau 2 IK	21,664***	13,983	14,115***	11,008	12,759***	16,870	7,996***	10,906
	poli local grau 2 (10%)	18,501***	9,620	12,875***	9620	10,266***	9620	7,450***	9620
	poli local grau 2 (5%)	15,378*	5,185	9,229*	5185	8,391*	5185	5,388*	5185
	poli local grau 2 (2,5%)	17,043*	2554	11,424*	2554	8,038	2554	6,985*	2554
	poli local grau 3 IK	16,743**	12,211	10,755**	11,395	9,247**	12,053	6,464**	11,545
	poli local grau 3 (10%)	13,871*	9,620	9,456*	9620	7,637*	9620	5,556*	9620
	poli local grau 3 (5%)	16,055	5,185	12,384*	5185	7,595	5185	7,284*	5185
	poli local grau 3 (2,5%)	17,210*	2554	12,365	2554	7,951	2554	6,750	2554

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGA Brasil e CEPESpdata.

Observações:

Os percentuais entre parênteses se referem à "largura da banda" (bandwidth), que pode ter sido atribuída manualmente ou pelo método IK.

O peso das regressões ponderadas utilizou uma função Kernel triangular.

Informações pormenorizadas sobre as formas funcionais aplicadas são fornecidas no Apêndice 1.

-, **, *** indicam significância a 90%, 95% e 99%, respectivamente.

Esses resultados reforçam a ideia de que emendas enviadas para prefeituras correligionárias são mais eficazes, pois são justamente essas prefeituras as que recebem mais atenção dos deputados no momento de enviar os recursos. Percebe-se, assim, a relevância da conexão partidária tanto na alocação das emendas quanto em seu aproveitamento político pelos deputados.

Regressões descontínuas partem do pressuposto de que ganhar ou perder a eleição por poucos votos é determinado aleatoriamente. Caso isso seja verdade, os ganhadores e perdedores serão muito similares em média, e, conseqüentemente, diferenças observadas após a eleição poderão ser atribuídas exclusivamente ao evento eleitoral. Caughey e Sekhon (2011) mostram que essa premissa nem sempre vale para o Congresso americano, enquanto Eggers et al. (2015) apontam que, em um determinado grupo de eleições –

incluindo as que elegem os prefeitos brasileiros – os dois grupos seriam similares nas eleições acirradas.

Para se resguardarem de eventuais diferenças não observáveis entre os grupos de vencedores e perdedores selecionados para a regressão descontínua, é comum testar se a vitória afeta eventos passados ou variáveis sabidamente não relacionadas à eleição. Caso haja aleatoriedade na seleção entre os dois grupos e similaridade em suas características, espera-se que a vitória ou a derrota não tenham nenhuma associação com eventos passados ou não relacionados à eleição.

Por esse motivo, no Apêndice 2 é apresentado o resultado de regressões descontínuas em que se analisa o efeito da vitória eleitoral de um partido nas emendas enviadas por ele antes do pleito eleitoral. Também foi aplicada uma regressão para estudar o efeito da vitória nos resultados passados do partido. Conforme esperado, nenhum coeficiente despontou na análise como significativo, indicando a simetria de características entre os dois grupos e ratificando a validade do desenho de pesquisa.

Síntese dos resultados e das contribuições

O Quadro 3 busca sintetizar as constatações empíricas, as contribuições teóricas do trabalho e o estado corrente da literatura sobre o assunto:

Quadro 3
Síntese das principais contribuições empíricas e teóricas do trabalho

Constatação empírica	Estado atual da literatura	Contribuição do artigo
Emenda gera voto (H1)	Os resultados oscilaram muito entre os últimos trabalhos (Samuels, 2002; Pereira e Rennó, 2007; Mesquita, 2008; Firpo, Ponczek e Sanfelice, 2014), sem convergir para um consenso sobre a existência de efeitos relevantes das emendas nas eleições para a Câmara dos Deputados.	Os trabalhos anteriores podem ter tido dificuldade em captar o efeito das emendas no resultado eleitoral devido a limitações na contabilidade pública que dificultam associar a execução de uma emenda ao respectivo deputado propositor. Após corrigir os dados para contornar essa limitação, o resultado do presente artigo revelou um efeito positivo e significativo das emendas na maioria dos modelos. Assim, ainda que a magnitude seja restrita nas regressões em que se testou a H1, é possível afirmar que as emendas realmente melhoram, em alguma medida, o resultado eleitoral do parlamentar.



Constatação empírica	Estado atual da literatura	Contribuição do artigo
Dentre as emendas, as executadas por prefeituras são as que geram votos (H2)	Os trabalhos anteriores consideraram o incentivo ao voto pessoal como suficiente para pressupor a presença de <i>pork barrel politics</i> no Brasil, ignorando que a magnitude do distrito deveria representar um empecilho ao surgimento desse fenômeno (Lancaster, 1986). Dessa forma, ainda que se presuma um efeito eleitoral positivo das emendas, permanece desconhecido o mecanismo causal que estaria por trás da conversão desses recursos em resultado nas urnas. Trabalhos anteriores não avançaram nesse ponto, em parte porque utilizaram as emendas como um todo, sem discriminá-las segundo suas características. Da mesma forma, nenhum trabalho anterior explorou o papel dos prefeitos na conversão de emendas em votos.	Este artigo separa as emendas segundo o ator responsável pela execução, mostrando que as emendas executadas por prefeituras são as que geram votos. Isso sugere um papel do prefeito enquanto <i>broker</i> político no contexto das emendas. Esse resultado também explica como os deputados conseguem reclamar crédito das emendas no Brasil, mesmo em face de distritos de magnitude elevada. O prefeito seria um <i>broker</i> cuja influência local impediria que <i>free-riders</i> se aproveitassem politicamente das benfeitorias decorrentes de emendas.
O efeito positivo da emenda no voto é maior quando há alinhamento partidário entre deputado proponente e prefeito do município beneficiário (H3)	Os trabalhos anteriores foram omissos tanto sobre o papel dos prefeitos quanto sobre a conexão partidária entre esse ator e o deputado, na conversão das emendas em voto.	Este artigo demonstra que o alinhamento partidário entre prefeito e deputado aumenta a eficácia das emendas enviadas às prefeituras. Isso mostra que o partido é importante para sedimentar a aliança entre os dois atores.
O volume proposto e executado pelo conjunto de deputados de um partido é maior quando o prefeito do município é do mesmo partido (H4).	O único trabalho encontrado (Barone, 2014) que explorou essa questão por meio de regressão descontínua excluiu um ano importante da análise (o ano subsequente ao da eleição municipal) e não utilizou dados de execução, mas apenas de proposição. Como o que importa, ao final do processo, é que os recursos efetivamente cheguem ao destino, o presente artigo buscou utilizar um desenho de pesquisa similar ao de Barone (2014), mas com novas variáveis e alguns ajustes metodológicos.	Este artigo mostra que o conjunto de deputados de um partido tende a enviar emendas para prefeituras correligionárias. Da mesma forma, o volume empenhado das emendas nestes municípios é maior, mostrando que numa etapa inicial o alinhamento partidário incentiva a proposição e, após a emenda ter sido inscrita na lei orçamentária, facilita o empenho. Esse resultado corrobora a importância do prefeito correligionário no contexto das emendas e ratifica a importância do partido na coordenação dos atores na arena eleitoral.

Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

A literatura sobre o sistema político brasileiro é fortemente marcada pela previsão, baseada em características do sistema eleitoral, de que haveria intenso incentivo ao voto pessoal nas eleições para o Congresso Nacional. Segundo esse argumento, lista aberta e magnitude distrital elevada tornariam imprescindíveis as reputações pessoais nas disputas por voto.

As reputações pessoais, por sua vez, seriam construídas por meio de *pork barrel politics*, consubstanciadas na forma de emendas orçamentárias individuais. *Surveys* aplicados junto a eleitores e deputados reforçaram esse argumento, mostrando que os recursos enviados às bases locais por meio das emendas seriam valorizados tanto por políticos quanto por votantes.

No entanto, os resultados dos estudos empíricos que buscaram identificar o efeito eleitoral das emendas não convergiram para um consenso. Por esse motivo, a primeira hipótese do artigo busca tão somente retomar essa questão, testando novamente o efeito eleitoral desses recursos. A diferença é que se intenta, aqui, superar limitações metodológicas não observadas nos estudos anteriores. Uma dessas limitações residia na identificação da execução orçamentária das emendas. O governo brasileiro disponibiliza apenas a execução da programação atingida por uma emenda, e não a execução das emendas em si. Uma vez que muitas emendas afetam programações comuns, os dados de execução utilizados em trabalhos anteriores podem ter distorcido as conclusões alcançadas. A variável *pork barrel*, portanto, foi tratada para que refletisse a real contribuição do deputado para a execução de cada programação.

Além do mais, visando melhorar a validade interna dos modelos, foi utilizada uma especificação rigorosa de efeito fixo, controlando todos os fatores que não variavam para cada par deputado-município. Assim, fatores como um possível histórico de participação do deputado na Câmara dos Vereadores, qualidades carismáticas do parlamentar ou características idiossincráticas do município foram todos controlados.

O primeiro esforço do artigo buscou unicamente testar o efeito eleitoral das emendas de forma geral, sem discriminá-las segundo seus atributos. Os primeiros resultados apontaram efeito estatisticamente significativo em alguns dos modelos, mas não substantivamente relevante. De acordo com as equações de regressão estimadas, emendas produziram votos, mas em uma magnitude muito pequena para representar alguma vantagem eleitoral.

O segundo esforço apresentado neste artigo consistiu na separação das emendas em função da natureza do gasto. Mais especificamente, segregaram-se os recursos entre aqueles executados pelas prefeituras, governos estaduais, ONGs e pela União. A hipótese que guiou esta seção foi a de que apenas emendas executadas por prefeitos teriam eficácia eleitoral. Vários estudos apontam a influência dos prefeitos nas eleições nacionais, e,

portanto, é razoável supor que conquistar o apoio desse ator político interesse eleitoralmente ao deputado. Ao separar as emendas, aquelas destinadas a prefeituras apresentaram coeficiente significativo em todos os modelos, confirmando a hipótese de que os recursos que passam pelos cofres dos governos municipais são os que trazem maior retorno nas urnas. No entanto, em termos de magnitude do efeito, mesmo as emendas destinadas a prefeituras parecem representar um instrumento secundário na busca por votos.

Os resultados mostram também que as transferências às prefeituras são mais eficazes quando prefeito e deputado são do mesmo partido. Essa é a conclusão derivada da terceira parte do artigo, uma vez que houve uma interação positiva e significativa entre as emendas e o alinhamento partidário de prefeito e parlamentar. A mesma interação não foi positiva entre o alinhamento partidário e as outras formas de emendas, ou seja, o colega de partido na prefeitura apoiaria o deputado apenas quando ele enviase dinheiro para os cofres do governo municipal.

Ao final do artigo, os resultados da regressão descontínua confirmaram a importância do prefeito correligionário no contexto das emendas, pois o conjunto de deputados ligados a um mesmo partido tende a propor mais emendas para as prefeituras que são dominadas pela sua sigla partidária. Em outras palavras, a decisão de alocação das emendas individuais é bastante sensível ao partido do prefeito.

Em termos teóricos, os achados empíricos contribuem em três pontos para a literatura. Em primeiro lugar, demonstra-se que mesmo nas transferências às prefeituras copartidárias, em que o efeito é maior do que nos demais tipos de emendas, a magnitude do efeito não é suficiente para afirmar que esses recursos sejam fundamentais para a reeleição do deputado. Isso revela que o estímulo ao voto pessoal – característica tão propalada do sistema eleitoral brasileiro – não torna o *pork barrel*, por si só, um imperativo da sobrevivência política.

Obviamente, em alguns dos modelos empíricos, a vantagem obtida não seria desprezível e poderia auxiliar o deputado a conquistar posições dentro da lista de sua coligação, mas é provável que vários outros objetivos também estejam por trás do uso político das emendas. Uma hipótese que ainda foi pouco testada por trabalhos acadêmicos é a de Samuels (2002), para quem o principal propósito das emendas, do ponto de vista do parlamentar, seria a obtenção de recursos de campanha. O escândalo da máfia dos sanguessugas, em que dinheiro de emendas era desviado para as campanhas eleitorais de parlamentares corruptos, comprova empiricamente que o mecanismo sugerido por Samuels (2002) já foi praticado, ao menos por uma parcela dos parlamentares. Dessa forma, a vantagem eleitoral direta provavelmente é apenas um dos interesses por trás das emendas. A possibilidade de alterar o orçamento público por meio das emendas poderia ser utilizada para vários fins, como obter o apoio de doadores de campanha, buscar cargos no Executivo, ou até mesmo implementar uma política pública valorizada pelo parlamentar.

Essa miríade de fatores enseja um tema pouco explorado e com elevado potencial para novos estudos.

Em segundo lugar, os resultados desse esforço empírico mostram que a conexão eleitoral entre parlamentar e seus eleitores, promovida por meio das emendas, não é direta. Ao contrário, ela é mediada pelo prefeito, que atua como uma espécie de *broker* político. Essa intermediação é fundamental para o deputado porque vários parlamentares concorrem por votos nos mesmos locais, e, conseqüentemente, o eleitor tem dificuldade de identificar o real benfeitor por trás dos benefícios gerados pelas emendas. Para Lancaster (1986), essa é uma situação que deveria inviabilizar a existência de *pork barrel*, mas, no Brasil, o apoio do prefeito solucionaria esse problema, ainda que parcialmente. Nesse país, a implementação das políticas se dá de forma bastante descentralizada e os municípios são entes federativos autônomos que receberam amplos recursos e responsabilidades após a Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o prefeito é um *broker* natural para os deputados que pretendem aumentar sua influência no nível local. Caso não tenha esse apoio, resta ao deputado enfrentar a difícil tarefa de informar os eleitores de que o benefício criado por suas emendas foi gerado por mérito dele, e não pela ação do governo federal, dos políticos locais ou de outros parlamentares rivais.

Uma terceira contribuição teórica do artigo é mostrar que o partido facilita a articulação entre deputado e prefeito no contexto de aprovação e implementação das emendas. Assim, há mais uma evidência de conexão intrapartidária na arena eleitoral, que se soma a outras levantadas por trabalhos recentes (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Barone, 2014). De fato, partidos no Brasil provavelmente não detêm muitas das características que se observam em seus pares nas democracias mais avançadas, mas este artigo é mais um a sugerir que é impreciso simplesmente supô-los fracos no sistema político brasileiro. Nesse país, as organizações partidárias têm sido capazes tanto de mediar as alianças entre políticos de diferentes esferas quanto de possibilitar ações de apoio mútuo na arena eleitoral.

Alexandre Lima Baião – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. E-mail: <alexandrelimabaiao@gmail.com>.

Cláudio Gonçalves Couto – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. E-mail: <claudio.couto@fgv.br>.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, p. 3-55, 1988.

AMES, B. "The reverse coattails effect: local party organization in the 1989 Brazilian presidential election". *American Political Science Review*, vol. 88, nº 1, p. 95-111, 1994.

_____. "Electoral strategy under open-list PR". *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, p. 406-33, 1995a.

_____. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, p. 324-343, 1995b.

_____. *The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities, and institutions in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMES, B.; BAKER, A.; RENNÓ, L. "The 'quality' of elections in Brazil: policy, performance, pageantry, or pork?". In: POWER, T. J.; KINGSTONE, P. R. (eds.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 107-133, 2008.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por *pork*. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

AMORIM, O.; SANTOS, F. "O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros". *Dados*, vol. 46, nº 4, p. 661-698, 2003.

AVARTE, P.; BARBOSA, K.; FUZITANI, E. "Campaign donation and government contracts in Brazilian states". Working Paper 7/2013. Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2013.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. "Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, p. 987-1013, 2012.

BARONE, L. S. "Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional". Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Eaesp. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

BEZERRA, M. O. "Políticos, representação política e recursos públicos". *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, vol. 7, nº 15, p. 181-207, jul. 2001.

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; RICHARDSON, N. P. "The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil". *Journal of Politics*, vol. 76, nº 2, p. 415-429, 2014.

BUENO, N. S. "Bypassing your enemy: distributive politics, credit claiming, and non-state organizations in Brazil". *Comparative Political Studies*, 1º ago. 2017.

CAIN, B.; FAREJOHN, J. A.; FIORINA, M. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, p. 417-439, 1995.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. "Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira". *Dados*, vol. 51, nº 2, p. 403-432, 2008.

CAUGHEY, D.; SEKHON, J. S. "Elections and the regression discontinuity design: lessons from close US House races, 1942–2008". *Political Analysis*, vol. 19, nº 4, p. 385-408, 2011.

COMAN, E. E. "Local elites as vehicles for government credit claim". Working paper. Nuffield College, Oxford, 2014.

EGGERS, A. C., et al. "On the validity of the regression discontinuity design for estimating electoral effects: new evidence from over 40,000 close races". *American Journal of Political Science*, vol. 59, nº 1, 2015.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 303-344, 2002.

_____. *Políticas orçamentárias no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. "The relationship between federal budget amendments and local electoral power". *Journal of Development Economics*, vol. 116, p. 186-198, 2015.

GOLDEN, M. A.; PICCI, L. "Pork-barrel politics in postwar Italy". *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 2, p. 268-89, 2008.

GRAÇA, L. F. G.; SOUZA, C. P. R. "Uso estratégico de eleições alternadas? Efeitos da candidatura para prefeito sobre a votação dos concorrentes ao cargo de deputado federal no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, nº 3, p. 326-345, 2014.

IMBENS, G. W.; KALYANARAMAN, K. "Optimal bandwidth choice for the regression discontinuity estimator". *Review of Economic Studies*, vol. 79, nº 3, p. 933-959, 2012.

KINZO, M. D.; MARTINS, J. P.; BORIN, I. "Patrones de competencia electoral en la disputa por la Cámara de Diputados en Brasil (1994-2002)". *América Latina Hoy*, vol. 38, p. 143-162, 2004.

LANCASTER, T. D. "Electoral structures and pork barrel politics". *International Political Science Review*, vol. 7, p. 67-81, 1986.

LEMONS, L. B. S. "O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista". *Dados*, vol. 44, nº 3, p. 561-605, 2001.

LEMONS, L. B. S.; RICCI, P. "Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições". In: POWER, T.; ZUCCO, C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo". *Dados*, vol. 48, p. 737-776, 2005.

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, p. 3-87, 1994.

LOWI, T. J. "American business, public policy, case-studies, and political theory". *World Politics*, vol. 16, nº 4, p. 677-715, 1964.

MAINWARING, S. "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova*, vols. 28/29, p. 21-74, 1993a.

_____. "Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, p. 198-228, 1993b.

_____. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001.

MELLO, L. H. D. P. "A relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento". Especialização em Orçamento Público. Programa do Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.

MESQUITA, L. "Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira". 88 p. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

NICOLAU, J. "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 49, nº 4, p. 689-720, 2006.

OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

PENNOCK, J. R. "The pork barrel and majority rule". *Journal of Politics*, vol. 32, p. 709-716, 1970.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002.

_____. "The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process". *Comparative Political Studies*, vol. 37, nº 7, p. 781-815, 2004.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "Successful reelection strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives". *Electoral Studies*, vol. 22, nº 3, p. 425-448, 2003.

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

RICCI, P. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, p. 699-734, 2003.

SAMUELS, D. "Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of personal vote in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 3, p. 845-63, 2002.

SANFELICE, V. "Determinantes do voto para deputado federal: relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral", 52 f. Tese de Doutorado em Economia. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

SILVA, G. P. "Uma discussão acerca das regras eleitorais do sistema político brasileiro e dos incentivos ao comportamento parlamentar". Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

_____. "Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 19, nº 2, p. 403-429, 2013.

WEINGAST, B. R. "Reflections on distributive politics and universalism". *Political Research Quarterly*, vol. 47, nº 2, p. 319-327, 1994.

Apêndice 1
Formas funcionais utilizadas nas regressões descontínuas

Especificação		Forma funcional
MQO	linear 5%	$\beta_1 * M + \beta_2 * T + \beta_3 T * M$
	linear 2,5%	$\beta_1 * M + \beta_2 * T + \beta_3 T * M$
	poli 5%	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * T + \beta_4 T * M + \beta_5 T * M^2$
	poli 2,5%	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * T + \beta_4 T * M + \beta_5 T * M^2$
Weighted Kernel regression	local linear IK	$\beta_1 * M + \beta_2 * T + \beta_3 T * M$
	local linear (10%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * T + \beta_3 T * M$
	local linear (5%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * T + \beta_3 T * M$
	local linear (2,5%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * T + \beta_3 T * M$
	poli local grau 2 IK	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * T + \beta_4 T * M + \beta_5 T * M^2$
	poli local grau 2 (10%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * T + \beta_4 T * M + \beta_5 T * M^2$
	poli local grau 2 (5%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * T + \beta_4 T * M + \beta_5 T * M^2$
	poli local grau 2 (2,5%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * T + \beta_4 T * M + \beta_5 T * M^2$
	poli local grau 3 IK	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * M^3 + \beta_4 * T + \beta_5 T * M + \beta_6 T * M^2 + \beta_7 T * M^3$
	poli local grau 3 (10%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * M^3 + \beta_4 * T + \beta_5 T * M + \beta_6 T * M^2 + \beta_7 T * M^3$
	poli local grau 3 (5%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * M^3 + \beta_4 * T + \beta_5 T * M + \beta_6 T * M^2 + \beta_7 T * M^3$
	poli local grau 3 (2,5%)	$\beta_1 * M + \beta_2 * M^2 + \beta_3 * M^3 + \beta_4 * T + \beta_5 T * M + \beta_6 T * M^2 + \beta_7 T * M^3$

Fonte: Elaboração própria.

Apêndice 2
Impacto da vitória do partido nas variáveis defasadas

Especificação		Emenda40 defasada Empenhado		Emenda40 defasada Acréscimo		Emenda40 defasada Empenhado por eleitor		Emenda40 defasada Acréscimo por eleitor		Total de votos do partido na eleição nacional anterior	
		Coef.	N. de obs.	Coef.	N. de obs.	Coef.	N. de obs.	Coef.	N. de obs.	Coef.	N. de obs.
MQO	linear 5%	0,21	2669	0,52	2669	2,27	2669	3,38	2669	176,42	5576
	linear 2,5%	-0,83	1305	-1,90	2669	-1,32	2669	-3,22	2669	110,96	2756
	poli 5%	0,94	2669	-2,27	1305	-0,92	1305	-3,21	1305	185,76	5576
	poli 2,5%	-1,62	1305	-2,15	2669	-5,16	2669	-7,23	2669	81,24	2756
Weighted Kernel regression	local linear IK	2,27	4684	2,64	4521	2,58	4936	3,88	4669	79,08	14210
	local linear (10%)	2,76	4987	4,01	4987	2,58	4987	3,73	4987	108,57	10330
	local linear (5%)	0,51	2669	-0,60	2669	0,97	2669	0,69	2669	180,23	5576
	local linear (2,5%)	-1,14	1305	-2,00	1305	-2,74	1305	-4,69	1305	99,45	2756
	poli local grau 2 IK	-0,91	5117	-2,17	4985	2,81	6546	3,79	6053	145	14994
	poli local grau 2 (10%)	-0,91	4987	-2,17	4987	1,34	4987	1,80	4987	156,36	10330
	poli local grau 2 (5%)	-0,76	2669	-2,16	2669	-2,51	2669	-4,87	2669	137,63	5576
	poli local grau 2 (2,5%)	-0,96	1305	-3,13	1305	-4,44	1305	-7,49	1305	-18,47	2756
	poli local grau 3 IK	-0,91	7013	-5,19	6074	0,03	6159	-1,94	5669	186,2	16020
	poli local grau 3 (10%)	-0,48	4987	-2,51	4987	-1,88	4987	-4,34	4987	196,42	10330
	poli local grau 3 (5%)	-2,94	2669	-3,09	2669	-5,83	2669	-8,48	2669	2,23	5576
	poli local grau 3 (2,5%)	-1,95	1305	-7,56	1305	-7,05	1305	-12,63	1305	117,39	2756

Fonte: Elaboração própria.

Os percentuais da segunda coluna se referem à "largura da banda" (*bandwidth*), que pode ter sido atribuída manualmente ou pelo método IK.

O peso das regressões ponderadas utilizou uma função Kernel triangular.

Informações pormenorizadas sobre as formas funcionais aplicadas são fornecidas no Apêndice 1.

Resumo

A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados

Há pouco consenso, nos estudos empíricos, sobre o efeito eleitoral das emendas orçamentárias individuais. O artigo retoma essa questão, utilizando regressões com dados em painel para estudar como as emendas de um deputado afetam seu desempenho na disputa pela reeleição. Ademais, aplica-se uma regressão descontínua para estudar como o partido do prefeito afeta a proposição e a execução das emendas orçamentárias. Os resultados mostram que apenas emendas executadas como transferências a prefeituras geram votos, principalmente quando o prefeito é correligionário do parlamentar. Além disso, um volume maior de emendas é proposto e executado nas prefeituras correligionárias.

Palavras-chave: emendas orçamentárias; *pork barrel politics*; conexão eleitoral; eleições nacionais; prefeitos

Abstract

Pork barrel efficacy: the importance of budgetary amendments and allied mayors in the election of deputies

There is little consensus among empirical studies regarding the electoral effect of individual budget amendments. The present article addresses this question by using regressions with panel data to study how a deputy's amendments affect his performance in the race for re-election. In addition, a regression discontinuity is estimated to assess how the mayor's party affects the proposition and execution of the budget amendments. The results show that only amendments made as transfers to mayoral administrations generate votes, especially when the mayor belongs to the party of the legislator. In addition, a larger volume of amendments is proposed and implemented in the municipalities.

Keywords: budget amendments; *pork barrel politics*; electoral connection; national elections; mayors

Resumen

Eficacia del pork barrel: la importancia de enmiendas presupuestarias y alcaldes aliados en la elección de diputados

Es común en Brasil el argumento de que los diputados federales buscan reputación y reelección enviando fondos a sus fortalezas políticas a través de enmiendas presupuestarias. Sin embargo, los estudios empíricos no han identificado un efecto relevante de estas enmiendas en las elecciones. Este artículo aborda esta cuestión con datos más detallados y métodos más precisos para verificar la eficacia electoral de las enmiendas presupuestarias. Además, este estudio explora el papel que juegan los intendentes en la conversión de las enmiendas en votos. Los resultados muestran que sólo las enmiendas presupuestarias enviadas como transferencias a los gobiernos municipales pueden generar votos, principalmente cuando el alcalde y el diputado son miembros del mismo partido.

Palabras clave: enmiendas presupuestarias; *pork barrel politics*; sistema electoral; conexión electoral; alcaldes

Résumé

L'efficacité du pork barrel: l'importance des amendements budgétaires et des maires alliés dans l'élection des députés

L'argument selon lequel les députés fédéraux cherchent à se faire une réputation et à se faire réélire en envoyant des fonds à leurs bastions politiques par des amendements budgétaires est commun au Brésil. Cependant, les études empiriques n'ont pas identifié d'effet pertinent de ces amendements sur les élections. Cet article reprend cette question en utilisant des données plus détaillées et des méthodes plus précises pour vérifier l'efficacité électorale des modifications budgétaires. En outre, cette étude explore le rôle que les maires jouent dans la conversion des amendements en votes. Les résultats montrent que seules les modifications budgétaires envoyées en transferts aux administrations municipales peuvent générer des votes, principalement lorsque le maire et le député sont membres du même partis.

Mots-clés: amendements budgétaires; *pork barrel politics*; système électoral; connexion électoral; maires

Artigo submetido à publicação em 15 de janeiro de 2017.

Versão final aprovada em 8 de novembro de 2017.

Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil¹

Felipe Borba
Emerson Urizzi Cervi

Introdução

Pesquisas que tratam da descrição dos efeitos das campanhas sobre o voto no Brasil têm ficado cada vez mais complexas. Não é mais suficiente tratar de uma única variável explicativa de um fenômeno tão intrincado como o resultado eleitoral. A literatura brasileira na área tradicionalmente elege quatro grandes conjuntos de variáveis explicativas para os resultados eleitorais em eleições majoritárias². O primeiro deles diz respeito a uma particularidade brasileira, o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), que é a “oferta” pelo sistema político de um período de tempo em rede de rádio e televisão durante a campanha para que todos os candidatos apresentem suas propostas. Embora os estudos nessa área usem abordagens metodológicas distintas, como dados agregados, *surveys* e grupos focais, as evidências sugerem que o sucesso de certas candidaturas pode ser atribuído à existência do HGPE (Figueiredo e Coutinho, 2003; Figueiredo, 2007; Coimbra, 2008; Mundim, 2010, 2012; Borba, Veiga e Martins, 2015; Lourenço, 2009), sendo o efeito maior entre os candidatos com mais tempo de propaganda (Silveira e Mello, 2011; Borba e Figueiredo, 2014). O segundo é a estrutura de financiamento das campanhas, em especial os recursos financeiros disponíveis aos candidatos e partidos. Nesse caso, partidos maiores e candidatos já no governo tendem a ter mais recursos financeiros em suas campanhas, desequilibrando o “jogo eleitoral” a favor da manutenção do *status quo*³ (Samuels, 2001c; Braga e Bourdoukan, 2009; Cervi, 2010; Heiler, 2011; Speck e Mancuso, 2013, 2014; Codato, Cervi e Perissinotto, 2013).

Os dois últimos são a avaliação prévia que os eleitores fazem do governo em exercício e a reeleição. Parte-se do princípio de que há maiores chances de manutenção

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 40º Encontro da Anpocs, realizado entre os dias 24 e 28 de outubro de 2016.

² Neste artigo tratamos sempre da análise agregada do resultado eleitoral e não da análise microsocial da decisão do voto.

³ A literatura brasileira também encontrou evidências sobre o efeito dos recursos de campanha na votação para cargos proporcionais. Ver Carneiro e Schmitt (1995); Kuschnir, Carneiro e Schmitt (1998); Schmitt, Carneiro e Kuschnir (1999) sobre a relação entre tempo de propaganda e proporção de votos dados aos partidos. Samuels (2001a, 2001b; 2001c), Pereira e Rennó (2001, 2007); Peixoto (2010, 2014); Speck e Mancuso (2013); Mancuso e Speck (2015) e Araújo, Silotto e Cunha (2015) exploram a relação entre dinheiro e voto para os cargos legislativos.

do grupo que está no governo se a administração em disputa for bem avaliada pelos eleitores, tendo as variáveis econômicas papel preponderante na avaliação de desempenho dos governantes (Mendes e Venturi, 1994; Camargos, 1999; Carreirão, 2002; Rennó e Spanakos, 2006; Soares e Terron, 2008; Rennó e Cabello, 2010; Peixoto e Rennó, 2011). Finalmente, a reeleição tem sido tratada como fator decisivo no resultado eleitoral. As evidências sugerem que a vantagem se relaciona a fatores ligados diretamente ao exercício do cargo, tais como a visibilidade conferida pelo mandato, a capacidade de reunir apoio político e angariar recursos financeiros, o controle dos gastos públicos e a força de dissuadir oponentes competitivos de concorrer (Barreto, 2009; Deliberador e Komata, 2010).

A revisão da literatura brasileira sobre efeitos de campanha revela uma lacuna importante. Os estudos encontrados buscam, basicamente, medir o efeito de cada uma dessas variáveis individualmente sobre o voto. Não há a preocupação de testar o efeito conjunto dessas variáveis sobre o comportamento do eleitor. A exceção é o trabalho de Cervi e Speck (2016), que investiga simultaneamente o peso do dinheiro e do tempo de TV no universo dos 5.560 municípios brasileiros em 2012. Neste artigo, nosso objetivo é suprir parte dessa lacuna ao oferecer análise do impacto conjunto do tempo de propaganda, do financiamento de campanha, da avaliação de governo e da reeleição sobre os resultados eleitorais das disputas para presidente, governador de estado e prefeitura das 26 capitais ocorridas entre 2002 e 2014, totalizando 1.281 candidaturas.

Ao mesmo tempo, propomos debater uma nova tipologia dos candidatos a cargos majoritários no Brasil. As análises que investigam a força dos governantes no sucesso eleitoral vêm ignorando que existem tipos distintos de candidatos, sendo possível propor uma tipologia segundo quatro níveis de governismo: candidatos à reeleição, candidatos à reeleição que substituíram os titulares no curso do mandato, candidatos governistas e, por último, candidatos de oposição. A nossa análise mostra claramente haver uma hierarquia de força entre eles, tendo os candidatos que concorrem à reeleição após quatro anos a maior taxa de sucesso nos três níveis de disputa majoritária analisados aqui. Os dados mostram ainda que o sucesso dessas candidaturas depende de recursos de campanha distintos. Enquanto a avaliação de governo é a variável preditiva mais forte para candidatos à reeleição, o tempo de propaganda no rádio e na televisão aparece como a variável que explica melhor o desempenho de opositores. Se considerarmos que o tempo de HGPE é consequência do volume de representação na Câmara de Deputados do partido ou partidos da coligação, podemos estabelecer como pressuposto que a estruturação político-partidária das campanhas de oposição é fundamental para o sucesso dessas candidaturas. Campanhas de oposição isoladas, de partidos pequenos ou coligações débeis tendem a ter menor tempo de HGPE e, por consequência, menos chances de sucesso.

A partir daqui o argumento do artigo é apresentado em quatro partes. Na primeira, "Efeitos de campanha no Brasil", revisamos a literatura nacional sobre efeitos de campanha na decisão do voto. Em seguida, em "Nova tipologia para os candidatos a cargos majoritários no Brasil", fazemos o debate sobre a nova tipologia dos candidatos brasileiros

e discutimos quatro hipóteses sobre a relação entre os diferentes tipos de candidatos e os recursos de campanha. No tópico seguinte, “Um modelo descritivo dos efeitos do tempo de propaganda em conjunto com recursos financeiros e avaliação de governo sobre o voto”, apresentamos as variáveis do modelo explicativo e discutimos os principais resultados dos testes de regressão para medir os impactos conjuntos das variáveis explicativas na variação dos percentuais de votos dos 1.281 candidatos analisados. Além das análises por cargo e tipo de candidato, dividimos os casos entre eleitos e derrotados, para identificar que tipo de variável tem mais ou menos peso não apenas para a variação de votos, mas também para o sucesso ou insucesso da campanha. Em “Considerações finais”, debatemos as principais conclusões.

Efeitos de campanha no Brasil

Os estudos sobre efeitos de campanha são relativamente recentes na literatura nacional. As análises pioneiras, inauguradas a partir da democracia formada em 1945, privilegiaram abordagens sociológicas que tentaram associar as variações do comportamento político à inserção socioeconômica dos eleitores. Os dados disponíveis em tais estudos buscaram demonstrar que a política brasileira era caracterizada por linhas de conflitos que separavam os partidos políticos e os indivíduos em clivagens de tipo urbano-rural ou de classe (Simão, 1956; Ferreira, 1960; Soares, 1961; Cardoso e Lamounier, 1975; Reis, 1978)⁴. A transição democrática ampliou o leque de variáveis, acomodando em suas explicações temas como a sofisticação do eleitor brasileiro (Castro, 1994), a identificação ideológica no eixo esquerda-direita (Singer, 1999) e o voto por avaliação de desempenho (Carreirão, 2002; Rennó e Spanakos, 2006; Soares e Terron, 2008; Rennó e Cabello, 2010; Peixoto e Rennó, 2011).

A incorporação das variáveis de campanha nas análises dos resultados eleitorais seguiu tendência mundial que passou a reconhecer que a decisão do voto não pode ser dissociada dos recursos de campanha dos candidatos. Essa literatura que investiga os efeitos da campanha sobre a decisão do voto tem impulso nos estudos eleitorais estadunidenses na década de 1980, mas logo se tornou agenda de pesquisa em outras democracias (Farrell e Schmitt-Beck, 2002). Um conjunto de transformações nas sociedades contemporâneas seria responsável pelo aumento da importância das variáveis de campanhas como fator decisivo na escolha do voto. O declínio acentuado do número de pessoas identificadas com algum partido político e o desenvolvimento das modernas técnicas de comunicação, sobretudo a campanha feita pela televisão, seriam dois dos principais fatores (Wattenberg, 1991; Dalton e Wattenberg, 2000; Comstock e Scharrer, 2005). Tais fenômenos indicariam a capacidade de diálogo direto entre candidatos e eleitores, sem a intermediação dos partidos e da identidade partidária, o que tornou a

⁴ Uma revisão da literatura sobre esse período pode ser encontrada em Soares (1982).

recepção dos eventos de campanha um fato mais plausível. Para a literatura que investiga a relação entre campanha e voto, a volatilidade do eleitorado e o crescente número de eleitores que passaram a decidir o voto tardiamente seriam as evidências empíricas do sucesso relativo das campanhas (Holbrook, 1994, 1996; McAllister e Hayes, 1996; Shaw, 1999; McAllister, 2002).

A ciência política brasileira moderna consagrou quatro variáveis de campanha explicativas do comportamento eleitoral. A primeira delas é o tempo destinado à propaganda no rádio e na televisão aos candidatos a cargos majoritários e proporcionais. O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) foi instituído pela Lei nº 4.737, de julho de 1965, que criou o Código Eleitoral Brasileiro. O HGPE tem como justificativa a redução de diferenças nas condições de disputa entre candidatos de grandes partidos ou já conhecidos e aqueles com poucos recursos que não tiveram oportunidade de se apresentar aos eleitores (Miguel, 2004). Embora recentes, os estudos dessa área vêm demonstrando a força da propaganda nos resultados eleitorais.

A abordagem metodológica mais recorrente consiste na tentativa de relacionar as oscilações nas pesquisas de intenção de voto com a veiculação do horário eleitoral gratuito. Essas análises tratam, basicamente, de séries históricas de dados agregados. Elas mostram que o horário eleitoral teria beneficiado Fernando Henrique Cardoso e Lula nas eleições em que saíram vitoriosos e também José Serra na polarização da disputa contra Anthony Garotinho pelo segundo lugar em 2002 (Figueiredo e Coutinho, 2003; Figueiredo, 2007; Coimbra, 2008; Mundim, 2010, 2012). A capacidade de gerar efeitos seria mais forte entre os candidatos com maior tempo de propaganda. Silveira e Mello (2011) comparam o desempenho eleitoral de candidatos a governador nas eleições de 1998, 2002 e 2006. Os testes estatísticos indicam que o aumento de um ponto percentual (p.p.) na proporção de tempo de TV causa um aumento de 0,272 p.p. na proporção de votos. Borba e Figueiredo (2014) relacionam tempo de propaganda com chance de sucesso das candidaturas e demonstram que 57% dos candidatos a presidente, governador e prefeitos de capital que disputaram o cargo entre 2002 e 2014 terminaram o primeiro turno na primeira colocação quando contavam com o maior tempo de propaganda. Esse percentual de sucesso diminuiu para 27% entre os candidatos com o segundo maior tempo e para 5% entre aqueles candidatos com o terceiro maior tempo.

Pesquisas de natureza qualitativa reforçam as evidências sobre o efeito do horário eleitoral nas atitudes dos eleitores. Borba, Veiga e Martins (2015) demonstram, com base em grupos focais realizados nas eleições presidenciais de 2014, como as intenções de voto de Marina Silva oscilaram negativamente em resposta aos ataques feitos pela presidente Dilma Rousseff. A análise mostra que a propaganda negativa ofereceu um arsenal de argumentos usados por eleitores com intenção de voto volátil para descredenciar o programa de governo e a atitude em relação à candidata. Similarmente, Lourenço (2009), usando entrevistas em profundidade feitas ao longo do tempo com o mesmo grupo de

eleitores, associa o declínio eleitoral de Ciro Gomes, em 2002, aos ataques feitos por José Serra contra a sua candidatura.

A segunda variável é a estrutura de financiamento das campanhas, em especial os recursos financeiros disponíveis aos candidatos e partidos. Ao contrário do que se pensa, a literatura sobre financiamento político no Brasil não é limitada. Nos últimos anos, ela tem crescido em função, principalmente, da disponibilização de dados sobre financiamento de campanhas eleitorais, mas já há longa tradição de análises sobre esse aspecto da política.

Existem pelo menos dois grandes conjuntos de abordagens do tema (Cervi, 2014). O primeiro vincula-se ao campo jurídico, com análises normativas sobre as regras e instituições e os seus efeitos sobre o financiamento político (Mota, 2002; Rubio, 2005; Fernandes, 2007; Lima, 2009; Sobierajski, 2009; Salgado, 2010; Ferreira, 2011) ou trabalhos que tratam das intenções do legislador ao estabelecer limites e formas de controle sobre as finanças de campanhas (Santana, 2000; Salgado, 2002; Silva, 2003; Carrillo et al., 2003; Cerqueira, 2004; Santano, 2005; Agra, 2010; Marinho, 2010). O segundo conjunto é o da ciência política propriamente dita, que tem como característica principal a descrição dos processos e dos atores envolvidos no financiamento político. O debate na ciência política preocupa-se com quem participa, como é operacionalizado o financiamento e quais os possíveis efeitos dele sobre a representação política. Entre os politólogos, há duas formas predominantes de abordar o tema. Uma delas é o interesse dos doadores na decisão de financiar o sistema político (Mann, 1999; Almeida, 2001; Samuels, 2001a, 2001b; Pinto-Duschinsky, 2002; Fischer e Eisenstadt, 2004; Lima, 2004; Zovatto, 2005; Speck, 2005; Biezen e Kopecky, 2007; Bourdoukan, 2008; Figueiredo Filho, 2009; Santos, 2011; Speck e Mancuso, 2011). A outra é o interesse dos pesquisadores em entender que efeitos o financiamento gera sobre a representação política. O objetivo é analisar como a distribuição desigual de recursos no sistema cria condições também desiguais para a representação no sistema eleitoral (Rosen, 1981; Jones, 1981; Taagepera e Shugart, 1989; Katz e Mair, 1995; Hopkin, 2004; Peixoto, 2005; Braga e Bourdoukan, 2009; Samuels, 2001c; Scarrow, 2004; Rubio, 2005; Cervi, 2010; Heiler, 2011; Codato, Cervi e Perissinotto, 2013; Speck e Mancuso, 2013, 2014; Araújo, Silotto e Cunha, 2015; Conceição e Vasconcelos, 2015). Em essência, essa literatura demonstra como os percentuais de voto tendem a se associar ao volume de financiamento alcançado.

As duas últimas variáveis são explicações indiretas dos resultados de disputas majoritárias no Brasil – indiretas por não se relacionarem às campanhas propriamente ditas. Elas se referem à avaliação prévia que os eleitores fazem do governo em disputa e à reeleição. O voto por desempenho parte do princípio de que as chances de sucesso dos candidatos governistas aumentam se a administração em disputa for bem avaliada no momento da eleição. A literatura sobre voto por desempenho indica que a avaliação do governante, por sua vez, é fortemente influenciada pelos indicadores macroeconômicos, principalmente crescimento, inflação e desemprego (Rennó e Spanakos, 2006). As análises

mostram que o voto dado a Fernando Henrique, em 1994 e 1998, esteve fortemente associado à avaliação de seu governo ou do Plano Real (Mendes e Venturi, 1994; Carreirão, 2002) assim como os percentuais de voto de Lula em sua campanha de reeleição foram influenciados pela avaliação retrospectiva de seu governo, principalmente das políticas sociais como o programa Bolsa Família, que chegou inclusive a alterar as bases sociais do petismo (Soares e Terron, 2008; Rennó e Cabello, 2010). Peixoto e Rennó (2011) mostram ainda que, nas eleições presidenciais de 2010, Dilma Rousseff saiu vencedora graças ao forte sentimento de mobilidade social ascendente que vigorava naquela época.

Finalmente, a reeleição tem sido tratada como fator decisivo no resultado eleitoral, ainda que o tema seja controverso e a ocupação do cargo por si só não explique o sucesso eleitoral de reeleitos (Brambor e Ceneviva, 2012). As evidências sugerem que a vantagem do candidato à reeleição relaciona-se a fatores ligados diretamente ao exercício do mandato, tais como a visibilidade conferida pelo cargo, a avaliação de seu governo, a capacidade de reunir apoio político e angariar recursos financeiros, o controle dos gastos públicos e a força de dissuadir oponentes competitivos de concorrer. Barreto (2009), um dos pioneiros a medir os efeitos eleitorais da reeleição, analisa 186 disputas municipais entre 2000 e 2008 e conclui que o índice de sucesso desses prefeitos foi de 72,5%, independentemente de ser o adversário ex-prefeito ou desafiante. Deliberador e Komata (2010), embora analisem um conjunto menor de municípios (26 capitais e 15 cidades do oeste de São Paulo), confirmam a força da reeleição em 2008.

A revisão da literatura evidencia uma lacuna importante. Os estudos encontrados buscam, basicamente, medir o efeito de cada uma dessas variáveis individualmente sobre o voto, sem a preocupação de testar o efeito conjunto dessas variáveis sobre o comportamento do eleitor. A exceção é o trabalho de Cervi e Speck (2016) que busca medir o impacto do tempo de propaganda e dos gastos de campanha nas eleições municipais de 2012. Usando a *path analysis* como método de investigação, Cervi e Speck (2016) concluem, a partir de análises sobre a participação proporcional do volume de recursos na explicação do sucesso eleitoral de candidatos a prefeito, que o tamanho do município importa. O financiamento apresenta efeitos distintos em função da maior ou menor proximidade entre candidato e eleitor – proximidade entendida como oposta a maior volume de eleitores. Em municípios pequenos, o efeito do financiamento é relativamente menor que a presença do partido em eleições anteriores. A importância do dinheiro na campanha cresce conforme aumenta o tamanho do município. Aqui a análise é exclusivamente sobre capitais, mas a importância do dinheiro sobre a explicação se dá comparativamente entre as diferentes esferas: federal (para presidente), estadual (para governador) e municipal (para prefeito de capital).

Nova tipologia para os candidatos a cargos majoritários no Brasil

Esta seção tem por objetivo propor uma nova tipologia dos candidatos a cargos majoritários no Brasil e discutir hipóteses sobre a relação entre esses diferentes tipos de candidatos e os recursos de campanha. A partir da revisão dos estudos eleitorais brasileiros que investigaram a força dos governantes nas eleições, é possível identificar que eles negligenciaram um aspecto importante. Esses estudos não levam em consideração que existem dois tipos distintos de candidatos à reeleição no Brasil. Como se sabe, a emenda da reeleição, aprovada em 1997, passou a permitir que presidentes, governadores e prefeitos e *quem os houver sucedido no curso do mandato* (grifo nosso) têm o direito a concorrer a um segundo mandato consecutivo⁵. Essa situação cria, portanto, dois tipos distintos de candidatos à reeleição: aqueles que foram eleitos e tentam o segundo mandato consecutivo após quatro anos no poder e os que herdaram o mandato no meio e buscam continuar no cargo.

Essa peculiaridade da reeleição brasileira nos leva a propor uma tipologia dos candidatos a cargos majoritários que considera quatro níveis de governismo: candidatos à reeleição "titulares", candidatos à reeleição "substitutos", candidatos "governistas" e candidatos "oposicionistas". Candidatos à reeleição titulares são aqueles que foram eleitos pelo voto popular e disputaram o segundo mandato consecutivo quatro anos depois. Candidatos à reeleição "substitutos" são aqueles que herdaram o cargo com o mandato em curso e tentam a reeleição. Em geral, o substituto ocupa o cargo por dois motivos. Primeiro, quando o governante decide se desincompatibilizar cedendo lugar ao vice. São exemplos dessa situação o governador Luiz Fernando Pezão (Rio de Janeiro, 2014) e o prefeito Luciano Ducci (Curitiba, 2012). Segundo, e também menos frequente, quando a justiça cassa o mandato do eleito e nomeia para o cargo o segundo candidato mais votado na eleição anterior. Hugo Napoleão, que assumiu o governo do Piauí em 2001 após o TSE cassar o mandato de Mão Santa, pode ser apontado como exemplo. Governistas são os candidatos que representam o governo nas eleições e, portanto, agregam o apoio do atual mandatário, como Dilma Rousseff na campanha presidencial de 2010. Neste artigo, governantes são aqueles que contam com o partido do mandatário em sua coligação. Finalmente, candidatos "oposicionistas" são todos os que buscam se eleger sem o apoio do atual governante.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos 1.281 candidatos que disputaram as eleições majoritárias nacionais, para presidente ou governador, em 2002, 2006, 2010 e 2014, e para as prefeituras das 26 capitais de estado nas eleições de 2004, 2008 e 2012⁶,

⁵ Os estudos sobre reeleição não deixam claro se analisam os dois tipos ou apenas aqueles que chamamos de "titulares" (Barreto, 2009; Deliberador e Komata, 2010; Brambor e Ceneviva, 2012). Esse problema está presente também nos estudos sobre financiamento eleitoral em eleições majoritárias, tendo apenas a distinção entre governantes e desafiantes (Speck e Mancuso, 2013; Codato, Cervi e Perissinotto, 2013; Araújo, Silotto e Cunha, 2015; Cervi e Speck, 2016).

⁶ Foram inseridos nos modelos, ao todo, 33 candidatos à presidência, 699 a governador de estado e 549 a prefeitos de capitais. Consideramos apenas os candidatos que apresentaram alguma votação e que

segundo as categorias propostas. Do total de candidatos analisados, há 74 candidatos à reeleição do tipo "titular", 40 candidatos à reeleição "substitutos", 73 "governistas" e 1.094 "oposicionistas". As evidências iniciais sugerem que faz sentido a tipologia que propomos ao mostrarem a existência de uma hierarquia de forças entre eles. A taxa de sucesso eleitoral dos candidatos à reeleição "titulares" é de 77%. Ela cai para 55% entre os candidatos à reeleição "substitutos", recua para 36% entre os governistas e atinge 8% entre os oposicionistas.

Tabela 1
Número de casos em análise para eleições de 2002 a 2014

Cargo	Tipo de candidatura	Não eleito	Eleito	Total
Presidente	Reeleição de titular	0	2	2
	Governista	1	1	2
	Oposição	28	1	29
	Total	29	4	33
Governador	Reeleição de titular	12	32	44
	Reeleição de substituto	15	14	29
	Governista	17	17	34
	Oposição	547	45	592
	Total	591	108	699
Prefeito	Reeleição de titular	5	23	28
	Reeleição de substituto	3	8	11
	Governista	29	8	37
	Oposição	434	39	473
	Total	471	78	549

Fonte: Banco de dados dos autores.

A questão é saber como o tempo de propaganda eleitoral, os recursos financeiros de campanha e a avaliação do governante se articulam com os diferentes tipos de candidatos. Oferecemos quatro expectativas a partir da interação desses fatores. A avaliação de governo e o dinheiro arrecadado são recursos de campanha a beneficiar, sobretudo, os candidatos à reeleição (titulares e substitutos) e os governistas. A avaliação de desempenho deve ter peso maior na eleição de candidatos titulares à reeleição do que em relação aos demais tipos. Os candidatos governistas não dispõem de avaliação de desempenho própria e dependem da transferência de prestígio do atual mandatário. Os candidatos substitutos, por outro lado, contam com histórico no exercício do cargo, porém o tempo para consolidar uma avaliação no eleitorado é inferior em relação ao candidato titular, que contou com quatro anos de mandato. O benefício do desempenho, no entanto,

prestaram contas de campanha à justiça eleitoral. Alguns candidatos que chegaram ao final da campanha não fizeram prestação de contas à justiça eleitoral, por isso, dada a importância das receitas de campanha como variável explicativa para o sucesso eleitoral, resolvemos excluir esses casos.

é diretamente proporcional à direção da avaliação do governo. Avaliações positivas tendem a oferecer melhores condições de disputa para o mandatário, e as negativas, piores condições. O erro na predição da avaliação de governo sobre a reeleição do titular pode ser explicado pelas candidaturas adversárias. Como o voto é uma decisão relativa e não absoluta, governos bem avaliados podem não ser bem votados quando há, entre as opções na oposição, propostas ainda melhores que as do governo vigente.

Nesse caso, sendo a avaliação de governo o principal preditor do voto para candidatos titulares, a arrecadação tende a ter maior capacidade explicativa para as duas candidaturas intermediárias. A literatura sobre os determinantes das doações privadas sugere que os candidatos governistas tendem a obter mais recursos financeiros do que os opositoristas (Samuels, 2001a; Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010; Mancuso, 2012). No caso brasileiro, a hipótese precisa considerar a possibilidade de doações por pessoas jurídicas sem um teto nominal para o volume doado no período em análise. Candidatos governistas brasileiros tendem a apresentar maior volume de recursos de campanha porque eles recebiam até 2014 mais doações de pessoas jurídicas. Proporcionalmente, candidatos de oposição recebem mais doações de pessoas físicas, o que gera uma desproporção nos volumes arrecadados pelos candidatos, principalmente quando grandes empresas manifestam interesse por manutenção dos governantes com os quais já possuem relações políticas. A hipótese é que essa diferença de arrecadação em favor dos titulares dos cargos em disputa é maior para os cargos que envolvem maior discricionariedade do governante para determinar despesas ou simplesmente para os cargos com maiores orçamentos. Em 2016, com a proibição de doações diretas de pessoas jurídicas a candidatos, houve crescimento das transferências dos partidos políticos para as campanhas.

A outra expectativa relaciona o tempo de propaganda como o principal recurso dos opositoristas. A propaganda gratuita de partidos e candidatos no rádio e na televisão tem como norma democrática a função de diminuir a vantagem dos candidatos já estabelecidos ou com maiores recursos em relação àqueles com recursos escassos, por desvincular, ainda que não totalmente, o acesso à mídia do poder econômico (Miguel, 2004). A desvinculação é apenas parcial, pois, além de o HGPE ser proporcional à representação das coligações na Câmara dos Deputados, o que enviesa a distribuição do tempo a favor dos maiores partidos, as campanhas precisam arrecadar por conta própria os recursos necessários para produzir os seus programas. Mesmo assim, os partidos pequenos e candidatos com baixa capacidade de arrecadação têm asseguradas as suas aparições, que seriam inviáveis caso o acesso fosse pago. Na prática, a diferença entre candidatos com recursos e candidatos sem recursos no HGPE é percebida na qualidade da produção e não na distribuição do tempo.

O tempo de propaganda varia de acordo com o cargo. A Lei Eleitoral nº 9.504/1997, que vigorou sem modificações entre 1998 e 2014⁷, estipulava regras diferentes de acesso à televisão e ao rádio para as campanhas de prefeito, governador e presidente (Borba e Figueiredo, 2014). Uma das principais diferenças refere-se à quantidade de minutos exibidos por programa eleitoral. As campanhas para prefeito contavam com 60 minutos nos seus dias de exibição (dois blocos de 30 minutos), contra 50 minutos nas campanhas para presidente (dois blocos de 25 minutos) e 40 minutos nas campanhas para governador (dois blocos de 20 minutos). A propaganda para prefeito contava com duas vantagens adicionais. Primeiro, ela dividia menos a atenção do eleitor com as disputas para os outros cargos. O HGPE de prefeito era exibido com exclusividade às segundas, quartas e sextas-feiras, enquanto o de presidente dividia os seus dias de exibição com os candidatos a deputado federal e o de governador com as campanhas de deputado estadual e senador. A segunda vantagem era o número de *spots* por tipo de campanha. Enquanto os candidatos a presidente e governador precisavam dividir os 30 minutos diários com os cargos de deputado federal, deputado estadual e senador, totalizando seis minutos por campanha, nas eleições municipais essa divisão simplesmente não existia. Os candidatos a prefeito ocupavam sozinhos todas as inserções, sem precisar reparti-las com os vereadores, de modo que o número de *spots* para a disputa majoritária em nível municipal era cinco vezes maior do que o daqueles disponíveis para os demais cargos majoritários (Borba e Vasconcellos, 2016). É esperado, portanto, que a propaganda eleitoral traga maior dinamismo às disputas locais e, em escala menor, às eleições para presidente e governador.

Um modelo descritivo dos efeitos do tempo de propaganda em conjunto com recursos financeiros e avaliação de governo sobre o voto

A análise apresentada a partir daqui está baseada na descrição dos resultados eleitorais obtidos durante o período de análise (2002-2014) a partir de um modelo que envolve as seguintes variáveis:

Dependente/A ser explicada: percentual de votos obtidos pelos candidatos no primeiro turno da eleição. A análise é restrita ao primeiro turno porque, no segundo, o tempo de televisão é repartido igualmente entre os candidatos.

Independentes/Explicativas:

i) avaliação positiva de governo, a partir da soma dos percentuais de respostas "ótimo" e "bom" em pesquisas de opinião pública realizadas pelo Ibope⁸. Nesse caso, levamos em consideração a pesquisa de avaliação de governo divulgada na data mais próxima do dia da eleição no primeiro turno;

⁷ Em 2015, foi aprovada a Lei nº 13.156 que alterou o tempo de duração das campanhas e a regra de divisão do tempo de propaganda entre os candidatos.

⁸ Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/>>.

- ii) tempo de horário eleitoral, a partir do percentual de tempo da propaganda eleitoral de cada um dos concorrentes. Os dados foram obtidos no TSE e nos tribunais regionais eleitorais⁹;
- iii) financiamento da campanha, a partir do percentual de arrecadação total dos candidatos, segundo dados declarados oficialmente via prestação de contas eleitorais ao TSE¹⁰. Nesse caso, foram considerados os valores arrecadados até a data do primeiro turno.

Apresentadas as variáveis do modelo, a partir daqui faremos testes para verificar a hipótese do impacto conjunto e separado dos recursos de campanha (receitas em dinheiro), da avaliação de governo e do recurso político do tempo de campanha no rádio e na televisão. As análises estão divididas em duas partes. Na primeira, testamos os efeitos do dinheiro, da avaliação de governo e do tempo de televisão para a eleição ou derrota dos candidatos em conjunto. Na segunda parte, testamos os efeitos das duas variáveis independentes sobre a possibilidade ou não de eleição por cargo em disputa (presidente, governador ou prefeito de capital) e por tipo de candidato (à reeleição, à reeleição como substituto, governista ou de oposição). Não realizamos este último teste para as disputas presidenciais em função do baixo número de candidatos no período analisado.

Como não pretendemos usar o modelo de regressão para predições, não tratamos aqui das estatísticas de ajustamento do modelo e preditivas. Focamos a atenção nas estatísticas descritivas, em especial nas que comparam os efeitos do dinheiro e do tempo de televisão para a eleição dos candidatos. Ainda assim é preciso testar possíveis colinearidades entre as variáveis explicativas, dado que há uma tendência de candidatos de partidos com grande parcela do horário eleitoral também apresentarem as maiores receitas de campanha. Se as duas variáveis forem colineares, o modelo de regressão não pode ser usado nem mesmo para descrever o que já aconteceu, pois os efeitos seriam majorados artificialmente no modelo. A Tabela 2 mostra os coeficientes de dois testes de colinearidade para as variáveis “tempo de HGPE”, “receita de campanha” e “avaliação” (considerando o percentual de avaliação positiva do governo em disputa) em regressão com resultado eleitoral. Para não existir colinearidade entre as variáveis, o coeficiente de tolerância deve estar acima de 0,100 e o coeficiente do fator de inflação da variância (VIF para sigla em inglês) deve estar abaixo de 10,0. Os resultados mostram que os coeficientes ficam muito distantes dos limites estatísticos, portanto, podemos seguir adiante com os modelos propostos aqui.

⁹ Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>> e em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/tribunais-regionais>>, que leva a: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/tribunais-regionais>>.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais-1>>.

Tabela 2
Teste de colinearidade das variáveis explicativas¹¹

Tipo de candidato	Variável independente	Tolerância	VIF
Reeleição de titular	HGPE	0,775	1,290
	Receita	0,874	1,144
	Avalia+	0,780	1,282
Reeleição de substituto	HGPE	0,782	1,279
	Receita	0,813	1,231
	Avalia+	0,895	1,118
Governista	HGPE	0,816	1,225
	Receita	0,695	1,438
	Avalia+	0,835	1,198
Oposição	HGPE	0,439	2,279
	Receita	0,436	2,293
	Avalia+	0,976	1,025

Fonte: Banco de dados dos autores.

O interessante é que, apesar da indicação de inexistência de colinearidade, percebe-se que, no caso dos candidatos de oposição, os valores ficam mais próximos dos limites (exceto para avaliação positiva do governo em disputa), sendo mais baixos no caso do índice de tolerância e mais altos no VIF do que nos demais tipos de concorrentes. Isso mostra que, para os candidatos de oposição, as variáveis “percentual de tempo de HGPE” e “percentual da receita em reais” tendem a ser mais colineares do que “percentual de avaliação bom e ótimo da administração em disputa”¹².

Comprovada a possibilidade de descrever os efeitos conjuntos das três variáveis explicativas, a partir daqui aplicamos os modelos de regressão, em especial os coeficientes angulares, para cada tipo de candidato, por cargo em disputa. Aqui, a variável dependente é o percentual de votos recebidos e, mantendo o modelo explicativo, as variáveis independentes são o “percentual de tempo HGPE do candidato”, “participação percentual do candidato nas receitas de campanha declaradas” e “soma dos percentuais de avaliação

¹¹ Além do teste de colinearidade, também realizamos o teste de normalidade de Dubin-Watson (d) para verificar se a forma de distribuição dos casos na amplitude total das variações não estava enviesando artificialmente os coeficientes do modelo. A normalidade dos resíduos acontece quando não existe autocorrelação de primeira ordem dos valores dos resíduos. Ela é um pressuposto essencial para que os coeficientes do modelo de regressão ajustado sejam confiáveis. O teste de Dubin-Watson para normalidade de resíduos apresenta resultados que podem variar de 0 a 4. Valores abaixo de 1 (um) indicam grande chance de quebra do pressuposto de normalidade dos resíduos. A regressão apresentada aqui possui um coeficiente $d = 1,745$, que, embora não muito alto, fica acima do valor considerado crítico. Portanto, assumimos que há normalidade dos resíduos.

¹² Apesar de variáveis transformadas em percentuais não serem as mais adequadas para testes de regressão que pretendem usar os coeficientes para estabelecer valores preditivos, aqui nós as usamos porque nosso objetivo é meramente descritivo. Não pretendemos fazer predições, dado que estamos falando de resultados já ocorridos. Nossa opção pela inclusão de percentuais no modelo como variáveis explicativas se deve à necessidade de comparar os resultados de capitais com diferentes tamanhos, principalmente em volume de recursos e em total de votos.

bom e ótimo do governo em disputa”. É preciso considerar que, enquanto as duas primeiras variáveis dizem respeito às informações relativas aos candidatos e suas campanhas, a variável “avaliação positiva” diz respeito ao governo em disputa e não aos concorrentes. Com isso, espera-se um efeito distinto do das demais variáveis explicativas sobre as variações de votos dos concorrentes.

Como não há casos suficientes para uma regressão em todos os tipos de candidatos, a análise para o cargo de presidente reúne todos os 33 casos em uma única regressão. Os resultados são os que mostra a Tabela 3:

Tabela 3
Principais coeficientes para regressão linear - votos presidente¹³ (%)

Variável	β_p	t	α
Tempo HGPE	0,367	2,312	0,028
Receita	0,504	4,829	0,000
Avaliação+	-0,006	-0,110	0,913
$r^2=0,859$			

Fonte: Banco de dados dos autores.

O modelo geral mostra que avaliação positiva da administração em curso não é estatisticamente significativa para descrever a votação do candidato, e o coeficiente, apesar de muito baixo, é negativo. Isso é consequência de termos todos os candidatos no mesmo modelo e um número maior de opositoristas com votações significativas em comparação ao número de reeleitos – para os quais a avaliação de governo conta positivamente. Assim, espera-se que a maior votação de opositoristas tenha impacto sobre a direção do sinal do coeficiente, que é negativa. No modelo, a variável que mais explica o percentual de votos no candidato é a receita declarada de campanha, com 0,504 percentual a mais de voto para cada 1% a mais de participação nas receitas declaradas. Em seguida, com pouco mais de metade do efeito, vem o tempo de HGPE, também positivo. Em resumo, para explicar o voto para presidente, o principal fator foi o recurso financeiro de campanha, seguido de tempo de HGPE. A avaliação do governo não explicou as votações nas diferentes eleições para presidente do Brasil no período. Esses resultados retratam uma situação em que as disputas em análise foram explicadas mais por variáveis de curto prazo (presença no HGPE e recursos financeiros para a campanha), ainda que em todas as eleições os candidatos à reeleição ou indicados pelo então presidente estejam

¹³ Apesar de não pretendermos realizar extrapolações preditivas a partir dos coeficientes dos modelos, reconhecemos que as características das variáveis explicativas permitem pressupor a possibilidade de endogeneidade das associações entre elas, o que poderia levar a coeficientes “ β ” superestimados artificialmente. A endogeneidade acontece quando as variáveis independentes apresentam correlação significativa com os resíduos da regressão. No caso, após os testes de associação bivariada entre cada uma das três variáveis explicativas com os resíduos da regressão, constatamos a inexistência de associação entre elas, o que nos permite afastar a possibilidade de endogeneidade entre as variáveis do modelo.

entre os que apresentaram maiores arrecadações de recursos de campanha e sejam o primeiro ou o segundo colocado na participação de tempo do horário eleitoral.

A próxima regressão (Tabela 4) considera todos os 592 candidatos a governos de estado do período, divididos nos quatro tipos de candidatos. Os resultados variam entre os tipos de candidatos na direção esperada pelas hipóteses apresentadas pela literatura da área. No caso dos candidatos à reeleição, tanto os eleitos quanto os substitutos, a variável com maior força explicativa é a avaliação positiva da administração, ou seja, as variáveis de curto prazo da campanha explicam menos que o bom desempenho na gestão do governo em disputa. Já quando o candidato é apoiado pelo governante, mas não é titular do cargo em disputa, a avaliação positiva não tem o mesmo impacto sobre as variações dos percentuais de votos. Para a votação do candidato governista, o maior coeficiente angular é o de receita de campanha (0,374), seguido de perto por impacto do tempo de HGPE (0,355). Isso indica que as duas variáveis de curto prazo, relacionadas diretamente a organização da campanha e coalizões partidárias formadas, explicam o desempenho dos candidatos. Também para os candidatos oposicionistas as variáveis de curto prazo são mais importantes para explicar os votos do que a avaliação de governo. No entanto, a variação de tempo do HGPE tem coeficiente de 0,666, bem acima do coeficiente angular dos recursos de campanha para explicar os votos oposicionistas (0,387). Isso significa que os candidatos de oposição que tiveram melhores votações nas campanhas para governador foram os que contavam com maiores participações no horário eleitoral, não necessariamente os que tinham maior participação nos recursos financeiros declarados pelas campanhas.

Tabela 4
Principais coeficientes para regressão linear – votos governador (%)

Tipo	Variável	βp	t	α
Reeleição de titular $r^2=0,722$ N=44	Tempo HGPE	0,128	1,253	0,218
	Avaliação+	0,639	5,992	0,000
	Receita	0,180	2,431	0,020
Reeleição de substituto $r^2=0,744$ N=29	Tempo HGPE	0,293	2,298	0,030
	Avaliação+	0,672	6,307	0,000
	Receita	0,011	0,157	0,877
Governista $r^2=0,683$ N=34	Tempo HGPE	0,355	1,767	0,087
	Avaliação+	0,131	1,201	0,239
	Receita	0,374	5,039	0,000
Oposição $r^2=0,727$ N=592	Tempo HGPE	0,666	14,470	0,000
	Avaliação+	-0,037	-1,662	0,097
	Receita	0,387	12,669	0,000

Fonte: Banco de dados dos autores.

Assim como esperado, a avaliação positiva do governo em disputa tem impacto negativo (-0,037) sobre o percentual de votos dos candidatos de oposição. No entanto, a contribuição é muito baixa perto dos efeitos gerados pelas variáveis de campanha. De maneira geral as análises devem considerar as diferenças de magnitudes de casos em cada categoria de candidatos. As três primeiras giram em torno de três a quatro dezenas de concorrentes, enquanto há quase 600 candidatos de oposição. Esse maior número pode ser responsável pela maior variabilidade dentro do modelo. No entanto, os coeficientes r^2 de todas as categorias giraram em torno de 0,70, o que é um valor de ajustamento de médio para alto.

As disputas para prefeitos de capitais geram resultados muito similares aos anteriores por tipo de concorrente. Candidatos à reeleição, titulares ou substitutos, apresentam como maior explicação para o desempenho eleitoral a avaliação positiva do governo em disputa. A particularidade aqui é que, no caso dos substitutos candidatos à reeleição, o coeficiente angular de receitas de campanha (0,496) fica mais próximo do coeficiente da avaliação positiva do governo (0,596), indicando que, quando o candidato à reeleição não é o prefeito eleito anteriormente, a variável de curto prazo ganha importância. No caso de governistas e oposicionistas, a similaridade está em que a maior explicação se dá com a variável tempo de HGPE. Para os candidatos a prefeito governistas, depois de tempo de HGPE vem avaliação do governo, com coeficiente positivo, indicando que, embora não seja o elemento mais importante na explicação das variações dos votos, ter sido indicado por um prefeito bem avaliado está associado a conseguir votações altas. Já para os oposicionistas, tempo de HGPE é a explicação mais importante, seguido de receitas de campanha. Assim como no caso das campanhas para governador, a avaliação positiva do governo em disputa explica menos a variação de votos dos candidatos de oposição.

Tabela 5
Principais coeficientes para regressão linear - votos prefeito (%)

Tipo	Variáveis	β_p	t	α
Reeleição de titular $r^2=0,841$ N=28	Tempo HGPE	0,027	0,188	0,853
	Avaliação+	0,628	7,515	0,000
	Receita	0,113	2,117	0,046
Reeleição de substituto $r^2=0,378$ N=11	Tempo HGPE	0,042	0,064	0,951
	Avaliação+	0,596	0,849	0,428
	Receita	0,496	1,497	0,185
Governista $r^2=0,453$ N=37	Tempo HGPE	0,649	3,074	0,005
	Avaliação+	0,245	2,157	0,040
	Receita	0,174	1,541	0,135
Oposição $r^2=0,578$ N=473	Tempo HGPE	0,554	9,474	0,000
	Avaliação+	-0,076	-3,566	0,000
	Receita	0,259	7,267	0,000

Fonte: Banco de dados dos autores.

Os números de candidatos a prefeito variam nas mesmas proporções das disputas para governador de estado, com algumas dezenas de casos nas três categorias iniciais e várias centenas entre os candidatos de oposição. Uma diferença é que os ajustamentos tendem a ser mais baixos nos modelos das disputas municipais: exceto para os titulares candidatos à reeleição, com r^2 de 0,841, todos os demais ficam abaixo das mesmas categorias das disputas aos governos de estado. Isso indica que, para reeleição de substituto, governista e opositor como prefeito de capitais, outras variáveis que não as consideradas no modelo deveriam ser introduzidas para explicar as variações de votos.

Os resultados apresentados até aqui mostram que a variável que mais explica o desempenho eleitoral dos candidatos à presidência é a participação no volume de recursos financeiros de campanha. Para governador e prefeito de capital, os candidatos à reeleição (titulares ou substitutos) têm votações explicadas principalmente pela avaliação positiva de seus governos. Já os candidatos governistas e opositoristas têm os votos mais associados com o tempo de HGPE. A diferença é que, para os governistas, a avaliação do governo é a segunda explicação mais forte, enquanto, para os opositoristas, os recursos financeiros ocupam o segundo posto na explicação do desempenho.

A partir daqui modificamos a forma de distribuir os candidatos, em vez de tipos de candidaturas, nós os dividimos entre eleitos e derrotados. O objetivo é verificar o peso de cada uma das variáveis sobre as distribuições dos votos, mas, agora, separando-os entre eleitos e não eleitos. Antes de analisarmos os resultados dos efeitos conjuntos, a partir dos testes de regressão, vamos observar as médias para cada variável explicativa por cargo e tipo de candidato, separando os eleitos dos não eleitos (Tabela 6). As três colunas da direita (Diferença) mostram em pontos percentuais as diferenças entre as médias encontradas para os eleitos em relação aos derrotados. Sempre que a diferença é positiva,

significa que a média dos eleitos é maior que a média dos derrotados e o inverso vale para diferenças com valores negativos. No caso de presidente, só é possível encontrar diferenças médias entre dois tipos de candidatos, governista e oposicionista. Nesses casos, tanto governistas quanto oposicionistas têm maiores médias de tempo de HGPE, mas, enquanto o oposicionista eleito apresenta 13 pontos percentuais a mais que a média dos oposicionistas derrotados, entre candidatos governistas as diferenças entre as médias é de apenas um ponto percentual. Em termos de avaliação positiva do governo, quando o candidato a presidente governista é eleito a diferença fica em 53 pontos percentuais em relação ao governista derrotado. Já entre os oposicionistas a diferença é de -24 pontos percentuais, ou seja, o oposicionista é eleito quando a avaliação de governo está mais baixa. Quanto aos recursos de campanha, candidato governista é eleito com 20 pontos percentuais a mais em relação à média dos derrotados, enquanto os oposicionistas eleitos apresentam 32 pontos percentuais a mais de recursos de campanha do que os derrotados.

Tabela 6
Médias e diferenças em pontos percentuais para eleitos e derrotados por cargo

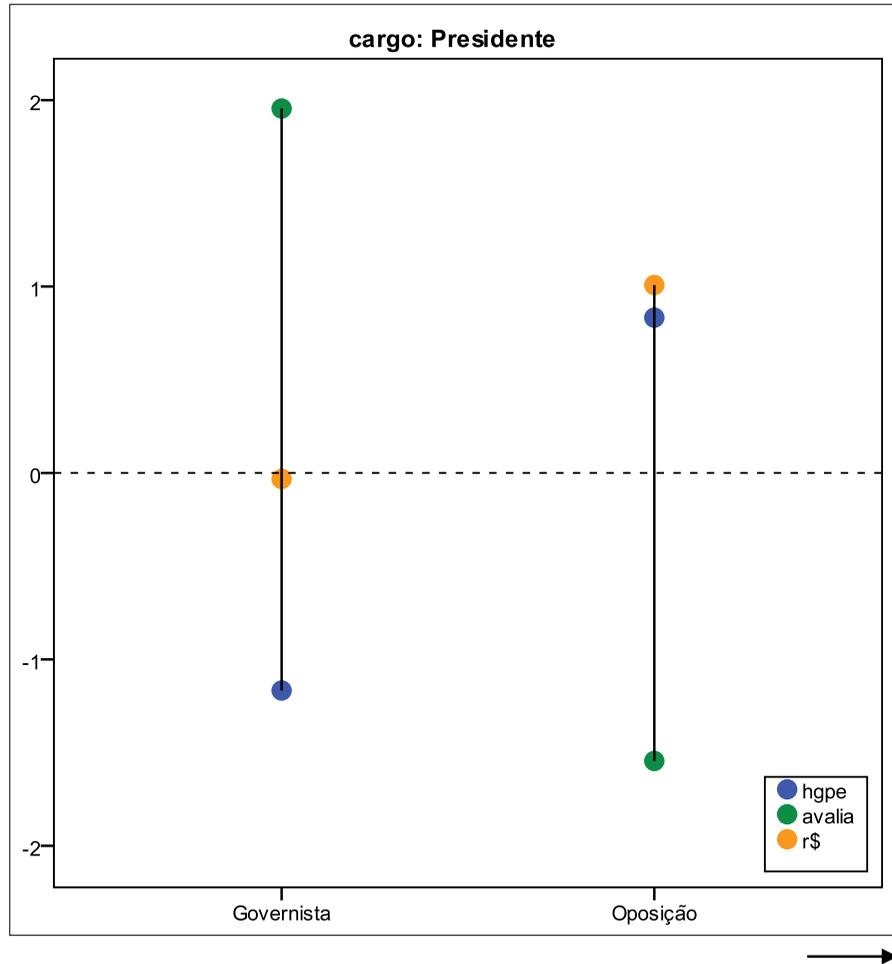
Cargo	Tipo	Não Eleito			Eleito			Diferença		
		HGPE	Aval+	R\$	HGPE	Aval+	R\$	HGPE	Aval+	R\$
Presidente	Reeleição de titular				37	41	67			
	Reeleição substituto									
	Governista	42	24	34	43	77	54	1	53	20
	Oposição	8	48	5	21	24	37	13	-24	32
Governador	Reeleição de titular	28	36	50	36	51	67	8	15	16
	Reeleição substituto	34	35	49	40	45	55	6	10	7
	Governista	31	31	28	39	42	66	8	11	38
	Oposição	10	41	6	29	33	39	19	-8	33
Prefeito	Reeleição de titular	26	29	47	35	55	46	9	26	-1
	Reeleição substituto	33	41	37	33	48	49	0	7	12
	Governista	25	31	28	25	55	50	0	24	22
	Oposição	11	42	8	22	31	32	11	-11	24

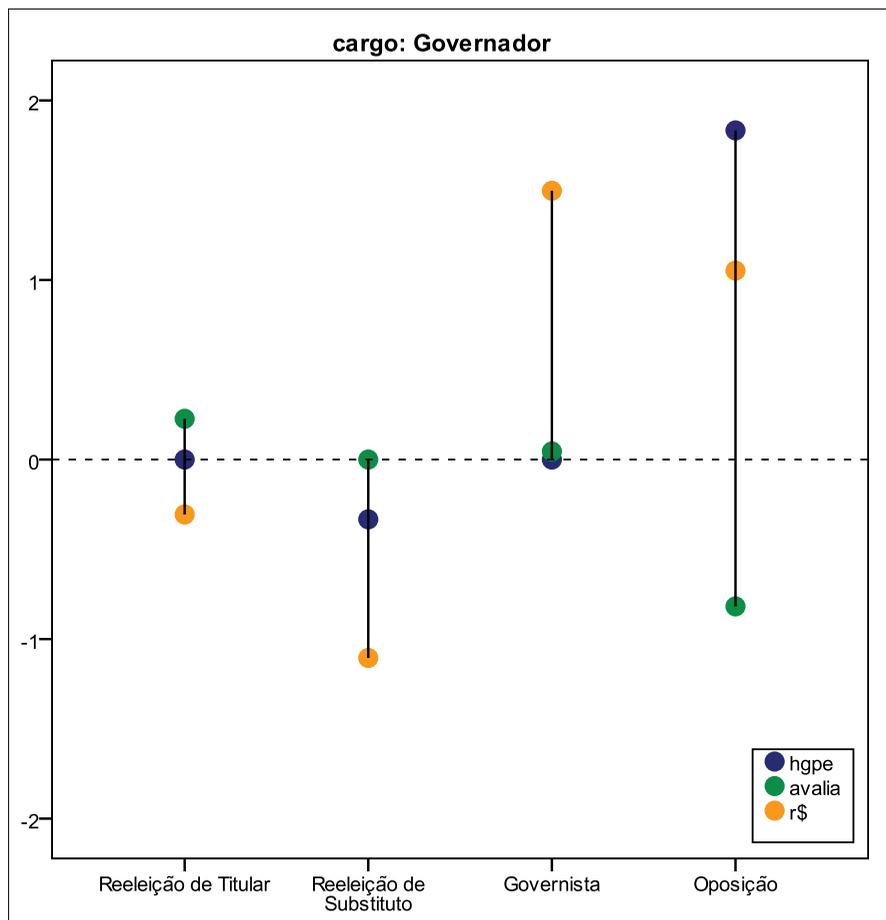
Fonte: Banco de dados dos autores.

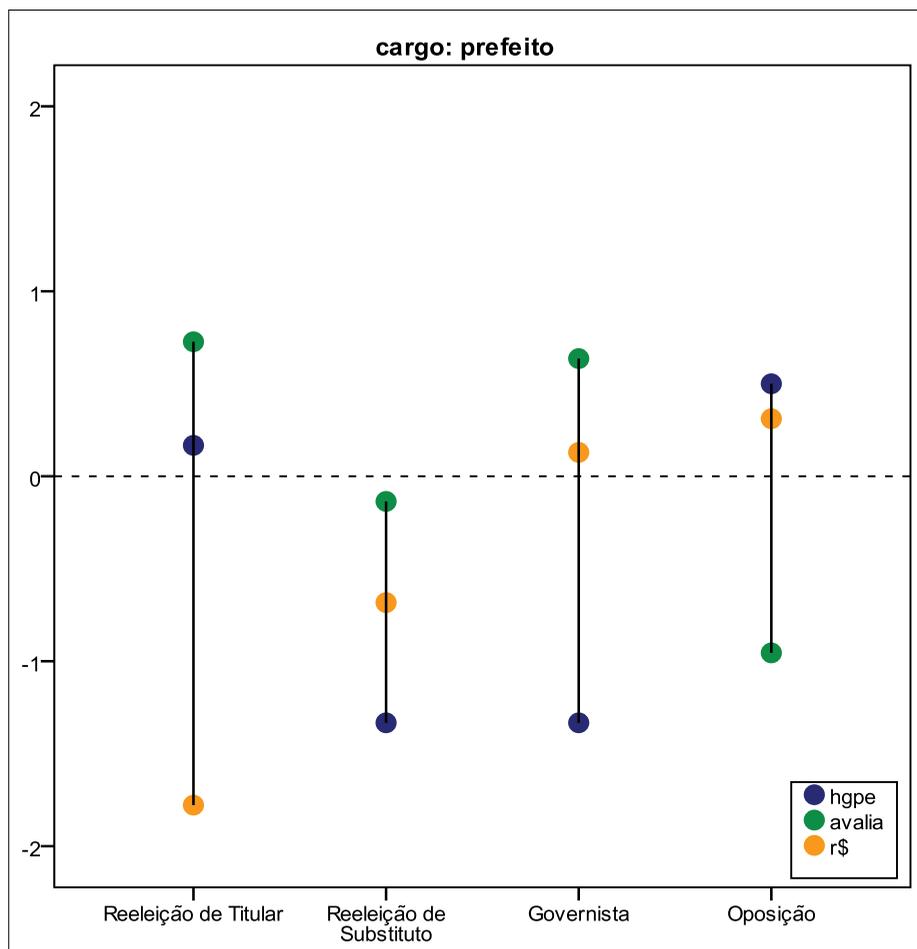
Nos casos das diferenças entre eleitos e derrotados por cargo para governador e prefeito, há algumas similaridades. As maiores diferenças entre eles tendem a estar nos recursos de campanha, com os eleitos apresentando quase sempre mais de 10 pontos percentuais de diferença sobre os derrotados para todos os tipos de concorrentes. Os únicos casos em que as médias dos derrotados são maiores que as dos eleitos acontecem em avaliação positiva de governo para candidatos de oposição, indicando também, assim como no caso de presidente, que, quando candidato de oposição é eleito, a avaliação positiva do governo tende a ser mais baixa do que a média dos casos em que o candidato

de oposição é derrotado. Essas diferenças de médias entre eleitos e derrotados mostram que a avaliação positiva de governo tende a ser a principal explicação para reeleição de titular ou substituto; o tempo de horário eleitoral tende a explicar o desempenho dos candidatos de oposição; e os recursos de campanha ganham força quando se trata de explicar o sucesso do candidato governista. O Gráfico 1 apresenta as distâncias dos valores padronizados (z) para as médias de eleitos e derrotados por cargo e tipo de candidato. As disputas para presidente, com casos apenas para governistas e oposicionistas, apresentam condições opostas. Para os governistas eleitos a maior diferença positiva fica para avaliação de governo, enquanto os oposicionistas eleitos tiveram maior peso positivo para recursos de campanha e tempo de HGPE.

Gráfico 1
Valor Z das diferenças entre eleitos e derrotados por cargo e tipo de candidato







Fonte: Banco de dados dos autores.

Nos casos de governador e prefeito de capital, as diferenças mais positivas são de avaliação do governo, seguido de tempo de HGPE para reeleição do titular e, no caso de prefeitos de capitais, recursos de campanha para os substitutos que disputam a reeleição. O comportamento das diferenças de médias dos candidatos governistas às prefeituras é parecido com o de governistas candidatos a presidente. Já no caso de candidatos a governador governistas, a maior diferença positiva fica em recursos de campanha. Os comportamentos das médias dos opositoristas são similares para todos os três cargos. As diferenças positivas ficam nos recursos de campanha e no tempo de horário eleitoral, enquanto a avaliação positiva de governo sempre está abaixo de zero quando os valores são padronizados ao redor da média.

Para testar esses primeiros achados, usaremos os coeficientes padronizados de beta a fim de explicar as variações dos percentuais de votos, por permitirem a comparação direta entre os grupos. Assim é possível comparar os efeitos das variáveis explicativas por

cargo e situação do candidato. No caso de presidente, o baixo número de concorrentes impede a geração de todos os modelos. Dos gerados, entre os candidatos reeleitos há colinearidade entre os efeitos de avaliação positiva, HGPE e recursos financeiros. No caso do cargo de presidente, o modelo não apresentou as estatísticas para cada uma das categorias dado o baixo número de candidatos. Não houve candidato à reeleição derrotado entre 2002 e 2014. Apenas um governista foi derrotado (José Serra, em 2002). Foram dois titulares reeleitos (Lula, em 2006, e Dilma Rousseff, em 2014); um governista eleito (Dilma Rousseff, em 2010); e um candidato de oposição eleito (Lula, em 2002). A única categoria de candidatos a presidente para qual o modelo apresenta resultados estatísticos é a de opositoristas derrotados, que no período somam 28 concorrentes. Em todas as categorias de candidatos para governador e prefeitos de capitais há número suficiente de casos para a regressão linear.

Para presidente, entre os candidatos de oposição a variável que apresenta o maior coeficiente padronizado é recursos de campanha, com 0,505. Em segundo lugar vem tempo de HGPE e, próximo a zero, porém, negativo, avaliação positiva do governo – o que reforça os resultados anteriores. Entre os candidatos derrotados aos governos de estado, o maior beta padronizado é do impacto de recursos financeiros para governistas (0,788), seguido por tempo de HGPE para concorrentes da oposição (0,497). Já entre os eleitos, a avaliação positiva de governo apresenta os maiores coeficientes e únicos estatisticamente significativos, com 0,725 para reeleição do titular e 0,829 para reeleição do substituto.

Tabela 7
Comparação de coeficientes entre derrotados e eleitos

Cargo em disputa	Tipo de candidatura	Derrotado				Eleito			
		β_0	β_p			β_0	β_p		
			Avalia+	HGPE	R\$		Avalia+	HGPE	R\$
Presidente	Reeleição de titular								
	Oposição	-0,478	-0,010	0,448*	0,505*				
Governador	Reeleição de titular	-6,935	0,439	0,315	0,520	14,120	0,725*	-0,007	0,129
	Reeleição de substituto	0,682	0,237	0,379	0,377	14,657	0,829*	0,158	-0,082
	Governista	4,615	0,173	0,014	0,788*	24,245	0,264	0,368	0,003
	Oposição	-1,500	-0,007	0,497*	0,390*	27,240	0,082	0,191	0,291
Prefeito	Reeleição de titular	77,894	-0,974	**	0,329	12,666	0,853*	-0,086	0,277*
	Reeleição de substituto	1,543	0,923	**	-0,447	-17,593	-0,032	0,310	0,914
	Governista	-4,292	0,235	0,645*	0,012	-14,357	-0,868	1,758	1,407
	Oposição	1,653	-0,088*	0,564*	0,240*	31,239	-0,071	0,166	0,095

Fonte: Banco de dados dos autores.

Variável dependente: percentual de votos em relação ao comparecimento.

* $p < 0,050$.

** Excluído do modelo por alta colinearidade.

Nas disputas para prefeitos de capitais, entre os derrotados a variável mais forte é tempo de HGPE para concorrentes governistas e oposicionistas. Entre os candidatos à reeleição derrotados, os titulares do cargo apresentam alto coeficiente negativo (-0,974) com votos, ou seja, existem casos em que, mesmo bem avaliados, os prefeitos que concorrem à reeleição não conseguem ser bem votados. O coeficiente de avaliação de governo também é alto para reeleição de substituto, porém, positivo (0,923). Já entre os prefeitos eleitos, a maior explicação é a avaliação de governo, com 0,853 de coeficiente. Os recursos de campanha também são significativos, embora em coeficiente mais baixo (0,277). Entre os substitutos candidatos à reeleição, os recursos de campanha são os mais importantes (0,914). Para os governistas, a avaliação de governo apresenta relação negativa, com -0,868, o que indica que, quanto maior a avaliação positiva do governo, menor a votação do candidato governista eleito. Verdade que é o terceiro impacto em termos de peso, pois os recursos de campanha apresentam beta padronizado maior (1,407). Por fim, tempo de HGPE é a variável que apresenta maior coeficiente padronizado para as variações de votos dos oposicionistas eleitos.

Em resumo, as variáveis inseridas no modelo explicam mais os desempenhos dos eleitos do que os dos derrotados, reforçando a necessidade de diferenciação dos tipos de candidatos para as análises. Há mais semelhanças do que diferenças entre as explicações

de resultados de candidatos a governo e a prefeituras de capitais. Em todos os casos, quando o candidato à reeleição tem alta aprovação de governo, tende a depender menos dos fatores de curto prazo de campanha, recursos e horário eleitoral, como era esperado. A diferença é que isso se aplica principalmente a governador. No caso de prefeito, quando o candidato à reeleição é substituído do titular, o que mais explica a variação de voto é o volume de recursos financeiros na campanha. Além disso, HGPE ganha importância para o bom desempenho dos candidatos de oposição, principalmente para prefeituras de capitais. Nas disputas de governos de estado, o mais importante para os opositores é o tempo de HGPE.

Considerações finais

Antes de tratarmos dos “achados” propriamente ditos da análise, é preciso ressaltar as limitações deste estudo. Sempre que buscamos explicações com efeitos controlados, via regressão linear múltipla, estamos abrindo mão dos detalhes inerentes a cada variável. Por exemplo, não podemos considerar aqui os efeitos dos conteúdos e das estratégias discursivas dos candidatos quando tomamos apenas a distribuição proporcional dos tempos de HGPE. Se, por um lado, estar mais tempo que os demais concorrentes em rede de rádio e televisão é importante, por outro, se o conteúdo apresentado não corresponder à expectativa dos eleitores, o resultado pode ser o inverso do esperado. Também não entramos no detalhamento das fontes de financiamento de campanha ao considerarmos apenas as participações percentuais sobre o total declarado. A especificação do tipo de financiador, por exemplo, maior ou menor participação do partido ou de pessoas físicas, no total declarado ajudaria a matizar as diferenças dos efeitos do dinheiro sobre o voto. Não detalhamos o tipo de gasto dos recursos, pois, se por um lado é importante ter mais dinheiro na campanha, também é relevante pensar que a forma como se aplicam os recursos tem efeito sobre os resultados das campanhas. Por fim, também não foi nosso objetivo aqui detalhar os motivos da aprovação do governo, ou de sua baixa avaliação positiva. Evidente que uma avaliação positiva do governante deslocada da avaliação positiva do governo tende a reduzir o impacto da posição favorável da opinião pública sobre a possibilidade de reeleição do candidato. Todas essas questões, de forma separada e por abordagens distintas, têm sido tratadas por pesquisadores da área com resultados que de maneira geral indicam a relevância das explicações sobre o resultado das disputas.

Por outro lado, a análise proposta aqui tem a vantagem de permitir a identificação de padrões gerais de influência de cada variável explicativa controlada pelas demais sobre a variação de votos por tipo de candidato. A primeira variável, tempo de HGPE, mostrou-se importante preditor de voto para candidatos opositores, confirmando nossa expectativa inicial em relação tanto a governos de estado quanto a prefeituras de capitais. Foi o que mais explicou a variação de votos para eleitos e, principalmente, para opositores derrotados. Isso mostra que o HGPE teve sim, nos casos analisados aqui, o

papel de promover a redução de diferenças nas condições de disputa entre os que estavam no governo e os candidatos desafiantes. No que diz respeito aos cargos, em especial para os candidatos opositores, o HGPE teve um impacto maior para as disputas a governos de estado do que para as relativas a prefeituras, indicando também um reforço do pressuposto de que o horário eleitoral em rádio e televisão é mais importante em disputas mais distantes do eleitor. No nível municipal ele é relevante, porém, em menor proporção.

A segunda variável de curto prazo relacionada à campanha, inserida no modelo, que é a participação percentual no total de recursos financeiros declarados de campanha, mostrou-se mais importante para explicar a variação nos percentuais de votos para as categorias intermediárias de candidatos (governista e reeleição de substituto). Em especial, dinheiro explica mais o voto para concorrentes governistas, que não estão investidos no cargo em disputa, mas mantêm vínculos com o grupo político que está no poder. Esse é o tipo de candidato que, por um lado, tem acesso mais livre – inclusive por não estar no governo – aos grandes financiadores, porém, por outro, também está mais sujeito a ser vinculado às críticas de opositores.

Finalmente, a avaliação de governo mostrou-se mais associada à variação de votos dos candidatos à reeleição. Mesmo quando controlada pelas demais variáveis de campanha, a avaliação de governos é o que melhor explica a variação do percentual de votos de presidentes, governadores e prefeitos que concorrem à reeleição, sejam eles titulares ou substitutos. E o efeito é ainda maior quando as análises são feitas separadamente para derrotados e eleitos. No caso, o efeito negativo para os candidatos à reeleição derrotados é efeito positivo para os eleitos. Ou seja, o instituto da reeleição estabeleceu, na prática, a possibilidade de um mandato de oito anos com uma avaliação no meio do período. Se for positiva, o governante fica. Se não, a possibilidade de abrir espaço para um opositor cresce bastante. Com esses resultados esperamos contribuir para uma agenda de pesquisa que procure incluir novas explicações para o desempenho eleitoral, em especial no caso de cargos majoritários, ao mesmo tempo em que buscamos demonstrar a importância de se distinguir os diferentes tipos de candidatos para cada cargo, pois os efeitos do tempo de HGPE, do dinheiro e da opinião pública não são os mesmos para um candidato à reeleição, um governista e um opositor.

Felipe Borba – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Departamento de Estudos Políticos. E-mail: <felipe.borba10@gmail.com>.

Emerson Urizzi Cervi – Universidade Federal do Paraná - Departamento de Ciência Política. E-mail: <ecervi7@gmail.com>.

Referências bibliográficas

- AGRA, W. M. "Financiamento de campanha e prestação de contas". *Revista Estudos Eleitorais*, vol. 5, nº 2, p. 9-24, 2010.
- ALMEIDA, N. M. "Financiamento de partidos e campanhas no mundo". *Paraná Eleitoral*, nº 39, p. 31-38, 2001.
- ARAÚJO, V.; SILOTTO, G.; CUNHA, L. R. "Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha". *Teoria & Sociedade*, vol. 23, nº 2, p. 126-157, 2015.
- BARRETO, A. "Reeleição de prefeitos no Brasil do período de 1996 a 2008". *Debates*, vol. 3, nº 2, p. 97-115, 2009.
- BIEZEN, I. V.; KOPECKY, P. "The State and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies". *Party Politics*, vol. 13, nº 2, p. 235-254, 2007.
- BORBA, F.; FIGUEIREDO, M. "Quanto vale o voto da TV?". *Insight Inteligência*, vol. 64, nº 1, p. 101-114, 2014.
- BORBA, F.; VASCONCELLOS, F. A propaganda negativa nas eleições municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. S. (orgs.). *Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 307-344, 2016.
- BORBA, F.; VEIGA, L.; MARTINS, F. "Propaganda negativa na eleição presidencial de 2014. Ou como tudo que é frágil se desmancha no ar". *Revista Estudos Políticos*, vol. 6, nº 1, p. 182-200, 2015.
- BOURDOUKAN, A. Y. "Financiamento político em perspectiva comparada". In: *Anais do 6º Encontro da ABCP*, Campinas, 2008.
- BRAGA, M. S. S.; BOURDOUKAN, A. "Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público". *Perspectivas*, vol. 35, p. 117-148, 2009.
- BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. "Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros". *Novos Estudos*, vol. 93, nº 2, p. 9-31, 2012.
- CAMARGOS, M. "Do bolso para as urnas. A influência da economia na escolha entre Fernando Henrique e Lula". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- CARDOSO, F. H.; LAMOUNIER, B. (orgs.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- CARNEIRO, L. P.; SCHMITT, R. "Eleições casadas, resultados nem sempre solteiros: campanhas proporcionais e imagem partidária no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral". *Opinião Pública*, vol. 3, nº 1, p. 45-59, 1995.
- CARREIRÃO, Y. *A decisão de voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- CARRILLO, M., et al. (orgs.). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CASTRO, M. M. M. "Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

CERQUEIRA, T. T. P. L. P. *Direito eleitoral brasileiro: o Ministério Público Eleitoral, as eleições em face das leis 9.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03, EC 35/01 (imunidade parlamentar e restrições)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CERVI, E. U. "Financiamento de campanha e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas jurídicas, físicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de estado". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 2, nº 4, p. 135-167, 2010.

_____. Financiamento político e eleitoral no Brasil: das abordagens acadêmicas às aplicações práticas, o papel do dinheiro na democracia representativa. In: BONIFÁCIO, R.; CASALECCHI, G.; DE DEUS, C. (orgs.). *O voto para presidente no Brasil: de 1989 a 2010, condicionantes e fatores explicativos*. Teresina: Edufpi, p. 53-92, 2014.

CERVI, E.; SPECK, B. "Dinheiro, tempo e memória eleitoral: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012". *Dados*, vol. 59, nº 1, p. 53-90, 2016.

CODATO, A.; CERVI, E.; PERISSINOTTO, R. "Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012". *Cadernos Adenauer*, vol. 14, nº 2, p. 61-84, 2013.

COIMBRA, M. Quem se importa com o horário eleitoral? In: FIGUEIREDO, F. (org.). *Marketing político em tempos modernos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 87-109, 2008.

COMSTOCK, G.; SCHARRER, E. *The psychology of media and politics*. California: Elsevier Academic Press, 2005.

CONCEIÇÃO, B.; VASCONCELOS, C. "Quem paga a conta dos políticos locais? Análise do financiamento das campanhas municipais nas capitais brasileiras em 2012". *Teoria & Sociedade*, vol. 23, nº 2, p. 79-102, 2015.

DALTON, R.; WATTENBERG, M. P. (orgs.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DELIBERADOR, G.; KOMATA, N. Reeleição nas eleições municipais de 2008. In: CAGGIANO, M. (org.). *Comportamento eleitoral*. Barueri: Manole, p. 63-90, 2010.

FARRELL, D.; SCHMITT-BECK, R. (orgs.). *Do political campaigns matter? Campaign effects in elections and referendums*. Londres: Routledge, 2002.

FERNANDES, L. M. C. "Minirreforma eleitoral: considerações sobre a Lei n. 11.300, de 10/05/2006, nas prestações de contas das campanhas eleitorais". *Revista do TRE-TO*, vol. 1, nº 1, p. 21-28, 2007.

FERREIRA, L. M. "O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política". *Estudos Eleitorais*, vol. 6, nº 1, p. 91-110, 2011.

FERREIRA, O. S. "Comportamento eleitoral em São Paulo". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 8, p. 162-228, 1960.

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, Recife, 2009.

FIGUEIREDO, M. "Intenção de voto e propaganda política: efeitos da propaganda eleitoral". *Logos: Comunicação & Universidade*, vol. 14, nº 2, p. 9-20, 2007.

FIGUEIREDO, R.; COUTINHO, C. "A eleição de 2002". *Opinião Pública*, vol. 9, nº 2, p. 93-117, 2003.

FISCHER, J.; EISENSTADT, T. "Introduction: comparative party finance. What is to be done?". *Party Politics Review*, vol. 10, nº 6, p. 619-626, 2004.

HEILER, J. G. "Democracia: o jogo das incertezas x financiamento de campanhas: uma análise das prestações de contas das campanhas de vereadores de SC". In: *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 2011.

HOLBROOK, T. "Campaign, national condition, and U.S. presidential elections". *American Journal of Political Science*, vol. 38, nº 4, p. 973-998, 1994.

_____. *Do campaigns matter?* London: Sage Publications, 1996.

HOPKIN, J. "The problem with party finance: theoretical perspectives on the funding of party politics". *Party Politics*, vol. 10, nº 6, p. 627-651, 2004.

JONES, R. "State public campaign finance: implications for partisan politics". *American Journal of Political Science*, vol. 25, nº 2, p. 342-361, 1981.

KATZ, R. S.; MAIR, P. "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party". *Party Politics*, vol. 1, nº 1, p. 5-28, 1995.

KUSCHNIR, K; CARNEIRO, L. P.; SCHMITT, R. A campanha eleitoral na TV em eleições locais: estratégias e resultados. In: BARREIRA, I.; PALMEIRA, M. (orgs.). *Candidatos e candidaturas: enredos de campanha eleitoral no Brasil*. São Paulo: Annablume, p. 58-90, 1998.

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

LIMA, E. D. "Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil". *Jus Navigandi*, vol. 14, nº 2.090, 2009.

LIMA, S. M. P. "O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: uma preocupação mundial". *Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco*, vol. 5, nº 1, p. 29-46, 2004.

LOURENÇO, L. C. "Propaganda negativa: ataque versus votos nas eleições presidenciais de 2002". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 1, p. 133-158, 2009.

MANCUSO, W. P. Empresas e financiamento de campanhas eleitorais de candidatos a deputado federal pelo estado de São Paulo nas eleições de 2002 e 2006. In: DALLA COSTA, A., et al. (orgs.). *Desenvolvimento e crise na América Latina: Estado, empresas e sociedade*. Curitiba: CRV, 2012.

MANCUSO, W.; SPECK, B. "Financiamento empresarial na eleição para deputado federal (2002-2010): determinantes e consequências". *Teoria & Sociedade*, vol. 23, nº 2, p. 103-125, 2015.

MANN, T. "El sistema de financiamiento de campañas en Estados Unidos bajo estudio: problemas y perspectivas de cambio". *Revista Ciencia Política*, vol. 20, nº 1, p. 61-84, 1999.

MARINHO, S. C. "Participações societárias e fontes de financiamento de campanha vedadas pela legislação eleitoral". *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará*, vol. 1, nº 3, p. 31-34, 2010.

MCALLISTER, I. Calculating or capricious? The new politics of late deciding voters. In: FARRELL, D.; SCHMITT-BECK, R. (orgs.). *Do political campaigns matter?* Campaign effects in elections and referendums. London: Routledge, p. 22-40, 2002.

MCALLISTER, I.; HAYES, B. "Marketing Politics to voters: late deciders in the 1992 British election". *European Journal of Marketing*, vol. 30, nº 10, p. 127-139, 1996.

MENDES, A. M. T.; VENTURI, G. "Eleição presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco". *Opinião Pública*, vol. 2, nº 2, p. 59-72, 1994.

MIGUEL, L. F. "Discursos cruzados: telenoticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral". *Sociologias*, vol. 6, nº 11, p. 238-258, 2004.

MOTA, A. "Financiamentos de partidos nas campanhas eleitorais: receitas e limites de gastos. Legislação eleitoral pertinente". *Suffragium*, vol. 23, nº 256, p. 35-38, 2002.

MUNDIM, P. "Um modelo para medir os efeitos da cobertura da imprensa no voto: teste nas eleições de 2002 e 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 394-425, 2010.

_____. "Imprensa e voto nas eleições presidenciais brasileiras de 2002 e 2006". *Sociologia & Política*, vol. 20, nº 41, p. 123-147, 2012.

PEIXOTO, V. "Modelos de financiamento de campanhas e *accountability*: uma análise comparativa e um teste de hipótese". In: *Anais do XXIX Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 2005.

_____. "Eleições e financiamento de campanhas no Brasil". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

_____. "Financiamento de campanhas nas eleições legislativas brasileiras em 2010". *Em Debate*, vol. 6, nº 1, p. 36-54, 2014.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. "Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 304-332, 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, nº 2, p. 133-172, 2001.

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

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

REIS, F. W. (org.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.

RENNÓ, L.; CABELLO, A. "A volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, nº 74, p. 39-61, 2010.

RENNÓ, L.; SPANAKOS, A. P. "Fundamentos da economia, mercado financeiro e intenção de voto: as eleições presidenciais de 1994, 1998 e 2002". *Dados*, vol. 49, nº 1, p. 11-40, 2006.

ROSEN, R. S. "State public campaign finance: implications for partisan politics". *American Journal of Political Science*, vol. 25, nº 2, p. 342-360, 1981.

RUBIO, D. F. "Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 73, p. 5-15, 2005.

SALGADO, E. D. "Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais". *Jus Navigandi*, ano 7, nº 53, 2002.

_____. D. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

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

_____. "Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil". *Comparative Politics*, vol. 34, nº 1, p. 23-42, 2001b.

_____. "Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 63, nº 2, p. 569-584, 2001c.

SANTANA, J. E. Financiamento das campanhas eleitorais e prestação de contas. In: SANTANA, J. E. *Direito eleitoral resumido*. Belo Horizonte: Inédita, p. 161-167, 2000.

- SANTANO, A. C. "O procedimento para o financiamento de campanhas eleitorais e a problemática da prestação de contas dos recursos utilizados". *Jus Navigandi*, vol. 10, nº 836, 2005.
- SANTOS, R. D. "Grandes empresários e sucesso eleitoral nas eleições de 2002, 2006 e 2010". In: *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, 2011.
- SCARROW, S. E. "Explaining political finance reforms: competition and context". *Party Politics Review*, vol. 10, nº 6, p. 653-675, 2004.
- SCHMITT, R.; CARNEIRO, L. P.; KUSCHNIR, K. "Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais". *Dados*, vol. 42, nº 2, p. 277-301, 1999.
- SHAW, D. "A study of presidential campaign event effects from 1952 to 1992". *The Journal of Politics*, vol. 61, nº 2, p. 387-422, 1999.
- SILVA, F. N. "Financiamento de campanha política e corrupção eleitoral". *Consulex: Revista Jurídica*, vol. 7, nº 144, p. 36-40, 2003.
- SILVEIRA, B.; MELLO, J. M. "Campaign advertising and election outcomes: quasi-natural experiment evidence from gubernatorial elections in Brazil". *Review of Economic Studies*, vol. 78, nº 2, p. 590-612, 2011.
- SIMÃO, A. "O voto operário em São Paulo". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 1, nº 1, p. 201-214, 1956.
- SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, 1999.
- SOARES, G. A. D. "Classes sociais, *strata* sociais e as eleições presidenciais de 1960". *Sociologia*, nº 23, p. 217-238, 1961.
- _____. A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos. In: FLEISCHER, D. (org.). *Da distensão à abertura*. As eleições de 1982. Brasília: Editora da UnB, p. 91-118, 1982.
- SOARES, G. A. D.; TERRON, S. "Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 2, p. 269-301, 2008.
- SOBIERAJSKI, D. G. S. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2009.
- SPECK, B. W. "Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil". *Cadernos Adenauer*, vol. 6, nº 2, p. 123-159, 2005.
- SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. "O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral". In: *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 2011.
- _____. "O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012". *Cadernos Adenauer*, vol. 14, nº 2, p. 109-126, 2013.
- _____. "A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance". *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, nº 1, p. 34-57, 2014.
- TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. S. *Seats & votes: the effects & determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- WATTEMBERG, M. P. *The rise of candidate-centered politics: presidential elections of the 1980's*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- ZOVATTO, D. "Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada". *Opinião Pública*, vol. 11, nº 2, p. 287-315, 2005.

Resumo

Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil

O objeto do artigo é a análise do desempenho eleitoral de 1.281 candidatos que disputaram eleições para presidente, governadores e prefeitos de capitais entre 2002 e 2014 no Brasil. Para tanto, utilizamos um conjunto de variáveis em um modelo de regressão linear múltipla com o objetivo de descrever os efeitos conjuntos do tempo de Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, dos gastos de campanha e da avaliação de governo sobre o desempenho dos candidatos. Os resultados mostram que dependendo do tipo de candidato, há maior impacto de uma ou outra variável. Por exemplo, o tempo de HGPE mostra-se mais importante para explicar o voto em candidatos de oposição, enquanto a avaliação positiva do governo é a variável preditiva mais forte para as votações de concorrentes à reeleição. A hipótese de que diferentes tipos de candidatos apresentam distintos comportamentos é comprovada. Com isso, esperamos contribuir para as pesquisas sobre eleições no Brasil mostrando a importância de distinguir concorrentes à reeleição de governistas e dos candidatos de oposição.

Palavras-chave: eleições; propaganda eleitoral; financiamento de campanha; avaliação de governo; reeleição

Abstract

Relation between electoral advertising, money and government evaluation in the performance of candidates in the majority elections in Brazil

This article presents an analysis of the electoral performance of 1,281 candidates who disputed elections for president, governors and mayor of capitals between 2002 and 2014 in Brazil. To do so, we used a set of variables in a multiple linear regression model to describe the combined effects of electoral advertising, campaign spending, and government evaluation of candidate performance. The results show that the impact of the variables will depend on the type of candidate. For example, electoral advertising more effectively explains votes for opposition candidates, while positive government evaluations are the strongest predictive variable for re-election candidates. With this, we hope to contribute to the literature on elections in Brazil, showing the importance of distinguishing between incumbents seeking re-election from opposition candidates.

Keywords: elections; electoral advertising; campaign financing; government evaluation; reelection

Resumen

Relación entre propaganda electoral, dinero y evaluación de gobierno en el desempeño de candidatos en elecciones mayoritarias en Brasil

El tema de este artículo es el análisis del desempeño electoral de 1281 candidatos que disputaron elecciones para presidente, gobernadores y alcalde de capitales de estados entre 2002 y 2014 en Brasil. Para eso, utilizamos un conjunto de variables en un modelo de regresión lineal múltiple, con el objetivo de describir los efectos conjuntos del tiempo de publicidad electoral, de los gastos de campaña y de la evaluación del gobierno sobre el desempeño de los candidatos. Los resultados muestran que en función del perfil de candidato hay más impacto de una u otra variable. Por ejemplo, el tiempo de publicidad electoral se muestra más importante para explicar el voto en candidatos de oposición, mientras la evaluación positiva del gobierno es la variable predecible más fuerte para las votaciones de candidatos a la reelección. Es comprobada la hipótesis de que diferentes tipos de candidatos presentan distintos comportamientos. Con eso, esperamos contribuir para las investigaciones sobre elecciones en Brasil apuntando la importancia de distinguir entre los candidatos a reelección, los gubernistas, y los candidatos de oposición.

Palabras clave: elecciones; propaganda electoral; financiamiento de campañas; evaluación del gobierno; la reelección

Résumé

Relation entre la propagande électorale, l'argent et l'évaluation du gouvernement dans la performance des candidats aux élections majoritaires au Brésil

L'objet de cet article est l'analyse de la performance électorale des 1281 candidats qui ont participé aux élections présidentielles, des gouvernements locaux et des maires des capitales entre 2002 et 2014 au Brésil. Pour cela, nous utilisons un ensemble de variables dans un modèle de régression linéaire multiple afin de montrer les effets combinés du temps de publicité électorale, des dépenses de campagne et de l'évaluation du gouvernement sur la performance des candidats. Les résultats montrent, selon le type de candidat, qu'une des variables utilisées a un impact plus important. Par exemple, le temps de publicité électorale est plus important pour expliquer le vote des candidats de l'opposition, alors que l'évaluation positive du gouvernement est la variable prédictive la plus forte pour les votes des concurrents à la réélection. L'hypothèse selon laquelle différents types de candidats ont des comportements différents est, pourtant, prouvée. Ainsi, avec cette contribution, nous espérons élargir les études sur les élections au Brésil en montrant, dans le cas analysé, l'importance de faire une distinction entre les concurrents à la réélection de candidats pro-gouvernementaux et ceux de l'opposition.

Mots-clés: élections; propagande électorale; le financement de la campagne; l'évaluation du gouvernement; réélection

Artigo submetido à publicação em 26 de janeiro de 2017.

Versão final aprovada em 18 de setembro de 2017.

A categorização e a validação das respostas abertas em *surveys* políticos

Karl Henkel

Introdução

Um método frequentemente usado nas ciências humanas é a entrevista (*face-to-face*) com a aplicação de questionários (*paper* e *pencil*) em *surveys* (Henkel e Almeida, 2003). No processo de aquisição dos dados ocorre a transformação destes em categorias. Enquanto respostas levantadas por meio de perguntas fechadas com o uso de escalas ordinais ou nominais e indicação dos atributos não causam problemas de categorização, respostas abertas em geral limitam esse processo e influenciam a validade do *survey*, porque nessa comunicação direta entre entrevistador e entrevistado são incorporados códigos, símbolos, significados e aspectos de moralidade ou ética que dificultam o processo da decodificação.

Do ponto de vista da metodologia científica, objetos abstratos são constituídos por várias dimensões, as quais não podem ser identificadas facilmente por meio de variáveis operacionalizadas em perguntas. Por mensuração, essas variáveis obtêm um atributo valorativo ou descritivo, que não pode ser escolhido livremente, visto que é o objeto que expressa esse valor. Enquanto o tratamento de dados valorativos não causa problemas, atributos descritivos podem, segundo Smith (2004, p. 303), indicar a existência de um relacionamento bidimensional, tridimensional, multidimensional ou n-dimensional entre si. O ordenamento dessas dimensões ocorre em classes que são consideradas categorias.

Este artigo trata do problema da categorização de respostas abertas em *surveys* políticos tendo como base a análise das respostas sobre política, governo e democracia levantadas em *survey* com 800 entrevistados na cidade de Belém do Pará. Para tanto, o artigo organiza-se da seguinte forma: na primeira seção, discutem-se os procedimentos técnico-metodológicos para lidar com as respostas em perguntas abertas em *surveys* políticos. A segunda seção apresenta a metodologia utilizada. Em seguida, na seção "Discussão e resultados", apresentam-se o perfil dos entrevistados e uma análise psicométrica e de *missing value* para indicar a compreensibilidade e a responsabilidade das perguntas sobre política, governo e democracia. As seções "O processo indutivo de categorização" e "O processo dedutivo de categorização" apresentam, respectivamente, os resultados das abordagens indutiva e dedutiva dos dados de modo a se compararem seus limites e possibilidades para a qualidade da análise de respostas abertas de *surveys*. Finalmente, a seção "A inter e a intraconfiabilidade da codificação" discute os

aspectos dos codificadores que podem afetar o processo de categorização das respostas e suas implicações para a análise.

A análise das respostas em perguntas abertas

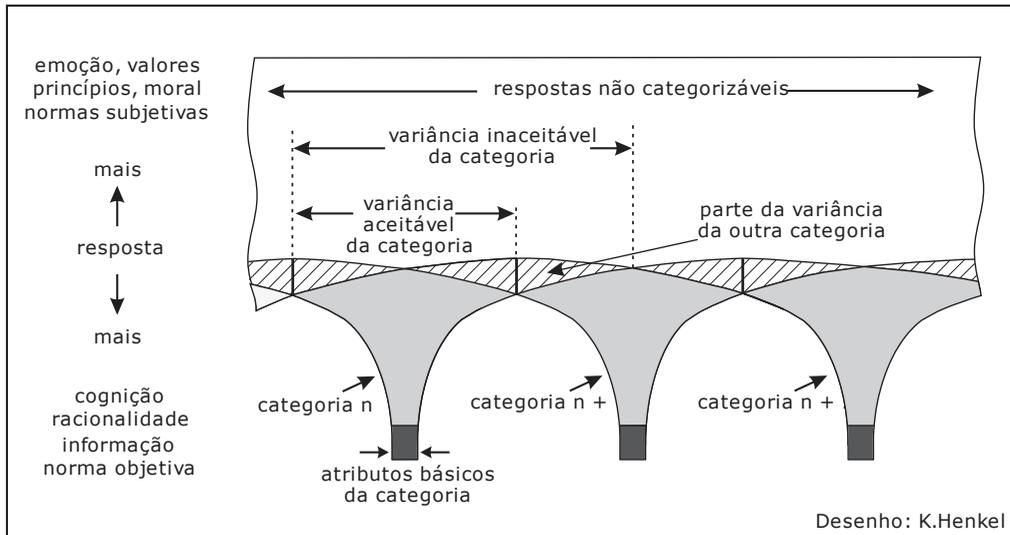
Como procedimento técnico-metodológico na análise das respostas em perguntas abertas e na categorização, aplicam-se, em geral, a análise de conteúdo e a análise semântica. Para Mayring (2010, p. 602), a análise de conteúdo é uma análise interpretativa de textos por meio de decomposição do discurso e reconstrução racional de uma ideia central com a aplicação de regras lógicas a respeito da origem dessas mensagens com a finalidade de criar categorias. Trata-se, mais especificamente, de um procedimento sistemático do reducionismo para identificar a dimensionalidade do atributo. A análise semântica avalia os significados de palavras, frases, sinais e símbolos, e o decodificador incorpora-os inconscientemente na própria mente para criar categorias.

As análises semântica e de conteúdo aplicadas na análise da resposta em perguntas abertas permitem alcançar o primeiro estágio, a análise da organização e sistematização textual, mas o segundo estágio, a análise pragmática, necessita que o codificador apreenda a visão do mundo social do entrevistado, o que não é desejado em *surveys*.

O que dificulta a aplicação desses tipos de análise é o fato de que as respostas podem ser dadas como palavras-chave e não como texto flutuante, no sentido discursivo, o que depende muito do tamanho do espaço reservado para dar a resposta e da capacidade cognitiva do entrevistado.

Em termos de níveis categóricos, há categorias dicotômicas, tricotômicas, múltiplas e politômicas que descrevem a natureza e também a variação associada aos atributos das respostas. Teoricamente, pode-se estabelecer igual número de categorias assim como respostas diferentes obtidas no caso de uma pergunta aberta num *survey*. Além disso, elas precisam se diferenciar qualitativamente ou excluir-se mutuamente e, com isso, os atributos de uma categoria devem mostrar internamente uma homogeneidade (*category internal consistency*) ou, segundo Bortz e Döring (2006, p. 140), um sistema categórico deve possuir como critérios qualitativos a exatidão, a exaustividade e a exclusividade. Porém, e segundo Lind (2000, p. 9), somente 10% dos atributos podem ser considerados como atributos básicos de uma categoria, ou, segundo Tourangeau, Rips e Rasinski (2000, p. 240), a categoria representa uma proporção fixa de resposta do *stimuli* pergunta, enquanto os demais atributos têm uma variância aceitável ou já fazem parte da variância das demais categorias (Borges e Pinheiro, 2002, p. 57). Outras respostas não são categorizáveis porque expressam aspectos dimensionados tanto de forma física como mentalmente ao mesmo tempo, e não têm, segundo Sælensminde (2001, p. 271), uma variância claramente definida entre si (Gráfico 1):

Gráfico 1
Sistema de categorias



Fonte: Elaborado pelo autor.

Moraes (1999, p. 3) e Rosen e Rosen (1955, p. 401) citam como critérios qualitativos das categorias: relevância, atualidade, entrelaçamento com outras pesquisas (*interlacing ability*), contextualidade da resposta (*response contextuality*), plano de codificação, fácil gerenciabilidade (*easy content management*), flexibilidade da categoria (*category flexibility*), fácil alocação de resposta, fácil identificação do conteúdo da categoria (*easy category identification*), comparabilidade das categorias (*category comparability*), compreensibilidade das categorias (*category comprehensibility*), entre outros.

A análise de decodificação e interpretação qualitativa das respostas e a categorização *a posteriori* destas contêm também, segundo Gillham (2000, p. 70), aspectos da interculturalidade e da etnorracionalidade, que diferenciam o decodificador do entrevistado, conduzindo, segundo Vaus (2002, p. 100), à não utilização das categorias na vida real. O decodificador é, em geral, influenciado pela cultura, por valores, preconceitos ou até dogmas que ele aplica no momento da constituição de categorias, a qual é sujeita a um julgamento (Flango, Wenner e Wenner, 1975, p. 278). Por isso, no processo do estabelecimento das categorias, deve-se indicar que pensamento elas necessitam refletir, o do entrevistado, que representa o método indutivo, ou o do entrevistador, que representa o método dedutivo.

Referindo-se ao codificador, Krippendorff (2004, p. 214) indica dois tipos de qualidade a respeito disso: estabilidade – a tipificação das categorias se repete pelo mesmo codificador depois de um intervalo temporal ou o codificador repete as suas próprias decisões ($\sum \text{categoria}_1 t_1 = \sum \text{categoria}_1 t_2$; $\sum \text{categoria}_2 t_1 = \sum \text{categoria}_2 t_2$; ...) – e, no

caso de codificadores diferentes, reprodutibilidade – codificadores agrupam respostas nas mesmas categorias. Graber (2004, p. 55) denomina a primeira situação de confiabilidade do codificador (*intracoder reliability*), interpretada por Laver e Garr (2000, p. 625) como exatidão da codificação, e a segunda de confiabilidade entre codificadores (*intercoder reliability*), chamada também de concordância entre codificadores (*intercoder agreement*).

Tendo apresentado os pressupostos da categorização e análise das respostas abertas em *surveys* políticos, a próxima seção apresenta a metodologia empregada pelo presente estudo.

Método

Para analisar a percepção sobre “O que é política para você?”, “O que é governo para você?” e “O que é democracia para você?”, aplicou-se na pesquisa “A validação de *surveys* políticos”¹ um *survey* em 79 escolas públicas da rede estadual de ensino no município de Belém com 800 estudantes (realizado de julho de 2014 a janeiro de 2015), no intuito de constituir uma base de dados (*opinion poll*) ou fonte de informação (*information poll*) (Althaus, 2003, p. 42). Para obter maior homogeneidade dos dados e para reduzir distorções de opiniões, as escolas foram selecionadas por meio de uma amostra aleatória simples, os entrevistados foram delimitados socialmente para a faixa etária de 18 a 24 anos e a aplicação do questionário somente ocorreu em uma sala de aula por escola. Esse questionário foi preenchido sob autoadministração do entrevistado e sem a interferência do entrevistador. As referidas perguntas constituem-se de questões abertas com espaço considerado suficiente para facilitar o preenchimento de uma resposta discursiva.

Para o processo indutivo da categorização (*inductive category application*) das respostas à pergunta “O que é política para você?”, foram escolhidos 30 questionários aleatoriamente e as respostas foram avaliadas segundo a análise de conteúdo, considerando-se a interpretação no contexto sociopolítico e semântico de Belém, o que resultou na criação de 19 categorias mais a categoria “outros”. Para o processo dedutivo, usaram-se categorias preestabelecidas segundo modelos teóricos (*deductive category application*), o que se pode declarar como interpretação das respostas e análise do texto com orientação qualitativa e guiada por categorias. As respostas foram codificadas por um só codificador.

Antes da aplicação do *survey* realizou-se um pré-teste do tipo psicométrico (Krosnick, 1999; Prüfer e Rexroth, 2000), para validar a facilidade em compreender as respectivas perguntas e em responder a elas. Foram selecionados aleatoriamente 50 alunos da faixa etária de 16 e 17 anos, que delimitam o *survey* para baixo, e 50 alunos

¹ Projeto CNPq nº 407090/2013-4.

com 24 anos, que delimitam o *survey* para cima. Utilizou-se um questionário específico de validação (Visser, Krosnick e Lavrakas, 2000, p. 241) com uso de escalas de intervalo, nas quais o entrevistado avaliou de 0 (muito difícil para entender) a 10 (muito fácil para entender) as perguntas. Para analisar diferenças significantes entre esses dois grupos, aplicou-se um teste t de Student e verificou-se a relação das perguntas supracitadas com a idade (correlação Pearson) e o sexo (η^2).

Para elaborar um perfil socioeconômico de competências para responder às referidas perguntas, aplicou-se uma análise de não resposta (*missing value*) (Henkel, 2012). O termo *missing value* é mais usado para descrever as consequências estatísticas de um levantamento, devido à ausência do aspecto que se pretende mensurar na população amostral (Schafer, 1997, p. 10). Batinic et al. (1999) expressam com isso falhas do processo metodológico e de confiabilidade de uma pesquisa. Assim, neste artigo se entende a não resposta como uma omissão de informação devido à falta de compreensão cognitiva sobre o conteúdo da pergunta.

Para avaliar o processo da categorização das respostas pelos codificadores, usou-se o método metades partidas, chamado também bipartição do teste ou método de partir ao meio (*split half*). A técnica consiste em avaliar a consistência interna do mesmo instrumento (*construct validity*) por meio da comparação das codificações divididas em duas ou mais partes. Tziner et al. (1996, p. 185) recomendam para a mensuração dessa consistência ou grau de entendimento e estabilidade temporal o universalmente aconselhável índice alfa de Cronbach, e Hayes e Krippendorff (2007, p. 80), o coeficiente de concordância de Kendalls, Cohens Kappa, Spearman-Brown e a correlação de Pearson, entre outros. Entretanto, não existe uma definição comumente aceita do que esses coeficientes verdadeiramente medem (Cortina, 1993, p. 98), os procedimentos algébricos são sempre diferentes (Cronbach e Shavelson, 2004, p. 405) e as respostas devem ser iguais em termos de compreensibilidade e conteúdo. Mesmo que existam vários métodos para dividir uma série em partes iguais, sejam duas (*split half*), quatro (*split quarter*) ou mais partes, estes sempre são arbitrários, e o índice de consistência é afetado pela forma de divisão dos itens. Ademais, o coeficiente varia por diversos fatores, como tamanho da amostra, tamanho textual e indicação de palavras-chave ou texto flutuante na resposta.

Os três codificadores precisariam teoricamente categorizar as mesmas respostas de cada questionário da amostra ($n = 800$), o que inviabilizaria esse processo de validação. Por causa disso optou-se pelo processo em que os codificadores categorizaram as respostas de questionários diferentes. Esse método é aceitável porque as respostas representam elevada homogeneidade e variações insignificantes. Em seguida, as respostas categorizadas de cada codificador foram divididas em duas partes iguais, sendo uma categorizada no início (t_1) e outra no final da codificação (t_2).

Na mensuração dos coeficientes se usou Cramer's V para categorias dicotômicas (2 × 2 tabela de contingência) e Pearson's Phi para categorias tricotômicas (3 × 2 tabela de contingência). Os dados foram informatizados e analisados com o programa SPSS.

Discussão e resultados

A análise da missing value e o perfil dos entrevistados

A primeira análise do perfil socioeconômico mostra que a média de idade dos entrevistados corresponde a 18,2 anos e 85% têm 20 anos ou menos. Dos entrevistados 52% são do sexo feminino; 52% se declararam solteiros e sem filhos, embora essa última afirmação represente uma grande quota de *missing value* (mv); 33% trabalharam em situação informal ou formal com horários variados. A maioria vive ainda na casa dos pais, pertence à classe média baixa e, em geral, se declara jovem eleitor.

A comparação por meio de um teste t de Student entre os grupos analisados no pré-teste mostra que não há diferenças significantes no entendimento e em responder às referidas questões. Porém, o resultado é influenciado por uma distribuição não normal, o que impede, no *stricto sensu*, a aplicação desse teste. A correlação indica um resultado não esperado, em que entrevistados mais jovens avaliam a compreensibilidade das perguntas e a facilidade em responder às questões sobre política ($r = -0.137$; $p < 0.01$) e governo ($r = -0.103$; $p < 0.01$) melhor que entrevistados com idade avançada. Somente a pergunta sobre a democracia foi avaliada melhor por este último grupo ($r = 0.142$; $p < 0.01$). Entretanto, os valores expressam uma baixa correlação em geral.

As perguntas sobre "O que é política para você?", "O que é governo para você?" e "O que é democracia para você?" obtiveram uma média geral de avaliação de 4,7 (numa escala de 0 a 10). Em relação à média de 7,1 sobre as demais perguntas do questionário, o resultado indica que a dificuldade em responder a essas perguntas não persiste na ambiguidade ou sintaxe, mas nas dimensões dos objetos: política, governo e democracia. Uma análise de correlação mostra que entrevistados do sexo feminino avaliam essas perguntas com notas inferiores em relação aos entrevistados do sexo masculino, embora o coeficiente de correlação não seja expressivo ($\eta^2 = 0,18$).

Uma análise sobre o aspecto do desempenho do entrevistado mostrou, respectivamente, que 87%, 85% e 73% das respostas referentes àquelas perguntas foram preenchidas na forma de um texto contínuo e não com palavras-chave. Contudo, entrevistados que responderam somente com palavras-chave mostraram maior capacidade cognitiva, quando se aceitam os conceitos avaliativos ou as notas escolares recebidas nas disciplinas português e matemática como variável substituta de cognição.

A análise de *missing value* mostra que os valores ausentes são mais altos para a pergunta "O que é democracia para você?" (45,8%), ou que quase a metade dos entrevistados não soube respondê-la; 35,9% não souberam responder "O que é governo

para você?" e 32,6%, "O que é política para você?" (Tabela 1). Em comparação, perguntas do mesmo *survey* e questionário sobre a confiança nas instituições MST e Incra obtiveram *mv* de 20,9% e de 19,1%, respectivamente, embora não se encontrem informações diariamente na mídia e não façam parte da vida social dos entrevistados.

Tabela 1
Missing value por variável socioeconômica e dimensão (%)

Variável		Dimensão			
		Política	Governo	Democracia	Média
Idade	≤ 20 anos	35,8	39,2	50,1	41,7
	> 20 anos	28,6	33,6	42,2	34,8
Sexo	Masculino	31,8	34,8	44,7	37,1
	Feminino	36,7	41,0	52,0	43,2
Trabalho	Não trabalha	37,9	40,6	51,8	43,4
	Trabalha	27,9	34,2	42,4	34,8
Renda (R\$)	≤ 1 SM	30,7	32,0	38,1	33,6
	1 a 2 SM	19,4	26,7	32,8	26,3
	> 2 SM	26,0	19,6	28,8	24,8
Modalidade ensino	Fundamental	47,8	51,0	66,4	55,1
	EJA fundamental	43,8	49,5	60,3	51,2
	EJA médio	31,6	34,6	51,8	39,3
	Ensino médio	27,2	30,3	35,1	30,9
Rendimento escolar	≤ média	35,5	41,3	47,5	41,4
	> média	28,7	29,8	43,7	34,1
Média total		32,6	35,9	45,8	38,1
Estrutura socioeconômica e escolar	Dificuldade na resposta  Facilidade na resposta  ← cleavage line				

Fonte: Elaborada pelo autor com base em *survey* com 800 estudantes de escola pública de Belém (PA), 2015.

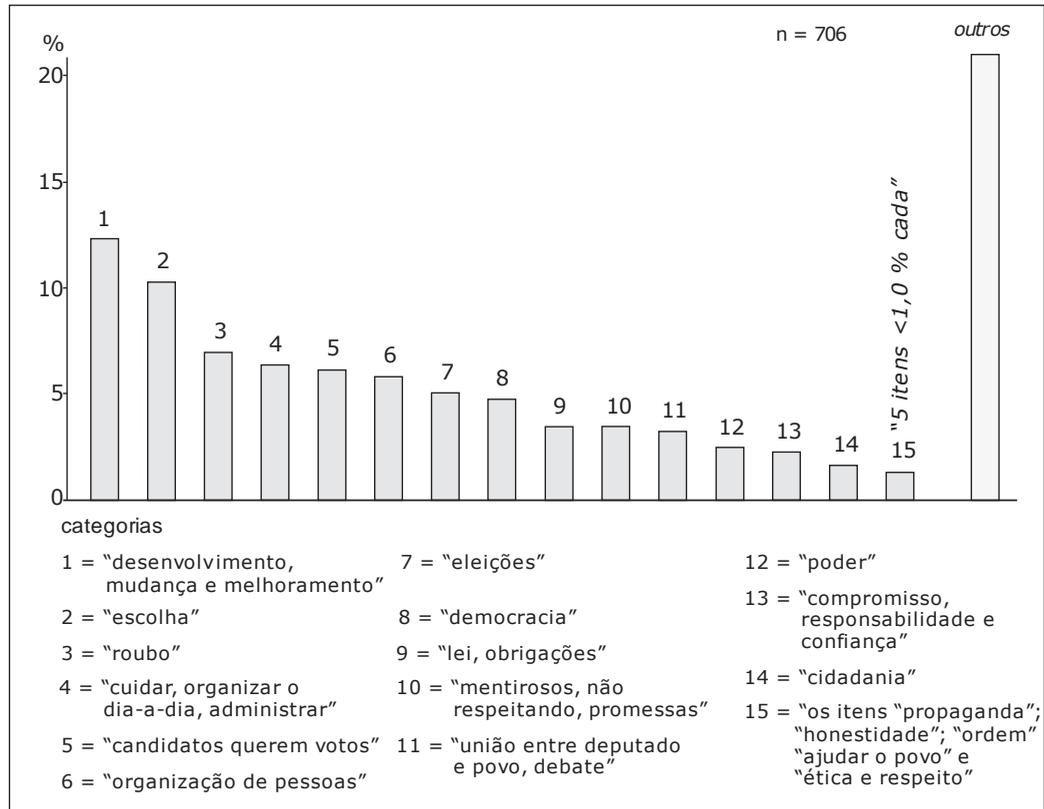
Percebe-se que algumas estruturas sociais, educacionais e econômicas facilitam as respostas sobre política, governo e democracia. Na modalidade EJA fundamental, por exemplo, representada por maiores índices de evasão e reprovação e uma distorção idade-série, o que pode indicar pior desempenho, não se cria com facilidade uma construção compreensiva das dimensões política, governo e democracia. Por outro lado, a frequência no ensino médio indica um estudo contínuo e, por causa disso, provavelmente uma melhor capacidade cognitiva em compreender essas dimensões. Entretanto, supõe-se que a modalidade não é a variável decisiva e não existe uma divisão clara ou *cleavage line* (Lipset e Rokkan, 1967, p. 1) entre entrevistados de certas estruturas sociais, econômicas e educacionais em dar respostas compreensíveis sobre aspectos políticos. Portanto, deduz-se que o maior envolvimento com aspectos relativos à burocracia nas três esferas de governo, expressados por itens como pagamento mensal do aluguel de habitação financiado por políticas públicas, água, luz, imposto de renda,

IPTU etc., denota com mais intensidade conhecimento sobre aspectos políticos e de governo, ou a experiência vivida no sistema é mais significativa em relação à compreensão sobre essas ideias, mas não necessariamente sobre o aspecto democracia.

O processo indutivo de categorização

Observa-se que, no processo indutivo de categorização, nenhuma categoria apresenta mais que 13% das respostas, além de haver uma contínua redução até menos que 1%, como as categorias “*ordem*”, “*propaganda*” e “*ajudar o povo*” etc. (Gráfico 2). O entrevistado não identifica a dimensão política como um ordenamento da aplicação de valores em público e identifica política positivamente (“...*é uma união entre deputados e povo, debate*”), negativamente (“...*é roubo*”), como também uma personificação da política (“...*são mentirosos*”; “...*candidatos querem votos*”), o que Brent (2014, p. 424) chama de uma bagunça partidária. O último item foi interpretado como negativo, porque a expressão “...*querem votos*” implica uma atitude por parte dos candidatos e representa na semântica local uma certa ação de exigir, um imperativo. Ao contrário disso, uma resposta, “...*pedir votos*”, contém o verbo transitivo no sentido incompleto que pede algum objeto e precisa da concordância do outro.

Gráfico 2
"O que é política para você?" (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em *survey* com 800 estudantes de escola pública de Belém (PA), 2015.

Numa outra pesquisa, Wachelke e Hammes (2009, p. 523) estabeleceram 27 categorias no caso da representação social sobre política. Henkel (2011, p. 102) apresentou 21 categorias no caso do significado de política, 18 no caso de governo e 19 para democracia. No entanto, categorias politômicas não têm capacidade de uma grande diferenciação das respostas e, segundo Hillmann (2001, p. 27), são inúteis, uma vez que não refletem mais categorias diferenciáveis.

No início do período democrático recente, Kahn (1997, p. 184) explicou essa situação de agrupamento das imagens da população sobre assuntos políticos por categorias politômicas com base no fato de que as crenças em novas democracias seriam muito abstratas, vagas e incompletas, com muitas dimensões, permitindo inúmeras interpretações. Do mesmo modo, Moisés (1992, p. 41) mencionava que a população ainda não se acostumara totalmente com as novas instituições.

O processo dedutivo de categorização

Para agilizar o processo de alocação das respostas e possibilitar uma comparação nacional e internacional, assim como devido aos altos índices de mv e categorias que não se diferenciaram mais, foi necessário mudar a metodologia. Enquanto na análise indutiva foi aplicada uma orientação realista que enfatiza entender política, governo e democracia segundo as ideias da população (*grounded theory*), o procedimento dedutivo é uma orientação idealista, no qual são aplicados modelos.

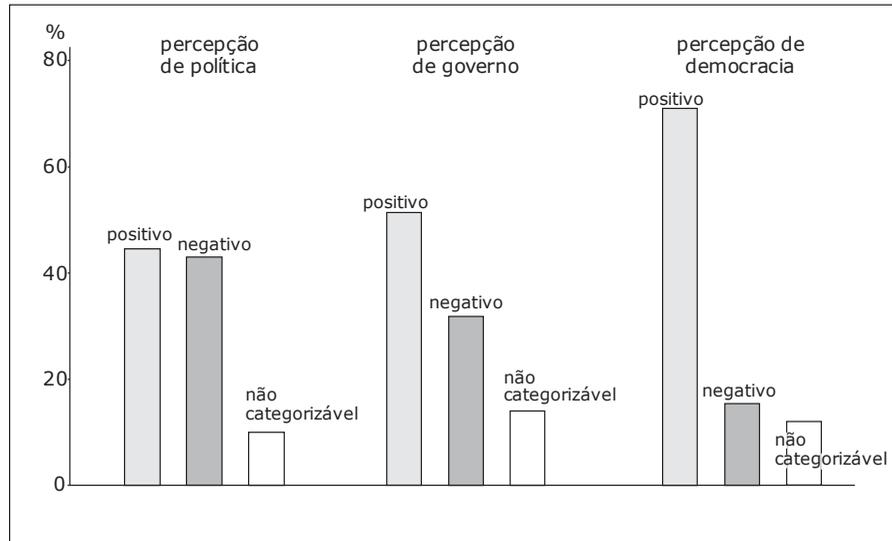
Há vários modelos para estabelecer categorias, independentemente das respostas. Há a abordagem dialética na construção de categorias, que consiste em começar com categorias dicotômicas, depois tricotômicas, e aumentar para politômicas. No caso das respostas sobre a ideia de política, Rudolf (2003, p. 76) usou as categorias dicotômicas que indicam um interesse próprio no sentido de obter um benefício individual e aquelas que não têm um interesse próprio, mas algo societal para distinguir o conteúdo destas respostas.

Outra categorização do tipo dicotômico são categorias que refletem "*experiências*" vividas na resposta do entrevistado, tais como corrupção, promessas ou propaganda etc., e categorias que refletem "*ideais*" nas respostas que o sistema deveria conter, tais como respeito, dignidade, igualdade ou liberdade, entre outros.

Hillmann (2001, p. 29) recomenda as categorias tricotômicas "*materialísticas*", "*hedonísticas*" e "*individualísticas*" para diferenciar as ideias sobre valores políticos. Brito (2007, p. 7) criou categorias politômicas, que se inter-relacionam e compreendem toda a política: o "*contexto em que se insere a política*", seu "*processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação*", o "*conteúdo da política*" e os "*principais atores envolvidos*". Porém, essas categorias precisam de uma cognição mais elevada e maior experiência por parte do codificador.

Nesse novo processo de categorização, optou-se por analisar inicialmente a resposta na posição dicotômica, se o conteúdo tem um sentido "*positivo*" ou "*negativo*" em relação a política, governo e democracia, o que representa, segundo Granberg, Kasmer e Nanneman (1988, p. 29), uma percepção política em que as respostas mostram certa diferenciação (Gráfico 3):

Gráfico 3
Percepção de política, governo e democracia (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em *survey* com 800 estudantes de escola pública de Belém (PA), 2015.

Os entrevistados não criam necessariamente por entendimento próprio as percepções sobre política, governo e democracia, que talvez sejam transmitidas por intermediação de processos midiáticos e o resultado deve ser analisado no âmbito político de Belém, que está caracterizada por elementos como sistema patriarcal, relações de parentescos, que determinam em parte o sucesso profissional alcançável, nepotismo e forte influência de culturalismo e tradicionalismo. Por outro lado, a nova ordem socioeconômico-cultural nacional, ou democracia, uniu valores de pensamento que antes pareciam impossíveis de ser combináveis com o sistema político local, regional e estadual, como privilegiar uma sociedade mais igualitária, favorecer a mobilidade vertical e reconhecer o esforço individual dentro de um sistema que dá mais enfoque à meritocracia social, elementos que não se combinam facilmente com os relativos a sistemas tradicionais (Lopez Junior, 2006). Isso explica que a democracia seja bem mais percebida, porque nela ocorrem estas mudanças, e a percepção de política e governo seja menor, porque nestas esferas há a disputa pragmática sobre a aplicação de valores societais. A percepção negativa dos entrevistados relativa às três esferas não deve ser interpretada como um desinteresse político, mas sim como descontentamento político.

Democracia talvez não seja reconhecida como sistema societal, mas como modelo da ordem política, e uma percepção negativa por parte da população não implica que o entrevistado seja a favor de outro sistema, que ele de fato também não conhece. Esses aspectos dificultam uma comparação das respostas contidas neste artigo em relação aos levantamentos como o Eurobarômetro ou Latinobarômetro (Rose, 2002),

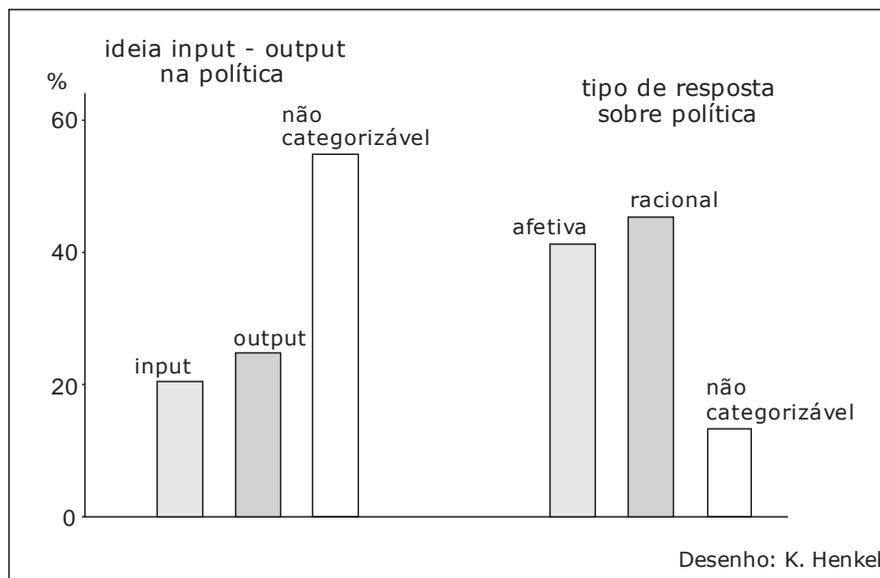
porque cada um dos entrevistados tem uma experiência empírica de democracia diferente.

Uma correlação (eta e Pearson) entre variáveis socioeconômicas e educacionais comprova que entrevistados do sexo masculino percebem melhor as dimensões política e de governo que os do sexo feminino, devido à maior incorporação no mercado de trabalho, e conseqüentemente adquirem mais noções sobre essas dimensões. Entrevistados do sexo feminino, por sua vez, percebem melhor democracia, porque nesta as regras da disputa são mais bem definidas. Além disso, são principalmente os alunos do ensino médio que avaliam mais como “positivo” que “negativo” o governo, a política e a democracia. As causas explicativas dessa percepção diferenciada em relação aos demais grupos se traduzem na capacidade cognitiva elevada desses alunos, expressa indiretamente pelo estudo de ensino médio, e no seu reconhecimento como grupo social menos favorecido, porque fazem parte do ensino público, e devido a isso no contexto democrático e nacional recebem mais atenção pela política afirmativa e de igualdade social, tendo como consequência o acesso desses entrevistados às universidades por meio do Enem, Prouni ou Fies, o direito a benefícios sociais como Bolsa Família, e talvez pelo reconhecimento de alcançar prosperidade individual pelo próprio desempenho.

Embora Shepardson e Pizzini (1991, p. 675) tenham usado a forma tricotômica “input”, “processo” e “output” para caracterizar o modelo de Easton (1957), aplicou-se esse modelo na forma original dicotômica (Gráfico 4).

Para diferenciar cognitivamente as respostas, optou-se também pela categorização dicotômica “afetivas” e “racionais”, como usaram Rechberger, Hartner e Kirchler (2009, p. 7). Para a psicologia, essas categorias refletem um diferenciado nível evolutivo do entrevistado, pois as respostas não estão vinculadas com a dimensão política, governo ou democracia, mas com a capacidade perceptiva e cognitiva do entrevistado em entender esses sistemas (Dell’ Agli e Brenelli, 2007, p. 568) (Gráfico 4):

Gráfico 4
Percepção *input-output* e tipo de resposta sobre política (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em *survey* com 800 estudantes de escola pública de Belém (PA), 2015.

As categorias “*input*” e “*output*” refletem a orientação, ou seja, como o entrevistado entende sua posição como cidadão dentro do Estado e sistema político. Almond e Verba (1963, p. 402) diferenciaram qualitativamente as orientações dentro do conceito *civic culture* nos grandes grupos, que são: cultura participativa (*participant culture*), paroquial (*parochial culture*) e subordinação (*subject culture*), e julgaram somente para a cultura participativa e subordinação uma orientação em *input* e *output*. Esse conceito é parcialmente baseado na concepção da escolha racional, mas deve ser reformulado por ideias como as de Shachar e Nalebuff (1999, p. 525), que supõem que o cidadão pode ter uma orientação não racional, mas sim afetiva em sustentar o sistema, porque é baseado em tradicionalismo e/ou cultura que conduzem a uma responsabilidade civil de apoiar um sistema qualquer, ter lealdade a este ou seguir um líder (*follow the leader*) (1999, p. 536).

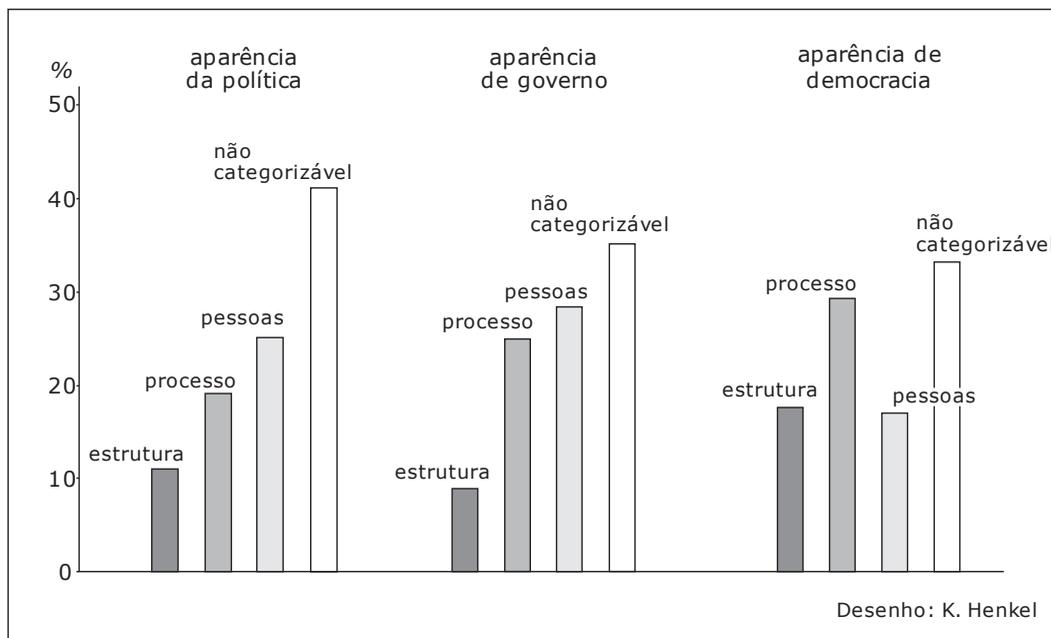
Há dois elementos que permitem uma interpretação das respostas sobre política nos aspectos “racional” ou “afetivo”. O primeiro é o elemento “informações”, e em especial a mídia de telecomunicação na sociedade midiática. Nesta, categorias políticas não são transmitidas segundo uma lógica racional, mas são operadas com um inventário de sintaxes distantes da teoria normativa e por códigos estéticos selecionados midiaticamente, e muitas vezes se transformam em reportagens criminais. O que pode então causar uma resposta “afetiva” é a moralização da prática dessas dimensões apresentadas na mídia.

O segundo elemento, que pode causar uma resposta “racional”, é a redução de orientações culturais e tradicionais na interpretação de objetos políticos (política, governo, democracia, *input*, *output*) e maior incorporação de critérios reais, ou a pessoa parte do nível de representação individual para o nível agregado, em que ela representa um cidadão (Pickel e Pickel, 2007, p. 62). Klingemann (2012, p. 21) explicou essa mudança cognitiva por meio do processo de incremento das competências e habilidades pessoais (*increase in personal skills*), entendido como o crescente potencial dos indivíduos de dominar assuntos políticos.

A ideia de que o ensino formal nas escolas transmite competências e habilidades para operar melhor com a categorização não é confirmada por meio da aplicação de testes estatísticos (Pearson e eta) no caso dos entrevistados. Em uma comparação entre as variáveis “sexo”, “renda”, “presença de filhos”, “estado civil” e “conceito avaliativo” – composto pelas notas recebidas nas disciplinas português e matemática e entendido como variável substituta para medir a capacidade cognitiva – e as categorias “*input*”, “*output*”, “*afetiva*” e “*racional*”, não há grandes diferenças. Porém, existe a tendência de que entrevistados com mais de 20 anos de idade e da modalidade ensino médio regular reconheçam com maior intensidade o lado “*input*” na política e de maneira “*racional*”, enquanto entrevistados das modalidades ensino fundamental e EJA fundamental têm uma orientação mais para “*output*” e respostas “*afetivas*”. Os dados indicam que uma maior percepção de política nos aspectos “*input*” e “*racional*” pode ocorrer certamente por um processo que Dimaggio (1997, p. 273) chama de mobilidade cognitiva, mas principalmente quando o entrevistado muda o estado civil de “*solteiro*” para “*casado/viver junto*”, porém somente sob condição de presença de filhos, o que constitui a situação de uma família, e necessidade de uma atividade econômica, o que coloca o entrevistado num outro ciclo de vida que gera outra forma de percepção (*life cycle perception*).

Para a categorização tricotômica, usaram-se as categorias “*estrutura*”, “*peçoas*” e “*processo*”. A última categoria é, segundo Blyth e Varghese (1999, p. 359), menos restritiva na análise do sistema político do que a categoria “*funcional*” (Gráfico 5).

Gráfico 5
Aparência de política, governo e democracia (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em survey com 800 estudantes de escola pública de Belém (PA), 2015.

Respostas como “...manda a merenda escolar”, “...um meio de ajudar ao povo”, “São as organizações que governam o país”, “Governo serve para governar a cidade”, “Responsabilidade e dever”, “São todos corruptos”, “Político pensa somente em si mesmo”, “Pessoas que ajudam nossa cidade” ou “É quando uma pessoa recebe o cargo para governar” não representam um pensamento sobre dimensões que são formal, constitucional e legalmente constituídas, mas sobre como política, governo e democracia são percebidos na sociedade. Essa percepção contém aspectos culturais e tradicionais, relativos a moralidade, criminalização da política etc. e reflete aspectos informais ou sistemas influenciados pela cultura política (Almond e Powell, 1966, p. 33). Pelas respostas verifica-se o que Toledo e Leal (2014) já haviam identificado: os entrevistados percebem as dimensões política e de governo mais personificadas do que a democracia.

Na próxima seção discute-se como aspectos subjetivos dos codificadores afetam o processo de codificação e sua confiabilidade.

A inter e a intraconfiabilidade da codificação

Segundo Tourangeau, Rips e Rasinski (2000, p. 228), estímulos contextuais nas respostas são percebidos e interpretados de maneira diferente entre os decodificadores das respostas, causados por costume, estratégia, aspecto sensorial-visual e processo

cognitivo. A codificação das respostas mostrou essa diferenciação e essa dificuldade na categorização (Tabela 3), indicadas pelo alto percentual das respostas “*não categorizável*”, o que leva a uma situação de meia autoconfiança (*middle self confidence*) ou até baixo autoconceito (*low self concept*), termos usados por Mayring (2000) para distinguir a qualidade dos dados, que inclui, segundo Günther (2006, p. 205), aspectos como objetividade, fidedignidade, confiabilidade e comparabilidade, entre outros, termos usados para discriminar a validação de uma pesquisa.

Tabela 2
Validação da categorização (%), Cramer's V e Phi

Codificador, dimensão e categorias			Codificação tempo t ₁			Codificação tempo t ₂			Cramers V	phi
			Categoria			Categoria				
			1.	2.	3.	1.	2.	3.		
Codificador 1	Política	1. positivo 2. negativo	40,6	56,3	–	54,1	43,2	–	–	0.54
		1. input 2. output	9,4	21,9	–	24,3	24,3	–	–	0.56
		1. afetivo 2. racional	31,3	59,4	–	27,0	70,7	–	–	0.53
		1. estrutura 2. Processo 3. pessoa	12,5	25,0	25,0	10,8	32,4	13,5	0.46	–
	Governo	1. positivo 2. negativo	59,3	40,7	–	61,1	38,9	–	–	-0.33
		1. estrutura 2. Processo 3. pessoa	37,0	29,6	0,0	11,4	28,6	22,9	0.52	–
		1. positivo 2. negativo	66,7	33,3	–	89,3	10,7	–	–	0.15
	Democracia	1. estrutura 2. Processo 3. pessoa	10,0	45,0	10,0	3,6	14,3	71,4	0.48	–
		1. positivo 2. negativo	22,1	55,6	–	32,4	23,5	–	–	0.38
Codificador 2	Política	1. input 2. output	16,7	2,8	–	38,2	8,8	–	–	0.15
		1. afetivo 2. racional	33,3	22,2	–	8,8	44,1	–	–	0.23
		1. estrutura 2. processo 3. pessoa	5,6	11,1	27,8	8,8	29,4	17,6	0.26	–
		1. positivo 2. negativo	12,8	33,3	–	21,2	30,3	–	–	0.44
	Governo	1. estrutura 2. processo 3. pessoa	5,1	20,5	35,9	15,2	36,4	24,2	0,29	–
		1. positivo 2. negativo	52,2	12,5	–	57,7	11,5	–	–	0.40
		1. estrutura 2. processo 3. pessoa	0,0	22,5	22,5	3,8	23,1	26,9	0.38	–



Codificador, dimensão e categorias			Codificação tempo t ₁			Codificação tempo t ₂			Cramers V	phi
			Categoria			Categoria				
			1.	2.	3.	1.	2.	3.		
Codificador 3	Política	1. positivo 2. negativo	36,1	58,3	–	55,3	36,8	–	–	0.37
		1. input 2. output	25,0	36,1	–	15,8	28,9	–	–	0.45
		1. afetivo 2. racional	55,6	44,4	–	34,2	63,2	–	–	-0.37
		1. estrutura 2. processo 3. pessoa	11,1	30,6	44,4	34,2	63,2	2,6	0.48	–
	Governo	1. positiva 2. negativa	45,5	39,4	–	81,1	18,9	–	–	0,24
		1. estrutura 2. processo 3. pessoa	0,0	16,2	43,2	13,2	36,8	26,3	0.36	–
		1. positiva 2. negativa	58,6	24,1	–	86,5	13,5	–	–	0.28
	Democracia	1. estrutura 2. processo 3. pessoa	41,4	27,6	13,8	21,6	32,4	8,1	0.48	–

Fonte: Elaborada pelo autor.

Enquanto o codificador 1 mostra na dimensão política uma estabilidade cognitiva da categorização das respostas entre t₁ e t₂, (Cramer's V = 0.46 e phi = 0.5), o codificador 2 mostra uma fraca relação e o codificador 3, uma relação até negativa (phi = -0.37), o que indica uma reorientação no pensamento e uma percepção diferenciada entre os momentos t₁ e t₂ da codificação, menor concordância (*inter-rater*) e menor intercambialidade entre os codificadores 1 e 2. Durante a decodificação e a categorização, os codificadores estão sujeitos a um processo permanente de aprendizagem, o que representa, para Rossmann (2005, p. 25), uma codificação dinâmica que acrescenta a cada nova resposta novos atributos na lista mentalmente agrupada pelo codificador, o que pode causar uma reorientação e alocação da nova resposta numa categoria diferente, como seria no início do processo (Alves e Silva, 1992, p. 66).

Devido à formação dos codificadores 2 e 3 na área de conhecimento da ciência política, conclui-se que codificadores com enfoque teórico mudam mais facilmente o pensamento quando este é confrontado com a realidade expressada na resposta. Especificamente a relação das respostas codificadas no tempo t₁ nas categorias "afetivo" ou "racional" mudou no tempo t₂ e respostas inicialmente ainda codificadas como "afetivo" foram em seguida codificadas com mais frequência como "racional", ou o codificador começou a aceitar uma resposta caracterizada de forma irracional agora como racional.

No que diz respeito a inter e intracodificação da dimensão governo, estas mostram uma maior confiabilidade nas codificações em relação à dimensão política,

porém inferior em relação à dimensão democracia. Nesse caso, o codificador 1 gerou uma relação inversa ($\phi = -0.33$) entre os intervalos, o que indica que uma percepção inicialmente preestabelecida mudou durante o processo da codificação.

No caso do codificador 1, devido à diferença insignificante de classificação nas categorias “positivo” e “negativo” durante o tempo t_1 e t_2 sem uma alocação de respostas na categoria “não categorizável”, houve a possibilidade de um *framing*. Este, para agilizar o tempo e o processo de categorização ou para criar uma autoimagem de competência, categoriza sem racionalidade (*framing in communication*). Essa circunstância pode indicar uma imutabilidade nos conteúdos das respostas, porém baseia-se no comportamento do codificador em não indicar mudanças categoriais, o que no *stricto sensu* inviabiliza testes de concordância entre t_1 e t_2 .

No que se refere à dimensão democracia, as categorias “estrutura”, “processo” e “pessoa” mostram a maior quota de homogeneidade entre todas as categorias (Cramer’s V codificador 1 = 0.48; codificador 2 = 0.38 e codificador 3 = 0.48), ou os codificadores compartilham mais as ideias entre si.

Considerações finais

A categorização de respostas obtidas por meio de perguntas abertas em *surveys* e a alocação das respostas nas categorias são processos que influenciam a qualidade e a validade da pesquisa. A maneira como se tratam respostas abertas, criação de categorias e codificação dos atributos, entre outros itens, embora importante, é pouco observada durante o processo de tratamento de *surveys* e, na maioria dos casos, está sujeita a avaliações subjetivas. Categorias dicotômicas e tricotômicas excluem-se mutuamente mais facilmente e mostram maior homogeneidade interna que categorias múltiplas ou politômicas, porque nestas as respostas dividem a variância com a outra categoria e dificilmente conseguem se diferenciar entre si.

No momento da categorização, o processo dedutivo foi identificado como superior, porque permite maior comparabilidade entre *surveys* do que o processo indutivo como método, que coloca o codificador na difícil posição de entender a semântica dos entrevistados que vivem num outro ambiente social. O processo dedutivo reflete mais o mundo acadêmico, porém as categorias dificilmente refletem a vivência social.

O que dificulta especificamente a alocação de respostas sobre política, governo e democracia é a multidimensionalidade desses aspectos. Uma análise da *missing value* mostra que “democracia” tem as mais altas quotas de não resposta, o que indica que esta não se representa de forma clara, e “governo” é percebido com uma forte personificação. O que os entrevistados percebem melhor é a “política”, que se manifesta em vários aspectos, seja transporte urbano, política habitacional, pagamento de impostos, enfim, o que o entrevistado sente no dia a dia.

No caso da codificação, os codificadores interpretam declarações, palavras simbólicas e conteúdos, e incorporam aspectos como moralidade ou ética de forma diferente na interpretação da resposta. Além disso, os codificadores, por causa do processo de codificação, começam a questionar a própria posição e se alinham às respostas do mundo do entrevistado, podendo codificar como racional algo que eles haviam codificado como irracional ou afetivo. Os resultados também mostraram elevada coincidência entre os codificadores na categorização das respostas (somente 40 respostas foram codificadas de maneira distinta entre codificadores diferentes de uma amostra de 800 entrevistados com um erro amostral estabelecido em 5%). Embora os valores de concordância entre codificadores possam mostrar níveis elevados, isso ainda não é um indício para uma alta confiabilidade, quando não se sabe como os codificadores procederam. Considerando a redução do número das respostas não categorizáveis entre t1 e t2, supõe-se um comportamento de *framing* do codificador, que deixa o processo de categorização mais rápido, porém torna menos confiáveis os resultados de testes de concordância.

Karl Henkel – Universidade Federal do Pará. E-mail: <henkel00@yahoo.de>.

Referências bibliográficas

- ALMOND, G. A.; POWELL, G. B. *Comparative politics. A development approach*. Boston: Little Brown and Company, 1966.
- ALMOND, G. A.; VERBA, S. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ALTHAUS, S. L. *Collective preferences in democratic politics: opinion surveys and the will of the people*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- ALVES, Z. M. M. B.; SILVA, M. H. G. F. D. "Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta". *Paidéia*, nº 2, p. 61-69, 1992.
- BATINIC, B., et al. *Online research: Methoden, Anwendungen und Ergebnisse*. Göttingen: Hogrefe, 1999.
- BLYTH, M. M.; VARGHESE, R. "The state of the discipline in American political science: be careful what you wish for?". *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 1, nº 3, p. 345-365, 1999.
- BORGES, L. O. "A estrutura fatorial dos atributos valorativos e descritivos do trabalho: um estudo empírico de aperfeiçoamento e validação de um questionário". *Estudos de Psicologia*, vol. 4, nº 1, p. 107-137, 1999.
- BORGES, L. O.; Pinheiro, J. Q. "Estratégias de coleta de dados com trabalhadores de baixa escolaridade". *Estudos de Psicologia*, vol. 7, p. 53-63, 2002.

BORTZ, J.; DÖRING, N. *Forschungsmethoden und Evaluation für- Human und Sozialwissenschaftler*. Heidelberg: Springer, 2006.

BRENT, G. R. "Ações materiais na representação de escândalos políticos". *Cadernos do CNLF*, vol. 18, nº 1, p. 416-435, 2014.

BRITO, R. L. "Análise da política de descentralização das ações de vigilância sanitária no Brasil: do debate sobre o repasse de recursos ao compromisso com a responsabilidade sanitária". 205 f. Tese de Mestrado em Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2007.

CORTINA, J. M. "What is coefficient alpha? An examination of theory and applications". *Journal of Applied Psychology*, vol. 78, nº 1, p. 98-104, 1993.

CRONBACH, L. J.; SHAVELSON, R. J. "My current thoughts on coefficient alpha and successor procedures". *Educational and Psychological Measurement*, vol. 64, nº 3, p. 391-418, 2004.

DELL'AGLI, B. A. V.; BRENELLI, R. P. "O jogo 'descubra o animal': um recurso no diagnóstico psicopedagógico". *Psicologia em Estudo*, vol. 12, nº 3, p. 563-572, 2007.

DIMAGGIO, P. "Culture and cognition". *Annual Review of Sociology*, vol. 23, nº 1, p. 263-287, 1997.

EASTON, D. "An approach to the analysis of political systems". *World Politics*, vol. 9, nº 3, p. 383-400, 1957.

FLANGO, V. E.; WENNER, L. M.; WENNER, M. W. "The concept of judicial role: a methodological note". *American Journal of Political Science*, vol. 19, nº 2, p. 277-289, 1975.

GILLHAM, B. *Developing a questionnaire*. New York: Continuum, 2000.

GRABER, D. A. Methodological developments in political communication research. In: KAID, L. L. (ed.). *Handbook of political communication research*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, p. 45-68, 2004.

GRANBERG, D.; KASMER, J.; NANNEMAN, T. "An empirical examination of two theories of political perception". *The Western Political Quarterly*, vol. 41, nº 1, p. 29-46, 1988.

GÜNTHER, H. "Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?". *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, vol. 22, nº 2, p. 201-210, 2006.

HAYES, A. F.; KRIPPENDORFF, K. "Answering the call for a standard reliability measure for coding data". *Communication Methods and Measures*, vol. 1, nº 1, p. 77-89, 2007.

HENKEL, K. *Cultura política e comportamento eleitoral do primeiro eleitor*. Belém: Universidade Federal do Pará, 2011.

_____. "Análise da não resposta em surveys políticos". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 1, p. 216-238, 2012.

HENKEL, K.; ALMEIDA, J. *Pesquisa quantitativa e de opinião pública sobre o ensino superior*. Belém: Universidade Federal do Pará, 2003.

HILLMANN, K. H. Zur Wertewandelforschung. Einführung, Übersicht und Ausblick. In: OESTERDIECKHOFF, G. W.; JEGELKA, N. (eds.). *Werte und Wertewandlungen in westlichen*

Gesellschaften. Resultate und Perspektiven der Sozialwissenschaften. Opladen: Leske e Buderich, p. 15-39, 2001.

KAHN, T. "Apatia política e credo democrático". *Lua Nova*, nº 39, p. 175-197, 1997.

KLINGEMANN, H. D. *Dissatisfied democrats*. Evidence from old and new democracies. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2012.

KRIPPENDORFF, K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. Thousand Oaks: Sage, 2004.

KROSNICK, J. A. "Survey research". *Annual Review of Psychology*, vol. 50, p. 537-567, 1999.

LAVIER, M.; GARR, J. "Estimating policy positions from political texts". *American Journal of Political Science*, vol. 44, nº 3, p. 619-634, 2000.

LIND, G. Die zwei Ansätze zur Erfassung der Identität und ihre Integration – Überlegungen zum Dilemma der Hochschulsozialisationsforschung. In: LIND, G. (ed.). *Entwicklung der studentischen Persönlichkeit: Beiträge zur Theorie und Methode der Sozialisationsforschung*. Konstanz: Universität Konstanz, p. 7-19, 2000.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems and voter alignments. In: LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (eds.). *Party systems and voter alignments*. Cross-national perspectives. New York: Free Press, p. 1-64, 1967.

LOPEZ JUNIOR, F. G. "A meritocracia possível". *Sociedade e Estado*, vol. 21, nº 3, p. 773-779, 2006.

MAYRING, P. Qualitative content analysis. *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 1, nº 2, 2000.

_____. *Qualitative Inhaltsanalyse*. Berlin: Springer, 2010.

MOISÉS, J. A. "Democratização e cultura política de massas no Brasil". *Lua Nova*, nº 26, p. 5-51, 1992.

MORAES, R. "Análise de conteúdo". *Revista Educação*, vol. 22, nº 37, p. 7-32, 1999.

PICKEL, S.; PICKEL, G. *Politische Kultur- und Demokratieforschung: Grundbegriffe, Theorien, Methoden*. Heidelberg: Springer-Verlag, 2007.

PRÜFER, P.; REXROTH, M. *Zwei-Phasen-Pretesting*. Mannheim: ZUMA, Arbeitsbericht 2000/08, 2000.

RECHBERGER, S.; HARTNER, M.; KIRCHLER, E. SIT-Tax: *(Duale) soziale Identität, Gerechtigkeit, Normen und Steuern: Fragebogen, Datenerhebung und Stichprobe*. Wien: Universität Wien, 2009.

ROSE, R. "Medidas de democracia em surveys". *Opinião Pública*, vol. 8, nº 1, p. 1-29, 2002.

ROSEN, H.; ROSEN, R. A. H. "A comparison of parametric and nonparametric analyses of opinion data". *The Journal of Applied Psychology*, vol. 39, nº 6, p. 401-404, 1955.

ROSSMANN, C. *Grundlagen der quantitativen Inhaltsanalyse*. München: Universität München, 2005.

RUDOLF, K. "Politische Bildung und Markt". 234 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universität Giessen, Giessen, 2003.

SÆLENSMINDE, K. "Inconsistent choices in stated choice data. Use of the logic scaling approach to handle resulting variance increases". *Transportation*, vol. 28, nº 3, p. 269-296, 2001.

SCHAFFER, J. L. *Analysis of incomplete multivariate data*. London: Chapman & Hall, 1997.

SHACHAR, R.; NALEBUFF, B. "Follow the leader: theory and evidence on political participation". *The American Economic Review*, vol. 89, nº 3, p. 525-547, 1999.

SHEPARDSON, D. P.; PIZZINI, E. L. "Questioning levels of junior high school science textbooks and their implications for learning textual information". *Science Education*, vol. 75, p. 673-682, 1991.

SMITH, R. M. "Identities, interests, and the future of political science". *Perspectives on Politics*, vol. 2, nº 2, p. 301-312, 2004.

TOLEDO, D.; LEAL, P. R. F. "A personificação política: uma análise da postura adotada por Marina Silva nas eleições de 2010". *Anais do Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste - Intercom*, 19, Vila Velha, 2014. São Paulo, 2014. CD-Rom.

TOURANGEAU, R.; RIPS, L. J.; RASINSKI, K. *The psychology of survey response*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TZINER, A., et al. "Development and validation of a questionnaire for measuring perceived political considerations in performance appraisal". *Journal of Organizational Behavior*, vol. 17, nº 2, p. 179-190, 1996.

VAUS, D. A. *Surveys in social research*. New York: Psychology Press, 2002.

VISSER, P. S.; KROSNICK, J. A.; LAVRAKAS, P. J. Survey research. In: REIS, H. T.; JUDD, C. M. (eds.). *Handbook of research methods in social and personality psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 223-252, 2000.

WACHELKE, J. F. R.; HAMMES, I. C. "Representações sociais sobre política segundo posicionamento político na campanha eleitoral de 2006". *Psicologia em Estudo*, vol. 14, nº 3, p. 519-528, 2009.

Resumo

A categorização e validação das respostas abertas em surveys políticos

O artigo trata do problema da categorização de respostas sobre política, governo e democracia, obtidas por meio de perguntas abertas e levantadas num survey com 800 entrevistados. Para identificar o grau de compreensibilidade das perguntas, realizaram-se um pré-teste e uma análise de não resposta, elaborando-se um perfil psicométrico. Na categorização o método dedutivo se mostrou superior ao indutivo. Observa-se uma influência midiática e da posição no ciclo de vida na percepção dos entrevistados sobre política e governo. A validação intra e interconfiabilidade mostra que codificadores, em dado momento, começam a aceitar respostas irracionais como racionais e podem estar sujeitos a um framing.

Palavras-chave: categorização; análise da não resposta; análise psicométrica; método de partir ao meio; intra e inter confiabilidade

Abstract*The categorization and validation of open-ended questions in political surveys*

The article deals with the problem of the categorization of answers about politics, government, and democracy obtained through open-ended questions in a survey with a random sample of 800 interviewees. In order to identify the degree of comprehensibility of the questions, a pre-test and missing value analysis were carried out to elaborate a psychometric profile. In the categorization process, the deductive method was superior to the inductive one. The media and the life cycle position influences perception about politics and government. The validation of intra- and inter-coder reliability shows that coders, at a given moment, begin to accept irrational responses as rational ones, and that they can be subject to framing effects.

Keywords: categorization; missing-value analysis; psychometric analysis; split half; intracoder and intercoder reliability

Resumen*La categorización y validación de las respuestas abiertas en encuestas políticas*

El artículo discurre sobre el problema de la categorización de respuestas sobre política, gobierno y democracia, obtenidas por medio de preguntas abiertas y levantadas en una encuesta con 800 entrevistados. Para identificar el grado de comprensibilidad de las preguntas fue realizado un pre test y análisis de no respuesta, elaborándose un perfil psicométrico. En la categorización el método deductivo se mostró superior al inductivo. Fue observada una influencia mediática y de la posición en el ciclo de vida en la percepción de los entrevistados sobre política y gobierno. La validación intra- e intercoder confiabilidad muestra que codificadores, en dado momento, comienzan a aceptar respuestas irracionales como racionales y pueden estar sujetos a un efecto de encuadre (*framing*).

Palabras clave: categorización; análisis de la no respuesta; análisis psicométrica; método de partir al medio; intracoder e intercoder confiabilidad

Résumé*La catégorisation et validation des réponses ouvertes dans les sondages politiques*

L'article aborde le problème de la catégorisation des réponses sur la politique, le gouvernement et la démocratie, obtenues par le biais de questions ouvertes et présentées dans un sondage auprès de 800 personnes interviewées. Afin d'identifier le degré de compréhensibilité des questions, on a réalisé une pré-enquête et une analyse de non réponse, à partir de l'élaboration d'un profil psychométrique. Dans la catégorisation, la méthode déductive s'est avérée supérieure à l'inductive. Il est possible d'observer une influence médiatique et de la position du cycle de vie dans la perception des personnes interviewées sur la politique et le gouvernement. La validation intra-code et inter-code de fiabilité démontre que, des codificateurs, à un moment donné, commencent à accepter des réponses irrationnelles comme rationnelles et peuvent être soumis à un effet cadrage.

Mots-clés: catégorisation; analyse de la non réponse; analyse psychométrique; la méthode du partage; intra-code et inter-code fiabilité

Artigo submetido à publicação em 2 de dezembro de 2015.

Versão final aprovada em 8 novembro de 2017.

O dinheiro importa menos para os candidatos evangélicos?

Gabriela Figueiredo Netto

Bruno Wilhelm Speck

Introdução

As pesquisas sobre a dinâmica das campanhas eleitorais avançaram bastante nos últimos anos no Brasil. Um dos desafios clássicos é a identificação dos fatores responsáveis pelo desempenho dos candidatos nas urnas e, com isso, as chances de sucesso eleitoral. Entre esses fatores figuram o apoio por grupos sociais organizados e o papel dos recursos financeiros. Este artigo combina a análise das duas influências, investigando especificamente como o vínculo entre candidatos e igrejas evangélicas e a mobilização de recursos em campanhas interagem na produção de votos em eleições legislativas.

A análise dialoga com duas vertentes de literatura que estão crescendo nos últimos anos no Brasil. Por um lado, há uma produção intensa sobre a questão do crescimento das igrejas evangélicas no Brasil, da sua influência sobre a política e mais especificamente sobre as disputas eleitorais. Por outro, há um avanço nas pesquisas sobre a relação entre dinheiro e política, com enfoque sobre o impacto dos recursos sobre as campanhas eleitorais. O objetivo deste artigo é avançar a discussão nas duas frentes, através de uma análise que mostra que o dinheiro importa menos para candidatos que conseguem sugerir ao eleitorado seu pertencimento a um dos cultos evangélicos.

Com isso, juntamos dois fenômenos que até o presente momento são tratados separadamente pela literatura de ciência política: por um lado, a importância do fator religião nas eleições, por outro, a relevância do dinheiro nas campanhas eleitorais. Analisamos se candidatos que exploram a questão da identificação religiosa, apresentando-se como evangélicos, possuem um perfil de financiamento de suas campanhas que os diferencia dos demais candidatos. Mais especificamente, analisamos se os candidatos evangélicos arrecadam menos doações do que os outros e, principalmente, se o efeito das despesas financeiras sobre o sucesso eleitoral é menor para os candidatos evangélicos em comparação com os outros candidatos.

O texto é organizado da seguinte forma: na primeira seção, "A literatura sobre a participação dos evangélicos na política", discorremos sobre o crescimento dos evangélicos na sociedade brasileira concomitante ao aumento da participação na política. Na segunda seção, "A literatura sobre a importância do dinheiro para as campanhas eleitorais", discutimos o quadro teórico dos principais trabalhos sobre a importância do dinheiro nas campanhas eleitorais e seu impacto no sucesso eleitoral dos candidatos. A terceira seção,

“Hipóteses do trabalho”, é voltada a explicar as hipóteses do artigo e a operacionalização e formulação das variáveis utilizadas. As duas últimas seções, “Resultados” e “Considerações finais”, são compostas pela análise dos resultados e pela conclusão.

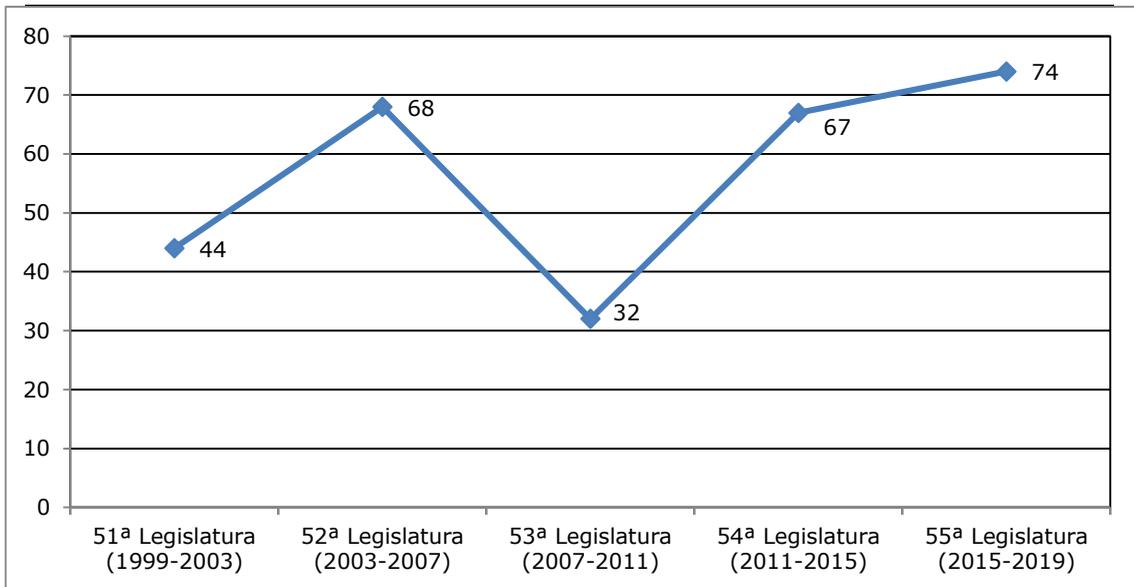
A literatura sobre a participação dos evangélicos na política

O rápido crescimento do protestantismo na América Latina a partir da segunda metade do século XX fez com que Stoll (1990) questionasse: “Is Latin America turning Protestant?”. Essa mesma configuração também se apresentou no Brasil, onde, desde os anos 1980, observa-se o crescimento constante da religião evangélica no país, passando de cerca de 6% nessa década para 22% da população em 2010¹. Segundo Mariano (1999) o termo “evangélico” designa tanto as igrejas protestantes históricas (Luterana, Presbiteriana, Congregacional, Anglicana, Metodista e Batista) como as pentecostais (Congregação Cristã do Brasil, Assembleia de Deus, Evangelho Quadrangular, Brasil para Cristo, Deus é Amor, Casa da Bênção, Universal do Reino de Deus etc.). A ascensão do número de evangélicos tanto nos países da América Latina quanto, mais especificamente, no Brasil se deu por conta principalmente do crescimento das igrejas pentecostais.

Simultaneamente ao crescimento da população evangélica no Brasil, mensurada pelo IBGE desde 1980, também há um crescimento da participação desse grupo na política do país. O eleitorado evangélico passa a buscar opções de candidatos que possam vir a representar seus interesses no Parlamento em concordância com os princípios da religião, e um número crescente de candidatos e políticos eleitos se declara publicamente como evangélico, utilizando o discurso da religião para atrair votos dos fiéis e justificando a sua atuação política fazendo referência à sua pertença ao grupo dos evangélicos. A expressão mais visível dessa tendência é a candidatura de políticos evangélicos para cargos executivos, como Anthony Garotinho, pertencente à igreja Presbiteriana e eleito governador do Rio de Janeiro (1999-2002) e candidato à presidência da República em 2002, ou Marina Silva, pertencente à Assembleia de Deus, reeleita senadora pelo estado do Acre em 2002 e candidata à presidência em 2010 e 2014, ou mais recentemente o governador Rodrigo Rollemberg de Brasília, convertido à igreja Ministério Amigo Íntimo em cerimônia pública no exercício do seu mandato em 2015, para mencionar apenas alguns exemplos. Em relação ao Congresso Nacional, mais especificamente à Câmara dos Deputados, a partir de dados recolhidos de Gonçalves (2011) e do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), verifica-se que desde 1999 a bancada evangélica nas legislaturas vem crescendo, com exceção da 53ª legislatura (Gráfico 1).

¹ Dados do Censo Demográfico do IBGE referentes aos anos de 1980 e 2010.

Gráfico 1
Número de deputados da bancada evangélica por legislatura



Fonte: Elaborado pelo autores com base em Gonçalves (2011) e Diap.

Parte da literatura acadêmica se dedica à análise das razões e motivações do crescimento de representantes evangélicos na política. De forma genérica, a principal resposta sobre o porquê do aumento da inserção de evangélicos na política seria que os representantes evangélicos eleitos tenderiam a defender os interesses e benefícios de igrejas evangélicas e de seus fiéis (Oro, 2011) e buscariam também pautar políticas públicas de acordo com seus interesses (Machado e Burity, 2014). Houve maior inserção desse grupo religioso na política brasileira, pois as igrejas evangélicas passaram a abandonar uma postura tradicional de que a “religião não se mistura com a política” para uma nova configuração de que os “irmãos devem votar em irmãos”. Assim, o Brasil passou a ser um caso de sucesso eleitoral desse grupo de religiosos (Boas, 2013).

Ao longo dos anos, o interesse da ciência política em estudar candidatos e eleitores evangélicos cresceu bastante, o que pode ser verificado principalmente em trabalhos que buscam avaliar o impacto do fator religião sobre o processo eleitoral. A maioria dos estudos produzidos sobre o tema segue uma das duas vertentes seguintes: trabalhos que analisam a identificação partidária e a intenção de voto dos eleitores evangélicos (Mariano e Pierucci, 1992; Bohn, 2007; Boas, 2014); e trabalhos que analisam o perfil de candidatos ou representantes evangélicos eleitos (Mariano e Pierucci, 1992; Borges, 2007; Oliveira, 2012).

O presente artigo segue essa segunda linha, analisando o desempenho eleitoral de candidatos que sinalizam durante a campanha a sua vinculação com uma das igrejas evangélicas. Perguntamos se, dada a disputa de eleições por candidatos que se apresentam

publicamente como pertencentes ao grupo evangélico, esses candidatos apresentam perfil diferente em relação a um dos componentes principais de campanhas bem-sucedidas: a arrecadação e aplicação de recursos financeiros. A relevância dessa questão fica evidente depois da próxima seção, em que discutimos como a literatura apresenta o tema de financiamento eleitoral. No final, apresentamos as hipóteses a serem testadas para o caso mais específico dos candidatos evangélicos.

A literatura sobre a importância do dinheiro para as campanhas eleitorais

A importância dos recursos nas campanhas eleitorais teve maior atenção da ciência política a partir da disponibilidade de dados sobre fontes e volumes de recursos alocados nas campanhas. No Brasil, isso ocorreu a partir de reformas no financiamento em duas etapas: primeiro, com as reformas estabelecidas entre 1993 e 1997, obrigando os partidos e candidatos a prestar contas de forma detalhada sobre a origem e o destino dos recursos das organizações partidárias e das campanhas eleitorais; e, depois, com a decisão do Tribunal Superior Eleitoral de receber as prestações de contas em formato eletrônico e de divulgá-las publicamente a partir de 2002.

Desconsiderando a parte da produção acadêmica que discute questões de ordem normativa, os trabalhos a partir dos dados empíricos se dividem em três linhas. Um primeiro grupo de trabalhos *descreve* os fluxos financeiros e sua distribuição, respondendo questões sobre as principais fontes de financiamento, sobre o perfil de arrecadação de recursos por partidos e candidatos e sobre as atividades de campanha custeadas pelos candidatos². Uma segunda linha de análise tenta *explicar* os fatores responsáveis pelo financiamento, incluindo entre estes os atributos dos candidatos e partidos que se apresentam ou dos cargos disputados e circunstâncias das eleições³. Uma terceira abordagem do tema do financiamento se ocupa em analisar o *impacto* dos recursos sobre uma série de fenômenos políticos, entre estes as eleições, o comportamento dos políticos

² Samuels (2001, 2002) é o primeiro a descrever o perfil dos financiadores de campanhas no Brasil, identificando o papel decisivo dos doadores empresariais. Lemos, Marcelino e Pederiva (2010) analisam o perfil de gastos de campanha dos candidatos a deputado federal, identificando variações significativas entre candidatos dependendo do Estado no qual concorrem, do partido político ao qual estão filiados e da sua situação como mandatário concorrendo à reeleição. Sacchet e Speck (2012a, 2012b) analisam o perfil de financiamento de mulheres que se candidatam nas eleições no Brasil, problematizando o menor acesso aos recursos em comparação aos competidores homens. Heiler, Viana e Santos (2016) analisam os diferentes tipos de gastos em campanhas eleitorais, identificando estratégias diferentes na alocação dos recursos.

³ Entre os atributos investigados do lado dos concorrentes estão os cargos eventualmente ocupados, gênero, posição de apoio ao governo ou oposição (Santos, 2009). Outros autores diferenciam os cargos por sua importância para os financiadores, pela competitividade das disputas eleitorais ou pelas características socioeconômicas das circunscrições (Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010). Um grupo de autores busca explicar as doações a partir das características dos financiadores, sejam estas preferências ideológicas ou dependência específica do estado (Speck, 2016).

financiados e eleitos e as vantagens concedidas aos financiadores pelo Estado, nas diferentes interfaces da administração pública⁴. Nosso artigo dialoga com esta última abordagem, mais especificamente com enfoque nos trabalhos sobre o impacto do dinheiro sobre o voto. Por esse motivo analisaremos essa produção em mais detalhe. Os trabalhos sobre a relação entre dinheiro mobilizado na campanha e desempenho eleitoral adotam diferentes estratégias para responder à pergunta: dinheiro rende votos?

Na literatura sobre financiamento de campanha no Brasil, diversos estudos atestam que o dinheiro de fato é um dos atributos mais importantes para explicar o sucesso ou o fracasso eleitoral. Samuels (2001) identificou um efeito significativo dos recursos financeiros sobre os votos para a eleição de deputados federais em 1994. O autor também concluiu que há um efeito decrescente dos recursos sobre os votos. Vários pesquisadores aprofundaram essas análises a partir de dados mais sólidos das eleições subsequentes.

Pereira e Rennó (2007) buscaram investigar os determinantes do sucesso eleitoral nas eleições de 1998 e 2002 entre os candidatos à reeleição para a Câmara dos Deputados. Para as eleições de 1998, os autores verificaram que aqueles candidatos que gastaram mais em suas campanhas obtiveram mais votos, tendo maior chance de ser reeleitos; ou seja, há uma relação positiva e significativa entre dinheiro e sucesso eleitoral. Entretanto, esse padrão não se confirma para as eleições de 2002, quando outras variáveis foram mais importantes para o sucesso eleitoral, como, por exemplo, o número de projetos aprovados na Câmara.

Analisando as eleições legislativas de 2010, Peixoto (2012) buscou verificar o impacto dos gastos de campanha sobre os votos obtidos pelos candidatos, assim como analisou de que forma as características individuais dos candidatos impactam sobre os resultados eleitorais. O autor verificou que, com o aumento em 1% nas despesas dos candidatos, espera-se um aumento de 0,65% no percentual de votos dos candidatos a deputado estadual e 0,62% de votos para os candidatos a deputado federal; ou seja, para ambos os cargos há uma associação positiva e significativa para o impacto dos gastos de campanha sobre os votos. Ser mulher reduz o percentual de votos obtidos em 0,68% para deputado estadual e 0,85% para deputado federal.

Figueiredo Filho et al. (2013) analisaram os resultados eleitorais nos pleitos municipais de 2012 para prefeito em função dos gastos de campanha. Os autores tinham como objetivo testar a hipótese clássica da literatura sobre financiamento de campanha que aponta a correlação entre maior investimento nas campanhas eleitorais e maior retorno de votos obtidos pelo candidato. Figueiredo Filho et al. corroboram a hipótese

⁴ Entre os trabalhos que analisam o impacto sobre o comportamento dos representantes eleitos está Santos et al. (2015), que analisam se os candidatos financiados pelo setor da indústria votam a favor das propostas legislativas do setor. Claessens, Feijen e Laeven (2008) constataram que o financiamento empresarial influencia positivamente o acesso das empresas ao crédito por bancos estatais. Em outro trabalho, Boas, Hidalgo e Richardson (2014) mostraram que as empresas que fazem doações para deputados eleitos recebem maiores fatias nos contratos públicos.

inicial demonstrando que o acréscimo de 1% na receita de campanha aumenta em 0,57% o percentual de votos do candidato. Com relação aos estados, Rio de Janeiro é o que apresenta a maior média de gastos de campanha, enquanto Acre, Rio Grande do Sul e Piauí são os que possuem gastos abaixo da média nacional.

Em artigo de 2013, Speck e Mancuso analisam os fatores determinantes para o sucesso nas mesmas eleições para prefeito em 2012. Os autores apontam a relação entre gastos de campanha e sucesso eleitoral: candidatos com despesas, em média, de 10 mil reais possuem um resultado de mil votos (em média), podendo-se inferir, nessa situação, que os recursos financeiros não possuem um impacto significativo na quantidade de votos; já em relação aos candidatos que possuem despesas maiores que 10 mil reais, há um aumento significativo na quantidade de votos.

Todos esses trabalhos analisam o impacto do dinheiro sobre o voto ou o sucesso eleitoral recorrendo a modelos aditivos de regressão que mostram impacto positivo e significativo dos recursos sobre o desempenho dos candidatos. Uma linha complementar de investigação analisa se o dinheiro tem o mesmo impacto para todas as campanhas e para todos os candidatos disputando a mesma eleição. A análise do efeito *mediador* de diferentes variáveis sobre a efetividade dos recursos para as campanhas eleitorais remonta a uma linha de análise iniciada por Jacobson (1978) para o caso americano. O autor em sua análise para as eleições de 1972 e 1974 de senadores e deputados dos Estados Unidos, encontrou impactos distintos do dinheiro para os incumbentes e para os candidatos desafiantes. O autor verificou que, para os candidatos à reeleição (incumbentes), os gastos de campanha tinham impacto negativo sobre os votos enquanto para os desafiantes o impacto era positivo. Nesse sentido, Jacobson identificou um caso extremo de mediação, em que uma relação positiva entre dinheiro e voto se torna negativa, dadas outras circunstâncias. A explicação do caso norte americano está no caráter reativo do gasto dos incumbentes. Eles elevam seu gasto somente quando são ameaçados por desafiantes fortes. Nessa condição já apresentam candidaturas fragilizadas. O gasto maior é a expressão dessa fragilidade e a causa do efeito aparentemente negativo que gastos elevados têm sobre a probabilidade de sucesso eleitoral.

Porém, o argumento do “efeito Jacobson” não se limita somente aos incumbentes nas eleições para o Congresso americano. O argumento se estende potencialmente a outros grupos que compensam a falta de diferentes formas de capital político com a mobilização de dinheiro. Nessa perspectiva os recursos podem ser mais importantes para mulheres, para candidatos sem experiência prévia na política, sem visibilidade na mídia ou para os que não estão inseridos em sindicatos, igrejas ou organizações sociais. Para esses candidatos, o dinheiro, sendo o único recurso, rende mais votos. O “efeito Jacobson” analisa efeitos compensatórios do dinheiro na ausência de outros recursos não monetarizados nas campanhas eleitorais.

Nessa linha, Speck e Mancuso (2014) buscaram analisar o efeito do financiamento de campanha sobre os resultados eleitorais de candidatos a deputado estadual e federal

no Brasil nas eleições de 2010. Utilizando regressão logística, os autores verificaram que a hipótese principal do trabalho foi confirmada: o financiamento de campanha tem impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o desempenho eleitoral. Adicionalmente, quando os candidatos são incumbentes, a probabilidade de angariar mais votos e, conseqüentemente, ser eleito é maior. A mesma constatação vale para os homens, que têm maior probabilidade de serem eleitos do que as mulheres. A novidade do trabalho em relação aos anteriores é a comprovação de que o dinheiro importa mais para os grupos que largam com desvantagem. Para os desafiantes e as mulheres, grupos que têm maior dificuldade em convencer os eleitores (por quaisquer razões que seja), o dinheiro tem um peso maior. Esses grupos alavancam suas campanhas com a aplicação de recursos financeiros, compensando a sua desvantagem inicial. Isso significa que, partindo do mesmo patamar de financiamento, cada Real gasto adicionalmente por uma candidata rende mais votos do que cada Real adicional gasto por um candidato. Em termos estatísticos, essa relação é captada através da inclusão de termos de interação entre as variáveis independentes da regressão.

Seguimos, neste artigo, a mesma linha de raciocínio, buscando analisar até que ponto o efeito do dinheiro sobre o sucesso eleitoral é moderado pelo fato de os candidatos vincularem a sua candidatura a religiões protestantes.

Hipóteses do trabalho

Os estudos da ciência política sobre os evangélicos e sobre a importância dos recursos financeiros para as campanhas eleitorais constituem dois eixos temáticos essenciais para o presente artigo. A partir desses dois temas, pretendemos formular as hipóteses a serem trabalhadas e estudadas por meio de análise quantitativa. Nossa principal questão é se candidatos evangélicos possuem um perfil de financiamento de campanha diferente do de outros candidatos. Essa indagação geral se desdobra em duas perguntas específicas: O volume de receita que esses candidatos arrecadam difere do de outros candidatos? O impacto do dinheiro sobre o sucesso eleitoral é diferente no caso dos candidatos evangélicos se comparados ao de outros candidatos? Desse modo, exploramos duas principais hipóteses neste artigo.

H1: Os candidatos evangélicos arrecadam menos recursos de campanha em comparação aos outros candidatos.

A primeira hipótese é de que os religiosos arrecadam menos recursos financeiros porque dependem menos desses recursos. Os mecanismos causais por trás dessa relação seriam três: primeiro, candidatos evangélicos contam com um *eleitorado cativo*, formado de evangélicos que tenderiam a votar mais facilmente em candidatos da mesma religião (Boas, 2014); segundo, os candidatos evangélicos contam com *apoio institucional* das lideranças nas igrejas, e essa recomendação de voto por bispos e pastores vale ouro; e terceiro, candidatos pertencentes a essa religião teriam a possibilidade de fazer campanha

eleitoral dentro da igreja contando com *recursos não contabilizados* da igreja, como a impressão de folhetos, o uso de espaços para reunião, custeio de viagens e transporte, e mobilização de fiéis para comícios. O mero fato de candidatos concentrarem – na maioria das vezes – suas campanhas eleitorais nas igrejas evangélicas poderia reduzir o custo de suas campanhas (Bohn, 2004; Oliveira, 2012; Boas, 2014). Os três motivos expostos para que os evangélicos tenham menores receitas estão de certa forma entrelaçados. O raciocínio é que candidaturas evangélicas dependeriam menos de recursos financeiros e, como consequência, dedicariam menor esforço para a arrecadação de doações de campanha das diferentes fontes.

Nesse caso, trabalhamos o volume total de arrecadação como a variável dependente e a condição de o candidato se apresentar como evangélico como a variável binária independente, incluindo ainda diferentes variáveis de controle.

H2: Para os candidatos evangélicos, o efeito entre despesa de campanha e sucesso eleitoral é menor do que para os outros candidatos.

Baseado no mesmo raciocínio anterior a respeito do acesso dos candidatos evangélicos a outros recursos não financeiros, argumentamos que o dinheiro gasto nas campanhas tem um impacto menor sobre o seu desempenho eleitoral. Na mesma linha que Speck e Mancuso (2014), argumentamos que o mesmo incremento do gasto em campanha tem impacto diferente sobre os votos, dependendo das circunstâncias de cada candidatura. Para os candidatos evangélicos, cada Real adicional tem menos impacto sobre a votação do que para outros candidatos não evangélicos. As três razões elencadas acima, na verdade, identificam esses recursos não financeiros à disposição dos candidatos evangélicos. O eleitorado cativo, o apoio institucional e o apoio financeiro não contabilizado são mobilizados pelos candidatos que se identificam como evangélicos. Autores como Boas (2014) apontam que, quando candidatos evangélicos declaram abertamente a sua religião, acabam tendo um retorno maior de votos do eleitorado pertencente à sua religião. A proximidade dos candidatos com seu eleitorado, através da igreja, é um recurso importante para obter votos. Esse mecanismo não passa pela arrecadação. A nossa hipótese é que o dinheiro importa menos para os candidatos evangélicos porque eles recorrem a esses recursos alternativos para se eleger.

Desse modo, a variável dependente passa a ser o sucesso eleitoral dos candidatos, e as variáveis explicativas são a condição de ser evangélico, o volume de despesas durante a campanha e a interação entre as duas variáveis.

Descrição dos dados

Para a análise quantitativa, utilizamos os dados divulgados pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral) sobre as eleições de 2010 e 2014 para deputados estadual e federal em todos os estados do Brasil. Com os dados obtidos pelo TSE, criamos um banco de dados para ambas as eleições no qual a unidade de análise são as candidaturas individuais. A

seguir explicitamos como as variáveis contidas no banco de dados e que são analisadas no presente artigo foram operacionalizadas.

Evangélicos: O maior desafio desse tipo de análise é a identificação e a codificação dos candidatos que se declaram pertencentes à religião evangélica. Para as eleições de 2014, tivemos 17.693 candidatos concorrendo às vagas para os cargos de deputado estadual/distrital e federal no Brasil, e para a eleição anterior tivemos 14.489 candidatos para os mesmos cargos⁵. Como há milhares de candidatos, não é possível fazer uma avaliação caso a caso para identificar candidatos endossados ou apoiados por uma das igrejas evangélicas ou que se apresentem aos eleitores como candidatos evangélicos⁶.

Ademais, no registro de candidatura do TSE não há o questionamento sobre a religião à qual o candidato pertence, apesar de existirem informações sobre outras características deste, como escolaridade, estado civil, idade e outras. Assim, não há como saber quais candidatos pertencem a uma determinada religião⁷. O nome de urna do candidato é o que aponta, muitas das vezes, sua característica principal, a bandeira que defende, o bairro onde mora ou até mesmo onde trabalha; por exemplo, "Professora Carla", "Dr. Fernando", "Luiz do Capão Redondo" etc. Analisando os candidatos religiosos pelo banco de dados do TSE, verifica-se que constam como nomes de urna dos candidatos inúmeros "Apóstolos", "Reverendos", "Bispos", "Padres", "Pastores", "Irmãos" e "Missionários"⁸.

Boas (2014) recorre ao nome de urna dos candidatos para classificar os candidatos evangélicos. O autor utiliza "Pastor" como o nome de urna do candidato para realizar um experimento sobre comportamento eleitoral. Para este artigo, seguiremos parcialmente os passos de Boas (2014) em relação à seleção dos candidatos pelo seu nome de urna. Assim, selecionamos aqueles que possuem o nome de urna: Apóstolo, Bispo, Irmão, Missionário e Pastor, bem como os seus correspondentes femininos. A escolha por selecionar esses candidatos que se autoprojetam com um perfil evangélico se baseia no pressuposto de que estes também tenham acesso aos recursos acima mencionados de candidaturas

⁵ Essa contabilização se refere aos candidatos que obtiveram suas receitas e despesas declaradas no TSE como maiores do que zero. Assim, todos aqueles que não tiveram nenhum tipo de receita e despesa durante a campanha não foram inseridos na amostra.

⁶ O Diap (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) classifica como pertencentes à bancada evangélica somente os deputados federais eleitos que se autodeclaram como bispos ou pastores, e também aqueles "que professam a fé segundo a doutrina evangélica".

⁷ Na categoria "ocupação", preenchida pelos candidatos no momento do registro da candidatura, uma das opções é "sacerdote". No entanto, essa informação sofre de várias limitações. Uma delas é que não informa a igreja na qual o candidato ocupa tal posição, outra é que o campo "ocupação" permite somente uma informação, e um candidato pode ser sacerdote, funcionário público e vereador (todas as três são categorias possíveis de ocupação). De fato, a maioria dos candidatos que se identificam como evangélicos pela escolha do "nome de urna" não divulgam como ocupação "sacerdote ou membro de ordem ou seita religiosa", o que seria mais próximo de uma ocupação religiosa. Muitos deles divulgam, como ocupação, "empresário", "professor", "comerciante", "aposentado" e outras.

⁸ Para identificar o nome de urna usamos os dados do registro de candidaturas, disponíveis no repositório de dados eleitorais do TSE em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

endossadas pelas igrejas evangélicas: eleitorado cativo, apoio institucional e recursos não contabilizados.

A seleção de candidatos que se declaram como pastores, missionários, bispos, apóstolos e irmãos é a melhor forma de aproximação daqueles que se apresentam como evangélicos. Ela demonstra que os próprios candidatos já se apresentam de um modo diferenciado ao eleitorado, ou seja, como pertencentes a uma determinada religião e visando à defesa dos interesses desta. É importante ressaltar que a inclusão desses nomes de urna do candidato não apresenta somente sua profissão atual ou seu *status* dentro de uma determinada igreja, mas também pode ser considerada uma propaganda política indireta que tem como objetivo mostrar aos eleitores aqueles candidatos que se assemelham a eles com relação à religião. De certa forma, para um eleitor evangélico que não possui um candidato de preferência, descobrir que há um candidato evangélico na corrida eleitoral pode fazer com que ele tenda a votar nele por conta da similaridade com relação à religião.

No entanto, é importante ressaltar que a identificação dos candidatos evangélicos pelo nome de urna é apenas uma *proxy* para identificar os candidatos oficialmente endossados ou apoiados na prática por igrejas evangélicas. A imprecisão resulta do fato de haver candidatos apoiados por igrejas e sacerdotes que não fazem nenhuma referência a essa condição no seu nome de urna, como também candidatos que se autoidentificam como evangélicos, mas na prática não gozam do apoio institucional.

A *proxy* criada para mensurar os candidatos evangélicos a partir de seu nome de urna pode conter um viés de mensuração, pois pode subestimar ou sobre-estimar a quantidade real de candidatos evangélicos. Contudo, essa mensuração da variável é confiável a partir do momento em que ela é passível de replicação e produz observações idênticas às que foram coletadas⁹. Isto é, se replicarmos a mesma metodologia de coleta de candidatos evangélicos com os mesmos nomes de urna para a mesma eleição, obteremos os mesmos candidatos anteriores. Com relação à validade da variável, podemos afirmar que esta mede o que é pretendido: selecionar com razoável precisão candidatos evangélicos a deputado federal e deputado estadual para as eleições de 2010 e 2014. Apesar de o nome de urna captar os candidatos evangélicos, sabemos que é possível que alguns desses candidatos não sejam selecionados por não indicarem seu nome de urna como Apóstolo(a), Bispo(a), Irmão(ã), Pastor(a) ou Missionário(a). Entretanto, esse tipo de mensuração irá aumentar a possibilidade de falsos negativos devido à subestimação, mas não cria um cenário de falsos positivos.

Apesar de considerarmos que os candidatos evangélicos têm um maior apoio das igrejas para a sua candidatura, é importante ressaltar que há uma heterogeneidade em

⁹ Segundo Kellstedt e Whitten (2013), para testes de hipóteses, é preferível que a operacionalização de uma variável seja enviesada mas confiável a que ela não possua viés, mas não seja confiável e impassível de replicação.

relação ao apoio desses candidatos. Segundo Oro (2003), a Igreja Universal do Reino de Deus é considerada uma igreja evangélica que faz apoio institucional formal aos seus candidatos, enquanto a Assembleia de Deus não orienta claramente os fiéis da igreja a votar no candidato apoiado por ela e não impede uma concorrência interna entre o candidato oficial e outro candidato. Esses dois exemplos ilustram que, apesar de haver o apoio das igrejas evangélicas aos candidatos, ainda assim há uma heterogeneidade nesse processo. A dificuldade em classificar o grau de apoio das igrejas evangélicas para cada candidato nos permite afirmar que a classificação dos candidatos pelo nome de urna é uma boa seleção para definir quais deles são evangélicos.

Desse modo, todos os candidatos evangélicos que incluíram uma das denominações “Apóstolo”, “Bispo”, “Pastor”, “Irmão” ou “Missionário” ou seus correspondentes femininos no nome de urna receberam o valor 1 e todos os outros candidatos o valor 0; construindo, assim, uma variável *dummy*. Seguindo esses procedimentos, codificamos 540 candidatos evangélicos, entre deputados estadual e federal, com o valor de 1. Os outros candidatos foram classificados com valor de 0.

Tabela 1
Número de candidatos evangélicos e não evangélicos para cada cargo
(deputado estadual e deputado federal)

	Candidatos	Deputado estadual	Deputado federal	Total
2010	Não evangélicos	10.269	4.001	14.270
	Evangélicos	164	55	219
2014	Não evangélicos	12.482	4.890	17.732
	Evangélicos	229	92	321
	Total	23.144	9.038	

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do TSE de 2010 e 2014.

Receitas e despesas: O volume de recursos de campanha, bem como o dos votos, depende fortemente do tamanho da circunscrição e do número de candidatos disputando a eleição. Em estados pequenos, a arrecadação de 10 mil reais pode ter um impacto grande, enquanto, em estados grandes, esse valor não fará muita diferença; ou seja, o candidato do Acre que arrecadou essa quantia para sua candidatura pode fazer com que o dinheiro renda mais do que um candidato de São Paulo, por exemplo. Para criar parâmetros comparáveis para medir as despesas eleitorais, recorreremos a um indicador usado em pesquisas anteriores (Sacchet e Speck, 2011; Speck e Mancuso, 2014). Calculamos a porcentagem de recursos que o candidato arrecada em relação à soma de todos os recursos arrecadados pelos seus concorrentes para o mesmo cargo no mesmo estado e para o mesmo ano de eleição. Por exemplo, se todos os candidatos de Alagoas em disputa por uma vaga na Câmara dos Deputados arrecadaram 100 mil reais e um candidato em questão arrecadou mil reais, a porcentagem dele será de 1%.

As prestações de contas são compostas por dados sobre as receitas e as despesas. Usamos os dados das prestações de contas dos candidatos sobre suas receitas disponibilizadas pelo TSE¹⁰. Uma vez que as contas eleitorais dos candidatos contabilmente devem ser zeradas até o final das campanhas, esses valores estão muito próximos. A análise da composição das receitas permite verificar a dinâmica da arrecadação de diferentes fontes de ingresso, que são as doações de empresas (pessoas jurídicas), de cidadãos (pessoas físicas), de recursos próprios (do candidato), além de transferências de partidos e candidatos. Para fins de análise dos dados, somente consideramos os candidatos com receitas e despesas maiores que zero, ou seja, desconsideramos aqueles que não tiveram nenhum tipo de receita e despesa. Ademais, consideramos somente os recursos legais e contabilizados na campanha pelo TSE.

Sucesso eleitoral: Os dados sobre os resultados eleitorais foram igualmente obtidos do TSE¹¹. Foram codificados com o valor 1 todos os candidatos eleitos e com o valor 0 todos os candidatos que não se elegeram; ou seja, essa variável *dummy* operacionaliza os candidatos eleitos e não eleitos.

As variáveis a seguir serão consideradas como variáveis de controle para entender o efeito de X sobre Y; sendo, na primeira hipótese, o efeito de ser evangélico (X) sobre as receitas de campanha (Y) e, na segunda hipótese, o efeito do dinheiro (X) sobre o sucesso eleitoral obtido na eleição (Y)¹².

Cargo: Para efeitos de análise, separamos os cargos de deputado estadual e deputado federal e iremos analisar os modelos de regressão para cada cargo em separado por considerarmos que são competições eleitorais diferentes.

Sexo: A variável sexo assume o valor 0 para homens e 1 para mulheres. A inclusão dessa variável é significativa visto que a literatura aponta que há diferenças significantes e substantivas na diferença entre o volume de dinheiro de campanhas eleitorais para homens e mulheres (Speck e Mancuso, 2014; Sacchet e Speck, 2011).

Magnitude do distrito: A variável corresponde ao número de cadeiras disponíveis para a disputa eleitoral para as Assembleias Legislativas de cada estado e para a Câmara dos Deputados em cada eleição.

Competição eleitoral: A variável é calculada a partir da relação candidato/vaga para cada estado e para a disputa de cada cargo; ou seja, é calculada a proporção de candidatos que concorreram em um estado para o mesmo cargo em relação ao número de cadeiras em disputa para cada eleição.

¹⁰ Os dados sobre as receitas dos candidatos estão igualmente disponíveis no repositório do TSE em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

¹¹ Os dados sobre a votação dos candidatos estão disponíveis em vários formatos no TSE. Usamos os arquivos sobre a votação nominal por zonal eleitoral, agregando os dados por candidato. A fonte é novamente o repositório do TSE em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

¹² Para maiores detalhes sobre as variáveis, ver o Anexo 1, com a tabela descritiva das variáveis contendo número de observações, média, desvio-padrão, mínimo e máximo.

Partido: Criamos *dummies* para todos os partidos. O partido usado como referência é o PCB (Partido Comunista Brasileiro).

Para a última variável apontada, é importante ressaltar que não estamos interessados nos coeficientes e na eventual significância dessas correlações. Apenas queremos evitar a possibilidade de confundir o impacto de um fenômeno partidário com a influência do fator de ser candidato evangélico. A opção de selecionar o PCB como partido de referência se justifica por este apresentar a menor concentração de candidatos evangélicos. Como o objetivo do presente artigo é estudar candidatos evangélicos, o contrafactual da nossa análise seria o partido em que há a menor concentração de candidatos evangélicos, tendo, ainda assim, um tamanho de amostra representativo. Ademais, é possível verificar também que há partidos políticos com uma maior concentração de candidatos evangélicos, como é o caso do PRB e do PSC.

Resultados

Uma comparação inicial entre os grupos de candidatos evangélicos e não evangélicos pode ser realizada a partir de estatística descritiva básica sobre suas receitas e despesas de campanha eleitoral. Essas informações são importantes no sentido de verificarmos se as hipóteses formuladas para o presente artigo são plausíveis.

A Tabela 2 ilustra a diferença entre receitas e despesas de campanhas eleitorais recebidas pelos candidatos evangélicos e não evangélicos separados por cargos de competição. Verificamos que a média de receitas e despesas dos candidatos evangélicos são muito menores do que as dos candidatos não evangélicos para os dois cargos proporcionais em disputa. Esse é um primeiro indício de que há diferenças substantivas entre a proporção de volume arrecadado e a do despendido entre os dois grupos. Ademais, verificamos que essa diferença é ainda mais significativa quando comparamos as disputas por cargo: candidatos evangélicos que concorrem ao cargo de deputado federal arrecadam cerca de 0,26% de dinheiro em comparação aos candidatos não evangélicos, que arrecadam em média cerca de 0,60% de receitas, se comparados aos seus concorrentes para o mesmo cargo e distrito eleitoral; ou seja, os últimos arrecadam, em média, um pouco mais do que o dobro do dinheiro dos primeiros.

Não há diferenças discrepantes em relação ao dinheiro arrecadado e ao despendido pelos candidatos que tiveram uma campanha mais barata e localizaram-se no 25º percentil das observações para ambos os cargos. Em contrapartida, a diferença entre o grupo de candidatos evangélicos e o de não evangélicos nas campanhas mais caras (localizadas no 75º percentil) é maior. Os primeiros candidatos arrecadaram menos que os demais para ambas as disputas para deputado federal e estadual; sendo 1,2 vez mais para o grupo de candidatos não evangélicos para deputado federal e 1,7 vez mais para o mesmo grupo que concorre a deputado estadual.

Tabela 2
Receitas e despesas dos candidatos evangélicos e não evangélicos para as
Assembleias Legislativas e a Câmara dos Deputados (porcentagem do
total de receitas e despesas por cargo e por estado)

		Não evangélicos					
		25º percentil	Mediana	Média	75º Percentil	Desvio-padrão	N
Deputado Estadual	Receitas	0.005	0.028	0.23	0.16	0.55	22.751
	Despesas	0.005	0.028	0.23	0.16	0.55	22.751
		25º percentil	Mediana	Média	75º Percentil	Desvio Padrão	N
Deputado Federal	Receitas	0.003	0.022	0.60	0.23	1.81	8.891
	Despesas	0.003	0.022	0.60	0.23	1.81	8.891
		Evangélicos					
		25º percentil	Mediana	Média	75º Percentil	Desvio-padrão	N
Deputado Estadual	Receitas	0.005	0.023	0.13	0.09	0.36	393
	Despesas	0.005	0.024	0.13	0.09	0.36	393
		25º percentil	Mediana	Média	75º Percentil	Desvio-padrão	N
Deputado Federal	Receitas	0.002	0.03	0.26	0.19	0.65	147
	Despesas	0.002	0.02	0.26	0.19	0.64	147

Fonte: Elaborada pelos autores.

A primeira hipótese deste artigo é verificar se os candidatos evangélicos possuem um volume total de arrecadação das campanhas eleitorais menor que o dos outros candidatos. Souza (2009), Santos (2013) e Valle (2013), em seus estudos sobre diferentes candidatos evangélicos em diferentes igrejas, apontaram que os candidatos fazem campanha dentro das próprias igrejas, o que poderia reduzir os custos de campanha deles.

Essa forma de representação na política ajuda-nos a corroborar a teoria de que os fiéis são estimulados a votar em candidatos da mesma religião, havendo um comprometimento na hora do voto; ao mesmo tempo, também nos ajuda a articular essas técnicas com o volume de recursos financeiros recebidos pelos candidatos. Por exemplo, podemos pensar que a maior presença desses candidatos religiosos em cultos e a divulgação indireta (ou direta) de sua campanha tendem a reduzir as despesas das campanhas eleitorais.

Desse modo, analisamos quantitativamente o efeito que ser um candidato evangélico possui no volume total de receitas desses candidatos em comparação com os demais. Para isso, utilizaremos a regressão linear multivariada que pode ser demonstrada como:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \mu$$

Nessa equação do modelo de regressão, a variável dependente é o volume total de receitas dos candidatos (Y) e a principal variável independente é ter a condição de ser um candidato evangélico (X_1), ou seja, uma variável *dummy*. Com o objetivo de obter um melhor modelo explicativo, inserimos quatro variáveis independentes de controle: sexo (X_2), magnitude do distrito (X_3), competição dos candidatos (X_4) e partidos (X_5).

Com o objetivo de melhorar a estimação do modelo e aproximar a distribuição da variável dependente (receitas) à normalidade, optamos por fazer transformação logarítmica natural¹³.

Para cada cargo de disputa eleitoral e aplicado o logaritmo natural à variável dependente, temos o seguinte modelo estimado de regressão linear:

Tabela 3
Regressão linear multivariada explicando a proporção do volume de receitas (Y) dos candidatos a deputado federal e estadual nas eleições de 2010 e 2014

	Receitas	
	Deputado estadual	Deputado federal
	b/se	b/se
Evangélicos	-0.171 (0.09)	-0.173 (0.15)
Sexo	-0.929*** (0.03)	-1.261*** (0.05)
Magnitude	-0.034*** (0.00)	-0.047*** (0.00)
Competição	-0.048*** (0.00)	-0.028*** (0.01)
Constante	-3.051*** (0.21)	-4.036*** (0.27)
Partidos	Sim	Sim
N	23.144	9.038
R-sqr	0.322	0.418
	* p<0.05, **p<0.01,	***p<0.001

Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir do modelo estimado, podemos inferir que um candidato a deputado estadual e federal evangélico possui 0,17 ponto percentual a menos de receitas de campanha com relação aos outros candidatos. Entretanto, o resultado não é estatisticamente significativo; ou seja, isso quer dizer que as receitas de campanha obtidas

¹³ Para efeitos comparativos da distribuição da variável "receitas" antes e depois da logaritmização, adicionamos aos Anexos os histogramas referentes à variável. De acordo com Benoit (2011), duas são as justificativas para utilizar as transformações logarítmicas em variáveis de um modelo de regressão linear: "Logarithmically transforming variables in a regression model is a very common way to handle situations where a non-linear relationship exists between the independent and dependent variables. Using the logarithm of one or more variables instead of the un-logged form makes the effective relationship non-linear, while still preserving the linear model. Logarithmic transformations are also a convenient means of transforming a highly skewed variable into one that is more approximately normal" (Benoit, 2011, p. 2).

pelos candidatos evangélicos para cargos a deputado estadual ou federal não se diferenciam dos outros candidatos quando controlamos essa relação por sexo, magnitude do distrito, competição entre os candidatos e o partido ao qual o candidato pertence¹⁴.

A segunda hipótese a ser analisada refere-se ao efeito das despesas de campanha sobre a chance de ser eleito para os candidatos evangélicos em comparação com os outros candidatos. Esperamos que, para os evangélicos, o efeito dos recursos financeiros seja menor do que para os outros candidatos, porque o dinheiro gasto na campanha dos evangélicos teria um impacto menor em função de outros recursos mobilizados na campanha.

Recorrendo ao argumento de Boas (2014), o autor explicita que, quando o candidato evangélico expõe abertamente o seu pertencimento à religião, ele mobiliza o seu eleitorado com o objetivo de arrecadar mais votos. Pertencer a uma religião pode produzir efeitos de identidade de grupo, ou seja, o eleitor em busca de um candidato da mesma religião espera que este possua características e ideias muito próximas à coletividade do grupo para, assim, votar nele. Da mesma forma, a escolha do nome de urna pode ser considerada uma estratégia de campanha, pois a identificação do candidato pelo eleitorado a partir desse recurso simbólico tem como objetivo arrecadar mais votos, e esse tipo de recurso não passa pelas despesas de campanha. Mencionamos acima que a esse fator, do eleitorado cativo, são acrescentados outros mecanismos que tornam os recursos financeiros relativamente menos centrais, como o apoio institucional das igrejas protestantes através das lideranças religiosas, os recursos financeiros não contabilizados que podem ser mobilizados ou a economia de recursos quando os candidatos têm acesso ao seu eleitorado nas igrejas e não precisam se deslocar ou mobilizar recursos para a comunicação.

Desse modo, buscamos explorar se, para os candidatos evangélicos, o dinheiro importa menos, pois eles teriam outros tipos de recurso para mobilizar durante a campanha. Com o objetivo de mensurar esse efeito entre as despesas de campanha e o sucesso eleitoral obtido pelos candidatos, utilizamos o seguinte modelo de regressão logística:

$$\text{logit}(\pi) = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_1 * X_2 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \mu$$

onde, a variável dependente (Y) passa a ser uma *dummy* para os candidatos eleitos (1) e não eleitos (0). As principais variáveis independentes são: a porcentagem de despesa do candidato em relação aos candidatos para o mesmo cargo e no mesmo estado (X_1); ser candidato evangélico (X_2); e a interação entre as duas variáveis, X_1 e X_2 , resultando na variável X_3 . Para um maior controle do modelo estimado, temos as mesmas variáveis

¹⁴ Notamos que esse resultado é diferente do modelo de interação analisado por Speck e Mancuso (2014). Nesse estudo (2014), que foca a moderação do impacto do dinheiro sobre as campanhas pelo fator gênero, as candidatas também arrecadaram menos dinheiro para suas campanhas eleitorais em comparação com os homens, e essa diferença é maior para aquelas que disputam o cargo para deputado federal.

independentes de controle: sexo (X_4), magnitude do distrito (X_5), competição eleitoral (X_6) e partidos (X_7). Assim como no primeiro modelo, logaritimizamos a variável independente (despesas) para obter uma melhor estimação do modelo e separamos os modelos para os dois cargos em disputa.

Tabela 4
Regressão logística explicando o sucesso eleitoral (Y) dos candidatos a deputado federal e estadual nas eleições de 2010 e 2014

Sucesso eleitoral				
	Deputado estadual		Deputado federal	
	b/se	Odds Ratio	b/se	Odds Ratio
Despesas	1.860*** (0.04)	6.42	1.594*** (0.05)	4.92
Evangélicos	-0.494 (0.34)	0.60	-0.457 (0.42)	0.63
Despesas *Evangélicos	-0.751*** (0.14)	0.47	-0.556** (0.18)	0.57
Sexo	-0.221* (0.09)	0.80	-0.078 (0.16)	0.92
Magnitude	0.039*** (0.00)	1.03	0.066*** (0.00)	1.06
Competição	-0.001 (0.01)	0.99	-0.089*** (0.02)	0.91
Constante	-13.193*** (0.91)	1.86e-06	-12.341*** (1.00)	4.37e-06
Partidos	Sim	Sim	Sim	Sim
	N = 22.994	N = 22.994	N = 8879	N = 8879
	Prob > chi2 = 0.000			
	Pseudo R2 = 0.545	Pseudo R2 = 0.545	Pseudo R2 = 0.5930	Pseudo R2 = 0.5930

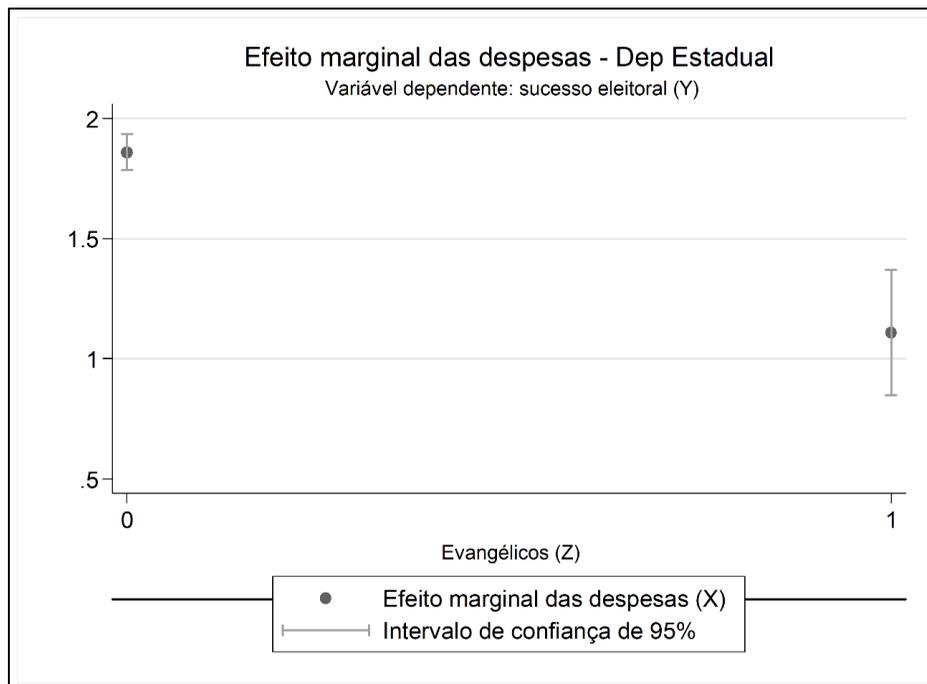
Fonte: Elaborada pelos autores.

Significância: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

A primeira conclusão da Tabela 4 é que as despesas de campanha possuem uma associação positiva e significativa com o sucesso eleitoral dos candidatos em disputa para ambos os cargos. A segunda conclusão é que somente ser um candidato evangélico não possui impactos significativos e substantivos para o candidato conseguir se eleger. Terceiro, quando há a interação entre gastos de campanha e ser um candidato evangélico, com o aumento de 1% nos gastos de campanha, há 47% de chance de o candidato evangélico se eleger para deputado estadual, em comparação com outros candidatos com o mesmo incremento de gasto eleitoral, e 57% para se eleger a deputado federal.

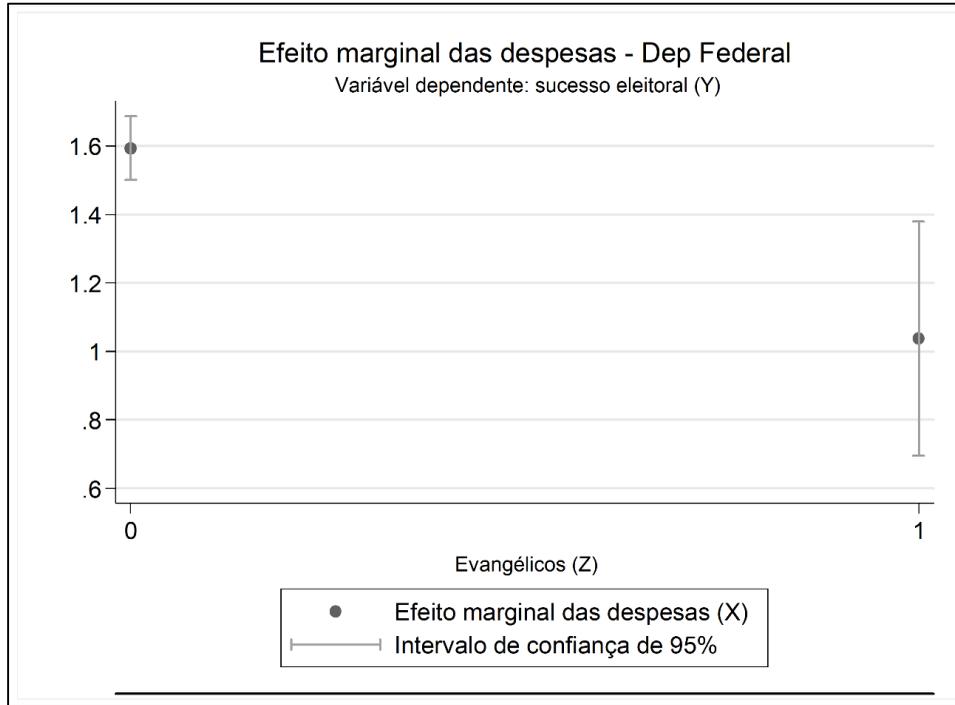
Não podemos analisar somente o coeficiente do β_3 da regressão para verificar o impacto da variável interativa entre ser evangélico e as despesas. Desse modo, temos que verificar o efeito de $\beta_1 + \beta_3$ (Brambor, Clark e Golder, 2006). Para isso, precisamos verificar, de fato, o efeito marginal das despesas (X) sobre o sucesso eleitoral (Y) quando há a presença de evangélicos (Z). O objetivo de estimar o efeito marginal das despesas sobre o sucesso eleitoral para o grupo de evangélicos é verificar se, para esse grupo, o dinheiro importa mais ou menos para conseguir se eleger. Em outras palavras, o dinheiro rende mais ou menos para os evangélicos? Para isso, seguimos os passos de Brambor, Clark e Golder (2006) e estimamos esse efeito visualizado nos Gráficos 2 e 3:

Gráfico 2
Efeito marginal do dinheiro sobre a probabilidade de se eleger para o grupo de evangélicos (deputado estadual)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 3
Efeito marginal do dinheiro sobre a probabilidade de se eleger para o grupo de evangélicos (deputado federal)



Fonte: Elaborado pelos autores.

O objetivo dos Gráficos 2 e 3 é verificar qual o efeito marginal do dinheiro sobre o sucesso eleitoral para cada grupo, bem como avaliar se uma eventual diferença é estatisticamente significativa. Podemos inferir que o efeito marginal do dinheiro para os não evangélicos é maior (grupo 0), enquanto, para os candidatos evangélicos, o efeito é menor (grupo 1) para ambas as disputas de cargo. Esses achados empíricos querem dizer que o dinheiro rende menos para os candidatos evangélicos e que a diferença no efeito marginal é significativa. Ou seja, os não evangélicos dependem mais do dinheiro de campanha e os evangélicos precisam menos dos recursos financeiros.

Esse resultado corrobora a hipótese de que os candidatos evangélicos fazem render o dinheiro de campanha de forma diferenciada por vários motivos: (i) possuem um eleitorado-alvo composto de fiéis das igrejas, onde podem ter maior quantidade de votos; (ii) possuem uma rede de contatos também a partir da igreja; (iii) possuem um capital simbólico (ser evangélico) que não passa pela questão do dinheiro; (iv) se identificam abertamente como pertencentes à religião evangélica por já terem em seu nome de urna um indicativo; (v) há a possibilidade de fazer campanha nas igrejas. Desse modo, verificamos que o dinheiro rende menos para os candidatos evangélicos e identificamos como mecanismo causal a mobilização de outros recursos por esses candidatos.

Considerações finais

Este artigo buscou analisar o financiamento de campanha eleitoral dos candidatos evangélicos. Mais especificamente, a pergunta norteadora era se esse grupo de candidatos possui um perfil de financiamento diferente dos demais. Para isso, analisamos dois aspectos essenciais: o volume dos recursos financeiros arrecadados e o efeito do dinheiro sobre o sucesso eleitoral.

A primeira hipótese explorada é a de que os candidatos que se apresentam como evangélicos possuem o volume total de arrecadação das campanhas eleitorais menor que o dos outros candidatos. Verificamos que, em média, os candidatos evangélicos não arrecadam nem mais nem menos do que os seus concorrentes. Não há diferenças significantes e substantivas com relação ao volume de dinheiro recebido pelos dois grupos de candidatos para ambos os cargos proporcionais.

A segunda hipótese foi construída para verificar o efeito do dinheiro nas campanhas de candidatos que se apresentam como evangélicos sobre a probabilidade de serem eleitos. Esperávamos que, para esses candidatos, o impacto do dinheiro fosse menor em função de outros recursos mobilizados durante a campanha eleitoral. Alguns exemplos desses recursos não financeiros são: rede de contatos à qual o candidato evangélico tem acesso para mobilizar sua candidatura; eleitorado mais próximo da igreja; possibilidade de fazer campanha dentro desta; e a escolha do nome de urna do candidato já como uma indicação do pertencimento à religião. Para o segundo modelo de regressão, a interação de gastos de campanha e ser um candidato evangélico reduzem para 47% as chances de o candidato obter sucesso eleitoral para o cargo de deputado estadual, e para 57% as chances de se eleger para deputado federal, em comparação com os outros candidatos que tiveram o mesmo aumento de gastos. A análise do efeito marginal condicional do dinheiro sobre os votos revela que o dinheiro rende menos para o grupo dos candidatos evangélicos e que a diferença é estatisticamente significativa.

É importante apontar que os resultados obtidos no artigo se referem às eleições de 2010 e 2014 para cargos de deputado estadual e deputado federal. Apesar de acreditarmos que a seleção dos candidatos evangélicos ao longo das duas eleições é a que mais se aproxima de ser uma *proxy* da realidade, é válido ressaltar que essa classificação não consegue diferenciar candidatos evangélicos pentecostais e históricos ou se os estes obtiveram apoio completo ou parcial das igrejas às quais pertencem. Nosso argumento é de que o nome de urna consegue captar um capital simbólico que perpassa a importância significativa do dinheiro.

Ademais, como apontado na literatura, o dinheiro sempre importa nas campanhas eleitorais. Contudo, há uma distinção entre alguns grupos de candidatos para os quais o dinheiro importa mais, como é o caso dos desafiantes (Jacobson, 1978) e das mulheres (Speck e Mancuso, 2014), ou menos, como é o caso dos incumbentes (Jacobson, 1978). Os resultados obtidos no presente artigo indicam um “efeito Jacobson” para os candidatos

evangélicos, ou seja, em média, o dinheiro importa menos para candidatos evangélicos serem eleitos.

Gabriela Figueiredo Netto – Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. E-mail: <gabrielaafnetto@gmail.com>.

Bruno Wilhelm Speck – Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. E-mail: <bruno.speck@gmail.com>.

Referências bibliográficas

AGRESTI, A.; FINLAY, B. *Métodos estatísticos para as ciências sociais*. São Paulo: Editora Penso, 4ª ed., 2012.

BENOIT, K. *Linear regression models with logarithmic transformations*. London: London School of Economics, 2011. Disponível em: <<http://kenbenoit.net/assets/courses/ME104/logmodels2.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

BOAS, T. C. Serving God and man: evangelical christianity and electoral politics in Latin America. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Aug.-Sept., p. 1-40, 2013.

_____. "Pastor Paulo vs. Doctor Carlos: professional titles as voting heuristics in Brazil". *Journal of Politics in Latin America*, p. 39-72, 2014.

BOAS, T. C.; HIDALGO, D.; RICHARDSON, N. P. "The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 76, nº 2, p. 415-429, 2014.

BOHN, S. R. "Evangélicos no Brasil. Perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral". *Opinião Pública*, vol. 10, nº 2, p. 288-338, out. 2004.

_____. "Contexto político-eleitoral, minorias religiosas e voto em pleitos presidenciais (2002-2006)". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 2, p. 366-387, nov. 2007.

BORGES, T. D. P. "Representação partidária e a presença dos evangélicos na política brasileira". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRAMBOR, T.; CLARK, W. R.; GOLDBERGER, M. "Understanding interaction models: improving empirical analysis". *Political Analysis*, nº 14, p. 63-82, 2006.

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. "Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions". *Journal of Financial Economics*, nº 88, p. 554-580, 2008.

EDUARDO, F. L.; ARAÚJO, V. "Perfil do candidato ou dinheiro: de onde vem o sucesso eleitoral dos candidatos em eleições proporcionais no Brasil?". *Teoria & Pesquisa*, vol. 25, nº 1, 2016.

FIGUEIREDO FILHO, D. B., et al. "Gastos e votos nas eleições municipais de 2012". In: 37º Encontro Anual da Anpocs. ST 16 – Financiamento político no Brasil: o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes. Águas de Lindoia, São Paulo, 2013.

FRESTON, P. "Protestantes e política no Brasil: da Constituinte ao *impeachment*". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

GONÇALVES, R. B. "Religião e representação política: a presença evangélica na disputa eleitoral brasileira". *Revista Espaço Acadêmico*, nº 116, 2011.

HEILER, J. G.; VIANA, J. P. S. L.; SANTOS, R. D. dos. "O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral". *Opinião Pública*, vol. 22, nº1, p. 56-92, 2016.

IBGE. Censo Demográfico 2010. "Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência", 2010.

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

KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. *The fundamentals of political science research*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

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

MACHADO, M. D. C.; BURITY, J. "A ascensão política dos pentecostais no Brasil na avaliação de líderes religiosos". *Dados*, vol. 57, nº 3, p. 601-631, 2014.

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

MARIANO, R. *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil*. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

MARIANO, R.; ORO, A. P. "The reciprocal instrumentalization of religion and politics in Brazil". *Annual Review of the Sociology of Religion*, vol. 2, p. 245-266, 2011.

MARIANO, R.; PIERUCCI, A. F. "O envolvimento dos pentecostais na eleição de Collor". *Novos Estudos*, Cebrap, nº 34, p. 92-106, nov. 1992.

_____. O envolvimento dos pentecostais na eleição de Collor. In: PIERUCCI, A. F.; PRANDI, R. *A realidade social das religiões no Brasil*. São Paulo: Hucitec, p. 193-210, 1996.

OLIVEIRA, I. C. V. "Comportamento eleitoral e a variável religiosa na decisão do voto: um estudo sobre os eleitores neopentecostais". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ORO, A. P. "A política da Igreja Universal e seus reflexos nos campos religioso e político brasileiros". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 53, out. 2003.

ORO, A. P. "Algumas interpelações do pentecostalismo no Brasil". *Horizonte*, vol. 9, nº 22, p. 383-395, jul.-set. 2011.

PEIXOTO, V. "Impacto dos gastos de campanhas nas eleições legislativas de 2010: uma análise quantitativa". In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado, 2012.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil". *Revista de Economia Política*, vol. 27, nº 4, 2007.

PRZEWORSKI, A. "Money, politics and democracy". Trabalho apresentado no Departamento de Ciência Política da USP, 2011.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Partidos políticos e (sub)representação feminina nas esferas legislativas: um estudo sobre recrutamento eleitoral e financiamento de campanhas. Paper apresentado na IPSA-ECPR na conferência "Whatever happened to North-South?", promovida pela Associação Brasileira de Ciência Política, São Paulo, 2011.

_____. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP, p. 417-452, 2012a.

_____. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 01, p. 177-197, 2012b.

SAMUELS, D. "Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 63, nº 2, p. 569-84, 2001.

SAMUELS, D. "Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 3, p. 845-863, 2002.

SANTOS, L. "Confiança ou cabresto? Considerações sobre o comportamento eleitoral de um grupo evangélico nas eleições municipais de 2012". *Revista Intratextos*, vol. 4, nº 1, p. 73-92, 2013.

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

SANTOS, R. D. "Economia política das eleições 2002. Um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para deputado federal". Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, A. R. "O desempenho político-eleitoral dos evangélicos de 1986 a 2008". II Encontro Nacional do GT História das Religiões e Religiosidades. *Revista Brasileira de História das Religiões*, vol. 1, nº 3, 2009.

SPECK, B. W. "Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos. O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais". *Novos Estudos*, Cebrap, edição 104, p. 38-59, 2016.

SPECK, B. W.; MANCUSO, 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, p. 109-126, 2013.

_____. "A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance". *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, nº 1, p. 34-57, 2014.

STOLL, D. *Is Latin America turning protestant?* The politics of evangelical growth. Berkeley: University of California Press, 1990.

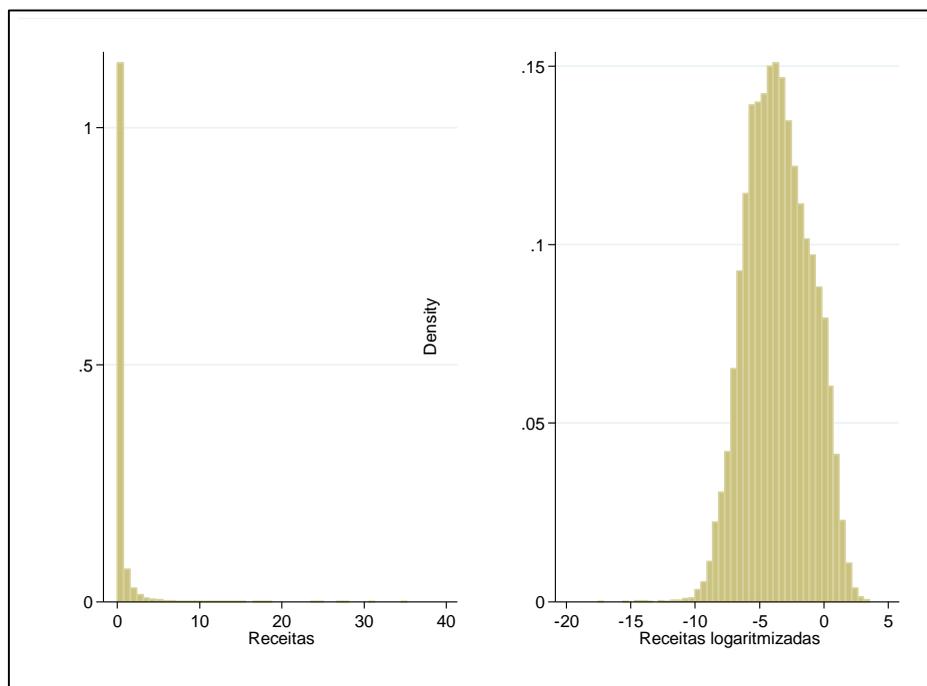
VALLE, V. S. M. "Pentecostalismo e lulismo na periferia de São Paulo. Estudo de caso sobre uma Assembleia de Deus na eleição municipal de 2012". 201 p. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Anexo 1
Tabela descritiva das variáveis

Variáveis	N	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Evangélico	32.182	0,016	0,12	0	1
Receitas (logaritmizada)	32.182	-3,51	2,43	-17,52	3,56
Despesas (logaritmizada)	32.182	-3,51	2,44	-17,52	3,56
Despesas*Evangélicos	32.182	-0,06	0,56	-10,47	1,48
Sucesso eleitoral	32.182	0,09	0,29	0	1
Sexo	32.182	0,22	0,42	0	1
Magnitude do distrito	32.182	46,8	24,5	8	94
Competição eleitoral	32.182	12,34	5,97	3,72	35,08

Fonte: Elaborada pelos autores.

Anexo 2
Histogramas comparativos da variável receita sem logaritmo e com logaritmo natural



Fonte: Elaborados pelos autores

Anexo 3
Regressão linear multivariada explicando a proporção do volume de receitas (Y) dos
candidatos a Deputado Federal e Estadual nas eleições de 2010 e 2014
(regressão 1 completa)

Receitas		
	Deputado estadual	Deputado federal
	b/se	b/se
Evangélicos	-0.171 (0.09)	-0.173 (0.15)
Sexo	-0.929*** (0.03)	-1.261*** (0.05)
Magnitude	-0.034*** (0.00)	-0.047*** (0.00)
Competição	-0.048*** (0.00)	-0.028*** (0.01)
DEM	2.700*** (0.22)	3.981*** (0.30)
PCO	-0.280 (0.34)	0.279 (0.32)
PCdoB	1.946*** (0.21)	3.753*** (0.32)
PDT	2.671*** (0.21)	3.331*** (0.28)
PEN	1.447*** (0.22)	1.850*** (0.31)
PHS	1.318*** (0.21)	1.950*** (0.28)
PMDB	3.374*** (0.21)	4.099*** (0.28)
PMN	1.485*** (0.22)	2.036*** (0.28)
PP	2.619*** (0.21)	4.303*** (0.29)
PPL	1.200*** (0.23)	1.675*** (0.41)
PPS	2.154*** (0.21)	3.245*** (0.30)
PR	2.547*** (0.21)	4.074*** (0.30)
PRB	1.765*** (0.22)	2.994*** (0.28)
PROS	2.353*** (0.24)	3.575*** (0.37)
PRP	1.298*** (0.22)	1.481*** (0.30)
PRTB	1.163*** (0.22)	1.540*** (0.29)
PSB	2.397*** (0.21)	3.163*** (0.28)
PSC	1.826*** (0.21)	2.889*** (0.30)
PSD	3.088*** (0.23)	4.271*** (0.33)



Receitas		
	Deputado estadual	Deputado federal
PSDB	3.173*** (0.21)	3.800*** (0.29)
PSDC	1.176*** (0.22)	1.778*** (0.29)
PSL	1.376*** (0.21)	1.882*** (0.29)
PSOL	0.353 (0.21)	1.061*** (0.27)
PSTU	0.248 (0.23)	1.089*** (0.29)
PT	3.481*** (0.21)	4.592*** (0.28)
PTB	2.189*** (0.21)	3.306*** (0.28)
PTC	1.086*** (0.22)	1.246*** (0.28)
PTN	1.387*** (0.22)	1.452*** (0.30)
PTdoB	1.700*** (0.22)	2.043*** (0.29)
PV	1.448*** (0.21)	2.412*** (0.28)
SD	2.492*** (0.24)	3.902*** (0.31)
Constante	-3.051*** (0.21)	-4.036*** (0.27)
N	23.144	9.038
R-sqr	0.322	0.418
	* p<0.05, ** p<0.01,	***p<0.001

Fonte: Elaborada pelos autores.

Resumo

O dinheiro importa menos para os candidatos evangélicos?

Este artigo se insere nos estudos sobre o impacto do dinheiro sobre o desempenho eleitoral de candidatos em eleições legislativas. Mais especificamente dialogamos com a literatura que analisa se os recursos financeiros importam mais para candidatos com determinados perfis. Para as eleições de 2010 e 2014 para os cargos de deputado federal e estadual, verificamos que, para os candidatos que se apresentam como evangélicos, o dinheiro tem um peso menor para alavancar as campanhas eleitorais. Identificamos esses candidatos através do seu nome de urna, uma técnica usada em pesquisas anteriores. O mecanismo causal que explica esse efeito menor do dinheiro sobre as candidaturas evangélicas é a mobilização do capital simbólico e real das igrejas protestantes. Esse resultado se alinha com outras pesquisas que mostram o valor relativo do dinheiro para alavancar o desempenho nas urnas. Candidatos que dispõem de outros mecanismos para acessar e mobilizar potenciais eleitores, como o apoio institucional da igreja, o acesso aos fiéis e os recursos não contabilizados, dependem menos dos recursos financeiros declarados do que os seus competidores.

Palavras-chave: financiamento de campanha; eleições; religião

Abstract

Does money matter less to evangelical candidates?

This article analyzes the impact of campaign spending on the voting record of individual candidates in legislative elections in Brazil. We more specifically examine the existence of a Jacobson effect for candidates with access to other resources providing leverage to their campaigns. For the 2014 elections for Federal and State Deputy, we find money has less impact on the voting record of candidates presenting themselves as pertaining to an evangelical church. To identify this religious framing of individual campaigns, we resort to the official nickname candidates are allowed to use in electoral campaigns in Brazil. This technique has been successfully applied in previous research. The causal mechanism behind this lesser effect of money on the voting record of candidates evoking a religious connection represents the symbolic and real power of Protestant Churches in the electoral process in Brazil. This result is similar to other studies showing that the value of money in election campaigns varies depending on other candidate characteristics. Candidates who have other mechanisms at their disposal to access and mobilize potential voters, such as the support of a church either in the form of an institutional endorsement, access to voters or unaccounted funding, are less dependent on officially accounted for resources than other competitors.

Keywords: campaign finance; election; religion

Resumen

¿El dinero importa menos para los candidatos evangélicos?

El presente artículo se inserta en los estudios sobre el impacto del dinero sobre el desempeño electoral de candidatos en elecciones legislativas. Dialogamos más específicamente con la literatura que analiza si los recursos financieros tienen más importancia para candidatos con determinados perfiles. En las elecciones de 2010 y 2014, para los cargos de Diputado Federal y Estatal, verificamos que para los candidatos que se presentan como evangélicos, el dinero tiene un peso menor para apalancar las campañas electorales. Identificamos estos candidatos a través de sus datos de registro, una técnica usada en pesquisas anteriores. El mecanismo causal que explica este efecto menor del dinero sobre las candidaturas evangélicas es la movilización del capital simbólico y real de las iglesias protestantes. Este resultado se alinea con otras pesquisas que muestran el valor relativo del dinero para apalancar el desempeño en las urnas. Candidatos que disponen de otros mecanismos para alcanzar y movilizar potenciales electores, como el apoyo institucional de la iglesia, el acceso a los fieles y a los recursos no contabilizados, dependen menos de los recursos financieros declarados que sus competidores.

Palabras clave: financiamiento de campaña; elecciones; religión

Résumé

L'argent a moins d'importance pour les candidats évangéliques?

Cet article s'insère dans le cadre des études sur l'impact de l'argent sur le niveau de performance électorale de candidats aux élections législatives. Nous dialoguons plus particulièrement avec la littérature qui analyse si les ressources financières ont plus d'importance pour des candidats ayant un certain profil. Aux élections de 2010 et de 2014, pour les postes de député au niveau des états ainsi que fédéral, nous avons vérifié que pour les candidats qui se présentaient en tant qu'évangéliques, l'argent avait moins d'importance pour promouvoir leur campagne électorale. Nous avons identifié ces candidats à travers leur nom d'usage, une technique utilisée dans de précédentes recherches. Le mécanisme causal qui explique ce moindre effet de l'argent sur les candidatures évangéliques est la mobilisation du capital symbolique et réel des églises protestantes. Ce résultat s'aligne sur d'autres recherches qui montrent la valeur relative de l'argent pour stimuler une bonne performance dans les urnes. Les candidats qui disposent d'autres mécanismes pour atteindre et mobiliser de potentiels électeurs, comme le soutien institutionnel de l'église, l'accès aux fidèles et aux ressources non comptabilisées, dépendent moins des ressources financières déclarées que leurs concurrents.

Mots-clés: financement de campagne; élections; religion

Artigo submetido à publicação em 18 de agosto de 2016.

Versão final aprovada em 1 de dezembro de 2017.

CONTENTS

	<i>Page</i>
Institutional and social enablers for governance of environmental risks at the local scale. Analysis of Chilean municipalities <i>Patricio Valdivieso</i>	538
Political inclusion? Recruitment and selection of actors in the public policy conferences <i>Cláudia Feres Faria</i> <i>Isabella Lourenço Lins</i>	580
Who do public policy conferences serve? Institutional design and stakeholders <i>Viviane Petinelli</i>	612
The constitutionalization of the Public Defender's Office: disputes over space in the justice system <i>Thiago de Miranda Queiroz Moreira</i>	647
Same institutions, same outcomes? Comparing the effect of electoral competition on the level of concentration of votes <i>Glauco Peres da Silva</i>	682
Pork barrel efficacy: the importance of budgetary amendments and allied mayors in the election of deputies <i>Alexandre Lima Baião</i> <i>Cláudio Gonçalves Couto</i>	714
Relation between electoral advertising, money and government evaluation in the performance of candidates in the majority elections in Brazil <i>Felipe Borba</i> <i>Emerson Urizzi Cervi</i>	754
The categorization and validation of open-ended questions in political surveys <i>Karl Henkel</i>	786
Does money matter less to evangelical candidates? <i>Gabriela Figueiredo Netto</i> <i>Bruno Wilhelm Speck</i>	809



ISSN 1807-0191

