

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 23, nº 2, 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://mco4.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 a ROP: http://www.cesop.unicamp.br/cesop/csp_journals

www.scielo.br/op



UNICAMP

Apoio:



Ministério da Educação

Ministério da Ciência e Tecnologia



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 23, nº 2, maio-agosto 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

OPINIÃO PÚBLICA

Maio-agosto 2017

Vol. 23, nº 2

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
El efecto de la experiencia democrática en la estructura de la legitimidad en América Latina y el Caribe <i>Luciana Fernandes Veiga</i> <i>Ednaldo Ribeiro</i> <i>María Alejandra Nicolás</i> <i>Rachel Callai Bragatto</i>	289
Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen <i>Mario Fuks</i> <i>Gabriel Avila Casalecchi</i> <i>Mateus Morais Araújo</i>	316
Explicações assimétricas para a desconfiança em partidos políticos no Brasil <i>Eduardo Alves Lazzari</i>	334
Associativismo e repertórios de ação político-institucional <i>Lígia Helena Hahn Lüchmann</i> <i>Márcia Inês Schaefer</i> <i>André Selayaran Nicoletti</i>	361
Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015) <i>Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro</i> <i>Rafael Lacerda Silveira Rocha</i> <i>Vinícius Assis Couto</i>	397
Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro <i>Victor Araújo</i>	429
Debate político-eleitoral no Facebook: os comentários do público em <i>posts</i> jornalísticos na eleição presidencial de 2014 <i>Isabele Batista Mitozo</i> <i>Michele Goulart Massuchin</i> <i>Fernanda Cavassana de Carvalho</i>	459
Pueblo, política y comunicación: la recepción del discurso del presidente Rafael Correa <i>Mauro Cerbino</i> <i>Marcia Maluf</i> <i>Isabel Ramos</i>	485
O empoderamento do Parlamento Europeu no controle da comissão europeia: os casos Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2009) <i>Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva</i>	509



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 23, nº 2, p. 289-536
Maio-agosto 2017
ISSN 1807-0191



El efecto de la experiencia democrática en la estructura de la legitimidad en América Latina y el Caribe

Luciana Fernandes Veiga

Ednaldo Ribeiro

María Alejandra Nicolás

Rachel Callai Bragatto

Introducción

Este artículo se enfoca en la estructura de la legitimidad de la democracia en Latinoamérica y el Caribe analizando en qué medida la experiencia democrática, tanto de los ciudadanos como de los países, influye en la evaluación del régimen como un valor (dimensiones más difusas) y como un sistema práctico (dimensiones más específicas). Específicamente, este artículo evalúa la forma en que la edad de los ciudadanos y los años de experiencia democrática de cada país influyen en las disposiciones individuales en relación a la democracia en términos de apoyos difusos y específicos.

La gran mayoría de los países latinoamericanos y caribeños formaron parte de diversos procesos de democratización en los últimos veinte años. En este contexto histórico, la literatura académica se ha enfocado en evaluar el carácter multidimensional del apoyo a la democracia. Sin embargo, en cuanto más se avanza en la investigación, más se constata la paradoja entre un alto apoyo a la democracia como un ideal y una evaluación negativa en cuanto a su desempeño. ¿Qué dimensiones están presentes en la fuente de legitimidad en sus aspectos más difusos (sistema de valor) y específicos (sistema práctico)? ¿De qué manera la experiencia con otros regímenes no democráticos puede influir en las diferentes dimensiones de la legitimidad de la democracia?

El apoyo a la democracia posee un carácter multidimensional, que no puede ser medido por una simple pregunta de cuestionario. Por ese motivo resulta necesario descomponer el rompecabezas que conforma su estructura y legitimidad. Esta estructura de la legitimidad está compuesta por las siguientes dimensiones, de la más difusa a la más específica: comunidad política, principios del régimen, instituciones políticas, desempeño del régimen, apoyo a las autoridades y actores políticos y, por último, gobierno local. Llamamos fuentes de legitimidad a aspectos que fundamentan el apoyo a cada una de las dimensiones de la legitimidad. De acuerdo con la literatura (Booth y Seligson, 2009), estas pueden ser: a) aspectos individuales sociodemográficos; b) aspectos individuales relacionados a valores y actitudes; c) aspectos estructurales relacionados a las características socioeconómicas y políticas de cada país.

El primer conjunto de hipótesis analiza las dimensiones difusas de la legitimidad. La expectativa es que el apoyo difuso a la democracia será mayor entre aquellos que convivieron con regímenes autoritarios u oligárquicos. Tal experiencia haría posible el recuerdo del pasado represivo al contrastar el régimen democrático y no democrático (Morlino, 2007). Es decir, en lo que se refiere a la edad de los ciudadanos, si estos poseen una edad más avanzada y, por lo tanto, habrían vivido bajo gobiernos autoritarios, la adhesión a la democracia sería mayor. Y aquellos más jóvenes, que no han tenido experiencias no democráticas, tendrían menos criterio de comparación y tomarían el sistema democrático casi como "natural". Siguiendo la misma lógica, en relación con la experiencia democrática de los países, aquellos ciudadanos de países con más años de experiencia con regímenes no democráticos u oligárquicos tendrían una mayor adhesión a la democracia en términos de apoyo difuso.

El segundo conjunto de hipótesis evalúa las dimensiones más específicas de la democracia. En dicho análisis, partimos del principio que en los países con mayor experiencia democrática, sus instituciones están más institucionalizadas y los ciudadanos más habituados con el ritmo y el accionar de la democracia. Lo anterior permitiría a los ciudadanos entender el complejo funcionamiento basado en la primacía de la ley, la separación de los poderes y la obligación de los gobiernos de rendir cuentas (Moisés y Carneiro, 2010). Mientras tanto, en los países en que la experiencia democrática se puede caracterizar como reciente, las instituciones estarían en proceso de consolidación y los individuos menos acostumbrados con la práctica democrática. Por tanto la evaluación del desempeño de la democracia sería más negativa que en países con mayor experiencia democrática. De la misma forma, esta lógica se aplicaría a nivel individual, los ciudadanos con más edad estarían más habituados con la democracia por lo que su evaluación sería más positiva.

Utilizamos el banco de datos del Barómetro de las Américas 2010 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop)¹. Dicho proyecto incluye un total de 36.000 entrevistas realizada en veinticuatro países latinoamericanos (en cada país se realizaron 1,500 entrevistas). En lo que se refiere a los aspectos políticos, los países comparten una historia democrática relativamente reciente, todavía frágil y discontinua, siendo que el apoyo a la democracia ha crecido en las últimas décadas.

Aplicamos un análisis factorial y un modelo multinivel de regresión multivariada. Para estudiar las estructuras de la legitimidad partimos de veinticinco variables. A partir de éstas fueron creados seis índices, cada uno correspondiendo a una dimensión de la estructura de la legitimidad, y siendo compuesto por entre dos y nueve variables. Las dimensiones de la estructura de la legitimidad corresponden a nuestras variables dependientes. En un segundo nivel, buscamos identificar las fuentes relacionadas con

¹ Le agradecemos al Latin American Public Opinion Poll (Lapop) y sus patrocinadores (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad de Vanderbilt) por disponer los datos.

cada una de las dimensiones en foco, considerando variables independientes en el nivel micro-individual y en el nivel macro-estructural. En este artículo evaluaremos variables tanto a nivel individual como variables sociodemográficas, como aspectos estructurales relacionados a las características socioeconómicas y políticas de los países, dado que nuestras hipótesis evalúan la edad de los individuos y la experiencia democrática de los países latinoamericanos. Ya que esta estrategia empírica supone la combinación de variables a nivel individual y a nivel de cada país, optamos por construir un modelo multinivel (o jerárquico) para estimar los efectos relevantes sobre cada una de las dimensiones de la legitimidad seleccionadas (Raudenbush y Bryk, 2002)².

La experiencia con regímenes no democráticos y la reconstrucción de la democracia en América Latina y el Caribe: contextualización histórica

En América Latina y el Caribe se contabilizan alrededor de cincuenta regímenes militares durante el siglo XX (Smith, 2005). No obstante, entre tales regímenes, aquellos instaurados a partir de las décadas de 1960 y 1970 reflejaban características diferentes de aquellos que habían sido establecidos en la región hasta entonces. Los objetivos, en términos generales, no eran únicamente eliminar las “fuerzas subversivas”, sino también proponer una agenda económica y social para los países. Esto fue particularmente evidente en algunos países del cono sur (Argentina, Brasil y Uruguay), donde los regímenes militares estrecharon fuertes lazos con tecnócratas económicos y podrían ser definidos como “regímenes de excepción que no buscan alterar la naturaleza capitalista-liberal del Estado” (Cheresky y Chonchol 1986, p. 15)³. Dichos regímenes contaban con una tendencia a la “destrucción del estado social”, dada la transferencia de las tareas sociales del Estado en educación, asistencia social y salud a favor del sector privado. Igualmente, se sumó la vigilancia ideológica del comportamiento social, el uso de la violencia física y una reducción notable de los espacios de representación pública.

En referencia a la reconstrucción de la democracia a partir de la década de 1980, la región pasó por el desafío de reconstruir sus instituciones políticas paralelamente a los retos ya impuestos por la realidad económica y social de la época. Una de las visiones académicas que dominaron en el inicio de los años de 1990 (Mainwaring, 1990; Mainwaring y Shugart, 1993) sugería que el tipo de presidencialismo que estaba generalizándose en los países de América Latina podría tener consecuencias negativas para la estabilidad democrática. El argumento residía en las características institucionales del modelo presidencialista, particularmente por combinar un jefe del Ejecutivo con fuertes poderes de agenda, multipartidismo y representación proporcional. Sin embargo, en la práctica, esa combinación terminó por ser muy difundida en la región (Chasquetti, 2003). Según Anastasia, Melo y Santos (2004), al reflexionar sobre las causas de esa

² Los modelos fueron estimados a través del software HLM 6.8.

³ Traducción de los autores.

situación en América Latina, subrayan las posibles combinaciones entre condiciones e instituciones. Es decir, el desafío de la construcción institucional con la combinación de desigualdades estructurales. Por este motivo, diversos países realizaron cambios en la ingeniería institucional, especialmente reformas en el sistema electoral.

Cabe subrayar que la transformación de regímenes autoritarios por otros con características democráticas implica reflexionar, por un lado, sobre los procesos de democratización y, por otro, sobre la calidad de la democracia en los países de América Latina y el Caribe. El proceso de democratización se refiere a la transformación de regímenes políticos de naturaleza autoritaria en otros con características democráticas (Moisés, 2008). En un análisis detallado sobre el tema, también está en juego la transición de una democracia limitada a una democracia en sentido pleno. Sobre este tema se teorizó bastante, sin embargo, fue O'Donnell (1991) con su análisis sobre los procesos de transición y consolidación de las democracias en América Latina quien suscitó la mayor polémica por su caracterización de "democracias delegativas" a diversos países de la región. Algunas democracias recientes como Argentina, Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia, son democracias que cumplen con los criterios de Dahl (1989) para la definición de poliarquía. Sin embargo, presentan un conjunto de características que llevaron a O'Donnell a caracterizarlas como democracias delegativas, o sea, democracias no consolidadas o no institucionalizadas. Cabe destacar que en los países analizados por el autor estaba vigente la dimensión electoral de la "accountability vertical". Por medio de elecciones libres y regulares, los ciudadanos podrían ser capaces de castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en la próxima elección. También podían organizarse para expresar libremente sus opiniones y demandas. No obstante, se percibía una debilidad en la "accountability horizontal", entendida como el conjunto de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones de control y sanciones legales a otros actores estatales.

Ahora bien, una paradoja en América Latina es el alto apoyo a la democracia y, al mismo tiempo, una baja satisfacción con el régimen, frecuentemente registrada en diversos estudios sobre cultura política. Como diversos autores señalan, la convivencia entre esas distintas lógicas de adhesión puede contribuir para operar procesos desestabilizadores, retrocesos y cierta erosión de apoyo al sistema, generando individuos cada vez más descreídos, es decir, con cierto cinismo político para utilizar el concepto desarrollado por Putnam (2000). En otras palabras, ocurre una creciente valorización de la democracia como un ideal y, por otro lado, una evaluación negativa de su desempeño (Moisés, 2005; Norris, 1999; Lagos, 2000; Gunther y Monteiro, 2003).

Estructura y fuente de la legitimidad: revisión de la literatura

La literatura recurre a dos principales tradiciones teóricas para abordar la relación entre las actitudes de los ciudadanos y la evaluación de la democracia. La primera es la cultura política, la cual los autores pioneros Almond y Verba (1989) la refieren como

“orientaciones específicas – actitudes en relación al sistema político y sus varias partes y actitudes en relación al papel del individuo en el sistema” (Almond y Verba, 1989, p. 12)⁴. La segunda, la teoría institucionalista (Muller y Seligson, 1994) parte del principio que la democracia debe ser evaluada por medio del desempeño de los gobiernos, sus instituciones y la relación entre los diferentes poderes. El énfasis recae sobre las condiciones más estructurales en que se desarrolla el juego democrático, es decir, el diseño institucional de los sistemas, y también sobre requisitos mínimos como la existencia de elecciones abiertas y libres, la competencia entre los partidos políticos, la libertad de expresión y el acceso a medios de información no oficiales (permitiendo el control de los gobernantes).

En lugar de adoptar alguna de esas teorías, asumimos que la adhesión a la democracia no es únicamente marcada por los valores sustentados por los ciudadanos ni por la evaluación que hacen del desempeño del régimen. A pesar de que las teorías culturalista e institucionalista divergen, ambas visiones ofrecen el sustento teórico para perspectivas como las construidas por Booth y Seligson (2009), Dalton (2004), Klingemann (1999), Norris (1999) y otros, que buscan superar dicha dicotomía.

Para entender la naturaleza multidimensional del concepto de legitimidad y adhesión al sistema político resulta necesario revisar los conceptos de apoyo difuso y específico de Easton (1999), quien realizó un aporte teórico y metodológico considerable para entender la legitimidad política. El primer tipo de apoyo está ligado a sentimientos comunitarios de pertenencia y de lealtad, a través de los cuales los individuos se sienten vinculados al sistema. Este tipo de apoyo no involucra un cálculo racional, es independiente de las ventajas individuales que su vinculación traería a los miembros del sistema. El apoyo específico se relaciona con la satisfacción de los individuos al verificar que sus demandas fueron acatadas por las instancias o centros de poder del sistema. Las demandas de los individuos están sujetas al momento histórico y a la cultura. Cuando las demandas son desatendidas de forma regular y continua, el apoyo específico tiende a disminuir considerablemente. Easton subdividió el concepto de apoyo político – que él ya denominaba de legitimidad – en componentes generales, vinculados a valores básicos y en componentes más específicos, relacionados al desempeño de las instituciones (Seligson, Booth y Gómez, 2006).

Tal como Booth y Seligson (2009) apuntan, Norris (1999) y Dalton (1999, 2004) rescatan conceptualmente los tipos de apoyo político de Easton con el objetivo de profundizar el carácter multidimensional del concepto de apoyo al sistema político. Los autores parten de la distinción que Easton realiza entre el apoyo a la comunidad, al régimen y a las autoridades. Para Easton, el régimen constituye la estructura básica para gobernar el país, de esta forma, las personas no pueden aprobar algunos elementos y rechazar otros. Sin embargo, estudios recientes han presentado evidencia que los

⁴ Traducción de los autores.

individuos son capaces de distinguir los diferentes niveles del régimen. Lo que implica que los ciudadanos puedan apoyar ciertos valores democráticos y, al mismo tiempo, rechazar el funcionamiento del parlamento u otras instituciones del gobierno representativo.

Booth y Seligson (2009) destacan que Norris (1999) propone cinco objetos de apoyo político, que a su vez definen diferentes niveles de apoyo: la comunidad política, los principios, el desempeño, las instituciones y los actores en el poder. Estos niveles pueden ser vistos desde un apoyo difuso, anclado en el apoyo al país, hasta un nivel más concreto, sustentado por el apoyo a líderes políticos. Para los dos autores, el punto fundamental a destacar es que el apoyo político debe ser entendido como un fenómeno multidimensional y complejo.

Da la misma forma, Booth y Seligson (2009) destacan que Klingemann (1999) a partir de un análisis factorial verificó la cohesión entre los componentes de las cinco dimensiones estructurales de legitimidad democrática propuestas por Norris, quien no llegó a analizarlas empíricamente. Considerando treinta y ocho países y utilizando datos del *World Values Survey* (1990), el autor encontró evidencia de la consistencia en tres de las dimensiones propuestas para la composición del régimen. El estudio de Klingemann fue realizado a partir de datos agregados, de esta forma no se puede afirmar que sea igualmente consistente con el nivel individual.

Posteriormente, Dalton (2004) centró su estudio en ocho naciones consideradas democracias avanzadas y utilizó datos del *World Values Survey* de 1995 a 1998. Verificó cuatro de las cinco dimensiones de la estructura de la legitimidad, omitiendo el desempeño del régimen, y también transformó el apoyo a valores democráticos en apoyo a la democracia. A partir del análisis factorial *varimax rotation* concluyó que estas dimensiones son consistentes y están fuertemente correlacionadas en la estructura de la legitimidad democrática.

Para la discusión de este tema, nos interesa explorar el debate acerca de la estructura y de las fuentes de la legitimidad. A partir de lo que Norris (1999) y Dalton (1999) ya habían presentado, Booth y Seligson (2009) apuntan seis dimensiones de la estructura de la legitimidad política, agregando el apoyo al gobierno local a las dimensiones originales. Los autores confirman el carácter multidimensional en la composición de la estructura de la legitimidad en el contexto latinoamericano, considerando una encuesta realizada en ocho países de la región en 2004. Para el presente estudio serán consideradas las seis dimensiones de la estructura de la legitimidad de Booth y Seligson (2009), siguiendo los estudios pioneros de Dalton (1999), Norris (1999) y Easton (1999).

Dejando ahora de lado el estudio de la estructura de la legitimidad y pensando en la fuente de ésta, se busca entender qué factores llevan a los ciudadanos a apoyar al régimen democrático. La discusión sobre la fuente de legitimidad está presente en las teorías más institucionalistas sobre el tema. Estas apuntan hacia tres fuentes principales de legitimidad: desempeño macro social del sistema político (como evaluación del

gobierno); características de los ciudadanos (como aspectos socioeconómicos y demográficos); actitudes y experiencias de los ciudadanos en el nivel macro social (Booth y Seligson, 2009). En su discusión sobre las fuentes de legitimidad, Booth y Seligson (2009) contemplan factores contextuales, históricos, institucionales y de desempeño social en el nivel macro, así como características sociodemográficas de los ciudadanos en el nivel micro. En su estudio, pudieron medir el impacto de dichas fuentes en cada uno de los seis componentes de la estructura de la legitimidad. La lógica era que las fuentes de la legitimidad no impactaban de manera semejante en cada una de las dimensiones de la estructura de la legitimidad, y, en efecto su hipótesis fue confirmada: aspectos de la historia de la democracia impactan en el apoyo de la comunidad política y en los principios centrales del régimen. De igual forma, el desempeño del gobierno impacta en el apoyo a las instituciones democráticas y el crecimiento económico en el apoyo al desempeño del régimen.

En lo que se refiere a la pertinencia de adoptar la edad del ciudadano como variable explicativa, los autores propusieron dos hipótesis alternativas. La primera supone que en las democracias recientes, ciudadanos de mayor edad podrían mantenerse fiel al régimen no democrático en el cual vivieron. La segunda hipótesis supone que los ciudadanos de mayor edad deberían retener mejor el recuerdo de la represión del régimen dictatorial y evaluar el sistema democrático de manera más positiva que los jóvenes que no vivieron durante los años de la represión. Morlino también señala la asociación entre el apoyo difuso a la democracia y la experiencia con regímenes autoritarios u oligárquicos, una vez que tal experiencia posibilitaría el recuerdo del pasado represivo al contrastar un régimen democrático y uno no democrático (Morlino, 2007). Es decir, en lo que se refiere a la edad de los ciudadanos, si el individuo ha experimentado un gobierno autoritario (los individuos de edad más avanzada), su adhesión a la democracia sería mayor. En tanto que aquellos que vivieron solamente en regímenes democráticos (los más jóvenes) no tendrían criterios de comparación y tomarían el sistema democrático casi que como "natural".

(...) in new democracies, older citizens might retain allegiance to a prior nondemocratic regime. Or, in contrast, they might well have memories of prior dictatorial repression and therefore evaluate democratic systems more positively than the young who lack such experiences (Booth y Seligson, 2009, p. 114).

Dimensiones de la legitimidad en América Latina y el Caribe y experiencia democrática: metodología

Es necesario recordar que las seis dimensiones mencionadas anteriormente fueron propuestas a partir de los desarrollos teóricos de Easton (1999) y analizadas empíricamente en algunos casos latinoamericanos. En el caso de América Latina, el trabajo de Seligson, Booth y Gómez (2006) y de Booth y Seligson (2009) producen resultados interesantes usando, en el primer caso, datos de Costa Rica y, en el segundo,

datos de ocho países de la región. Ribeiro (2008), con algunas adaptaciones, replica el modelo de análisis de esos trabajos para el escenario brasileño y obtiene resultados semejantes, mostrando que tal estructura parece ser consistente inclusive en contextos sociales y políticos distintos. En este artículo, buscamos investigar sobre esa multidimensionalidad para el contexto de América Latina contribuyendo a esa área de estudio.

Primeramente, analizamos su pertinencia en América Latina y el Caribe. Para esto, utilizamos un análisis factorial, específicamente, un conjunto de métodos multivariados para reducir la dimensionalidad de un amplio conjunto de datos a un grupo menor de factores latentes (Hair, Anderson y Tatham, 1987). En nuestro caso específico, esa metodología permitirá verificar en qué medida las respuestas proporcionadas por los entrevistados a las diferentes preguntas se agrupan de forma congruente con las dimensiones teóricamente propuestas para dividir la legitimidad.

Como es posible verificar abajo (Tabla 1), el porcentaje de variación explicada por los seis factores es de 61.97%, lo que es bastante robusto tratándose de un conjunto tan variado de cuestiones. Este resultado indica que parte considerable de la variación de las respuestas puede ser captada con esa reducción a apenas seis factores latentes⁵.

En relación con la distribución de las variables entre los factores, podemos observar una notable consistencia entre los datos empíricos y el modelo teórico propuesto. Las dos variables seleccionadas para componer la dimensión comunidad, ambas relacionadas al orgullo de la nacionalidad, obtuvieron en el factor cuatro cargas (factor *loadings*) elevadas (arriba de siete). Las variables relacionadas a la aprobación de la participación en manifestaciones, organizaciones y grupos a través del trabajo en campañas partidistas, seleccionadas para presentar la dimensión de los principios, reportaron cargas factoriales aún mayores en el factor dos. Las variables ligadas a la evaluación de las instituciones, a pesar de que componen un grupo considerablemente mayor y diverso, también revelaron consistencia robusta (de 0.64 a 0.78). Los factores cinco y seis confirman la hipótesis de Booth y Seligson (2009) respecto de la distinción entre la evaluación del gobierno local y esferas más amplias, dado que la evaluación de la situación económica nacional se distingue claramente de la evaluación de los servicios municipales. Además de estar en factores distintos, dichas evaluaciones presentan signos diferentes indicando criterio inverso de respuestas. El factor referente a la dimensión local es complementado por el nivel de confianza en el gobierno local, que de forma muy consistente no cargó en la dimensión general de las instituciones discutida anteriormente. En el factor tres podemos observar la reunión de un conjunto de variables que seleccionamos para componer la dimensión de la evaluación del desempeño de líderes o actores políticos en el poder. Todas las cuestiones que generaron esas variables interrogaban a los entrevistados sobre la actuación del gobierno actual o directamente

⁵ Las respuestas ausentes ("no sabe" y "no respondió") fueron excluidas en el momento de la preparación de los datos, por medio de procedimientos de recodificación. De esta forma, no entraron en los análisis.

sobre el desempeño del presidente y de los diputados. Como era de esperar, todas las variables, con excepción de la última (relativa a los diputados), cargaron consistentemente en el mismo factor. La variable sobre el desempeño de los diputados no carga en ninguno de los factores, lo que indica significativa independencia en relación a todas las dimensiones consideradas. En razón de esto, no fue incluida en el análisis que presentamos posteriormente.

En resumen, dado el análisis anterior, consideramos la estructura de la dimensión de la legitimidad compuesta por seis ejes en el contexto de los países incluidos en este artículo.

Tabla 1
Dimensiones de la legitimidad en América Latina y Caribe

Componente						
	1	2	3	4	5	6
Orgullo de la nacionalidad	0,186	0,194	0,148	0,795	0,017	0,182
Orgullo de la nacionalidad al oír el himno	0,122	0,018	0,097	0,794	0,059	0,096
Aprobación de la participación – manifestaciones	0,076	0,827	0,008	0,025	0,006	0,034
Aprobación de la participación – organizaciones grupos	0,062	0,852	0,028	0,149	-0,007	0,23
Aprobación de la participación – campañas para partidos	0,209	0,795	0,12	0,129	0,011	0,343
Evaluación de los tribunales de justicia	0,645	0,043	0,326	0,014	0,105	0,079
Respeto por las instituciones políticas	0,653	0,16	0,347	0,257	0,139	0,231
Orgullo del sistema político	0,749	0,113	0,493	0,226	0,227	0,098
Preferencia por la democracia	0,727	0,16	0,454	0,256	0,185	0,18
Confianza en la justicia	0,788	0,079	0,46	0,095	0,123	0,23
Confianza en la Justicia Electoral	0,724	0,151	0,459	0,097	0,124	0,087
Confianza en el Congreso	0,752	0,087	0,507	0,086	0,138	0,156
Confianza en los partidos políticos	0,671	0,074	0,451	0,002	0,081	0,123
Confianza en el Supremo Tribunal	0,758	0,152	0,539	0,115	0,127	0,078
Evaluación de la situación económica nacional	0,226	-0,026	0,311	0,004	0,794	0,278
Evaluación de la situación económica nacional en comparación con el pasado	0,178	0,057	0,312	0,079	0,808	0,103
Evaluación de los servicios municipales	0,173	0	0,203	0,092	0,245	0,802
Confianza en el gobierno municipal	0,54	0,097	0,413	0,137	0,015	0,63
Evaluación del desempeño del gobierno actual en el combate a la pobreza	0,454	0,057	0,845	0,112	0,293	0,211
Evaluación del desempeño del gobierno actual en la defensa de los principios del régimen	0,545	0,121	0,847	0,127	0,246	0,123
Evaluación del desempeño del gobierno actual en el combate a la corrupción	0,507	0,02	0,842	0,072	0,196	0,321
Evaluación del desempeño del gobierno actual en la seguridad pública	0,531	0,058	0,84	0,126	0,184	0,065
Evaluación del desempeño del gobierno actual en la economía	0,516	0,074	0,839	0,106	0,344	0,089



Componente						
	1	2	3	4	5	6
Evaluación del desempeño del presidente	0,308	0,015	0,653	0,135	0,49	0,123
Evaluación del desempeño de los diputados	0,412	0,019	0,495	0,035	0,379	0,177
% de variación explicada = 61,97%						

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Notas: Extracción por Análisis de Componente Principal y Rotación Oblimin1 con Normalización de Kaiser.

A partir de esos resultados, presentamos a continuación la composición de los índices que proponemos para presentar cada una de esas seis dimensiones, siguiendo un ordenamiento que va desde las difusas a las más específicas:

Comunidad política – La dimensión más difusa entre las seis se refiere al apoyo que los ciudadanos emiten a la comunidad política o al sentimiento de pertenencia a ella. Según Booth y Seligson (2009), la presencia de este apoyo implica en el reconocimiento de que existe una comunidad nacional que comparte intereses y preocupaciones. El índice fue compuesto por las variables “orgullo de la nacionalidad” y “orgullo de la nacionalidad al oír el himno”, cuyos valores fueron recodificados en un índice que va de cero a diez. Sin embargo, como el factor no presenta distribución normal, ya que la mayoría presenta mucho orgullo – 90% tiene orgullo – y 10% no tiene orgullo, la solución fue convertir para el nivel dicotómico (bajo-medio = 0 y alto = 1) para que esta variable pudiera ser usada como dependiente en los modelos multiniveles logísticos.

Principios del régimen – Consiste en el agrupamiento de tres variables sobre la aceptación de diferentes formas de participación (manifestaciones, organizaciones, grupos, campañas para partidos). El resultado fue un índice que va de cero a veintisiete con distribución aproximadamente normal (asimetría de -0.53).

Instituciones políticas – El apoyo a las instituciones políticas es una de las formas más importantes de legitimidad. Fueron agrupadas variables sobre apoyo y confianza en las instituciones (instituciones políticas en general, sistema político, tribunal de justicia y supremo tribunal). El índice es bastante amplio: de 0 a 64.

Desempeño del régimen – Buscamos medir la evaluación de la situación de la economía nacional más la evaluación retrospectiva de la situación económica. Todos los gobiernos buscan promover crecimiento económico, estabilidad de los precios y creación de empleos. A pesar de que los ciudadanos puedan tener alguna dificultad de acompañar punto por punto toda esta información, pueden llegar a tener una evaluación general de la economía al comparar su nivel actual con el nivel pasado y de esa forma construyen la evaluación del gobierno. El índice va de cero a seis y la distribución es normal.

Apoyo a las autoridades y actores políticos – Esta dimensión se relaciona con el desempeño del ejecutivo nacional al momento de realizarse la encuesta en 2010. Formada por cuestiones sobre la actuación del gobierno nacional en el combate a la pobreza y corrupción, así como en la seguridad pública, economía y defensa de los principios del régimen, además de su desempeño de manera general. La amplitud es de cero a treinta y cuatro y su distribución también es aproximadamente normal.

Gobierno local – El apoyo al gobierno local fue agregado al conjunto por Booth y Seligson (2009) que apuntan que el poder municipal en América Latina, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, es responsable de muchos servicios públicos básicos como saneamiento, pavimentación, iluminación pública y recolección de residuos. Aquí fueron agrupadas las dos variables (evaluación de los servicios municipales y confianza en el gobierno municipal) a nivel municipal. El índice tiene amplitud de cero a diez, con distribución aproximadamente normal.

La Tabla 2 sintetiza toda esta información para la región y en el apéndice metodológico al final del texto se presenta la información dividida por países. Podemos verificar que las dos dimensiones más abstractas son en las cuales se presentan mayores medias en relación a sus amplitudes, sobre todo, la dimensión de la comunidad política. Todas las demás se aproximan a la mediana, indicando un escenario positivo, a pesar de sensiblemente desigual en la comparación entre la adhesión difusa y específica.

Tabla 2
Estadísticas descriptivas de las dimensiones de la legitimidad

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Asimetría
Comunidad política dicotómica	35586	0	1	0,89	0,31	-2,526
Principios del régimen	34405	0	27	18,75	6,684	-0,53
Instituciones políticas	30471	0	54	26,83	11,483	-0,096
Desempeño	35014	0	6	2,63	1,364	0,028
Líderes y actores políticos	32052	0	34	16,22	8,078	-0,01
Gobierno local	33039	0	10	5	2,298	-0,157

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Pasamos a la identificación de las fuentes seleccionadas en cada una de las dimensiones, considerando variables dependientes en el nivel micro (individual) y en el nivel macro estructural. Lo que llamamos fuentes se refieren a aspectos que fundamentan el apoyo a cada una de las dimensiones de la legitimidad. Como vimos en la revisión de la literatura, en este artículo evaluaremos variables relativas a los aspectos individuales sociodemográficos y a los aspectos estructurales relacionados a las características socioeconómicas y políticas de los países.

Para agregar variables independientes macro y micro en un análisis de regresión, adoptaremos los modelos jerárquicos que, diferentemente de los modelos de regresión convencionales, permiten que datos generados en distintos niveles empíricos sean

agregados en una única ecuación (Raudenbush y Bryk, 2002). Con esa metodología será posible evaluar si cada una de las dimensiones de la legitimidad seleccionadas posee una base efectivamente macro y micro o si apenas uno de esos niveles de condicionamientos actúa como condicionante. Una vez confirmada esa doble dimensión del fenómeno, ese procedimiento puede indicar que porcentaje de la variación en esas dimensiones se debe a cada una de las variables individuales y nacionales, bien como al conjunto integrado de todos los predictores.

En el nivel micro, adoptaremos como variables explicativas la edad del entrevistado, así como el sexo y la escolaridad del mismo. Las dos últimas variables son variables de control. Las variables independientes del nivel macro utilizadas son el nivel de desarrollo económico y social, en base al Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (IDH), que combina Producto Bruto Interno (PBI) per cápita, mortalidad infantil y metas de educación, y la fase de consolidación del régimen democrático, en base al índice de *Freedom House*. Ambas son variables de control. La variable explicativa macro/estructural central para nuestra discusión son los años de experiencia democrática de los países (ininterrumpida). Los años de democracia ininterrumpida se refieren al número de años que un país ha mantenido su sistema democrático (no oligárquica y no dictatorial) después de la "tercera ola" de democratización conceptualizada por Huntington (1994). La fuente proviene de la clasificación de Smith (2005).

En este artículo serán analizados veinticuatro países de América Latina y el Caribe (ver anexo, Tabla 1). Para cada país fueron realizadas 1500 entrevistas en 2010 por el Barómetro de las Américas (Lapop).

Resultados y discusión

Iniciamos analizando la dimensión de apoyo a la comunidad política, recordando que esa medida está codificada como dicotómica, lo que nos obliga a utilizar un modelo multinivel logístico para estimar sus predictores y verificar nuestras hipótesis de trabajo. Inicialmente construimos un modelo ANOVA para estimar cuanto de la variación en la probabilidad de apoyar la comunidad política se debe a los factores de nivel uno y dos. Ese modelo estimó la razón de probabilidad media de apoyo entre los países en 2.11 y la varianza entre los países en términos de las medias de las razones de probabilidades en 0.40. Con base en esta última información deberíamos calcular el coeficiente de correlación interclase (CCI) a partir de esa fórmula:

Fórmula 1

$$\rho = \frac{\tau_{00}}{\tau_{00} + \sigma^2}$$

Así obtenemos una medida de la proporción que se debe al nivel de los países. Sin embargo, ese cálculo se aplica únicamente a los modelos multiniveles lineales. En modelos no lineales, como los logísticos, la Fórmula 1 no es útil porque la varianza en el

nivel individual es heterocedástica (Raudenbush y Bryk 2002, p. 298). Tuvimos que realizar la alternativa propuesta por Snijders y Bosker (1999), que trata la variable dependiente como una medida continua latente siguiendo una distribución logística. La fórmula es la siguiente:

Fórmula 2

$$\rho = \frac{\tau_{00}}{\tau_{00} + \pi^2 / 3}$$

En nuestro modelo incondicional 11% de la variación en la probabilidad de apoyo a la comunidad se debe a factores localizados en el nivel de los países, lo que nos lleva a concluir por la estructura multinivel del fenómeno.

A partir de esos resultados construimos un modelo que combina predictores de nivel individual y nacional (Tabla 3). Este modelo indicó que la edad tiene un efecto positivo (aunque pequeño), la escolaridad tiene efecto negativo y el género (ser mujer) afecta positivamente la razón de probabilidad de apoyar a la comunidad política. En relación con las variables de nivel macro, el efecto de IDH es muy alto, indicando que el apoyo a la comunidad política en la región es fuertemente condicionado por el bienestar económico y social, mientras que la medida de *Freedom House* no es significativa. Los años de democracia ininterrumpida presentan efecto positivo.

Tabla 3
Condicionantes individuales y nacionales do apoyo a la comunidad política

Variables	Coefficiente	Razón de probabilidad	Desviación estándar
Nivel individual			
Edad	0,006***	1,006	0,001
Escolaridad	-0,019**	0,981	0,007
Sexo	0,018**	1,018	0,081
Nivel nacional			
IDH	3,521***	33,818	0,081
<i>Freedom House</i>	0,006	1,006	0,079
Años de democracia ininterrumpida	0,047***	1,048	0,007
Constante	-0,183	0,833	1,14
N nivel 1	38630		
N nivel 2	24		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Nota: *** significativo al nivel de 0.000; ** significativo al nivel de 0.001; * significativo al nivel de 0.05. Condition Index <,30.

En relación con la dimensión de los principios del régimen, nuestro modelo incondicional encontró que 12.3% de variación de la razón en el índice de apoyo a los principios del régimen se debe a factores localizados en el nivel macro.

Luego de la confirmación de esa estructura jerárquica, construimos el modelo completo que se presenta abajo (Tabla 4). Los resultados indican que la edad afecta

positivamente el apoyo a los principios: por más la edad, más la adhesión a esa dimensión. Mujeres y ciudadanos con más escolaridad tienden a adherirse con menos intensidad. En el nivel macro, solo los años de democracia ininterrumpida alcanzó la significancia mínima exigida, indicando que cuanto mayor el número de años, mayor adhesión de los ciudadanos a los principios.

Tabla 4
Condicionantes individuales y nacionales de apoyo
a los principios del régimen

Variables	Coficiente	Razón de probabilidad	Desviación estándar
Nivel individual			
Edad	0.011**	0.004	0.011**
Escolaridad	0.150***	0.017	0.150***
Sexo	-0.552**	0.235	-0.552**
Nivel nacional			
IDH	2.168	4.032	2.168
<i>Freedom House</i>	-0.707	0.418	-0.707
Años de democracia ininterrumpida	0.110**	0.029	0.110**
Constante	-0.053	0.039	-0.053
N nivel 1	16.056	2.609	16.056
N nivel 2	38630		38630

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Nota: *** significativo al nivel de 0.000; ** significativo al nivel de 0.001; * significativo al nivel de 0.05.

En lo que se refiere a las instituciones, con el modelo nulo podemos verificar que la variación que se debe al nivel dos es menor en esa dimensión (8.9%). A pesar de eso, creemos que ese porcentaje continúa justificando la adopción del modelo multinivel.

Analizando el modelo completo (Tabla 5), constatamos que la edad y escolaridad tienen efecto positivo, elevando el apoyo, mientras el género tiene efecto negativo, en otras palabras, las mujeres tienden a apoyar menos esta dimensión. Las variables estructurales fueron relevantes, lo que indica que el 8% que se debe a ese nivel lo poseen otros determinantes que no son parte de las hipótesis con las que trabajamos en este artículo.

Tabla 5
Condicionantes individuales y nacionales de apoyo a las instituciones

Variabes	Coficiente	Desviación estándar
Nivel individual		
Edad	0.011**	0.004
Escolaridad	0.150***	0.017
Sexo	-0.552**	0.235
Nivel nacional		
IDH	-1.924	6.433
<i>Freedom House</i>	-0.533	0.486
Años de democracia ininterrumpida	0.010	0.054
Constante	-0.051	0.045
N nivel 1	31.862***	5.219
N nivel 2	38630	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Nota: *** significativo al nivel de 0.000; ** significativo al nivel de 0.001; * significativo al nivel de 0.05; Condition Index <,30.

Con relación a la dimensión del desempeño, el modelo nulo indicó que 10.4% de la variación en el apoyo a la dimensión se debe a factores del nivel macro.

El análisis de los condicionantes (Tabla 6) indicó de esta vez que la edad tiene efecto negativo, o sea, a medida que avanza reduce el apoyo a esta dimensión. La escolaridad tiene efecto inverso, cuanto más escolarizado más positiva tiende a ser la evaluación del desempeño. En el nivel macro apenas los años de democracia fueron relevantes, presentando un efecto negativo.

Tabla 6
Condicionantes individuales y nacionales de apoyo al desempeño

Variabes	Coficiente	Desviación estándar
Nivel individual		
Edad	-0.003***	0.001
Escolaridad	0.016**	0.005
Sexo	-0.046	0.041
Nivel nacional		
IDH	0.257	1.228
<i>Freedom House</i>	-0.043	0.069
Años de democracia ininterrumpida	-0.022*	0.009
Constante	0.026*	0.012
N nivel 1	2.279**	0.766
N nivel 2	38630	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Nota: *** significativo al nivel de 0.000; ** significativo al nivel de 0.001; * significativo al nivel de 0.05. Condition Index <,30.

Con respecto a la dimensión del gobierno local, el peso de las variables nacionales es menor (4.9%), lo que podemos considerar como razonable, ya que se trata

de una dimensión ligada al nivel local. Aquí la justificación puramente estadística para la construcción del modelo contenido (condicionantes de nivel uno y dos) es efectivamente frágil, sin embargo, para mantener la misma lógica de los análisis de hipótesis adoptados en las dimensiones anteriores, optamos por continuar con el procedimiento estándar.

En el análisis de los condicionantes de ese apoyo, ninguna de las variables del nivel uno produjo efecto significativo (Tabla 7). Eso es particularmente preocupante, ya que como el modelo nulo indicó, es justamente en ese nivel que están los factores explicativos de la variación en el índice. Nuestro interés en este artículo no es producir modelos robustos para explicar esa dimensión de la legitimidad, sino apenas llamar la atención para la necesidad de investigación más detallada sobre qué factores de nivel micro condicionan el apoyo al gobierno local. En el nivel 2, el IDH y *Freedom House* producen efecto positivo, sobre todo el IDH, ya que la evaluación positiva del gobierno local está fuertemente ligada a condiciones objetivas favorables.

Tabla 7
Condicionantes individuales y nacionales
de apoyo al gobierno local

Variables	Coefficiente	Desviación estándar
Nivel individual		
Edad	-0.000	0.001
Escolaridad	0.011	0.007
Sexo	0.015	0.080
Nivel nacional		
IDH	2.963*	1.116
<i>Freedom House</i>	0.161*	0.051
Años de democracia ininterrumpida	-0.009	0.009
Constante	-0.006	0.009
N nivel 1	3.134**	0.856
N nivel 2	38630	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Nota: *** significativo al nivel de 0.000; ** significativo al nivel de 0.001; * significativo al nivel de 0.05. Condition Index <,30.

En cuanto a la dimensión relativa a los líderes y actores políticos verificamos que los factores ligados al nivel dos vuelven a ser más relevantes (8.2%). Entre los condicionantes del nivel micro, apenas la variable escolaridad fue relevante, indicando que los más escolarizados son más críticos a la actuación del actual gobierno y del presidente (Tabla 8). Con respecto al nivel macro, los años de democracia ininterrumpida es la única variable relevante, produciendo reducción en el apoyo: cuanto más antigua la democracia, peor la evaluación de sus ciudadanos en relación a la actuación de líderes y actores políticos.

Tabla 8
Condicionantes individuales y nacionales de apoyo a los líderes o actores políticos

Variables	Coficiente	Desviación estándar
Nivel individual		
Edad	0.004	0.005
Escolaridad	-0.120*	0.033
Sexo	-0.216	0.037
Nivel nacional		
IDH	1.992	3.278
<i>Freedom House</i>	0.002	0.427
Años de democracia ininterrumpida	-0.077*	0.036
Constante	15.927***	3.031
N nivel 1	38630	
N nivel 2	24	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Nota: *** significativo al nivel de 0.000; ** significativo al nivel de 0.001; * significativo al nivel de 0.05. Condition Index < ,30.

Se verificó que no solo existen diferentes dimensiones de la legitimidad del régimen como también hay distintas fuentes para la legitimidad, las cuales varían de las más abstractas a las más concretas y poseen fuentes bien diversificadas tanto a nivel estructural cómo a nivel individual – así como apuntaba Booth y Seligson (2009). En otras palabras, que una fuente impacte en una dimensión no impacta necesariamente en las demás.

Sobre las dimensiones de la legitimidad se constató, en lo que se refiere a su distribución, que es mayor el apoyo difuso que el apoyo específico cuando tomamos todos los países latinoamericanos y caribeños. Lo anterior es consistente con estudios anteriores que sólo estudiaron una submuestra de los países de la región.

Sobre el primer conjunto de hipótesis que examina las dimensiones difusas de la legitimidad, encontramos evidencia que a mayor edad, el apoyo difuso a la democracia se incrementa. Entre las seis dimensiones de la legitimidad, existe una asociación entre las dimensiones difusas (apoyo a la comunidad política y apoyo a los principios del régimen) y edad (efecto significativo y positivo): a mayor edad aumenta el apoyo difuso a la democracia. Estos hallazgos son consistentes con el análisis de Morlino (2007) y Booth y Seligson (2009), que observan que la experiencia con regímenes no democráticos (y el recuerdo de los momentos de represión) pueden aumentar la percepción de la democracia como un valor.

En lo que se refiere a la experiencia democrática de cada país, los años de democracia ininterrumpidos se mostraron relevantes para el apoyo a las dimensiones más abstractas (apoyo a la comunidad política y a los principios del régimen). No obstante, contraria a nuestras expectativas, el efecto es positivo: a mayor número de años de democracia ininterrumpida, mayor apoyo difuso. Es decir, la acumulación de la experiencia ininterrumpida del país con el régimen democrático, y no el recuerdo del pasado represivo, está asociada a la adhesión de la democracia en el sentido más difuso.

En relación con el segundo conjunto de hipótesis, que evalúa las dimensiones específicas de la legitimidad, contrario también a nuestras expectativas, el efecto de la edad del ciudadano impacta en apenas dos de las cuatro dimensiones más específicas: apoyo a las instituciones y al desempeño del régimen. Las dos restantes, apoyo a las autoridades o actores políticos y apoyo al gobierno local, no presentan impacto significativo. Además, la edad del ciudadano tiene impacto negativo en el apoyo al desempeño del régimen. Si esperábamos que los ciudadanos con mayor edad – por estar más habituados con las reglas, potencialidades y limitaciones democráticas – reportaran mayor apoyo al régimen en el aspecto de la eficiencia, en realidad ocurre lo contrario: los ciudadanos con mayor edad son los que menos apoyo reportaron en relación con el desempeño de la democracia.

El efecto de la acumulación de los años ininterrumpidos de democracia se mostró significativo y negativo en dos de las dimensiones específicas: apoyo al desempeño del régimen y apoyo a autoridades o actores políticos. No fue significativo en lo que se refiere al apoyo a las instituciones políticas y al gobierno local. Los resultados no confirman la hipótesis que a más experiencia democrática llevaría a más adhesión a la dimensión específica. Los avances que surgieron con la “tercera ola” de democratización – que conducen al establecimiento de normas que introducen previsibilidad a las reglas de juego – no garantizan apoyo al régimen democrático, como ya refería Baquero (2011a y b).

Consideraciones finales

Consistente con estudios previos, destaca que diferentes fuentes de legitimidad impactan de manera específica en cada una de las dimensiones de la estructura de la legitimidad. Concretamente, en lo que se refiere a nuestras hipótesis, así como Booth y Seligson (2009) desarrollaron en su investigación, el número de años de democracia ininterrumpida impacta de manera positiva el apoyo a la comunidad política y a los principios centrales del régimen. Además, la evaluación del desempeño del régimen se ve afectada de forma negativa. Mientras no tiene ningún apelo en las otras dimensiones.

En otras palabras, la experiencia democrática ininterrumpida del país está asociada a la adhesión al régimen en el sentido más difuso. Este resultado es contrario a nuestra hipótesis, pues nuestra premisa inicial a partir de Morlino (2007), argumentaba que el recuerdo de experimentar regímenes no democráticos llevaría al apoyo más difuso de la democracia. Este, tal vez haya sido el hallazgo más interesante de este estudio por el hecho de traer una esperanza para el fortalecimiento de la democracia en la región. Si nuestras expectativas creadas a partir de la revisión de la teoría hubieran sido confirmadas, la adhesión más difusa al régimen democrático estaría bajo amenaza de reducción cada año que éste se alejara de la época de la dictadura. Al contrario, para nuestro aliento, la experiencia con la democracia generada después de la “tercera ola” ha fortalecido las dos dimensiones más difusas del régimen: apoyo a la comunidad política y

apoyo a los principios democráticos. Este hallazgo coloca en suspenso el argumento de Baquero (2011a) que apunta que el desencanto de los latinoamericanos con el funcionamiento de la democracia, con políticas perjudiciales e interrupciones autoritarias, disminuyó la posibilidad de cultivar una base de apoyo normativo a la democracia.

En lo que se refiere al apoyo más específico, no se confirmó la hipótesis derivada a partir de la discusión de Moisés y Carneiro (2010), de acuerdo con la cual, a mayor número de años de experiencia democrática llevaría a instituciones más maduras y a ciudadanos más habituados con el ritmo y el accionar de la democracia. En lo que se refiere a la edad, nuestras hipótesis fueron parcialmente confirmadas. A mayor edad y más experiencia con el régimen democrático resultó en más adhesión en las dimensiones de: a) el apoyo a la comunidad política; b) los principios centrales del régimen; y c) el apoyo a las instituciones. Sobre la evaluación del régimen, el resultado fue negativo: a mayor edad, los ciudadanos son más críticos en su evaluación al régimen. En otras palabras, los ciudadanos de mayor edad, más conocedores del papel de las instituciones y de la necesidad de los gobiernos de rendir cuentas, evalúan de forma más negativa el régimen. De hecho, este resultado es desalentador para el avance de la consolidación democrática en la región. De cualquier forma, es necesario explorar en futuros estudios las razones de dicha asociación. En conclusión, destaca la importancia de la experiencia democrática más allá de la "tercera ola" como efecto positivo para el incremento del apoyo a la dimensión práctica del régimen.

Los resultados de este estudio también destacan otro tema relevante, aunque este no sea el punto central de nuestro artículo. La escolaridad ejerce influencia positiva y significativa en las dimensiones consideradas centrales para la legitimidad de la democracia: apoyo a los principios del régimen, apoyo a instituciones políticas y al desempeño del régimen. Sin embargo, la escolaridad ejerce influencia negativa y significativa en la dimensión de apoyo a autoridades y actores políticos. Esto nos lleva a desarrollar un argumento: el apoyo a las autoridades y actores políticos puede ser una puerta de entrada de las personas con menos escolaridad para la adhesión a la legitimidad de la democracia, ya que las mismas tienden a ser más críticas con relación a los principios, instituciones y desempeño del régimen.

Luciana Fernandes Veiga – Profesora de Ciencia Política, Coordinadora del Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: <luciana.veiga@unirio.br>.

Ednaldo Ribeiro – Profesor de Ciencia Política, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Estatal de Maringá (UEM), Maringá, Brasil. E-mail: <ednaldorip@uol.com.br>.

María Alejandra Nicolás – Profesora de Administración Pública y Políticas Públicas, Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política (Ilaesp), Universidad Federal de la Integración Latino-Americana. E-mail: <alejandranicolas@gmail.com>.

Rachel Callai Bragatto – Doctora en Sociología, Universidad Federal de Paraná (UFPR), Curitiba, Brasil. E-mail: <rachelbragatto@gmail.com>

Referencias bibliográficas

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. California: Sage Publications, 1989.

ANASTASIA, F.; MELO, R. C.; SANTOS, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer/Fundação Unesp, 2004.

BAQUERO, M. A cultura política na agenda da democratização na América Latina. In: BAQUERO, M. *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 13-24, 2011a.

_____. Padrões de constituição da cultura política na América Latina no século XXI. In: BAQUERO, M. *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 13-24, 2011b.

BOOTH, J.; SELIGSON, M. *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CHASQUETTI, D. Democracia, multipartidarismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, J. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, p. 319-359, 2003.

CHERESKY, I.; CHONCHOL, J. *Crise e transformação dos regimes autoritários*. Campinas: Ícone Editora Ltda./Editora da Unicamp, 1986.

DAHL, R. *La poliarquia. Participación y oposición*. Buenos Aires: Editorial Rei Argentina, 1989.

DALTON, R. Political support in advanced industrial countries. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. UK: Oxford University Press, p. 57-78, 1999.

_____. *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democratic*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

EASTON, D. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1999.

GUNTHER, R.; MONTEIRO, J. R. "Legitimidade política em novas democracias". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 9, nº 1, p. 1-43, mayo 2003.

HAIR, J.; ANDERSON, R.; TATHAM, R. *Multivariate data analysis*. New York: Macmillan Publishing, 1987.

HUNTINGTON, S. *A terceira onda*. São Paulo: Ática, 1994.

KLINGEMANN, H. D. Mapping political support in the 1990s: a global analysis. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. UK: Oxford University Press, p. 31-56, 1999.

LAGOS, M. "A máscara sorridente da América Latina". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 6, nº 1, p. 1-16, abril 2000.

MAINWARING, S. "Presidentialism in Latin America". *Latin America Research Review*, Pittsburgh, vol. 25, nº 1, p. 157-179, 1990.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. "Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 37, p. 191-213, 1993.

- MOISÉS, J. Á. "Confiança e instituições democráticas". *Lua Nova*, São Paulo, nº 65, p. 71-94, ene.-abr. 2005.
- MOISÉS, J. Á. "Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 23, nº 66, p. 11-43, feb. 2008.
- _____. Cultura política, instituições e democracia – Lições da experiência brasileira. In: MOISÉS, J. Á. (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*. São Paulo: Edusp, p. 77-121, 2010.
- MOISÉS, J. Á.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – O caso do Brasil. In: MOISÉS, J. Á. (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, p. 149-184, 2010.
- MORLINO, L. "Explicar la calidad democrática ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?". *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 27, nº 2, p. 3-22, 2007.
- MULLER, E.; SELIGSON, M. A. "Civic culture and democracy: the question of causal relationships". *American Political Science Review*, Washington, vol. 88, nº 3, p. 635-652, sep. 1994.
- NORRIS, P. *Critical citizens: global support for democratic governance*. UK: Oxford University Press, 1999.
- O'DONNELL, G. "Democracia delegativa". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 31, p. 25-40, 1991.
- PUTNAM, R. D. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2000.
- RAUDENBUSH, S. W.; BRYK, A. S. *Hierarchical linear models: applications and data analysis methods*. EUA: Sage Publications, 2002.
- RIBEIRO, E. A. "As dimensões da legitimidade democrática no Brasil". *Revista Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, nº 16, vol. 1, p. 120-143, ene.-jun. 2008.
- SELIGSON, M. A.; BOOTH, J. A.; GÓMEZ, M. B. "Os contornos da cidadania crítica: explorando a legitimidade democrática". *Opinião Pública*, São Paulo, vol. 12, nº 1, p. 1-37, abr.-maio 2006.
- SMITH, P. *Democracy in Latin America: political change in comparative perspective*. New York: Oxford University Press, 2005.
- SNIJDERS, T. A. B.; BOSKER, R. J. *Multilevel analysis: an introduction to basic and advanced multilevel modeling*. California: Sage, 1999.

Anexo

Estadísticas descriptivas					
País	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvío estándar
México	Comunidad política	1495	0	1	0,9
	Principios del régimen	1463	0	27	18,12
	Instituciones políticas	1265	0	54	28,76
	Desempeño	1477	0	6	2,19
	Autoridades y actores	1370	0	34	16,41
	Gobierno local	1455	0	10	5,46
Guatemala	Comunidad política	1490	0	1	0,84
	Principios del régimen	1415	0	27	16,17
	Instituciones políticas	1252	0	54	26,21
	Desempeño	1475	0	6	2,27
	Autoridades y actores	1199	0	34	15,23
	Gobierno local	1442	0	10	5,41
El Salvador	Comunidad política	1480	0	1	0,94
	Principios del régimen	1410	0	27	17,58
	Instituciones políticas	1202	0	54	28,37
	Desempeño	1455	0	6	1,84
	Autoridades y actores	1288	0	34	17,67
	Gobierno local	1391	0	10	5,78
Honduras	Comunidad política	1485	0	1	0,81
	Principios del régimen	1360	0	27	13,44
	Instituciones políticas	1272	0	54	20,56
	Desempeño	1479	0	6	2,21
	Autoridades y actores	1359	0	34	11,06
	Gobierno local	1432	0	10	4,88
Nicaragua	Comunidad política	1498	0	1	0,97
	Principios del régimen	1483	0	27	21,82
	Instituciones políticas	1358	0	54	29,93
	Desempeño	1473	0	6	2,88
	Autoridades y actores	1402	0	34	21,06
	Gobierno local	1425	0	10	5,42
Costa Rica	Comunidad política	1452	0	1	0,89
	Principios del régimen	1457	0	27	20,36
	Instituciones políticas	1292	0	54	26,76
	Desempeño	1477	0	6	2,45
	Autoridades y actores	1402	0	34	13,51
	Gobierno local	1420	0	10	4,86



Estadísticas descriptivas					
País	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvío estándar
Panamá	Comunidad política	1492	0	1	0,96
	Principios del régimen	1402	0	27	16,81
	Instituciones políticas	1332	0	54	23,84
	Desempeño	1475	0	6	2,88
	Autoridades y actores	1419	0	34	14,4
	Gobierno local		0	10	4,6
Colombia	Comunidad política	1491	0	1	0,94
	Principios del régimen	1411	0	27	18,72
	Instituciones políticas	1217	0	54	26,92
	Desempeño	1459	0	6	2,63
	Autoridades y actores	1317	0	34	16,46
	Gobierno local	1431	0	10	5,1
Ecuador	Comunidad política	1480	0	1	0,89
	Principios del régimen	1434	0	27	15,87
	Instituciones políticas	1151	0	54	24,85
	Desempeño	1466	0	6	3,23
	Autoridades y actores	1415	0	34	19,93
	Gobierno local	1432	0	10	5,23
Bolivia	Comunidad política	1487	0	1	0,88
	Principios del régimen	1382	0	27	14,95
	Instituciones políticas	1201	0	54	23,88
	Desempeño	1478	0	6	2,66
	Autoridades y actores	1339	0	34	15,18
	Gobierno local	1406	0	10	4,82
Perú	Comunidad política	1486	0	1	0,88
	Principios del régimen	1461	0	27	17,28
	Instituciones políticas	1389	0	54	23,94
	Desempeño	1472	0	6	2,92
	Autoridades y actores	1373	0	34	16,03
	Gobierno local	1428	0	10	4,34
Paraguay	Comunidad política	1451	0	1	0,94
	Principios del régimen	1454	0	27	20,86
	Instituciones políticas	1227	0	54	22,75
	Desempeño	1471	0	6	2,65
	Autoridades y actores	1353	0	34	14,03
	Gobierno local	1427	0	10	5,39
Chile	Comunidad política	1480	0	1	0,78
	Principios del régimen	1445	0	27	19



Estadísticas descriptivas					
País	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvío estándar
Chile	Instituciones políticas	1359	0	54	28,27
	Desempeño	1489	0	6	2,77
	Autoridades y actores	1391	0	34	16,24
	Gobierno local	1377	0	10	5,69
Uruguay	Comunidad política	1487	0	1	0,9
	Principios del régimen	1461	0	27	22,15
	Instituciones políticas	1213	0	54	31,35
	Desempeño	1440	0	6	3,52
	Autoridades y actores	1297	0	34	20,08
Brasil	Gobierno local	1420	0	10	5,19
	Comunidad política	1490	0	1	0,79
	Principios del régimen	1468	0	27	17,8
	Instituciones políticas	1385	0	54	23,83
	Desempeño	1456	0	6	3,18
Venezuela	Autoridades y actores	1411	0	34	15,96
	Gobierno local	1467	0	10	4,48
	Comunidad política	1494	0	1	0,94
	Principios del régimen	1453	0	27	19,57
	Instituciones políticas	1320	0	54	28,69
Argentina	Desempeño	1452	0	6	2,75
	Autoridades y actores	1400	0	34	17,53
	Gobierno local	1276	0	10	5,61
	Comunidad política	1481	0	1	0,9
	Principios del régimen	1466	0	27	18,82
Rep. Dom.	Instituciones políticas	1248	0	54	27,48
	Desempeño	1460	0	6	2,87
	Autoridades y actores	1387	0	34	15,63
	Gobierno local	1431	0	10	5,61
	Comunidad política	1491	0	1	0,94
Haití	Principios del régimen	1443	0	27	21,03
	Instituciones políticas	1356	0	54	25,24
	Desempeño	1476	0	6	1,75
	Autoridades y actores	1395	0	34	14,05
	Gobierno local	1436	0	10	4,64
Haití	Comunidad política	1441	0	1	0,76
	Principios del régimen	1448	0	27	15,93
	Instituciones políticas	1406	1	46	22,02
	Desempeño	1419	0	5	2,08



Estadísticas descriptivas					
País	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvío estándar
Haití	Autoridades y actores	1381	0	34	15,88
	Gobierno local	1347	0	9	3,66
Jamaica	Comunidad política	1496	0	1	0,93
	Principios del régimen	1465	2	27	20,05
	Instituciones políticas	1265	0	54	29,06
	Desempeño	1418	0	6	2,28
	Autoridades y actores	1190	0	34	15,94
	Gobierno local	1255	0	10	4,43
Guyana	Comunidad política	1489	0	1	0,86
	Principios del régimen	1466	0	27	21,13
	Instituciones políticas	1255	0	54	31,05
	Desempeño	1451	0	6	3,12
	Autoridades y actores	1142	0	34	16,33
	Gobierno local	1359	0	10	4,81
	Comunidad política	1483	0	1	0,87
Trinidad y Tobago	Principios del régimen	1375	0	27	21,58
	Instituciones políticas	1167	0	54	25,38
	Desempeño	1414	0	6	2,72
	Autoridades y actores	1295	0	34	14,08
	Gobierno local	1289	0	10	4,41
Belice	Comunidad política	1492	0	1	0,95
	Principios del régimen	1457	0	27	21,05
	Instituciones políticas	1315	0	54	32,84
	Desempeño	1479	0	6	2,41
	Autoridades y actores	1366	0	34	17,31
	Gobierno local	1414	0	10	5,06
	Comunidad política	1474	0	1	0,96
Surinam	Principios del régimen	1326	0	27	19,22
	Instituciones políticas	1022	0	54	33,75
	Desempeño	1400	0	6	2,92
	Autoridades y actores	1161	0	34	19,76
	Gobierno local	871	0	10	5,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Lapop, 2010.

Resumen

El efecto de la experiencia democrática en la estructura de la legitimidad en América Latina y el Caribe

Este estudio se enfoca en una paradoja en América Latina y el Caribe: el aumento progresivo de la adhesión a la democracia pero una creciente disminución de la satisfacción con el sistema. ¿El factor temporal podría explicar tal contradicción? Este artículo muestra que la edad de los ciudadanos y los años de experiencia democrática de cada país influyen en las disposiciones individuales en relación a la democracia en términos de apoyos difuso y específico. Aplicamos análisis factorial y un modelo multinivel de regresión multivariada. Nuestro estudio presenta evidencia de la relación entre la experiencia con el régimen democrático y el apoyo a las dimensiones más difusas de la legitimidad; esta relación no se encontró en las dimensiones más específicas.

Palabras clave: democracia, legitimidad democrática, América Latina y Caribe, apoyo difuso y específico, regímenes autoritarios

Resumo

O efeito da experiência democrática na estrutura da legitimidade na América Latina e no Caribe

Este artigo refere-se a um paradoxo hoje presente na América Latina e no Caribe: verifica-se o aumento progressivo da adesão à democracia mas uma crescente diminuição da satisfação com o sistema. O fator temporal poderia explicar essa contradição? O artigo apresenta como a idade dos cidadãos e os anos de experiência democrática das nações influenciam nas disposições individuais em relação à democracia em termos de apoios difuso e específico. Aplicamos análise fatorial e um modelo multinível de regressão multivariada. Nossos resultados demonstram a relação entre a experiência com o regime democrático e o apoio às dimensões mais difusas da legitimidade, porém isso não se confirmou nas dimensões mais específicas.

Palavras-chave: democracia, legitimidade democrática, América Latina e Caribe, apoio difuso e específico, regimes autoritários

Abstract

The effect of the democratic experience on the structure of legitimacy in Latin America and the Caribbean

The article refers to a paradox that is present in Latin America and the Caribbean nowadays: on the one hand, adherence to democracy has increased exponentially; on the other hand, satisfaction with the system has decreased substantially. Could the temporal factor explain this contradiction? This article presents how the age of citizens and the democratic longevity of Latin American countries influence individual provisions regarding democracy in terms of diffuse and specific support. We applied factor analysis and a multivariate multilevel model. Our results provide evidence for the relationship between experience with the democratic regime and support for the most diffuse dimensions of legitimacy, but this has not been confirmed for the more specific dimensions.

Keywords: democracy; democratic legitimacy; Latin America and the Caribbean; diffuse and specific support; authoritarian regimes

Résumé

L'effet de l'expérience démocratique dans la structure de la légitimité en Amérique Latine et aux Caraïbes

L'article fait référence à un paradoxe aujourd'hui présent en Amérique latine et aux Caraïbes: une augmentation constante dans l'adhésion à la démocratie avec une diminution croissante de la satisfaction envers le système. Le facteur temps pourrait-il expliquer cette

LUCIANA FERNANDES VEIGA; EDNALDO RIBEIRO; MARÍA ALEJANDRA NICOLÁS; RACHEL CALLAI BRAGATTO

contradiction? L'article montre comment l'âge des citoyens et les années d'expérience démocratique des pays ont de l'influence sur certaines dispositions relatives à la démocratie en termes de soutiens diffus et spécifique. Nous appliquons une analyse des facteurs à plusieurs niveaux et le modèle de régression à variables multiples. Les résultats démontrent la relation entre l'expérience de la démocratie et le soutien des dimensions les plus diffuses de légitimité, mais cela ne se confirme pas dans les dimensions les plus spécifiques.

Mots-clés: démocratie; légitimité démocratique; l'Amérique latine et les Caraïbes; soutien diffus et spécifique; régimes autoritaires

Artículo sometido para publicación el 4 de febrero de 2016.

Versión final aprobada el 24 de abril de 2017.

Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen

Mario Fuks
Gabriel Avila Casalecchi
Mateus Morais Araújo

Introduction

Since the publication of *Critical citizens* (1999), the term “critical citizen” has achieved prestige in debates about political legitimacy. The book was a response to the apparent contradiction posed within consolidated democracies by the coexistence of growing dissatisfaction and distrust regarding political institutions and the continuation of strong support for the democratic system. In a period of distrust and dissatisfaction with its institutions, how has democracy spread around the world?

Differently from those who advocated a crisis of democracy (Crozier, Huntington, and Watanuki, 1975), Norris (1999) argued that modernization, particularly rising levels of education, favors the emergence of a more demanding and radically democratic citizen critical of the current democratic regimes. The critical citizen is dissatisfied with the performance of the political system and distrusts traditional representative institutions. Nevertheless, he or she is committed to the principles of democracy and engaged with politics. Far from bringing instability to democracies, the emergence of critical citizens contributes to achieving democratic improvements.

The concept of the critical citizen was an important contribution to the study of democratic legitimacy, shifting a pessimistic view of discontent citizens to a more optimistic one. Nonetheless, there are still some important shortcomings. First, Norris (1999, p. 27) explicitly assumes that the model is appropriate to old democracies, but further research needs to be carried out in contexts of new democracies. Norris’s concern seems to make sense in the face of new research in the field that demonstrates a democratic recession (Foa and Mounk, 2016) and the return of many “new democracies” to back their authoritarian past (Puddington, 2013) or the establishment of “hybrid regimes”. (Diamond, 2002). Thus, among the questions that remain to be answered are if and to what extent the concept of a critical citizen can “travel” to new democracies. Second, the association between dissatisfaction and critical attitude, as well as the definition, identification, and implications of the critical citizen, remains unclear—the present work attempts to fill these gaps.

Throughout *Critical citizens*, the term is treated as synonymous with the concept of the “dissatisfied democrat”. However, there is little empirical evidence for this relationship at the level of individual data. It is unknown whether citizens who adhere to democracy and are simultaneously dissatisfied with it are the same as those who display critical attitudes and behaviors by demanding more of the political regime and its institutions. The danger of this association lies in assuming that dissatisfied democrats are necessarily good for democracy, especially in the context of new democracies. We may suppose, especially in unstable political and economic contexts, that dissatisfied democrats are, in fact, politically apathetic citizens or even predisposed to agree to authoritarian measures (Doorenspleet, 2012).

This article seeks to contribute to the clarification of these issues. The first step in this direction is the development of a definition of “critical”. We understand the critical individual to be one who is informed and uses this information to assess political reality. Based on this analytical distinction, the relationship between criticism and dissatisfaction is no longer a mere theoretical assumption, but a hypothesis that should be tested. The first question to consider in this regard is the following: are critical citizens indeed the same as dissatisfied democrats? That is, are individuals who are more critical also less satisfied with the democracies in which they live?

To answer this question, we propose a clear distinction between these two types of citizens: the “dissatisfied democrat” and the “critical democrat”. The former refers to citizens who support democracy but are, at the same time, dissatisfied with their respective regime. The latter combines support for democracy and cognitive mobilization (Dalton, 2013), an indicator based on education level and political interest that expresses the necessary resources for a critical stance.

The second question to be answered is which of these two types of citizens displays behaviors and attitudes that are more consistent with the citizen profile originally characterized by Norris as “critical”. To move forward on this issue, the present article examines the effects of each type of citizen, and the interaction of both, on both political participation and democratic attitudes.

To test our argument, we compare data from the Americas Barometer¹ about two different countries: Brazil (a new democracy) and the United States (an old democracy)². As said before, for Norris, the emergence of the critical citizen is a phenomenon typical of old democracies. This means that more studies will be needed to see if it also applies to younger democracies. Since the United States is one of the oldest democracies in the world, and Brazil, on the other hand, is among the newest democracies, the comparison

¹ We thank the Latin American Public Opinion Project (Lapop) and its major supporters (the United States Agency for International Development, the Inter-American Development Bank, and Vanderbilt University) for making the data available.

² 1,500 people were interviewed in the United States and 2,482 in Brazil, all selected from a probabilistic sample stratified in multiple stages with selection in proportion to the size of the location. The margin of error, with a 95% confidence interval, is 2.5% for the United States and 1.7% for Brazil.

between these countries should be enough not only to test if critical citizens' behavior is the same in old and new democracies, but also, to test at the same time our main claim, that critical citizens are not necessarily dissatisfied democrats. We believe this will illuminate some key problems new democracies face.

This article is developed in four sections. In the first section, we present the debate over the critical citizen. The second section discusses the definition of the concepts used and the way they will be empirically operationalized. In the last two sections, we present our research results: the third section evaluates whether the profiles of dissatisfied democrats and critical citizens correspond to the same individuals, and the fourth section analyzes the propensity of each type of citizen to participate in protests and adopt attitudes in defense of democracy in Brazil and the United States.

The concept of the "critical citizen"

In recent years, several studies on political culture have called attention to an allegedly paradoxical situation: although citizens are increasingly dissatisfied with the performance of democratic regimes and distrustful of their institutions, the stability of most democracies worldwide has not been shaken (Klingemann and Fuchs, 1995; Klingemann, 1999; Dalton, 1999, 2004; Inglehart, 1999; Inglehart and Welzel, 2005; Norris, 2011). This paradox has been noticed not only in old democracies, but also in new ones, including those in Latin America (Booth and Seligson, 2009; Salinas and Booth, 2011; Carlin, Singer and Zechmeister, 2016), Africa (Bratton and Mattes, 2001; Doorenspleet, 2012) and Asia (Dalton and Shin, 2006).

Research in the 1970s observed a decline in citizen satisfaction and confidence in government and representative institutions (Miller, 1974). This fall was considered by scholars to be symptomatic of an imminent crisis of democratic regimes. According to Crozier, Huntington and Watanuki (1975), the expansion of democracies would have paradoxically caused a problem in the ability of regimes to meet the demands of various groups involved in decision-making and political participation processes. Democracies were suffering from a "crisis of governability" and were subject to instability because they were unable to meet citizens' demands.

It did not take long for this prognosis to be contested (Klingemann and Fuchs, 1995). Surveys conducted throughout the 1980s relativized the existence of a single, inflexible pattern of decline in satisfaction and trust worldwide, suggesting that significant fluctuations occur at different times and in different regions. As stated by Klingemann and Fuchs (1995), democracies are more malleable than previously thought, adapting to new demands so that, despite dissatisfaction and distrust, most citizens continue to support democratic principles.

The most incisive response against the negative view of the decline in satisfaction and trust was provided in the following decade in the book *Critical citizens*, edited by

Pippa Norris (1999). The main argument of the book is that growing dissatisfaction and distrust were associated with the emergence of the “critical citizen”.

Based upon a multidimensional model of political legitimacy, she argued that “citizens seem to distinguish between different levels of the system” (p. 9). Given these multiple dimensions, what seems to be a paradox could be explained by the emergence of a citizen who was more critical and more dissatisfied with government and institutions but who, at the same time, considered democracy to be the best form of government. Far from putting the system at risk, this “critical citizen” or “dissatisfied democrat” could even contribute to its improvement.

Despite its theoretical elegance, the concept of the “critical citizen” was not fully clarified. Applying the concept of critical citizen in the African context, Doorenspleet (2012) makes an important observation:

On the basis of previous studies, critical citizens can be defined as dissatisfied democrats. Problematic, however, is that the language of the definition implies an important hidden assumption: it is simply assumed that dissatisfied democrats are ‘critical’ (...) In other words, critical citizens are not only critical, dissatisfied democrats, but also well-informed, interested, and involved people who want to improve the functioning of their political system. This idea that criticism is an indicator of a healthy stable democracy has now become widely accepted. As a consequence, scholars have emphasized the possible positive impact of dissatisfied democrats for the strengthening of democracy around the world. However, we do not know whether dissatisfied democrats are critical or not, and it is not wise to make this assumption beforehand. We need to disentangle these concepts, and define them separately (Doorenspleet, 2012, p. 282).

In fact, Norris (1999) links the emergence of the critical citizen to the context of modernization and increase of educational levels. In this sense, this concept can be broken down into three fundamental elements: (1) commitment to democracy; (2) dissatisfaction with the performance of the regime; and (3) cognitive skills. Therefore, Norris assumes that the critical citizen—at once committed to democracy as a form of government, and dissatisfied with the performance of political institutions—is a cognitively mobilized citizen. However, we strongly agree with Doorenspleet’s claim that these elements should be tested separately. In other words, from an empirical and analytical point of view, it is very important to distinguish dissatisfaction from cognitive skills.

As a first step in this direction, Doorenspleet (2012) developed a typology of citizens in accordance with Norris’ theoretical formulation (1999), using the variables of support for democracy and satisfaction with the political regime. The four types of citizens are: 1) dissatisfied non-democrats; 2) dissatisfied democrats; 3) satisfied non-democrats; and 4) satisfied democrats. Then, she compared the likelihood of satisfied

and dissatisfied democrats having “critical” behaviors and attitudes, such as political interest and information and the propensity to vote. The results were that satisfied democrats were more likely to take an interest in politics and to vote in the next election than were dissatisfied democrats (Doorenspleet, 2012, p. 289).

Doorenspleet’s (2012) study shows the need for further research on the topic, especially in new democracies marked by economic instability and recent experiences with an authoritarian regime (Moisés, 1995, 2008; Diamond, 1994; Mishler and Rose, 1999, 2001; Torcal and Monteiro, 2006; Bratton and Mattes, 2001). The author emphasized the coexistence, in some African countries, of high percentages of dissatisfied democrats and political instability. Senegal, for instance, changed from a “free country” to a “partly free country”, as specified by the Freedom House index.

There are, however, some important limitations to Doorenspleet’s work. Despite her concern with the concept of “critical”, Doorenspleet (2012) does not develop an empirical model for this type of citizen. Thus, the author shows that dissatisfied democrats are not always critical, but she does not explain which of these conditions—dissatisfaction or criticism—really matters for the formation of democratic attitudes and behavior. This article proposes a key step in that direction through the construction of a typology that combines support for democracy with a critical stance and that can be compared with the profile of the dissatisfied democrat derived from Norris’s (1999) theory.

The fundamental question that we raise here is what makes a citizen a “critical citizen” and how can we identify this quality empirically. Norris (1999) is unclear in this regard. Our claim is that separate analyses of the two profiles (unsatisfied and critical) will make it clear not only that they are not the same, but also that critical citizens are always positive for democracy and that dissatisfaction can be both positive or negative, depending on whether or not it is related to a critical stance.

To do so, we show that the quality that distinguishes the critical citizen is not dissatisfaction, but “cognitive mobilization”, which does not necessarily bring about dissatisfaction. We operationalize this concept in the same way that Dalton (2013) does in his research about partisanship in the United States. The author classifies voters according to their party identification and their degree of cognitive mobilization, the latter being composed of the individuals’ education level and political interest. In this model, Dalton establishes the difference between voters who have the cognitive tools needed to pursue a critical attitude and those without such tools. This important breakthrough has not yet been applied to the study of the critical citizen.

In this article, we take this further step. We develop a model of the critical democrat that utilizes logic opposite to that adopted by Norris (1999). We identify who the critical individuals are before we look for the implications of this condition for dissatisfaction, political participation, and democratic attitudes.

The typology of citizens

Investigating the nature of the critical citizen is not an easy task. It requires taking several decisions. For our purposes, three categories were particularly important: support for democracy, satisfaction with the regime, and critical stance. Regarding the first two categories, which give rise to the dissatisfied democrat, we adopted procedures similar to those used by Doorenspleet (2012).

Although there is much debate about the ideal measure of support for democracy, most studies take as a reference point a question comparing the democratic regime to other forms of government. In the Americas Barometer, this question is formulated as follows:

With which of the following statements do you agree most: for people like me, it doesn't matter whether we have a democratic or non-democratic regime; democracy is preferable to any other form of government; or, under some circumstances an authoritarian government may be preferable to a democratic one?

Only those who chose the second option, that is, the preference for democracy over any other form of government, were considered democrats.

Satisfaction with the regime is also controversial, especially when related to the critical citizen. Although Norris (1999) classified satisfaction with democracy and trust in institutions as different dimensions of political legitimacy, she used both terms to indicate the dissatisfaction of citizens with the performance of the political regime. In this case, when addressing the issue of the critical citizen, some authors have emphasized distrust in institutions, whereas others have emphasized dissatisfaction with regime performance. Nonetheless, it is important to consider that satisfaction with the system is more abstract than distrust in institutions, and therefore less subject to short-term changes (Norris, 1999). Therefore, as in Doorenspleet's work (2012), we chose to use a measure of dissatisfaction with the regime instead of distrust in institutions. The question used was the following: "In general, are you very satisfied, satisfied, dissatisfied, or very dissatisfied with the way democracy works?" We considered dissatisfied citizens those who stated they were dissatisfied or very dissatisfied with democracy.

After choosing the variables to measure support for democracy and satisfaction with the democratic regime, it is necessary to define "critical". By conflating the critical citizen to the dissatisfied, Norris (1999) causes a lot of confusion, as this leads to the assumption that critical citizens will always have negative attitudes. We reject this association and also claim that the dissatisfaction may have different consequences in different countries depending on whether or not it comes from a critical stance.

Having presented our variables, we will now define "critical". Following Doorenspleet's (2012) suggestion, we consider critical to be an attitude that is based on

an informed view of political reality. More specifically, we propose that an informed view of political reality depends on cognitive mobilization. As stated by Dalton (2013):

Cognitive mobilization means that more people now possess the political resources and skills that better prepare them to deal with the complexities of politics and reach their own political decisions with less reliance on affective, habitual party loyalties or other external cues (Dalton, 2013, p. 822).

Dalton measures cognitive mobilization combining two variables: political interest and education level. These variables are chosen to ensure that cognitive skills, fostered through education, are combined with attention to politics. Thus, both components of cognitive mobilization are essential and complementary.

We follow Dalton's (2013) steps for constructing a variable of cognitive mobilization. Education level was divided into four categories for Brazil and the United States: illiterate or complete elementary education; incomplete or complete high school; some college education; and college degree or higher. Interest in politics was also constructed with four categories that were obtained from the following question: "How much are you interested in politics: very, somewhat, little, or not at all?" To obtain the final variable of cognitive mobilization, the education level and political interest variables were summed to obtain a scale ranging from 2 to 8. Adopting Dalton's (2013) cut-off criterion, individuals with 2 to 5 points were considered to have low cognitive mobilization, and those with 6 to 8 points were considered to have high cognitive mobilization.

Table 1 shows the distribution of the variables. The percentage of democrats was greater than that of non-democrats, and the percentage of those who were satisfied was greater than the percentage of those who were dissatisfied in both countries. It is worth noting that the United States had higher percentages of democrats and dissatisfied individuals than Brazil. Additionally, the percentage of respondents in the United States who were interested in politics and have higher education levels greatly exceeds the corresponding percentage in Brazil.

These differences in political interest and especially education level directly reflect the percentage of cognitive mobilization. Whereas 63.4% of respondents have high cognitive mobilization in the United States, this number in Brazil was only 8.4%.

Table 1
Percentage distribution of support for democracy, satisfaction with democracy, political interest, education level and cognitive mobilization³

	Brazil	United States
Non-democrats	23.9	16.7
Democrat	65.9	82.7
No response	10.2	0.5
Total (n)	100 (2,482)	100 (1,500)
Satisfied	61.4	53.3
Dissatisfied	33.6	43.5
No response	5.0	0.1
Total (n)	100 (2,482)	100 (1,500)
Not interested	35.8	4.5
Little interested	40.6	14.8
Somewhat interested	13.5	35.3
Very interested	8.8	45.4
No response	1.2	0.0
Total (n)	100 (2,482)	100 (1,500)
Elementary school	47.3	5.5
High school	41.1	36.9
Some college	7.9	48.1
College degree	1.9	9.5
No response	1.9	0.0
Total (n)	100 (2,482)	100 (1,500)
Low cognitive mobilization	88.5	36.6
High cognitive mobilization	8.3	63.4
No response	3.1	0.0
Total (n)	100 (2,482)	100 (1,500)

Source: Americas Barometer, 2010.

Having defined the variables support for democracy, satisfaction, and cognitive mobilization, we can now construct the types of citizens. Following Doorenspleet's (2012) suggestion, the "dissatisfied democrat" model is derived from a combination of the variables of support for democracy and satisfaction with the democratic regime (Table 2). The alternative model is the "critical democrat", which reflects a combination of support for democracy and cognitive mobilization (Table 2).

³ For all data referring to Brazil, we use stratified weight for the correction of the percentage of respondents.

Table 2
Typology of dissatisfied democrats and critical democrats

		Satisfied with democracy		Cognitive mobilization	
		Yes	No	Yes	No
Support for democracy	Yes	Satisfied democrat	Dissatisfied democrat	Critical democrat	Non-critical democrat
	No	Authoritarian		Authoritarian	

Source: Based on Doorenspleet (2012) and Dalton (2013).

Table 3 shows the percentage of each type of citizen, per country. Consistent with the percentages found previously, the percentage of dissatisfied democrats is higher in the United States than in Brazil, and the same applies to the percentage of critical democrats. The large differences between countries are worth noting, especially with regard to critical democrats. Although this percentage did not exceed 7% in Brazil, it reached more than 56% in the United States.

Table 3
Percentage distribution of satisfied democrats, dissatisfied democrats, non-critical democrats, critical democrats and non-democrats

	Brazil	United States
Satisfied democrat	44.8	48.6
Dissatisfied democrat	19.6	34.1
Non-democrats	22.9	16.7
No response	12.7	0.7
Total (n)	100 (2,482)	100 (1,500)
Non-critical democrat	58.0	26.6
Critical democrat	6.6	56.1
Non-democrats	23.0	16.7
No response	12.4	0.5
Total (n)	100 (2,482)	100 (1,500)

Source: Americas Barometer, 2010.

Are dissatisfied democrats critical?

To test whether dissatisfied democrats are critical democrats, we need to verify the association between these two profiles. The larger the association, the more accurate the hypothesis that dissatisfied democrats are more critical, in the sense of being aware of and informed about politics rather than only expressing outright dissatisfaction. Alternatively, the smaller the association, the stronger the argument that the dissatisfied democrat does not, necessarily, have the cognitive resources and motivation to promote a critical stance. Because the scope of this study does not include non-democrat citizens, they were excluded from the analysis.

Table 4 shows the percentage of dissatisfied democrats among critical democrats in Brazil and the United States as well as the Chi-square test for the association between these two variables in each country.

Table 4
Percentage distribution of critical democrats among satisfied and dissatisfied democrats and chi-squared

	Brazil	
	Satisfied democrat	Dissatisfied democrat
Non-critical democrat	89.3	90.2
Critical democrat	10.7	9.9
Total (n)	100 (1,523)	
Chi-squared	0,0001	
	United States	
	Satisfied democrat	Dissatisfied democrat
Non-critical democrat	34.8	28.2
Critical democrat	65.2	71.8
Total (n)	100 (1,240)	
Chi-squared	6,1180*	

Source: Americas Barometer, 2010.

*p < .01.

The data show that the percentage of critical democrats in the United States exceeded that of the non-critical democrats among both the dissatisfied and satisfied democrats. In Brazil, however, non-critical democrats outnumbered critical democrats among both the dissatisfied and satisfied democrats. Only in the United States was there a statistically significant positive association. However, this association does not indicate that the "dissatisfied democrat" and the "critical democrat" are synonymous because approximately 28% of the dissatisfied democrats in the United States were not critical. Moreover, there is little difference between satisfied and dissatisfied democrats regarding being critical. Whereas 71% of the dissatisfied democrats were critical, 65% of the satisfied democrats were also critical. This result shows that dissatisfaction with democracy is independent of critical competence.

Dissatisfaction or criticism: what matters?

According to Norris (1999), one of the distinguishing characteristics of the critical citizens is political engagement, especially through unconventional forms of political participation, such as public demonstrations and protests. Thus, one of the main tests to assess the effects of the two types of citizens proposed in the previous section is to ask how each type affects these specific forms of participation. Another important test refers to citizens' commitment of citizens to democracy. Consistent support for a democratic regime is distinctive of the critical citizens. In this sense, it is expected that critical citizens would reject authoritarian alternatives to the detriment of democracy, even when

the regime faces economic, social, or political crises (Booth and Seligson, 2009; Inglehart, 2003).

If the more engaged citizens are not equally committed with democracy, their behavior might undermine the foundations of democracy. But if the protesters are committed to democracy, their participation should help improve democracy. To conduct these tests, we use the following question on participation in demonstrations and protests: "In the last twelve months, have you participated in any demonstration or public protest?" Regarding the commitment to democracy, we selected three variables using the following questions: "Facing very high unemployment rates, is it justifiable for the military to take power by means of a coup, or is it not justifiable for the military to take power by a coup?"; "when there is a high crime rate, is it justifiable for the military to take power by a coup, or is it not justifiable for the military to take power by a coup?"; in the face of high levels of corruption, is it justifiable for the military to take power by a coup, or is it not justifiable for the military to take power by a coup?". Our hypothesis is that critical ability (measured by cognitive mobilization), rather than dissatisfaction, explains participation and commitment to democracy.

Table 5 shows that participation in protests and demonstrations and the rejection of military coups in the cases of high unemployment, crime, and corruption rates are higher in the United States than in Brazil.

Table 5
Percentage distribution of political participation and rejection of military coups in the face of high rates of unemployment, crime and corruption

	Brazil	United States
Participation in protests and demonstrations	5.4	13.4
Rejects military coups even in the face of high unemployment rate	75.6	94.2
Rejects military coups even in the face of high crime rate	59.7	69.6
Rejects military coups even in the face of high corruption rate	58.7	65.4

Source: Americas Barometer, 2010.

The focus of our analysis, however, is the effect of each type of citizen on the participation and rejection of military coups, even when controlled by other variables and, more importantly, when one is controlled by the other. We also want to know whether dissatisfied critical democrats are more participative in and committed to democracy than satisfied critical democrats. We will test that through the interaction of the critical democrats and dissatisfied democrats.

Tables 6 and 7 present four logistic regressions for the following dependent variables: 1) participation in protests and demonstrations; 2) rejection of military coups in the face of high unemployment; 3) rejection of military coups in the face of high crime; and 4) rejection of military coups in the face of corruption. Each model, however, is subdivided into two: one with the interaction between the dissatisfied democrat and the critical democrat and another without the interaction. Adjusted in this way, it is

possible to interpret the effect of each type of citizen separately, as well as their interaction.

Table 6
Effects on participation and rejection of coups in the face
of unemployment, crime and corruption – Brazil

	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
	Participation in protests and demonstrations		Rejects military coups even in the face of high unemployment		Rejects military coups even in the face of high crime		Rejects military coups even in the face of corruption	
	Without Interaction	With Interaction	Without Interaction	With Interaction	Without Interaction	With Interaction	Without Interaction	With Interaction
Dissatisfied democrat	1,82** (0,458)	1,50 (0,442)	0,57*** (0,107)	0,62** (0,122)	0,71** (0,102)	0,71** (0,106)	0,62*** (0,087)	0,61*** (0,090)
Critical democrat	4,12** (1,162)	3,07*** (1,083)	1,29 (0,405)	1,87 (0,824)	1,95** (0,489)	1,98** (0,601)	1,63** (0,392)	1,54 (0,451)
Dissatisfied* critical	-	2,10 (1,194)	-	0,42 (0,263)	-	0,96 (0,503)	-	1,17 (0,582)
Man	1,24 (0,299)	1,24 (0,301)	0,65** (0,122)	0,65** (0,122)	0,69** (0,093)	0,69** (0,093)	0,74** (0,100)	0,75** (0,100)
Age in years	0,98** (0,008)	0,98** (0,008)	1,00 (0,006)	1,00 (0,006)	1,00 (0,005)	1,00 (0,005)	1,00 (0,005)	1,00 (0,005)
Black	0,68 (0,169)	0,68 (0,169)	0,82 (0,148)	0,82 (0,149)	1,26* (0,168)	1,26* (0,168)	0,97 (0,129)	0,97 (0,129)
Catholic	1,13 (0,288)	1,11 (0,285)	0,65** (0,127)	0,66** (0,128)	0,92 (0,128)	0,92 (0,128)	1,01 (0,138)	1,01 (0,138)
Urban	1,53 (0,663)	1,58 (0,682)	0,83 (0,230)	0,83 (0,227)	0,71* (0,148)	0,71* (0,147)	0,70* (0,143)	0,70* (0,143)
Constant	0,05*** (0,028)	0,05*** (0,030)	19,11*** (8,757)	18,61*** (8,524)	3,66*** (1,145)	3,65*** (1,147)	4,25*** (1,331)	4,26*** (1,340)
Observations	1449	1449	1373	1373	1380	1380	1374	1374

Source: Americas Barometer, 2010.

Logistic Regression. Odds Ratio. Standard errors in parentheses

*p < .05. **p < .01. ***p < .001.

Table 7
Effects on participation and rejection of coups in the face
of unemployment, crime and corruption – U.S.

	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
	Without Interaction	With Interaction	Without Interaction	With Interaction	Without Interaction	With Interaction	Without Interaction	With Interaction
	Participation in protests and demonstrations		Rejects military coups even in the face of high unemployment		Rejects military coups even in the face of high crime		Rejects military coups even in the face of corruption	
Dissatisfied democrat	1,19 (0,192)	0,64 (0,282)	0,57 (0,196)	0,53 (0,236)	0,85 (0,156)	0,73 (0,200)	0,62** (0,106)	0,53** (0,143)
Critical democrat	4,03*** (0,909)	3,00*** (0,846)	2,83*** (0,998)	2,56* (1,286)	3,27*** (0,588)	2,92*** (0,681)	2,12*** (0,365)	1,89** (0,425)
Dissatisfied* Critical	-	2,07 (0,978)	-	1,21 (0,837)	-	1,31 (0,479)	-	1,32 (0,455)
Man	1,79*** (0,297)	1,78*** (0,296)	1,36 (0,493)	1,36 (0,492)	1,79*** (0,326)	1,78*** (0,326)	1,31 (0,225)	1,31 (0,224)
Age in years	0,99** (0,005)	0,99** (0,005)	1,01 (0,011)	1,01 (0,011)	1,01** (0,006)	1,01** (0,006)	1,01** (0,005)	1,01** (0,006)
Black	0,42** (0,146)	0,42** (0,145)	1,05 (0,557)	1,05 (0,557)	0,49** (0,132)	0,49** (0,132)	0,65* (0,170)	0,65* (0,170)
Protestant	1,13 (0,188)	1,12 (0,187)	0,60 (0,216)	0,60 (0,215)	1,02 (0,192)	1,01 (0,191)	0,87 (0,153)	0,86 (0,152)
Constant	0,07*** (0,022)	0,09*** (0,029)	10,32*** (5,779)	10,75*** (6,247)	0,57* (0,172)	0,61 (0,189)	0,74 (0,210)	0,79 (0,235)
Observations	1181	1181	564	564	566	566	568	568

Source: Americas Barometer, 2010.

Logistic Regression. Odds Ratio. Standard errors in parentheses

*p < .05. **p < .01. ***p < .001.

In Brazil, as shown in Table 6, critical democrats have a greater chance of participating than their uncritical peers. The chances of rejection of military coups are also higher among critical democrats, except in the case of high unemployment. For the US (Table 7), the results reveal the same pattern, but even more robust: critical democrats have greater chances of participating and rejecting military coups in any scenario (crime, corruption, and unemployment) than their uncritical peers.

The attitudes and behaviors of dissatisfied democrats go in opposite directions, showing some ambivalence, especially in Brazil. Dissatisfied democrats in Brazil have greater chances of participating than their satisfied peers but are more likely to support military coups. In the United States, we find that there are virtually no differences between dissatisfied and satisfied democrats. The only exception is a scenario in which there is a lot of corruption; dissatisfied democrats have greater chances of supporting military coups than satisfied democrats in such a context.

The interactions did not show significant results in any scenario, both in Brazil and the U.S., but in the latter all the values were positive while in Brazil the coefficients for rejection of military coup in the face of high crime and high unemployment were

negative. That may be just a coincidence, but it suggests that further studies with other databases or other countries have the potential to shed more light on the difference between old and new democracies.

The results of the logistic regression showed that critical democrats' behaviors and attitudes differ from those of their non-critical peers. Dissatisfied democrats, usually, do not differ from satisfied ones; when they do, however, they are even less democratic than satisfied democrats. In any case, our analysis did not prove the hypothesis that the interaction between dissatisfaction and high cognitive mobilization would be the best case for democracy.

In short, our findings show that critical democrats normally differ from uncritical ones in their behavior and democratic commitment, while dissatisfied democrats, usually, do not differ from satisfied democrats and, when they do, are even less democratic.

The lack of significance in the interactions shows that the effect of cognitive skills over democratic attitudes and behavior does not depend on dissatisfaction. That is, dissatisfaction with the way democracy works does not make knowledgeable citizens more committed to democracy and more engaged in politics. Our study, therefore, does not support the argument that the ideal democratic citizen would be, necessarily, a dissatisfied one with cognitive skills.

In Norris's model the democratic citizen has the cognitive skills to assess the political world and aspires more to democracy than he/she gets. According to Norris, this dissatisfaction with the way democratic institutions work is not a danger to democracy because it comes together with support for the regime. Our study shows that, at least in Brazil, being dissatisfied with democracy increases the likelihood of political participation, but decreases the commitment to democracy. This is a potentially dangerous combination, because participation without democratic commitment can result in anti-democratic behavior.

Conclusion

Since the publication of *Critical citizens*, the term "critical citizen" has gained popularity in studies on political culture. However, despite the recurrent use of the term, few studies have conducted in-depth analyses of this phenomenon. By reevaluating the concept of the critical citizen and testing it empirically, our study advances research in that direction. It should be emphasized that this advance was based on analysis at the individual data level. Many of the inferences regarding the emergence of critical citizens were made from aggregate data, with countries as the unit of analysis. Our approach began with the attributes of individuals and used those attributes to determine whether and to what extent dissatisfied democrats are critical.

When comparing the two types of citizens, the results are unequivocal: critical democrats are far more participative and consistent in their commitment to democracy, both in Brazil and in the United States. Dissatisfied democrats, in contrast, are almost

indistinguishable from satisfied democrats. In fact, in some cases, the pattern is the opposite of what is expected based on theory.

It is clear from the results that the critical democrat and the dissatisfied democrat should not be confused or treated interchangeably. A dissatisfied democrat is not necessarily critical and is therefore not always aware of and informed about politics. Our study also shows that the critical democrat, not the dissatisfied democrat, possesses the attributes of Norris's critical citizen. That is, the "critical democrat" engages in unconventional forms of political participation and unequivocally expresses a commitment to democracy.

These results raise important questions concerning the legitimacy and quality of democracy, especially in Brazil. As the data show, the number of critical democrats in Brazil is much lower than that in the United States, primarily because Brazilians have lower education levels and political interest than United States citizens. This point is particularly important because the democratic commitment of non-critical democrats, who make up the majority of the population, is inconsistent.

Mario Fuks – Associate Professor, Department of Political Science, College of Philosophy and Human Sciences (Fafich), Federal University of Minas Gerais.
E-mail: <mariofuks@gmail.com>.

Gabriel Avila Casalecchi – Doctor and post-doctoral fellow at Capes, Department of Sociology and Political Science, Center of Philosophy and Human Sciences, Federal University of Santa Catarina. E-mail: <gacasalecchi@gmail.com>.

Mateus Morais Araújo – Researcher at the Observatory of Justice in Brazil and Latin America, Federal University of Minas Gerais. Doctorate in Political Science, Department of Political Science, College of Philosophy and Human Sciences (Fafich), Federal University of Minas Gerais. E-mail: <mateus.m.araujo@gmail.com>.

Bibliographic references

BOOTH, J.; SELIGSON, M. *The legitimacy puzzle: democracy and political support in eight Latin American nations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

BRATTON, M.; MATTES, R. "Support for democracy in Africa: intrinsic or instrumental?". *British Journal of Political Science*, 31(3), p. 447-474, 2001.

CARLIN, R. E.; SINGER, M.; ZECHMEISTER, E. (eds.). *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2016.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York, NY: New York University Press, 1975.

DALTON, R. J. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford, NY: Oxford University Press, p. 55-77, 1999.

DALTON, R. J. *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford, NY: Oxford University Press, 2004.

_____. *The apartisan American: dealignment and changing electoral politics*. [Kindle edition]. Thousand Oaks, California/London/Nova Delhi: CQ/Sage, 2013.

DALTON, R.; SHIN, D. C. *Citizens, democracy, and markets around the Pacific rim: congruence theory and political culture*. London: Oxford University Press, 2006.

DIAMOND, L. *Political culture and democracy in developing countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1994.

_____. "Thinking about hybrid regimes". *Journal of Democracy*, 13(2), p. 21-35, 2002.

DOORENSPLEET, R. "Critical citizens, democratic support and satisfaction in African democracies". *International Political Science Review*, 33(3), p. 279-300, 2012.

FOA, S.; MOUNK, Y. "The democratic disconnect". *Journal of democracy*, 27(3), p. 5-17, 2016.

INGLEHART, R. *The silent revolution: changing values and political styles among Western publics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977.

_____. Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford, NY: Oxford University Press, p. 236-257, 1999.

_____. "How solid is mass support for democracy and how can we measure it?". *Political Science and Politics*, 36(1), p. 51-57, 2003.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernization, cultural change and democracy: the human development sequence*. New York, NY: Cambridge University Press, 2005.

KLINGEMANN, H.-D. Mapping political support in the 1990s: a global analysis. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford, NY: Oxford University Press, p. 31-56, 1999.

KLINGEMANN, H.-D.; FUCHS, D. *Citizens and the State*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1995.

MILLER, A. "Political issues and trust in government: 1964-1970". *The American Political Science Review*, 68(3), p. 951-972, 1974.

MISHLER, W.; ROSE, R. Five years after the fall: trajectories of support for democracy in post-communist Europe. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford, NY: Oxford University Press, p. 78-103, 1999.

_____. "Political support for incomplete democracies: realist vs. idealist theories and measures". *International Political Science Review*, 22(4), p. 303-320, 2001.

MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a democracia: bases sociopolíticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

_____. "Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(66), p. 11-43, 2008.

NORRIS, P. *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.

_____. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. New York, NY: Cambridge University Press, 2011.

PUDDINGTON, A. "The freedom house survey for 2012: breakthroughs in the balance". *Journal of Democracy*, 24(2), p. 46-61, 2013.

SALINAS, E.; BOOTH, J. "Micro-social and contextual sources of democratic attitudes in Latin America". *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), p. 29-64, 2011.

TORCAL, M.; MONTEIRO, J. R. *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions, and politics*. London: Routledge, 2006.

Abstract

Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen

Several studies have used the terms "critical citizen" and "dissatisfied democrat" interchangeably, assuming that both address the same citizen profile. However, recent studies conducted in new democracies have questioned this assumption, arguing that those who are dissatisfied are not always critical. This article investigates this question based on a comparison of the United States and Brazil. Beginning with the classification of two types of citizens, "dissatisfied democrats" and "critical democrats", we appraise whether dissatisfied democrats are critical. Then, we test which of these two types of citizens is more engaged and has attitudes that are more democratic. The results show that dissatisfied democrats are not necessarily critical and that critical democrats are more engaged in politics and more committed to democracy than non-critical democrats.

Keywords: critical citizen; dissatisfied democrat; democratic commitment; cognitive mobilization

Resumo

Os democratas insatisfeitos são críticos? Reavaliando o conceito de cidadão crítico

Vários estudos utilizam os termos "cidadão crítico" e "democrata insatisfeito" de forma intercambiável, assumindo que ambos abordam o mesmo perfil de cidadão. No entanto, estudos recentes conduzidos em novas democracias questionaram essa suposição, argumentando que aqueles que estão insatisfeitos nem sempre são críticos. Este artigo investiga essa questão com base numa comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. A partir da criação de dois tipos de cidadãos, o democrata insatisfeito e o democrata crítico, nós avaliamos se os democratas insatisfeitos são também críticos. Em seguida, testamos qual dos dois tipos de cidadão é mais engajado e tem atitudes mais democráticas. Os resultados mostram que os democratas insatisfeitos não são necessariamente críticos e que os democratas críticos estão mais engajados na política e mais comprometidos com a democracia do que os democratas não críticos.

Palavras-chave: cidadão crítico; democrata insatisfeito; compromisso democrático; mobilização cognitiva

Resumen

¿Son críticos los demócratas insatisfechos? Reevaluar el concepto del ciudadano crítico

Varios estudios han utilizado los términos "ciudadano crítico" y "demócrata insatisfecho" de forma intercambiable, suponiendo que ambos abordan el mismo perfil de ciudadano. Sin embargo, investigaciones recientes hechas en nuevas democracias han cuestionado tal suposición. El argumento es que los que están insatisfechos no siempre son críticos. Este artículo investiga la cuestión haciendo una comparación entre Estados Unidos y Brasil. Desde la creación de dos tipos de ciudadanos, demócratas insatisfechos y demócratas críticos, evalúa si los demócratas insatisfechos también son críticos. Luego, intenta probar cuál de los dos tipos de ciudadanos está más comprometido y tiene actitudes más democráticas. Los resultados muestran que los demócratas

insatisfechos no son necesariamente críticos y que los demócratas críticos están más comprometidos con la política y con la democracia que los demócratas no críticos.

Palabras clave: ciudadano crítico; demócrata insatisfecho; compromiso democrático; movilización cognitiva

Résumé

Les démocrates insatisfaits sont-ils critiques? Réévaluer le concept de citoyen critique

Plusieurs études ont utilisé les termes «citoyen critique» et «démocrate insatisfait» de façon interchangeable, en supposant que les deux termes traitent le même profil de citoyen. Cependant, des études récentes menées dans de nouvelles démocraties ont mis en doute cette hypothèse en arguant que ceux qui ne sont pas satisfaits ne sont pas toujours critiques. Cet article étudie cette question en fonction d'une comparaison entre les États-Unis et le Brésil. À partir de la création de deux types de citoyens, «démocrates insatisfaits» et «démocrates critiques», nous évaluons si les démocrates insatisfaits sont critiques. Ensuite, nous testons les deux types de citoyens pour savoir lequel est le plus engagé et a des attitudes les plus démocratiques. Les résultats montrent que les démocrates insatisfaits ne sont pas nécessairement critiques et que le démocrate critique est plus engagé dans la politique et est plus engagé envers la démocratie que les démocrates non critiques.

Mots-clés: citoyen critique; démocrate insatisfait; engagement démocratique; mobilisation cognitive

Article submitted for publication on December 15, 2015.

Final version approved on May 15, 2017.

Explicações assimétricas para a desconfiança em partidos políticos no Brasil

Eduardo Alves Lazzari

Introdução

Por que os brasileiros não confiam em partidos políticos? Mobilizando as hipóteses elencadas pela literatura, o presente artigo visa responder a essa pergunta utilizando um *survey* realizado e aplicado pelo Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (Nupps/USP) em 2014. Ainda que o país apresente um padrão similar ao de países europeus no apoio a diferentes dimensões de um regime democrático (Norris, 2011), o baixo apoio a partidos registrado no caso brasileiro – aproximadamente 2% da amostra utilizada disse ter muita confiança em partidos – exige uma melhor compreensão desse fenômeno, justificando o esforço empreendido aqui. Assim, a próxima seção, "A confiança na representação política", desenvolve o argumento que explica a escolha da confiança como atitude-chave para compreender o apoio do eleitorado a partidos políticos, partindo da premissa de que as especificidades da relação entre representantes e representados fazem com que a confiança seja uma atitude moderadora e inata nessa relação. Em seguida, apresentamos os "Marcos teóricos e os condicionantes da confiança", em que trabalhamos o eixo que distingue modelos culturalistas e racionalistas. Na sequência, abordamos a "Operacionalização e desenho de pesquisa", em que tratamos das variáveis que são mobilizadas para testar as hipóteses apresentadas. Posteriormente, relatamos os "Resultados" coletados a partir de regressões logísticas ordinais e as "Considerações finais".

A confiança na representação política

O objetivo deste artigo é claro. Deseja-se investigar os condicionantes da confiança em partidos políticos no Brasil, à luz de variáveis que a literatura da área convencionou chamar ou de culturalistas ou de racionalistas. Em suma, sua pergunta é: por que os brasileiros não confiam em partidos? A análise do tema se faz premente por três razões.

Em primeiro lugar, o funcionamento do regime democrático em sua forma representativa conserva uma especificidade que pauta a relação entre representantes e representados pela confiança ou pela desconfiança. Entendendo confiança, assim como

faz Sztompka (1999), como a crença de um indivíduo "A" de que outro indivíduo ou entidade "B" vá se comportar de determinada maneira, em que "A" assume o risco da imprevisibilidade das ações de "B", já que estas fogem a seu controle, a relação entre representantes e representados, ou partidos e eleitores, não possui nenhum mecanismo que produza, necessariamente, convergência entre as expectativas de "A" e as ações de "B". De modo que, se admitirmos a definição de Hardin (1999)¹ de confiança, há a possibilidade de que os partidos não encapsulem os interesses de eleitores. Com efeito, criam-se as condições para que a confiança seja uma forma de moderar a relação entre partidos e eleitores, que é informal, uma vez que as eleições se encerram e que os eleitores não controlam as ações dos eleitos.

Difícilmente pode-se dizer que alguma perspectiva teórica pressupõe uma tendência natural de coincidência dos interesses de eleitores e ações de partidos e representantes. Nas reflexões sobre representação que foram travadas entre antifederalistas e federalistas após a Convenção de Filadélfia nos debates sobre a ratificação da Constituição americana, os primeiros defendiam a perspectiva de que o mandato do representante fosse "imperativo", isto é, devesse fidedignamente refletir a visão daqueles que ele representa. Isso seria atingido pela seleção de representantes advindos de todas as classes, ocupações ou níveis sociais, eliminando qualquer tipo de critério de renda, nacional ou regional, que determinasse quem poderia e quem não poderia ser eleito para qualquer assembleia.

Por outro lado, para os federalistas, o representante deveria fazer seu próprio julgamento, ainda que a partir dos interesses dos representados, mas com uma avaliação própria de como seus interesses seriam encaminhados de forma mais adequada (Manin, 1995). Assim, garantindo que a totalidade do eleitorado fizesse parte da seleção desses representantes, seria formado um corpo representativo da sociedade e cioso de seus interesses.

De todo modo, seja eliminando qualquer tipo de critério para a ampliação do direito de ser eleito, como preconizavam os antifederalistas, seja mantendo "universal" apenas o direito de eleger, como se posicionaram os federalistas, nenhuma perspectiva assegurava que a ação dos representantes levaria, ao fim e ao cabo, ao encapsulamento dos interesses dos representados, mas apenas à relativa responsividade. Por um lado, os mecanismos escolhidos pelos antifederalistas somente pressupunham que a simples seleção de representantes no seio de uma determinada corporação seria suficiente para sua representação fidedigna e consequente manutenção da confiança; indubitavelmente um mecanismo incapaz de mitigar o risco de que as ações daquele que é investido de confiança fujam do controle daquele que confia. Por outro lado, entre os federalistas, há uma abertura explícita à liberdade do representante em, ocasionalmente, encaminhar os

¹ No original em inglês: "To say that I trust you with respect to some matter means that I have reason to expect you to act in my interest with respect to that matter because you have good reasons to do so, reasons that are grounded in my interest. In other words, to say that I trust you means I have reason to expect you to act, for your own reasons, as my agent with respect to the relevant matter. Your interest encapsulates my interest" (Hardin, 1999, p. 26).

interesses dos representados de uma forma que, para ele, parecesse a melhor. Logo, a confiança seria um componente da relação entre representados e representantes, qualquer que fosse o lado vencedor do debate americano.

Mesmo se recorrermos a Mill (2006) e ao mecanismo proposto de representação proporcional, tem-se que a composição das assembleias seria mais próxima àquela que se observa na sociedade, porém, a semelhança que se teria entre assembleia representativa e sociedade, isto é, num entendimento da representação semelhante à representação descritiva (Pitkin, 1972), não implica que os representados teriam controle sobre as ações dos representantes, tampouco meios de obtê-lo.

Para a perspectiva rousseauiana, sequer existiria a possibilidade de representantes atenderem aos interesses de representados, já que nenhum indivíduo é capaz de representar os interesses de outro, sem que este esteja presente. Para a perspectiva hobbesiana, essa representação é uma procuração que fornece total liberdade ao representante para agir como bem entende. No pensamento marxista, ainda que não seja uma reflexão sobre a representação *per se*, esta às vezes se faz desnecessária quando a classe proletária toma consciência de seus interesses de classe, mas é necessária enquanto isso não acontece. Nesse caso os representantes da classe operária devem agir como vanguarda, a despeito dos interesses da classe proletária (Kinzo, 1980; Urbinati, 2006; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006).

Ademais, segundo Manin (1995), não seria proveitoso ao funcionamento do regime democrático haver normas institucionais, como o que chama de mandato imperativo, que produzissem, necessariamente, a convergência entre os interesses dos eleitores e as ações dos partidos, quer seja na representação por prestação de contas ou na representação por mandato (Manin, Przeworski e Stokes, 2006), eliminando a independência parcial que os representantes conservam em relação aos representados no exercício de seu mandato.

Se os mecanismos de seleção de representantes não são eficazes para que os representados controlem os representantes e inexistem instituições que os condicionem, a ponto de os representados definirem o curso de ação dos representantes, temos os fatores que Sztompka (1999) lista como elementares numa relação de confiança, a saber, descontrole da ação daquele que confia naquele que é objeto de confiança, já que este conserva certa liberdade, e risco que corre aquele que confia em alguém, afinal, seus interesses podem não ser atendidos.

Por essa razão Sztompka (1999) afirma que o regime democrático institucionalizou a desconfiança através de várias instituições democráticas, tais como a separação de poderes e o próprio sufrágio, na perspectiva de que os atores políticos violarão normas, deturparão suas funções e frustrarão as expectativas dos eleitores.

Em segundo lugar, a confiança em partidos é especialmente importante por serem estas instituições representativas fundamentais num regime democrático. Os partidos resolvem questões de seleção de líderes na sociedade, formação de maiorias parlamentares, controle burocrático, mobilização do eleitorado, formação e

institucionalização de políticas públicas, entre tantas outras. Caso profunda desconfiança em partidos engendre distanciamento entre partidos e eleitorado – algo que é apontado como sintoma da crise de partidos (Dalton e Wattenberg, 2000) – ter-se-ia o insulamento de partidos políticos no Estado, um mecanismo já descrito por Katz e Mair (1994), comprometendo a renovação de quadros partidários e a mobilização do eleitorado, e onerando o Estado, o qual seria transformado numa organização institucionalizada de suporte, como apontam esses autores.

Por fim, em terceiro lugar, ainda que esta não seja uma análise longitudinal, sendo inviável, portanto, inferir sobre os fatores que afetarão ao longo do tempo a atitude em destaque, o estudo se faz necessário pelo crescimento da desconfiança em partidos políticos registrado em uma série de estudos, no Brasil e internacionalmente (Norris, 1999; Moisés e Meneguello, 2013). Como mostramos adiante, a confiança investida em partidos políticos no Brasil engloba em torno de 2% da população brasileira, numa amostra de 2 mil respondentes². Investigar e compreender os fatores da desconfiança em partidos é, portanto, uma maneira de acessar a dinâmica representativa do regime democrático brasileiro, em outras palavras, a avaliação do eleitorado sobre os partidos em sua função representativa. Agora, uma vez listadas as justificativas do estudo dessa atitude, é preciso detalhar os fatores que a afetariam, tarefa empreendida na seção seguinte.

Marcos teóricos e os condicionantes da confiança

Dois marcos teóricos que orientam a literatura na área são os trabalhos de Easton (1975) e Norris (1999). A importância da primeira publicação reside no fato de que, ao diferenciar tipos de apoio, o autor lançou as bases para dois modelos diferentes que explicam o apoio político dado ao Estado ou a outras instituições democráticas. A segunda obra tem clara importância ao ilustrar que o apoio político é multidimensional. Desse modo, desconfiar de partidos políticos, por exemplo, não representa atitude antidemocrática ou autoritária, ao contrário, demonstraria, em alguns casos, um ressentimento que busca o aprimoramento das instituições democráticas.

Easton (1975) distingue dois tipos de apoio: o difuso e o específico. Faz-se necessário explicitar que o autor entende como apoio uma orientação favorável ou negativa de uma pessoa em relação a um objeto. A distinção entre tipos de apoio é importante, pois a existência contínua de atitudes negativas em relação à democracia, ao mesmo tempo em que esta se mantém como único regime político viável, indica que certo apoio, o específico, se refere à performance do regime, enquanto o outro, o difuso, se refere à legitimidade do regime, segundo o autor. Desse modo, ele lançou as bases, inclusive, para a argumentação de Norris (1999), tratada adiante.

² Esse número se refere à pesquisa do Nupps aplicada em 2014, pós-manifestações de 2013, sendo 2% o contingente que depositou “muita confiança” nessas instituições. Maiores detalhes são apresentados adiante.

Apoio específico seria o produto da satisfação obtida por eleitores quanto a decisões, políticas e resultados apresentados pelo regime. Esse apoio seria uma resposta, uma reação “indiretamente relevante” (Easton, 1975, p. 437) para a sustentação do regime e da comunidade política. Em contrapartida, o apoio difuso seria um apoio abstrato ante aquilo que o objeto, a autoridade ou a entidade em questão representa. O apoio específico é o que deriva da percepção da performance do regime, ele é sensível e suscetível a variações de curto prazo; o apoio difuso é mais durável ou estável que o específico. Por essas características, ele seria mais importante para a estabilidade do regime, sendo suas fontes o processo de socialização do eleitor desde sua infância até a idade adulta e a experiência direta.

A centralidade da obra está no lançamento das fundações dos modelos racionalistas e culturalistas. Por um lado, se o apoio específico se refere à performance do regime, é plausível supor que a avaliação que se faz dela também vá afetar a confiança que se tem em suas autoridades e instituições, considerando seja a avaliação das políticas públicas apresentadas pelo Estado, seja o cumprimento de princípios democráticos, como o império da lei. Por outro lado, se o apoio difuso é afetado pela socialização, variáveis que acessem diferenças individuais como confiança interpessoal, renda e escolaridade também são relevantes para a confiança em instituições representativas. Eis os centros dos modelos racionalistas e culturalistas, respectivamente.

Antes de avançarmos, é fundamental salientar que, se apoio específico e apoio difuso têm uma interação, é preciso incorporar as variáveis de ambos os modelos para precisamente mensurar o efeito destas sobre a confiança em partidos políticos ou qualquer outra atitude da opinião pública. Lançar mão apenas de variáveis racionalistas impossibilitaria a explicação de por que regiões e continentes apresentam, sistematicamente, diferenças no nível de confiança, sugerindo a presença de fatores culturais. Além disso, mobilizar apenas variáveis culturalistas criaria dificuldades na compreensão de por que todas as comunidades políticas apresentam oscilações na trajetória de seus indicadores atitudinais num curto espaço de tempo, como é demonstrado empiricamente por Norris (2011), sugerindo a presença de fatores racionalistas.

Norris (1999), por sua vez, parte da distinção feita por Easton (1975) e supõe que existam cinco dimensões de apoio, em outras palavras, cinco dimensões do regime democrático que são objeto de apoio. A primeira – e mais abstrata – seria a comunidade política. Nesse caso, o membro de uma comunidade pode manifestar seu apoio indicando que se sente parte desse grupo.

A segunda seria o regime democrático em si, seus princípios, ou seja, a avaliação do respondente de que o regime democrático é o melhor, o mais justo ou superior a outros regimes. Em seguida, emerge a avaliação da performance do regime, uma avaliação acerca de seu funcionamento. Por fim, as duas últimas dimensões são as instituições do regime, como partidos políticos, e as autoridades do regime. Indo da

primeira para a quinta e última dimensão, mais nos aproximamos do apoio específico. Consequentemente, o apoio à comunidade política indicaria a dimensão mais próxima do apoio difuso.

A divisão proposta por Norris (1999) é importante, pois demonstra que cidadãos podem manifestar sua insatisfação com partidos políticos, sem condenarem o regime por completo. Isso é empiricamente investigado em seu livro, no qual se ilustra a coexistência de altos níveis de apoio à comunidade política e aos princípios do regime democrático, ao mesmo tempo em que existem avaliações erráticas em relação à performance do regime e às autoridades, com uma tendência decrescente de confiança nas instituições representativas, como partidos políticos. O que se vê em sua análise é que não só essas dimensões de apoio são conceitualmente diferentes, como também elas são empiricamente verificáveis. Assim, mesmo em países como o Brasil, há um forte apoio à comunidade política e aos princípios do regime democrático, uma avaliação não tão positiva da performance do regime e pouquíssimo apoio aos partidos ou reduzida deferência às autoridades. Os dois marcos teóricos de que nos utilizamos neste artigo permitem que se foque, em primeiro lugar, em fatores de diferentes naturezas para o apoio e a confiança investida pelo eleitorado e, em segundo lugar, especificamente no apoio a partidos políticos³.

Nos modelos racionalistas há um claro enfoque na efetivação do apoio específico (Easton, 1975). Conforme o autor, se o apoio específico varia de acordo com o desempenho do regime, variáveis que captam a situação econômica ou a performance de instituições – ambas influenciadas pelos partidos, os quais são responsáveis pelas instituições –, por exemplo, seriam as melhores alternativas para explicar o nível de confiança em partidos políticos.

Nessa vertente, testam-se duas hipóteses, *grosso modo*. A primeira é de que a mídia afetaria a confiança em partidos políticos. Tomemos como exemplo o trabalho de Duch e Stevenson (2008). Ainda que seu objeto de estudo – o voto econômico – seja diferente, os autores investigam duas hipóteses relacionadas à mídia. A primeira, de que a mídia forneceria informações sobre o desempenho econômico de sua localidade, informando os eleitores; e a segunda, de que os eleitores absorveriam essas informações, transformando sua avaliação sobre o cenário econômico e, indiretamente, afetando as eleições. Se esse é o caso, faz-se necessário refletir sobre a possibilidade de que a imprensa possa afetar não só o voto, mas também diferentes dimensões de apoio à democracia, entre elas, a confiança que partidos inspirariam no eleitorado.

³ Merece destaque ainda o trabalho de Booth e Seligson (2009). Os autores empreendem esforços em investigar, empiricamente, a percepção de diferentes dimensões de apoio à democracia no contexto latino-americano, mais especificamente em oito países: Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá. Como os autores demonstram, esses países apresentam um padrão de apoio a essas dimensões similar ao observado em países desenvolvidos, justificando inclusive a realização de um artigo como este, que se debruça, especificamente, sobre uma dessas dimensões, a confiança em partidos, no Brasil.

Esse é o raciocínio utilizado na hipótese informacional. *Grosso modo*, a passagem da democracia de partido para a democracia de público significou a crescente irrelevância da mídia partidária (Manin, 1995). A opinião pública passou a buscar informação em veículos ditos independentes, abrindo espaço para um tom mais crítico em relação ao desempenho do sistema político.

O enfoque se daria muito mais sobre os aspectos negativos do governo do que sobre os seus pontos positivos. Dado o distanciamento entre cidadãos e partidos políticos (Dalton e Wattenberg, 2000) e a migração para uma mídia apartidária, essa tese se torna particularmente importante, já que a principal fonte de informações sobre política seriam aqueles veículos interessados, justamente, no constrangimento de autoridades e partidos políticos. Porto (2000) se insere entre aqueles que afirmam que a mídia fomentaria a desconfiança em políticos e na política como um todo, chegando a criar obstáculos à consolidação do regime democrático brasileiro, uma perspectiva semelhante à de Chaia e Teixeira (2001). Assim, a hipótese informacional se insere num modelo racionalista, pois a avaliação da performance do regime é “deturpada”⁴ pela mídia.

A segunda hipótese, dentro desse modelo, é muito mais próxima do cerne do argumento do apoio específico. A performance do regime democrático seria decisiva para a confiança em partidos políticos, pois essas instituições seriam as principais responsáveis pela qualidade dessa performance. Seriam três os tipos de performance que afetariam a confiança em partidos.

A primeira seria a performance procedimental, sujeita à avaliação que se faz do funcionamento dos marcos políticos do regime democrático. Como exemplos temos: a isonomia de todos perante a lei – o chamado império da lei –, a lisura das eleições e ainda a avaliação que se faz da corrupção. A segunda, chamada performance econômica, estaria próxima do desempenho da economia, ou seja, a confiança variaria de acordo com a competência das instituições representativas em entregar um bom desempenho econômico. Por fim, haveria a performance institucional, que se assentaria sobre a premissa de que instituições diferentes apresentam desempenhos diferentes. Tomemos como exemplo os modelos ditos consociativos (Lijphart, 2003). Em tese, esses modelos estariam normalmente associados à maior inclusão, já que facilitariam a participação de minorias em arenas representativas, produzindo mais “vencedores”. Desse modo os interesses de uma quantidade maior de pessoas seriam atendidos, aumentando a confiança em partidos políticos, diferentemente de modelos tidos como majoritários.

A despeito de generalizações acerca do comportamento dessas instituições, como as que afirmam que arranjos federativos funcionariam de maneira semelhante entre todo o diverso grupo de Estados com esse formato, bem como que funcionariam de maneira fundamentalmente distinta da dos países unitários, o teste de tal hipótese é comprometido num artigo que não é comparado, como este. A racionalidade por trás desses questionamentos é de que diferentes instituições engendram uma quantidade

⁴ Muito embora o termo “deturpada” se refira à influência da mídia sobre a avaliação dos cidadãos, qualquer que ela seja.

diferente de “vencedores”, isto é, eleitores que se sentem “vitoriosos” após a realização de uma disputa eleitoral. Por isso, em estudos de caso, investiga-se se manifestar alguma proximidade com o partido que ocupa a presidência nacional poderia estar associada a uma maior confiança em partidos em geral. O argumento se enquadra numa hipótese de avaliação institucional e num modelo racionalista, pois se faria uma avaliação da performance de partidos políticos em geral, que, por sua vez, é caudatária da relação que se estabelece entre o indivíduo e o partido político de sua preferência, no caso, aquele que ocupava o Executivo nacional quando da aplicação do questionário que embasa este artigo, o Partido dos Trabalhadores (PT). Assim, a avaliação da performance do regime é enviesada positivamente pela identificação do respondente em relação ao incumbente, já que as decisões tomadas por este têm probabilidade maior de se aproximar das preferências de seus simpatizantes, contribuindo para uma maior confiança.

É interessante notar que Carneiro e Moisés (2015), utilizando a onda de 2011 do consórcio Latinobarômetro, encontram que ser apartidário ou partidário de outro partido que não aquele que ocupa a presidência nacional aumenta a chance de desconfiar de partidos políticos. Isso também acontece em avaliações negativas da economia (Moisés e Meneguello, 2013), já lançando, portanto, elementos para supor que, no caso brasileiro, fatores racionalistas vão interferir na atitude em foco neste artigo.

Caudatários do apoio difuso de Easton (1975), por ser este resiliente ao longo do tempo, e também da produção em Cultura Política, os modelos culturalistas têm como premissa a tese de que certos valores consolidados numa comunidade vão determinar a conduta e as atitudes da opinião pública em relação às instituições representativas e ao regime democrático em geral.

Sob outra perspectiva, se as causas da desconfiança nos modelos racionalistas estão no Estado, isto é, aqueles responsáveis pelos *outcomes* do sistema político, em que a confiança é uma reação às decisões e ações dos representantes, nos modelos culturalistas, a causa da desconfiança ou a origem da confiança está em parte na própria opinião pública, em seus valores e atitudes.

Sendo assim, existem dois argumentos que estariam conformados num modelo culturalista: o da socialização e o da confiança interpessoal⁵. Sucintamente, o modelo de socialização aponta que certas características sociais estariam inclinadas a engendrar menor ou maior confiança. Como essa tendência seria definida histórica e socialmente, cabe analisá-la empiricamente, se existir, caso a caso, inviabilizando inferências prematuras dos efeitos de escolaridade, renda, gênero e idade sobre a confiança⁶.

⁵ Deve-se frisar que a hipótese pós-materialista (Inglehart e Flanagan, 1987) é outra que merece destaque nesse campo, no entanto, o questionário utilizado não possui perguntas que permitam investigá-la, justificando sua ausência.

⁶ Sem dúvida o fator racial pode ser incluído no rol de elementos pertencentes à hipótese da socialização. Contudo, o *survey* utilizado não aplicou uma pergunta que captasse a raça do respondente, fazendo com que a questão racial não seja tratada neste artigo.

O argumento da confiança interpessoal está contido no conceito mais abrangente de capital social, elaborado por Putnam (1995). Sua premissa é de que a confiança em pessoas estranhas ao respondente na sociedade é indicativa da confiança que partidos inspiram, tendo, portanto, um efeito intuitivo. Pessoas que confiam mais nos membros de sua sociedade, ainda que desconhecidos, teriam maior confiança em partidos, ainda que não seja possível estabelecer um mecanismo causal claro entre os dois tipos de confiança. Segundo o autor, a confiança entre os indivíduos de uma mesma sociedade é fundamental para, em primeiro lugar, o associativismo e, em segundo, para o vigor da democracia. A preocupação do autor emerge a partir da constatação de que essa confiança entre estranhos estaria diminuindo nos EUA. Enquanto nas décadas de 1950 e 1960, por exemplo, os cidadãos americanos participavam ativamente em diversas associações, atualmente estes são caracterizados pela apatia e pelo distanciamento em relação a esse tipo de associação. Norris (2011) se interessou pelo tema e investigou o impacto da confiança interpessoal sobre as aspirações democráticas e o déficit desse regime⁷. A autora encontrou um efeito positivo dessa variável sobre as aspirações democráticas e o déficit que os respondentes manifestam. Desse modo, o argumento sugere que a confiança interpessoal afeta negativamente a probabilidade de desconfiar de partidos políticos. Agora, com os marcos teóricos descritos e as hipóteses com que trabalhamos apresentadas, resta analisar como esses fatores, conjuntamente, afetam a confiança nos partidos no Brasil.

Operacionalização e desenho de pesquisa

Os dados deste artigo são derivados de um questionário aplicado e coletado em 2014, num projeto conduzido pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP (Nupps). No caso, foram entrevistadas 2 mil pessoas, constituindo uma amostra representativa da população brasileira. O banco originado dessa coleta segue um esforço da academia brasileira de registrar a opinião pública via *surveys*, tal como o Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), organizado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública, da Unicamp.

Além disso, é fundamental frisar o contexto no qual esses dados foram coletados. A pesquisa foi feita no primeiro trimestre de 2014, sendo, portanto, posterior às manifestações de junho de 2013, caracterizadas por, entre outros fatores, forte rejeição a partidos políticos. Em outras palavras, o presente artigo capta o quadro generalizado de insatisfação em relação aos partidos políticos que marcou as manifestações daquele ano. Por conseguinte, é de esperar que os dados reflitam o ápice dessa insatisfação, em comparação a *surveys* anteriores de natureza similar. A conjuntura é, portanto, essencial

⁷ Por déficit do regime, a autora entende a diferença entre as expectativas dos respondentes com a democracia e as suas insatisfações, em que, quanto maior as últimas em relação às primeiras, maior o déficit democrático.

para analisar os dados que são revelados neste artigo e explicar, parcialmente, os elevados índices de desconfiança.

Tabela 1
Confiança em instituições (%)

Instituição	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
Bombeiros	45,19	33,72	16,13	4,96
Igreja	23,48	40,64	25,19	10,69
F. Armadas	19,22	35,66	29,19	15,93
Judiciário	9,67	27,99	40,79	21,56
Presidente	8,22	29,29	36,86	25,63
Mov. sociais	7,63	30,86	41,76	19,75
Polícia	6,76	25,89	42,41	24,94
Televisão	6,22	32,6	40,32	20,86
Leis	4,93	24,33	42,38	28,36
Governo	4,77	22,84	41,06	31,33
Congresso	4,67	19,69	43,43	32,22
Sindicatos	4,16	22,09	42,89	30,87
Empresários	3,52	22,02	41,13	33,33
Partidos	2,66	12,65	38,96	45,73

Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014).

Em geral, pode-se observar que são poucas as instituições que gozam de ampla confiança da sociedade brasileira. O questionário apresentava aos respondentes o seguinte enunciado: “Vou citar alguns órgãos públicos e instituições e gostaria de saber qual é o grau de confiança que o(a) Sr(a). tem em cada um deles. Você diria que tem nenhuma confiança, pouca confiança, alguma confiança ou muita confiança em [instituição]?”.

À exceção da igreja, das Forças Armadas e dos bombeiros, nenhuma outra instituição é objeto de muita confiança por mais de 10% da população. Os partidos são os que têm o menor contingente com muita confiança (2,66%), bem como o menor contingente com alguma confiança (12,65%) e a maior parcela da população com nenhuma confiança (45,73%).

Nos testes subsequentes, a variável dependente terá três níveis. O primeiro engloba os indivíduos com alguma e muita confiança, as quais integram a categoria razoável confiança. Em seguida tem-se o nível de pouca confiança e, por fim, o último nível, nenhuma confiança. Tal escolha foi feita pela baixíssima quantidade de indivíduos com muita confiança em partidos políticos. Sendo 2,66% da amostra, há, num universo de 2 mil pessoas, apenas 56 com tal nível de confiança. Ao fundir as categorias de muita e alguma confiança, tenta-se, portanto, mitigar o viés produzido por essa baixa quantidade de respondentes na referida categoria, aumentando a precisão do modelo. Para investigar os fatores determinantes para a confiança em partidos políticos no Brasil, são usadas regressões logísticas ordinais. Como o próprio nome indica, supõe-se que a

variável dependente assume diferentes categorias que, entre si, constituem um ordenamento.

A principal diferença produzida por essa escolha são os chamados pontos de corte. Na Tabela 2, apresentam-se dois pontos de corte. Isso acontece em razão de serem três as categorias que *y* pode assumir. Logo, o ponto de corte 1 indica o valor que determina, estatisticamente, o intercepto de *y* igual a 0, no caso, razoável confiança. Os valores compreendidos entre os pontos de corte 1 e 2 determinam estatisticamente o intercepto de *y* igual a 1, pouca confiança. Enfim, o ponto de corte 2 indica o intercepto que determina estatisticamente os valores de *y* igual a 3, nenhuma confiança.

Com efeito, a operacionalização proposta e detalhada acima implica que coeficientes positivos indicam um fator que *umenta* a probabilidade de se ter nenhuma confiança em partidos políticos, em outras palavras, a probabilidade de desconfiar de partidos políticos. Por outro lado, coeficientes negativos indicam um fator que *diminui* a probabilidade de desconfiar dessas instituições.

Seguindo-se à operacionalização das variáveis independentes, destacamos em primeiro lugar as variáveis do campo culturalista. A categoria de referência para a variável sexo é a feminina, ou seja, os coeficientes apresentados revelam o impacto de ser homem sobre a desconfiança em partidos, em relação às mulheres. Tratando-se da renda, optou-se por dividir os respondentes, conforme o *survey*, de acordo com suas classes. Isto é, a pesquisa de opinião pública divide os respondentes nas classes E, D, C2, C1, B2, B1, A2 e A1, da mais pobre para a mais rica. Duas observações merecem ser feitas em relação à renda. Primeiro, a categoria de referência é a classe mais pobre, E, assim, os coeficientes são uma comparação do pertencimento à classe D, por exemplo, em relação à classe E. Segundo, fundiram-se as classes A2 e A1 em uma única categoria pela reduzida quantidade de pessoas nessas classes, 34 e 3, respectivamente.

A pesquisa também é muito rica no detalhamento de escolaridade, tendo sete níveis, desde os respondentes analfabetos ou com primário incompleto até aqueles com ensino universitário completo. A categoria de referência é composta por analfabetos ou indivíduos com primário incompleto. Idade, por sua vez, conserva sua contagem discreta, variando, na amostra, entre 16 e 83 anos. Como se disse acima, dado que a associação entre variáveis demográficas e desconfiança é construída socialmente, supor que idade, por exemplo, afetaria positivamente a desconfiança é arbitrário, restando verificar essa associação empiricamente.

Ainda pertinente aos modelos culturalistas, estimamos o efeito da presença da confiança interpessoal sobre a desconfiança em partidos políticos. A pesquisa demandava aos respondentes o seguinte questionamento: "Você acha que se pode confiar na maioria das pessoas ou, pelo contrário, que todo cuidado é pouco no trato com os outros?". Essa pergunta se refere aos membros estranhos da sociedade a que pertence o respondente, em vez de parentes ou amigos, de modo que, se o respondente afirmasse que pode confiar na maioria das pessoas, entendeu-se que este tinha confiança interpessoal; se a

resposta fosse negativa, o respondente seria pertencente ao grupo daqueles sem confiança interpessoal.

No tocante às variáveis de modelos racionalistas, o efeito da hipótese informacional será acessado a partir do consumo de *Jornal Nacional* ("Consumo JN"). Perguntou-se ao respondente com que frequência ele assistia, semanalmente, a esse jornal, de uma a seis vezes ou nunca. Argumenta-se que essa pergunta acessa o cerne da hipótese informacional por duas razões. Primeira, boa parte do conteúdo do jornal se refere a temas políticos, conseqüentemente, é plausível supor que, à medida que a frequência de consumo de JN aumenta, maiores são as chances de que a desconfiança em partidos seja afetada, afinal, o respondente teria mais elementos para avaliar os partidos políticos. Segunda, os estudos de Mesquita (2010, 2013) já trataram dessa hipótese com essa medida e reconheceram um efeito positivo e importante sobre a satisfação com a democracia, confiança nas Forças Armadas, nos empresários e em outras instituições. Sendo assim, os testes abaixo visam a uma melhor compreensão da aparente contradição entre o efeito negativo esperado da mídia sobre a confiança (Porto, 2000; Chaia e Teixeira, 2001) e os dados apresentados por Mesquita (2010, 2013).

A variável que mensura a avaliação procedimental é o julgamento que se faz da corrupção ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). No questionário perguntava-se: "Falando de corrupção e tráfico de influência, no governo da presidente Dilma essas coisas melhoraram, pioraram ou ficaram iguais ao que era antes?". Assim, se a hipótese estiver correta, uma avaliação de que a corrupção melhorou – no sentido que diminuiu – implicará uma menor probabilidade de se ter nenhuma confiança em partidos. A mesma estratégia de operacionalização foi usada no teste da avaliação econômica, em que se acessava o tema da seguinte maneira: "E quanto à situação econômica do Brasil no governo Dilma – desde janeiro de 2011 –, você diria que a situação econômica do país melhorou, piorou ou ficou igual ao que era antes?"; sendo que a categoria de referência em ambos os casos é a avaliação de que a corrupção ou a economia pioraram no período citado.

A última das hipóteses racionalistas trata do efeito institucional. Como se disse, o efeito testado aqui seria a possibilidade de que a identificação com o partido que ocupava a presidência nacional, o PT, produziria algum impacto na confiança em partidos. Logo, dividiu-se a amostra entre aqueles respondentes que afirmaram simpatizar com o PT – denominados partidários vencedores – e aqueles que não o fizeram, a partir da pergunta "Desta lista de partidos, de qual você se sente mais próximo em 1º e 2º lugar?", ou seja, se o respondente tiver escolhido o PT como partido mais próximo em primeiro ou segundo lugar, este seria enquadrado como partidário vencedor e os demais, como "perdedores". Tomando como referência o último grupo, a expectativa é de que os chamados partidários vencedores tenham menor probabilidade de ter nenhuma confiança em partidos.

Resultados

Para a investigação das hipóteses elencadas até aqui são executados três modelos. O primeiro inclui as variáveis caras à hipótese de socialização: sexo, classe, escolaridade e idade; e a hipótese remanescente do campo culturalista: confiança interpessoal. O segundo modelo analisa, por sua vez, a hipótese informacional e as hipóteses de avaliação procedimental, econômica e institucional, as chamadas hipóteses avaliativas. Por fim, o terceiro modelo considera aquelas variáveis tidas como significantes nos modelos 1 e 2, articulando, por conseguinte, hipóteses dos campos culturalista e racionalista.

Tabela 2
Regressões logísticas ordinais modelos 1, 2 e 3 (erro-padrão – EP)

Confiança em partidos (nenhuma confiança)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
	β (EP)	β (EP)	β (EP)
Masculino	-0,049 -0,09		
Classe D	1,029* -0,42		
Classe C2	0,818 -0,42		
Classe C1	0,74 -0,42		
Classe B2	0,866* -0,43		
Classe B1	1,043* -0,45		
Classes A2 e A1	0,009 -0,53		
Primário completo	0,337 -0,19		
Ginásio incompleto	0,239 -0,17		
Ginásio completo	0,428* -0,21		
Colégio incompleto	0,103 -0,2		
Colégio completo	0,128 -0,17		
Universitário incompleto	0,526* -0,25		
Universitário completo ou mais	0,339 -0,22		
Idade	0,00 0,00		
Confiança interpessoal	-1,111*** -0,14		-1,059*** -0,15
Consumo JN		-0,053* -0,02	-0,050* -0,02



Confiança em partidos (nenhuma confiança)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
	β (EP)	β (EP)	β (EP)
Corrupção igual		-0,298**	-0,297**
		-0,11	-0,11
Corrupção melhorou		-0,708***	-0,697***
		-0,13	-0,14
Economia igual		-0,333**	-0,336**
		-0,12	-0,12
Economia melhorou		-0,533***	-0,512***
		-0,14	-0,14
Partidário PT		-0,572***	-0,578***
		-0,10	-0,10
Ponto de Corte 1	-0,858	-2,795***	-2,921***
Constante	-0,45	-0,14	-0,15
Ponto de Corte 2	1,092*	-0,776***	-0,853***
Constante	-0,45	-0,13	-0,13
chi ²	88,553	161,465	213,94
p	<0,001	<0,001	<0,001
N	1982	1897	1891

Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014).

Notas: categoria de referência da variável sexo: feminino; categoria de referência da variável renda: E; categoria de referência da variável escolaridade: analfabeto/primário incompleto; categoria de referência da variável avaliação da corrupção: piorou; categoria de referência da variável avaliação da economia comparada ao ano anterior: pior; categoria de referência da variável partidário do vencedor: não partidário/perdedor; categoria de referência da variável confiança interpessoal: sem confiança interpessoal; *p < ,05; **p < ,01; ***p. < ,001.

O primeiro modelo revela que nenhuma das hipóteses de socialização se mostrou importante para a desconfiança em partidos. Isto é, no modelo 1, as classes D, B2 e B1 afetam de maneira significativa estatisticamente a probabilidade de não se ter nenhuma confiança em partidos, em relação aos indivíduos da classe E. No entanto, se a renda fosse um fator importante para a desconfiança em partidos, poderia se esperar que existisse uma relação linear da renda, ou seja, quanto maior a renda, menor ou maior a desconfiança em partidos de maneira monotônica. Em outras palavras, não é possível derivar dos resultados encontrados que, conforme a renda cresce, maior ou menor seria a confiança em partidos, pois o efeito está concentrado nas classes D, B2 e B1, na comparação com a classe mais pobre, a E. Ainda sobre renda, é possível observar que todas as classes, à exceção da A2 e A1, têm um coeficiente superior a 0, indicando que as classes que estão nos extremos da distribuição – E, A2 e A1 – têm chances virtualmente iguais de desconfiar de partidos políticos, contribuindo para o argumento de que a renda não é um fator que afeta a desconfiança em partidos.

O mesmo se aplica para o caso de escolaridade, em que mais uma vez a significância estatística ficou concentrada em apenas alguns grupos, inviabilizando inferências que traçam um efeito claro da escolaridade sobre a desconfiança em partidos. Desnecessário dizer que, no primeiro modelo, idade e gênero não apresentam nenhuma significância estatística.

Contudo, recebe-se sem surpresa a dificuldade que essas variáveis culturalistas têm em explicar a desconfiança em partidos. Considerando que os indivíduos com muita

ou alguma confiança em partidos chegam a apenas 15% da amostra, aproximadamente, (Tabela 1), a desconfiança atravessa clivagens etárias e socioeconômicas. Denota-se algo já claro em dados descritivos, a desconfiança em partidos é generalizada.

Ainda referente ao modelo 1, merece destaque o pronunciado efeito registrado pela confiança interpessoal. Se o respondente tem confiança interpessoal, as chances de desconfiar de partidos políticos caem 67%⁸, conforme previa a teoria. Assim, ainda que as hipóteses de socialização não aparentem estar associadas à desconfiança, a hipótese culturalista remanescente, a de confiança interpessoal, se mostra fundamental para compreender esse fenômeno.

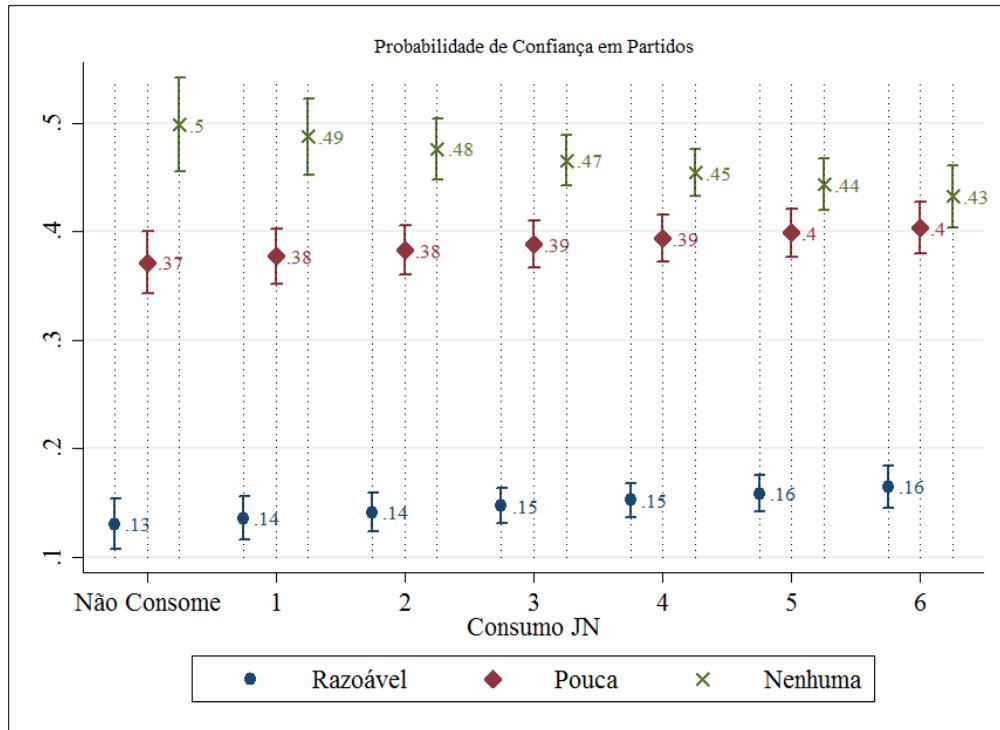
O modelo 2 incorpora, por sua vez, as hipóteses do campo racionalista. Seguindo o mesmo sentido daquele descrito pela literatura, em relação às hipóteses de avaliação procedimental, econômica e institucional, pode-se dizer que, ao avaliar positivamente a evolução da corrupção e a economia e se identificar com o então incumbente do Executivo nacional, as chances de desconfiar de partidos políticos são diminuídas. O mesmo acontece à medida que cresce o consumo do JN. Quanto maior esse consumo, menor a desconfiança em partidos. Os resultados são conservados no modelo 3, que inclui a variável de confiança interpessoal. Por sua vez, avaliar que a corrupção diminuiu, que a economia melhorou ou ser partidário do PT diminui em 51%, 41% e 44%, respectivamente, as chances de se ter nenhuma confiança em partidos. Diferentemente do que se esperava, o consumo de JN está negativamente associado à desconfiança. A cada unidade de consumo desse jornal, caem em 5%, aproximadamente, as chances de desconfiar de partidos.

Buscando facilitar a interpretação desses resultados, estimamos a probabilidade de se ter nenhuma, pouca ou razoável confiança em partidos políticos, a partir do modelo 3. Esse procedimento ilustra que, a despeito do efeito estatisticamente significativo registrado pelo consumo de JN, ele não se converte num efeito substantivo, pois, como se pode observar no Gráfico 1, a probabilidade de se ter nenhuma confiança em partidos políticos se se consome o telejornal seis vezes por semana é estatisticamente igual, considerando os intervalos de confiança, à mesma probabilidade de quando não o se consome, controlando as demais variáveis em suas médias. Os resultados encontrados na investigação dessa hipótese corroboram os encontrados por Mesquita (2010, 2013), em que o consumo desse jornal se mostrou associado a uma diminuição da desconfiança. Ainda que esse método não seja capaz de identificar causalidade entre as variáveis dependente e independente, aponta-se a necessidade de refletir sobre os fatores que

⁸ Os coeficientes estimados na Tabela 2 estão no formato logarítmico das chances de desconfiar de partidos políticos a cada unidade alterada na variável independente em análise. No entanto, o valor apresentado na Tabela 2 é de difícil interpretação, de modo que seu valor é convertido em razões de chance. Como o coeficiente de confiança interpessoal no modelo 1 foi igual a -1,111, ao elevá-lo, tem-se 0,329. Sendo uma razão de chance, o valor é subtraído de 1 para estimar essa variação, permitindo sua interpretação. A partir desse momento, os coeficientes serão interpretados e estimados por meio desse procedimento.

levariam o consumo de JN a mitigar a desconfiança, possibilidade pouco explorada pela literatura.

Gráfico 1
Probabilidades dos níveis de confiança - Consumo JN



Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014).

Conforme se argumentou acima, variáveis racionalistas e culturalistas se mostraram relevantes para a diminuição ou o aumento da desconfiança em partidos. Piores avaliações e inexistência de confiança interpessoal contribuem, de maneira incontestável, para o aumento da desconfiança em partidos. No entanto, é preciso investigar se os efeitos que produzem sobre o cultivo, por assim dizer, de confiança são da mesma monta do que estes revelados sobre a desconfiança. Como apontam Clark, Gilligan e Golder (2006), é preciso certificar que as variáveis apontadas não constituam hipóteses assimétricas, em que os efeitos produzidos na presença de x , por exemplo, sejam menores ou maiores que aqueles produzidos em sua ausência. Iniciamos tal investigação a partir de testes que avaliam a precisão do modelo e a estimação dos efeitos marginais de cada variável sobre as diferentes categorias da variável dependente.

Por isso se estimou, à luz do terceiro modelo, a probabilidade de o respondente em questão ter nenhuma, pouca ou razoável confiança em partidos políticos. Sendo assim, suponha-se, em relação ao respondente 1, que ele afirmou ter uma avaliação de que a corrupção ficou igual, que a economia piorou, que não era partidário do partido

incumbente e que tinha confiança interpessoal. Essas informações eram preenchidas no modelo citado e as probabilidades para cada categoria de y eram calculadas. Se entre estas, a maior probabilidade encontrada fosse de que ele teria pouca confiança em partidos políticos, entendeu-se que o modelo o apontava como um respondente com pouca confiança nessas instituições. A Tabela 3 simplesmente contingencia esse procedimento com o que foi, de fato, registrado no *survey*. Assim, a diagonal em negrito dessa tabela mostra para quantos indivíduos o modelo estimou corretamente a atitude do respondente. A expectativa é de que um modelo preciso apresente o maior contingente nessa diagonal.

Tabela 3
Contingenciamento de estimação do modelo e amostra

Confiança amostral	Confiança estimada pelo modelo			Total
	Razoável	Pouca	Nenhuma	
Razoável	17	183	105	305
	48,5	23,7	8,8	15,3
Pouca	16	327	433	776
	45,7	42,3	36,5	38,9
Nenhuma	2	262	647	911
	5,71	33,9	54,6	45,7
Total	35	772	1185	1992
	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014). Na segunda linha de cada grau de confiança valores percentuais. Valores em negrito indicam o contingenciamento que apresenta a maior proporção da coluna.

Em termos absolutos, as estimações do modelo sempre convergem para aquilo que foi observado no *survey*, isto é, sempre a maior proporção encontrada se situa nas células em que modelo e *survey* convergem. Na categoria nenhuma, mais de 50% dos casos foram estimados corretamente, enquanto na categoria pouca confiança isso aconteceu com 42,3% dos casos. Evidentemente isso não significa que o modelo não tenha imprecisões e limitações, é mister ainda aprimorá-lo para mitigar vieses ocultos ou das próprias variáveis usadas. Contudo, à luz da literatura, aponta-se para a necessidade de encontrar outros fatores que afetariam essa atitude, já que os outros argumentos elencados pela área se mostraram insignificantes, ao menos no caso brasileiro. Por ora, defende-se que este seja um modelo adequado para acessar a confiança em partidos políticos no Brasil.

Resta, enfim, avaliar os efeitos marginais das variáveis. O procedimento se deu da seguinte forma. Suponha que se deseje mensurar o efeito marginal de se ter uma avaliação de que a corrupção se manteve igual no governo de Rousseff. Nesse caso, estima-se a probabilidade de o respondente 1 ter razoável confiança em partidos

políticos, por exemplo, conservando os valores das demais variáveis, conforme estes foram coletados, mas tratando como se o respondente 1 tivesse feito, de fato, essa avaliação, independentemente de qual ela seja. Em seguida, faz-se o mesmo procedimento, mas supondo que o respondente 1 não fez uma avaliação de que a corrupção ficou igual. A diferença entre essas probabilidades compõe o efeito marginal dessa variável no caso do respondente 1. A estratégia é repetida em todos os casos, isto é, para as 2 mil pessoas, sendo que a média dos efeitos marginais de cada caso compõe o efeito marginal da variável em questão.

Tabela 4
Efeitos marginais das variáveis independentes

Variável	Efeito marginal sobre confiança		
	Nenhuma	Pouca	Razoável
Consumo JN	-0,011	0,005	0,006
Corrupção pior	0,104	-0,048	-0,056
Corrupção igual	-0,070	0,037	0,032
Corrupção melhor	-0,161	0,075	0,086
Economia pior	0,104	-0,048	-0,056
Economia igual	-0,078	0,041	0,036
Economia melhor	-0,118	0,059	0,059
Perdedor-não-PT	0,145	-0,067	-0,078
Vencedor partidário	-0,130	0,060	0,070
Sem capital social	0,247	-0,114	-0,132
Capital social	-0,239	0,111	0,128

Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014).

Conforme elucidado, a Tabela 4 apresenta esses efeitos marginais. É interessante observar, em primeiro lugar, que os efeitos marginais da variável confiança interpessoal são maiores do que os das variáveis avaliativas. Em segundo lugar, nota-se que o efeito negativo sobre a probabilidade de se ter nenhuma confiança em partidos políticos para uma avaliação positiva da economia, por exemplo, é maior do que o efeito positivo sobre a probabilidade de se ter razoável confiança, tendo a mesma avaliação.

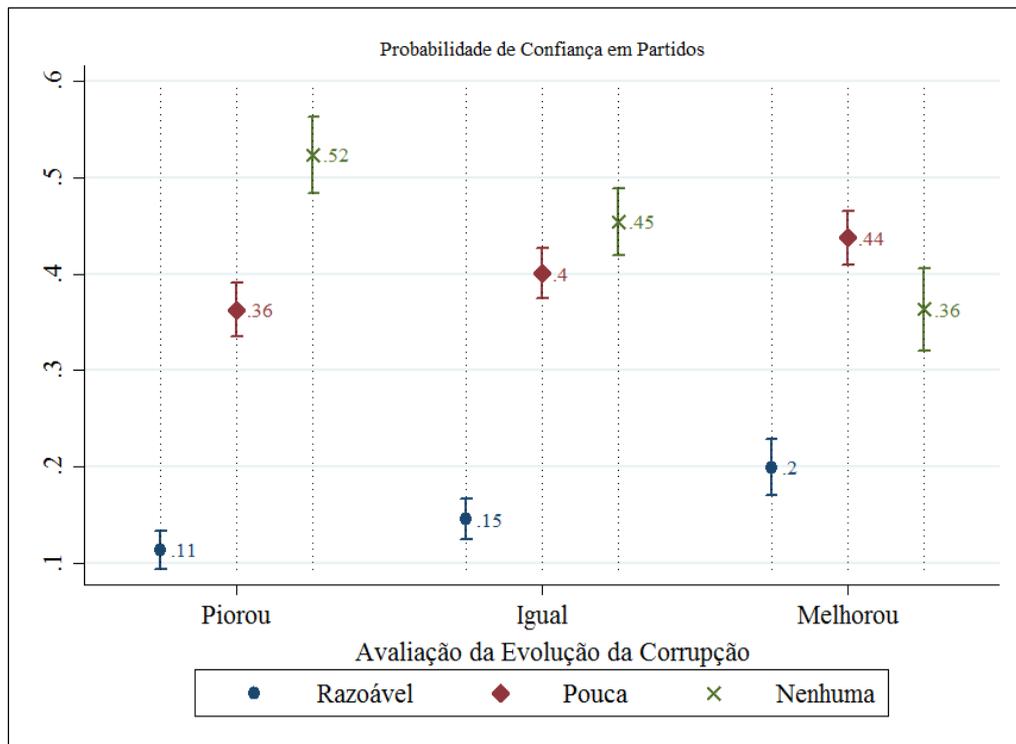
Em outras palavras, é importante ressaltar como o efeito marginal de cada uma das variáveis *diminui* à medida que se estima esse efeito para os níveis superiores de confiança. O cenário aponta no sentido de que as hipóteses da literatura são, portanto, assimétricas. O termo foi explorado por Clark, Gilligan e Golder (2006), segundo os quais,

if the *same* change in the causally produced phenomenon is expected both when the cause is added and when it is taken away. For example, the claim that X is a symmetric cause of Y means that (1) if X is present, Y is more

likely to occur (or in the continuous case, more of X causes more of Y) and (2) if X is absent, Y is less likely to occur (or in the continuous case, less of X causes less of Y). (...) In the discrete case, the claim that X is an asymmetric cause of Y either means (i) that if X is present, Y will certainly occur, but if X is absent, Y may or may not occur or (ii) if X is present, Y may or may not occur, but if X is absent, Y will certainly not occur" (Clark, Gilligan e Golder, 2006, p. 313, ênfase nossa).

Os efeitos assimétricos ficam ainda mais claros conforme analisamos o Gráfico 2, ou os Gráficos 3 a 5 no Anexo. Especificamente no Gráfico 2, fazemos referência à avaliação da corrupção no governo Dilma Rousseff, mas a tendência é a mesma em todos os demais. Avaliar que a corrupção nesse período melhorou registra uma probabilidade de 36% de desconfiar de partidos políticos, uma diferença de 16 pontos percentuais em relação a uma situação em que se avalia que a corrupção piorou (52%), a diferença entre essas probabilidades no caso de razoável confiança é de 9 pontos percentuais (20% e 11%, respectivamente).

Gráfico 2
Probabilidades dos níveis de confiança – Avaliação da evolução da corrupção no governo Dilma Rousseff



Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014).

Os resultados assinalam que esses fatores podem, isoladamente, até mitigar a desconfiança, mas não geram, necessariamente, confiança nas mesmas proporções. É digno de nota que isso também não significa que as diferentes categorias da variável dependente sejam independentes entre si, apenas que a confiança é menos sensível aos condicionantes elencados pela literatura do que a desconfiança, demandando uma reflexão para que encontremos explicações para tal cenário.

Argumenta-se que os efeitos assimétricos revelados empiricamente, em que a diminuição da desconfiança não é acompanhada, necessariamente, do aumento da confiança nas mesmas proporções, permitem refletir sobre uma diferença conceitual entre desconfiança e confiança, em que a primeira poderia ser um *proxy* para a rejeição a essas instituições, mais suscetível a variações num pequeno intervalo de tempo – próximo ao conceito de apoio específico de Easton (1975) – e a segunda, uma medida mais estável ao longo do tempo, próxima à noção de apoio difuso (Easton, 1975), em que, para que partidos tenham altos índices de confiança, faz-se necessário um entendimento diferente do que essas instituições representam ou inspiram culturalmente.

Considerações finais

Pode-se afirmar que os brasileiros não confiam em partidos políticos, e isso não tem relação com o fato de pertencerem a um determinado grupo; gênero, renda, escolaridade e idade não afetam a desconfiança que eles têm nessas instituições, a desconfiança é generalizada. Por que, então, os brasileiros não confiam em partidos políticos?

A resposta recorre a argumentos inseridos em modelos tanto racionalistas quanto culturalistas. Por um lado, os brasileiros não confiam em partidos políticos pela avaliação que fazem da corrupção – indicador para a hipótese procedimental – e da economia. No caso, avaliar que a corrupção aumentou ou piorou engendra uma maior desconfiança em partidos.

À luz do trabalho de Sztompka (1999), diz-se que os partidos quebram as expectativas instrumentais que os cidadãos têm dessas instituições. Espera-se que estas sejam eficientes e competentes, que cumpram suas funções com diligência, o que cria, por conseguinte, desapontamento e hostilidade ante as instituições representativas quando se avalia que elas não foram capazes de entregar um resultado econômico satisfatório ou que se comportaram de maneira corrupta.

Nesse caso, a associação entre identificação com o então incumbente do Executivo nacional e menores níveis de desconfiança pode ser vista como uma espécie de medida indireta de avaliação de sua performance e, conseqüentemente, de sua confiabilidade, ou seja, a simpatia com o partido incumbente envia positivamente a avaliação que se faz da performance do regime, aumentando sua confiança nos partidos políticos.

No entanto, além de expor os fatores que estão associados à desconfiança no Brasil, este artigo buscou mensurar os efeitos que esses fatores provocavam sobre a desconfiança e a confiança em partidos. A demonstração de que os fatores supracitados são assimétricos indica caminhos futuros para a análise dos condicionantes dessa atitude no país, sob a perspectiva teórica. Em primeiro lugar, dá a entender que os tradicionais responsáveis elencados pela literatura não dão conta de revelar mecanismos que criariam confiança entre as entidades em foco nesta análise, extrapolando o efeito mitigador de uma avaliação positiva sobre a desconfiança. Nada indica que esses dois caminhos – o crescimento da confiança e a diminuição da desconfiança – estejam deterministicamente associados, isto é, a queda de um não implicaria, necessariamente, o crescimento do outro.

Em segundo lugar, argumenta-se que os efeitos assimétricos criam condições para refletir sobre diferenças conceituais entre desconfiança e confiança em partidos no Brasil. Em que pese a evidente proximidade dessas categorias, a desconfiança generalizada empresta a essa atitude um tom de hostilidade diante de partidos políticos, algo expressado, por exemplo, na aversão a partidos políticos nas manifestações que se desenrolaram, sobretudo, a partir de junho de 2013.

Desconfiança poderia ser entendida como a extensão da hostilidade que partidos enfrentam na sociedade num determinado momento, podendo ser mitigada a partir de uma avaliação positiva de sua performance, um indicador momentâneo do apoio que os partidos angariam na sociedade, sendo uma espécie de apoio específico. Ao passo que a *confiança* em partidos seria vista como a perspectiva culturalmente estabelecida dessas instituições, semelhante ao apoio difuso de Easton (1975).

Obviamente essas categorias não são independentes entre si, mas seus comportamentos diferentes ante os fatores que as impactam, em que a confiança terá um espaço muito menor para crescer, indicam um tipo de antipartidarismo cultural, mais profundo na sociedade, em que sua reprodução é ritualizada, enquanto a desconfiança remeteria a um antipartidarismo reativo⁹.

A extensão desse antipartidarismo cultural e a assimetria dessas variáveis fornecem indícios da consagração de uma cultura de baixa confiança em partidos (Sztompka, 1999). Assim, a avaliação que se faz dos partidos, em vez de partir da premissa de que estes levam em conta, ao fim e ao cabo, os interesses dos representados, pressupõe que eles agem independentemente dos interesses daqueles que eles representam.

Once the decay of trust reaches this cultural level, distrust becomes contagious and self-enhancing. From now on it is a “normal”, accepted reaction to be distrustful, and all displays of trust are considered as signs of credulity, naivety, and simple-mindedness, and meet with ridicule, mockery,

⁹ Esses termos são extraídos de Torcal, Gunther e Montero (2002), mas operacionalizados de maneira distinta.

and other negative sanctions. Sadly and paradoxically, cynicism has been raised to a virtue (Sztompka, 1999, p. 174).

É como se a premissa normativamente associada a essas instituições fosse, justamente, a frustração das expectativas da população, ou ainda, a convicção de que essas instituições não são dignas de confiança, de modo algum. Cria-se um argumento tautológico que consagra a cultura de baixa confiança: brasileiros não confiam em partidos políticos, pois estes não inspiram confiança. Tornou-se prudente, consensual ou inevitável desconfiar de partidos políticos.

Resolver a questão de ser positivo ou negativo esse cenário para a democracia brasileira não é o objetivo deste artigo. Da mesma maneira que é possível afirmar que a desconfiança pode fomentar a hostilidade e o distanciamento entre partidos e eleitores, pode-se argumentar que a grande desconfiança exige monitoramento por parte dos eleitores e participação para constranger partidos. Acredita-se apenas que o presente artigo traz elementos que incentivam a reflexão acerca das dinâmicas da representação no Brasil, levando a uma maior compreensão do que as afetaria.

Eduardo Alves Lazzari – Doutorando no Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. E-mail: <eduardo.lazz@hotmail.com>.

Referências bibliográficas

BLOOM, H.; PRICE, D. "Voter response to short-run economic conditions: the asymmetric effect of prosperity and recession". *The American Political Science Review*, Cambridge, vol. 69, nº 4, p. 1.240-1.254, 1975.

BOOTH, J.; SELIGSON, M. *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CARNEIRO, G.; MOISÉS, J. "Sobre o enraizamento dos partidos políticos na sociedade brasileira". *Interesse Nacional*, ano 7, nº 28, 2015.

CHAIA, V.; TEIXEIRA, M. "Democracia e escândalos políticos". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 15, nº 4, 2001.

CLAGGET, W. "A reexamination of the asymmetry hypothesis: economic expansions, contractions and congressional elections". *The Western Political Quarterly*, Salt Lake City, vol. 39, nº 4, p. 623-633, 1986.

CLARK, W.; GILLIGAN, M.; GOLDBER, M. "A simple multivariate test for asymmetric hypothesis". *Political Analysis*, Oxford, vol. 14, p. 311-331, 2006.

DALTON, R.; WATTENBERG, M. *Parties without partisans: political change in advanced industrial societies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DUCH, R.; STEVENSON, R. *The economic vote: how political and economic institutions condition election results*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

EASTON, D. "A re-assessment of the concept of political support". *British Journal of Political Science*. Cambridge, vol. 5, nº 4, p. 435-457, 1975.

HARDIN, R. Do we want trust in government?. In: WARREN, M. (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

INGLEHART, R.; FLANAGAN, S. "Value change in industrial societies". *The American Political Science Review*, Cambridge, vol. 81, nº 4, p. 1.289-1.319, 1987.

KATZ, R.; MAIR, P. *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Londres: Sage Publications, 1994.

KINZO, M. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo, nº 67, p. 49-103, 2006.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

MANIN, B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. "Eleições e representação". *Lua Nova*, São Paulo, nº 67, p. 105-138, 2006.

MESQUITA, N. *Jornal Nacional*, democracia e confiança nas instituições democráticas. In: MOISÉS, J. (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

_____. Mídia e apoio político à democracia no Brasil. In: MOISÉS, J. ; MENEGUELLO, R. (eds.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Edusp, 2013.

MILL, J. S. *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo: Escala, 2006.

MOISÉS, J.; MENEGUELLO, R. (eds.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Edusp, 2013.

NORRIS, P. *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011.

NUPPS/USP. *Brasil, 25 anos de democracia – balanço crítico: políticas públicas, instituições, sociedade civil e cultura política*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.

PORTO, M. "La crisis de confianza en la política y sus instituciones: los medios y la legitimidade de la democracia en Brasil". *América Latina Hoy*, Salamanca, nº 25, 2000.

PUTNAM, R. "Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America". *Political Studies and Politics*, Cambridge, vol. 28, nº 4, p. 664-683, 1995.

SZTOMPKA, P. *Trust: a sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

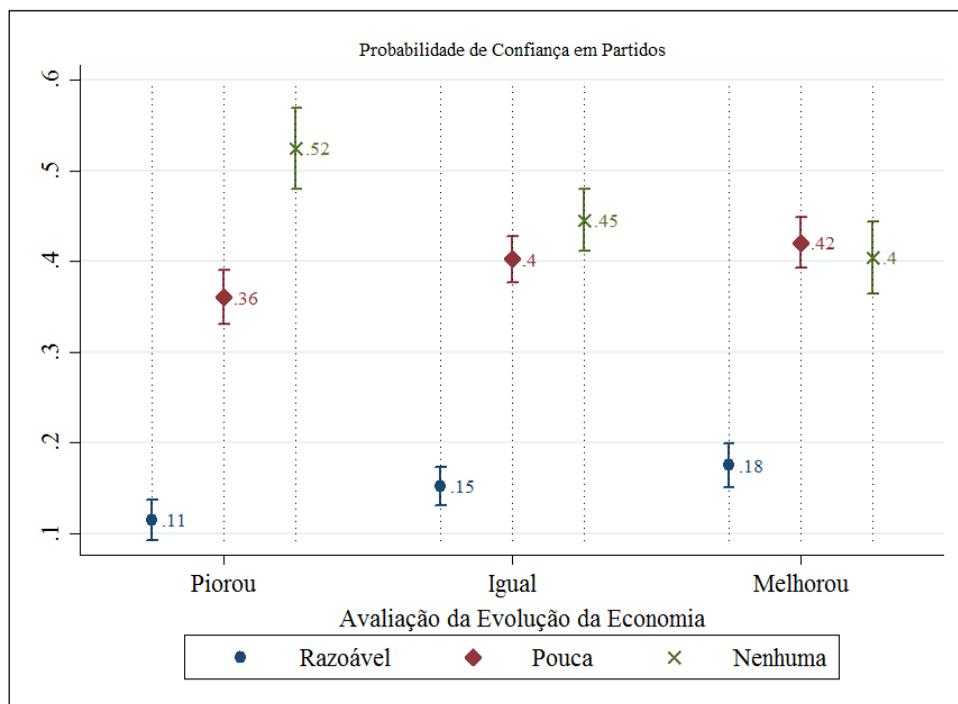
TORCAL, M.; GUNTHER, R.; MONTERO, J. Anti-party sentiments in Southern Europe. In: GUNTHER, R.; MONTERO, J. R.; LINZ, J. J. (eds.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

URBINATI, N. "O que torna a representação democrática?". *Lua Nova*, São Paulo, nº 67, p. 191-228, 2006.

WHITTEN, G.; PALMER, H. "Heightening 'comparativists' concern for model choice: voting behavior in Great Britain and the Netherlands". *American Journal of Political Science*, East Lansing, vol. 40, nº 1, p. 231-260, 1996.

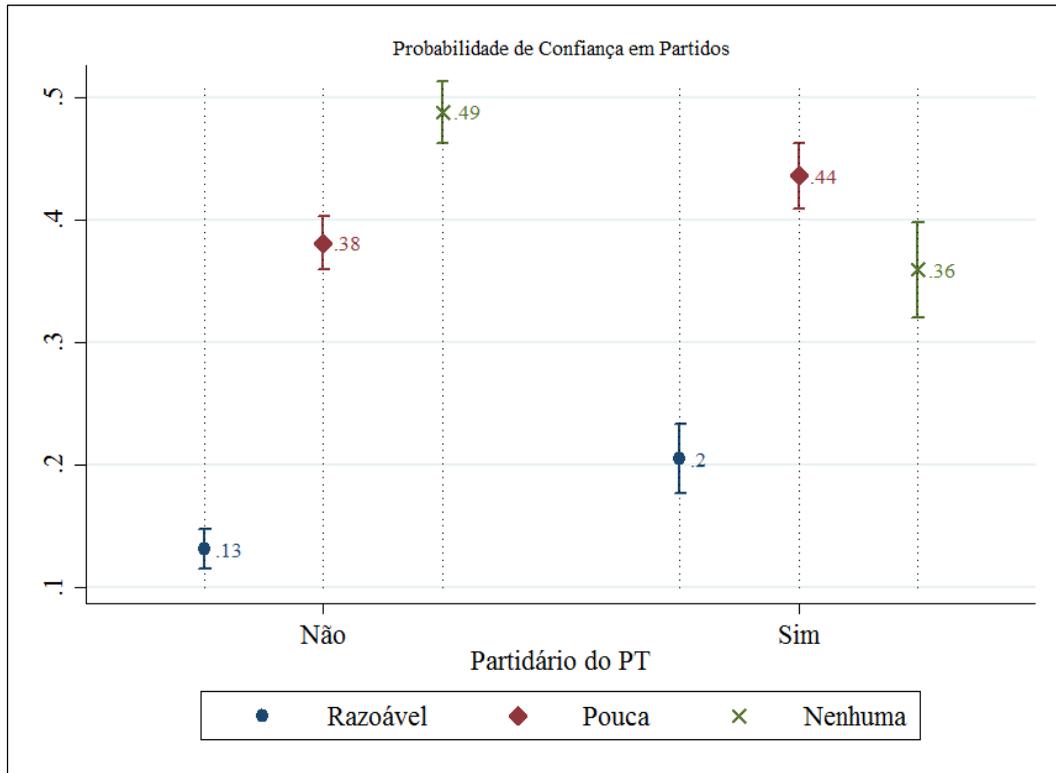
Anexo

Gráfico 3
Probabilidades dos níveis de confiança – Avaliação da economia no governo Rousseff



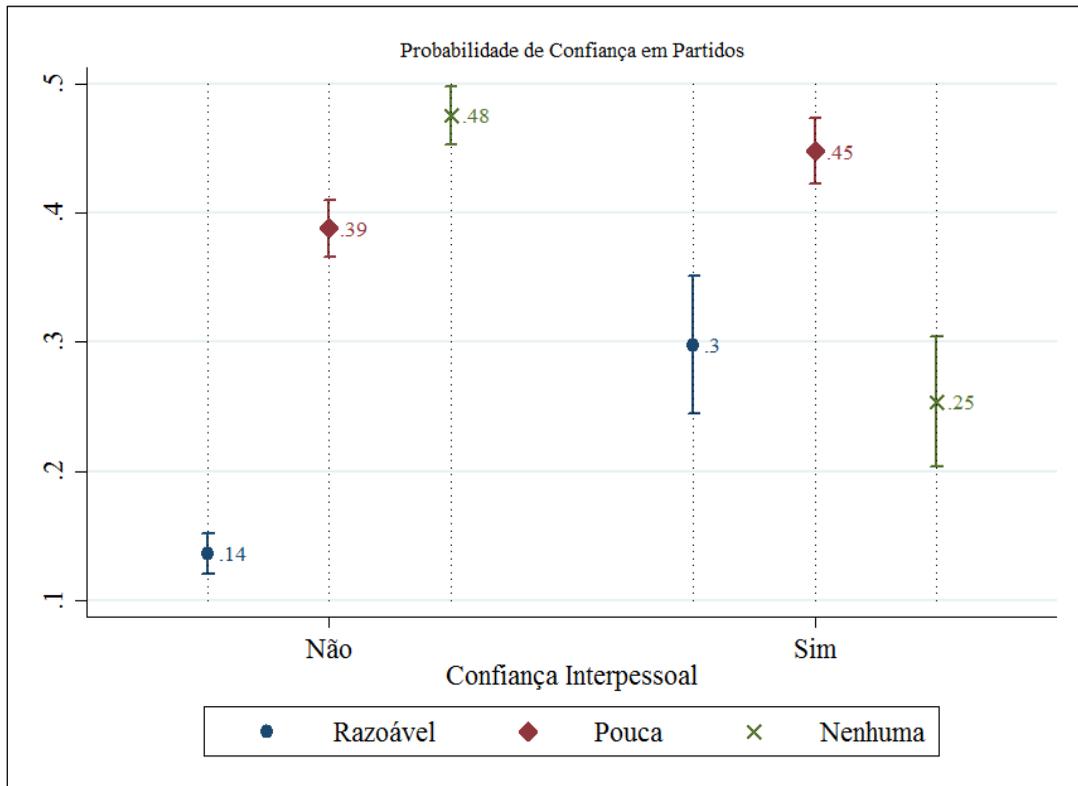
Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014)

Gráfico 4
Probabilidades dos níveis de confiança - Identificação com o PT



Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014).

Gráfico 5
Probabilidades dos níveis de confiança - Confiança Interpessoal



Fonte: Elaboração própria com base em Nupps (2014).

Resumo

Explicações assimétricas para a desconfiança em partidos políticos no Brasil

Por que os brasileiros não confiam em partidos políticos? Essa é a pergunta-chave deste artigo. Analisa-se essa pergunta com a mobilização de hipóteses da área, englobando argumentos racionalistas e culturalistas. Para respondê-la, utiliza-se de *survey* representativo da população brasileira e conduzido pelo Nupps/USP em 2014, em que regressões logísticas ordinais são executadas. Os resultados mostram, em primeiro lugar, que hipóteses avaliativas e a confiança interpessoal são os condicionantes dessa atitude no país. Em segundo lugar, observa-se que os efeitos dessas hipóteses são assimétricos, levando a uma reflexão acerca das diferenças conceituais entre desconfiança e confiança em partidos no Brasil para um melhor entendimento das dinâmicas da representação no país.

Palavras-chave: confiança; partidos políticos; Brasil

Abstract*Asymmetric explanations for the distrust in political parties in Brazil*

Why do Brazilians not trust political parties? This is the key question of this article. This work first analyzes the question by mobilizing the hypotheses advanced in the literature, comprehending rationalist and culturalist arguments. To answer it, we use data from a representative survey in Brazil conducted by Nupps/USP in 2014, executing ordinal logistic regressions. The results show, first, that evaluative hypotheses and interpersonal trust are the determinants of this attitude in the country and, second, that the effects of these hypotheses are asymmetrical, leading to remarks about the conceptual differences between distrust and trust in political parties in Brazil, promoting a better understanding of the dynamics of representation in the country.

Keywords: trust; political parties; Brazil

Resumen*Explicaciones asimétricas para la desconfianza en partidos políticos en Brasil*

¿Por qué los brasileños no confían en los partidos políticos? Esta es la pregunta clave en este artículo. Se analiza esta pregunta utilizando las hipótesis de la literatura, articulando argumentos racionalistas e culturalistas. Para responder a esto, los datos utilizados son los resultados de una encuesta representativa de la población brasileña y conducida por NUPPS/USP en 2014, donde regresiones logísticas ordinales son ejecutadas. Los resultados muestran, en primer lugar, que hipótesis evaluativas y la confianza interpersonal son condicionantes de esta actitud en el país. En segundo lugar, es posible observar que los efectos de estas hipótesis son asimétricos, llevando a reflexiones sobre diferencias conceptuales entre la desconfianza y confianza en los partidos políticos en Brasil, para una mejor comprensión de las dinámicas representativas en el país.

Palabras clave: confianza; partidos políticos; Brasil

Résumé*Explications asymétriques de la méfiance à l'égard des partis politiques au Brésil*

Pourquoi les Brésiliens ne font-ils pas confiance aux partis politiques ? C'est la question clé de cet article. On analyse cette question en mobilisant des hypothèses de la littérature, y compris des arguments rationalistes et culturalistes. Pour y répondre, on utilise les données d'une enquête menée par NUPPS/USP en 2014, sur un échantillon représentatif de la population brésilienne, en utilisant des régressions logistiques ordinales. En premier lieu, les résultats montrent que des hypothèses évaluatives et la confiance interpersonnelle sont les déterminants de cette attitude dans le pays. En second lieu, on observe que ces effets sont asymétriques, ouvrant la réflexion sur les différences conceptuelles entre méfiance et confiance envers les partis politiques au Brésil, afin de mieux comprendre la dynamique de représentation dans le pays.

Mots-clés: confiance; partis politiques; Brésil

Artigo submetido à publicação em 7 de março de 2016.

Versão final aprovada em 29 de maio de 2017.

Associativismo e repertórios de ação político-institucional

Lígia Helena Hahn Lüchmann

Márcia Inês Schaefer

André Selayaran Nicoletti

Introdução¹

Tanto no plano nacional como no internacional temos testemunhado, nas últimas décadas, uma expansão das organizações da sociedade civil com diferentes propósitos, formatos, tamanhos e áreas de atuação social. O cenário mais geral que opera, de diversas formas, na promoção dessa expansão está relacionado com as dificuldades por parte do Estado em lidar com os desafios amplificados pelos fenômenos da globalização, pluralização e complexificação das sociedades contemporâneas. Como ressaltado por um conjunto de autores que se debruçam sobre o fenômeno do associativismo (Hirst, 1994, 2001; Cohen e Rogers, 1995; Warren, 2001; Salamon, 2010), novas forças sociais emergem no sentido de ocupar espaços e arenas não apenas no campo social, mas também no governamental, ampliando o terreno da política.

Nesse cenário, multiplicam-se as teorias que, fazendo uso de diferentes argumentos, dão destaque ao papel das associações para a promoção da democracia. Alguns dos principais conceitos que têm sido mobilizados para analisar o fenômeno do associativismo e suas relações com a democracia são, em especial no Brasil, os conceitos de capital social, movimentos sociais e sociedade civil, cada qual privilegiando determinados atores e seus respectivos atributos ao desenvolvimento democrático das sociedades².

¹ Este artigo apresenta os resultados parciais do projeto de pesquisa (PQ/CNPq) intitulado "Impactos democráticos do associativismo: dimensões individuais, políticas e sociais", de Lüchmann (2013, 2014). Agradecemos aos pareceristas da revista *Opinião Pública* pelas preciosas críticas e sugestões, muito embora nem todas tenham sido devidamente incorporadas ao artigo.

² A abordagem do capital social (Putnam, 1995, 1996) remonta à clássica análise de Tocqueville em "A democracia na América", dando especial atenção à importância da vida associativa em geral e, mais particularmente, à capacidade de as associações gerarem padrões de civilidade nos cidadãos. A segunda abordagem advém do campo teórico dos movimentos sociais (Melucci, 2001; Diani e Bison, 2010). Ao contrário de centrar, como na perspectiva anterior, nos atributos da confiança e da cooperação, a ênfase recai nas relações de conflito e contestação. Embora em estreita articulação com essas duas abordagens, a perspectiva analítica da sociedade civil não apenas incorpora as dimensões e os potenciais democráticos apontados nas vertentes anteriores, mas também faz ampliar, no conjunto, o rol dos efeitos democráticos

Diante de um certo fatiamento do campo mais amplo e complexo do associativismo promovido por essas teorias, Warren (2001) se propõe a ampliar as lentes desse fenômeno, incorporando uma diversidade de práticas que, de outra forma, não encontrariam guarida nas diferentes perspectivas acima apontadas. Partindo do pressuposto geral de que um sistema político é mais democrático quando as suas instituições oferecem oportunidades mais igualitárias para os cidadãos tomarem parte das decisões políticas e dos julgamentos coletivos, o autor destaca que o papel e os impactos das associações se desdobram em diferentes – e não necessariamente cumulativas – possibilidades, com destaque para três conjuntos de contribuições, quais sejam: o desenvolvimento individual, contribuindo para a formação, o aumento e o suporte na formação de cidadãos mais democráticos, especialmente em sua capacidade de produzir julgamentos autônomos; a formação da opinião pública, construindo, ampliando e problematizando as opiniões e políticas públicas; e o fortalecimento das instituições de representação, além da criação de canais institucionais que produzam, por meio da participação dos cidadãos em aparelhos estatais, decisões políticas legítimas (Warren, 2001). Assim, seja por meio da representação política, da pressão, da resistência ou da cooperação, o fato é que, diante de uma paisagem complexa e plural que conforma as sociedades contemporâneas, a democracia se fortaleceria quando contemplada por um quadro rico e plural de práticas e dinâmicas associativas atuando em diversas frentes, sejam cooperativas e/ou conflitivas, que ampliam e diversificam as respostas democráticas diante da pluralidade de conflitos e demandas sociais.

A ideia de “ecologia democrática das associações” (Warren, 2001) pretende retratar essa realidade, proporcionando ganhos analíticos importantes na medida em que oferece visibilidade a uma variedade de práticas associativas que desempenham diferentes papéis na sociedade. Se algumas associações são importantes para publicizar problemas sociais, outras são centrais para a promoção da representação política de grupos e setores, ou ainda para a promoção de ações visando à inclusão social, conformando um campo heterogêneo e plural. Nesse sentido, embora operando num plano metafórico, a ideia de ecologia permite não apenas reconhecer a diversidade associativa, identificando diferenças substantivas nesse campo e evitando, outrossim, os riscos de apontar efeitos democráticos onde eles não existem, como permite também, e essa é uma questão central para efeito deste artigo, identificar a atuação de associações, como, por exemplo, as organizações de bairro e os sindicatos, que tendem a ser pouco reconhecidas, ou mesmo invisibilizadas, nos estudos orientados por marcos teóricos que privilegiam certos atores coletivos, a exemplo das ONGs e dos movimentos sociais.

Nesse enquadramento teórico, o conceito de associativismo é central. Aqui novamente recorreremos às contribuições de Warren (2001), para quem as associações conformam um fenômeno amplo e complexo, incluindo não apenas os pequenos e médios grupos, como também as grandes organizações sindicais, educacionais e

das associações, dando destaque para os seus impactos na esfera pública, registro central dessa perspectiva teórica (Cohen e Arato, 1992; Habermas, 1997).

empresariais, além dos movimentos sociais. Destaque também para uma perspectiva relacional, seja no reconhecimento das relações de desigualdade e de poder no interior do campo associativo, seja no tocante às relações entre as associações e outras arenas e formas de organização, como os Estados e os mercados.

No entanto, em que pese o reconhecimento das múltiplas formas de ação e de interação entre Estado e organizações sociais, a ideia de ecologia, ao centrar mais no reconhecimento e na classificação dos diferentes tipos – e impactos democráticos – das associações, deixa em aberto as múltiplas práticas, estratégias e relações que elas mantêm com instituições políticas. Somando-se, portanto, aos ganhos obtidos por essa vertente analítica, trazemos aqui o conceito de repertórios que, advindo do campo teórico dos movimentos sociais (Tilly, 2006), permite identificar as diferentes formas de ação, ou a diversidade da atuação associativa, e que está relacionada não apenas aos diferentes perfis, objetivos e recursos das associações, como também aos contextos, regras e espaços institucionais disponíveis. Com efeito, muito embora esse conceito de repertórios esteja voltado para a análise dos confrontos políticos, reunindo, portanto, as diferentes manifestações de lutas e conflitos políticos, nossa análise, inspirada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), faz um uso mais abrangente da noção de repertório, incluindo formas de ação coletiva de base mais colaborativa, e que são levadas a cabo por organizações da sociedade civil. Assim, se, por um lado, as teorias dos movimentos sociais limitam o campo dos atores sob investigação, ao privilegiar as ações contenciosas, por outro lado, elas contribuem para o enriquecimento da compreensão da diversidade de práticas e estratégias utilizadas pelas associações.

De maneira geral, associa-se às diferentes organizações sociais o uso de determinados tipos de repertório: a exemplo das greves, no caso dos sindicatos; dos protestos e manifestações públicas, no caso dos movimentos sociais; ou dos *lobbies*, relacionados às práticas das organizações empresariais, em que pese o crescente reconhecimento do uso combinado de diferentes repertórios, a depender das demandas, das estruturas de oportunidades, dos recursos, perfis e avaliações dos diferentes movimentos ou organizações³. Entre uma variedade maior de repertórios, figuram aqueles que estão voltados para o plano político-institucional, como são os casos das instituições participativas e de controle social no Brasil. Nesse campo, a literatura tem se debruçado sobre algumas instituições participativas, como os orçamentos participativos, os conselhos gestores⁴, as conferências de políticas públicas, além de outros mecanismos interativos entre organizações sociais e instituições estatais, ou interfaces socioestatais (Hevia e Isunza Vera, 2010), a exemplo da mobilização do direito por meio das ações

³ “Os mesmos grupos que agem nas ruas e montam barricadas podem ser encontrados em grupos de pressão, escritórios de jornais e partidos políticos [...]. Esses vários tipos de atividades podem ser combinados no repertório dos mesmos grupos e podem até ser empregados simultaneamente” (McAdam, Tarrow e Tilly, 2009, p. 33).

⁴ O balanço dos estudos promovido por Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) é revelador da importância acadêmica dada aos conselhos gestores no Brasil. Entre 2000 e 2011, as autoras encontraram 537 trabalhos produzidos, somando-se teses, dissertações e artigos.

civis públicas (ACPs). Tais modalidades de participação política têm sido consideradas como importantes conquistas no plano da democratização do poder político no Brasil, na medida em que contam com a participação da sociedade civil no exercício de atribuições públicas voltadas sejam ao controle, às denúncias, à formulação ou à implementação de políticas governamentais.

Mediante essa importante investida institucional das associações, e inspirados em perspectivas teóricas que relacionam, de forma reta, sociedade civil e democracia, os estudos tendem a centrar maior atenção àquelas associações que são consideradas, pela literatura da sociedade civil e dos movimentos sociais, as mais articuladas (excluindo, portanto, as organizações mais periféricas, como associações de bairro) e autônomas do mundo político e econômico (ou seja, não estatais e não econômicas, excluindo, por exemplo, sindicatos, partidos políticos, igrejas e universidades)⁵, atuando no sentido do interesse público, seja publicizando demandas, reivindicando direitos ou influenciando as decisões políticas institucionais. Essas escolhas teóricas têm implicações metodológicas importantes na medida em que excluem, no plano analítico, aquelas organizações que não atendem às características conceituais dadas por essas teorias. Diante disso, e utilizando um conceito de associativismo mais abrangente, pretendemos, neste artigo, a partir do mapeamento geral das associações que atuam nos conselhos e que têm mobilizado o instrumento da ação civil pública na cidade de Florianópolis, responder às seguintes perguntas: quais são as associações que fazem uso desses repertórios de ação política? Em que medida o perfil associativo encontrado confirma o predomínio de determinados tipos associativos no que diz respeito ao uso desses repertórios de ação política?

Entre outros repertórios institucionais⁶, as ações jurídicas e a representação institucional junto aos conselhos foram se estabelecendo como repertórios importantes de ação política a partir do processo de redemocratização no Brasil, tendo como marco a Constituição de 1988, que imprimiu alguns dispositivos participativos que deram margem à materialização de instituições participativas, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas, além de ter consolidado instrumentos jurídicos, como a ação civil pública, voltados para a defesa de causas e interesses difusos e coletivos, permitindo a canalização de conflitos coletivos para o âmbito judicial. Assim, estamos tratando de dois repertórios que, de forma diferenciada, incidem sobre questões de interesse público e coletivo e que apresentam diferenças importantes. Por um lado, os conselhos gestores figuram como espaços institucionais no âmbito do Poder Executivo que, amparados por legislação, são responsáveis pelo controle e pela formulação de políticas públicas em suas respectivas áreas de atuação, institucionalizando, por meio da representação da sociedade civil, um espaço de colaboração permanente entre atores sociais e governamentais. Por outro lado, a ação civil pública constitui-se como um instrumento

⁵ Gurza Lavallo (2003).

⁶ Como, por exemplo, as parcerias público-privadas na oferta de serviços na área social e as relações e laços que organizações sociais mantêm com os representantes políticos nas Câmaras municipais.

processual que permite à sociedade civil ajuizar ações objetivando “evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”⁷. Trata-se de mais um recurso institucional, agora no âmbito do direito, que se coloca disponível aos grupos e organizações sociais que demandam por justiça.

De maneira geral, nossos dados confirmaram uma importante presença do associativismo no uso desses repertórios, identificando 223 organizações entre aquelas que atuam nos conselhos e as que ingressaram com ação civil pública. Os resultados indicam que, nesse universo: i) a grande maioria (183 casos) ocupa assento nos diferentes conselhos da cidade; ii) embora em menor quantidade, cresce o número de associações (45 casos) que ingressaram com ações civis públicas objetivando reivindicar direitos; iii) embora haja variedade dos tipos, as associações de defesa de direitos são protagonistas no uso das ACPs; iv) no caso dos conselhos, há variações importantes no tipo de associativismo de acordo com a área e a temática de atuação. Nessas instituições, as associações de defesa de direitos compõem de forma mais tímida, estando presentes basicamente nos conselhos voltados às minorias sociais, como os que têm como tema as mulheres e a igualdade racial; v) tipos diferentes de associações mobilizam repertórios comuns; e vi) embora haja variação no universo associativo mapeado, organizações do mundo do trabalho (sindicatos e associações profissionais) e associações de base territorial se destacaram no uso desses dois repertórios.

Tendo em vista apresentar esses dados, e considerando que estes têm implicações analíticas importantes para os estudos sobre o associativismo e a participação democrática no Brasil, o artigo está organizado em duas seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira seção, “Associativismo e democracia”, apresentamos brevemente as bases teóricas que dão suporte à pesquisa, em diálogo com o campo da teoria democrática que vem procurando analisar as múltiplas relações entre o associativismo e a democracia, destacando os ganhos analíticos de um conceito de associativismo que amplia e complexifica os olhares sobre esse fenômeno social. Apontamos também como a noção de repertório, comumente mobilizada nos estudos sobre os movimentos sociais, pode ser útil para analisar a variedade de formas de atuação do associativismo nas sociedades contemporâneas. Após a apresentação dos procedimentos metodológicos da pesquisa, incluindo-se a sistematização dos critérios e dos tipos associativos mapeados, na segunda seção, “Associativismo e repertórios de atuação político-institucional”, apresentamos os resultados da pesquisa, sistematizando os dados do associativismo de acordo com os repertórios de atuação político-institucional. Vemos aí que diferentes tipos associativos compõem de forma bastante expressiva no uso desses repertórios institucionais. No caso dos conselhos, a pesquisa identificou uma importante presença de organizações sindicais, profissionais,

⁷ Artigo 4º da Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014.

empresariais, assistenciais e acadêmicas nesses espaços. Embora minoritárias nos espaços conselhistas, as associações de defesa de direitos – mais próximas das teorias da sociedade civil e dos movimentos sociais – têm liderado o conjunto de associações que fazem uso do repertório jurídico. No entanto, quando tomadas em conjunto, observamos que aquelas associações que são consideradas, pela literatura, como mais tradicionais ou corporativas (como os sindicatos e as associações profissionais) e periféricas (como associações de moradores) têm se mostrado bastante atuantes e mobilizado diferentes repertórios de ação política, corroborando as análises que, ao procurarem capturar a pluralidade do fenômeno associativo, são sensíveis ao reconhecimento das suas diferenças e suas desigualdades de poder e de recursos, às influências dos respectivos contextos e às relações que estabelecem com outros atores e instituições políticas, econômicas e sociais.

Associativismo e democracia

Associações e movimentos sociais atuam com foco em diferentes objetivos e apresentam diferentes recursos e condições: desempenham atividades de representação territorial da população, como no caso das associações de moradores; ou em causas e temas que recobrem questões e setores mais amplos, como as associações feministas, de negros, ambientalistas etc.; defendem os interesses dos seus associados, como clubes e sindicatos; e, ainda, atendem pessoas carentes e excluídas, como as entidades assistenciais e filantrópicas, para darmos apenas alguns dos inúmeros exemplos da pluralidade desse fenômeno.

No plano teórico são grandes as expectativas com relação ao potencial democrático das associações. Warren (2001) aponta para a emergência de um consenso no interior da teoria democrática acerca da concepção toquevilliana da importância da vida associativa para a democracia, pelo fato de as associações serem reconhecidas por seu cultivo ao desenvolvimento de virtudes cívicas, consideradas cruciais para uma sociedade democrática. Além disso, e entre outras contribuições, as associações permitiriam ampliar os domínios das práticas democráticas para diversas esferas da vida social, constituindo-se em meios alternativos para dar voz aos desfavorecidos em função das condições desiguais de distribuição de recursos e de poder (Warren, 2001; Fung, 2003; Cohen, 1999; Avritzer, 1997).

No caso brasileiro, pode-se afirmar, olhando a literatura sobre os movimentos sociais e o associativismo das últimas décadas, que há um crescimento e uma complexificação desse campo (Landim, 2005; Ganança, 2006). De fato, o acúmulo de pesquisas sobre essa temática propiciou a sistematização de alguns balanços mais abrangentes⁸ que apresentam as diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país, ressaltando a ampliação e a diversificação associativa a partir

⁸ Doimo (1995), Gohn (1991) e Avritzer (1997). Sobre os movimentos sociais urbanos, ver Kowarick (1987).

dos finais dos anos 1970 e nas décadas seguintes. De acordo com o estudo sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos (FasFil) no Brasil (IBGE/Ipea, 2012), o número total de FasFil somou, em 2010, 290,7 mil, representando 5,2% do total de 5,6 milhões de entidades públicas e privadas – lucrativas e não lucrativas – que compunham o Cadastro Central de Empresas (Cempre) do IBGE (IBGE/Ipea, 2012). Segundo esse estudo, “as associações e fundações sem fins lucrativos são atores sociais e políticos que dão vida à experiência democrática no Brasil. Juntos, influenciam agendas públicas, exercem o controle social, atuam na execução de políticas públicas e criam novos projetos de interesse público” (IBGE/Ipea, 2012, p. 10).

Convém destacar também que essa heterogeneidade do campo associativo desafia olhares que, ao generalizarem os impactos democráticos das associações, prestam poucos cuidados no que se refere à necessidade de especificar, no interior desse fenômeno complexo e plural, os diversos tipos de associações e seus diferentes, e muitas vezes contraditórios, efeitos democráticos. Alguns autores (Paxton, 2002; Stolle e Rochon, 1998; Baggetta, 2009; Robteutscher, 2005; Fung, 2003; Chambers e Kopstein, 2001; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Gurza Lavalle, Castello e Bichir, 2007, 2008; Ganança, 2006) vêm procurando desagregar esse fenômeno, com destaque para o estudo de Warren (2001). Entra aqui o reconhecimento de que muitas associações não são boas para a democracia, como os grupos racistas e as associações que encobrem interesses privados em nome do bem comum.

Nesse sentido, percebemos uma grande dificuldade de definição clara de associação, ao ponto de nos perguntarmos se seria possível, ante a multiplicidade de práticas associativas, estabelecer características gerais que permitam algumas distinções sem recair em reduções e simplificações⁹.

Em que pesem essas dificuldades, há uma noção mais ou menos comum quando estamos falando de associação. Recuperando os principais autores que contribuíram para a análise acerca da importância democrática das associações, Warren (2001) ressalta a influência de Tocqueville para uma certa sedimentação em sua concepção moderna, na medida em que esse autor via as associações secundárias¹⁰, ao contrário dos vínculos primários, como ações coletivas benéficas ao cultivo da sensibilidade ética de um

⁹ Convém registrar que, no plano jurídico do Brasil, uma associação está definida, “no Código Civil e na Lei de Registros Públicos, como uma pessoa jurídica de direito privado, institucionalizada, devidamente registrada nos cartórios de registro civil de pessoas jurídicas, constituída livremente pela união de pessoas em torno de uma finalidade não econômica ou não lucrativa” (Ganança, 2006, p. 31). No entanto, como vimos, a heterogeneidade de formatos e de objetivos aponta para um cenário mais amplo de associações que não cabem nesta definição. Entre os vários exemplos de associações que ficam a descoberto estão os inúmeros grupos informais e os movimentos sociais.

¹⁰ De acordo com Warren (2001), parece que foi Cooley (1964) quem primeiro diferenciou os três tipos de associações de acordo com a intensidade dos laços. Assim, famílias e amizades são redes de associação primária, pois desenvolvem relações mais próximas e íntimas. As associações secundárias, embora também próximas, distanciam-se do tipo de laços das associações primárias e se voltam para relações que transcendem o mundo individual, como os grupos cívicos, os clubes, as associações religiosas, entre tantas outras. As associações terciárias seriam os grupos de interesses e profissionais, em que os membros são relativamente anônimos entre si e têm pouco em comum a não ser uma proposta específica que perseguem (Warren, 2001, p. 39).

“autointeresse bem compreendido”, desenvolvendo novas formas democráticas de interação. O autor (Warren, 2001, p. 42) aponta duas características do associativismo que são centrais para Tocqueville, quais sejam, a existência de uma relativa igualdade social dos indivíduos e o caráter de voluntariedade na constituição de relações consensuadas que alteram a sensibilidade ética dos seus membros.

Nessa perspectiva, o sentido do associativismo em sua relação com a democracia cobriria majoritariamente aqueles tipos de vínculos associativos que são frutos de escolhas pessoais e que apresentam laços mais fracos (se comparados com as associações familiares, por exemplo) e maior grau de autonomia (se comparados com grupos e organizações sindicais e profissionais, com estruturas mais hierárquicas em que os membros são relativamente anônimos entre si). Relações mais igualitárias e voluntarismo seriam, portanto, duas características que têm marcado a definição de associação, injetando um certo paroquialismo no conceito ao negligenciar a importância democrática das associações tanto primárias (mais estreitas) quanto terciárias (Warren, 2001, p. 40). Além disso, como analisado pelo autor, essa perspectiva apresenta limites¹¹ ao não perceber tanto as relações de desigualdade e de poder no interior do campo associativo quanto as relações entre as associações e outras formas de organização, como os Estados e os mercados, tendo em vista a formação de complexas redes e parcerias por meio da provisão de serviços sociais, de financiamentos públicos e privados, do desenvolvimento de projetos nas diferentes áreas sociais, de inserção de lideranças sociais nos aparelhos do Estado etc.

O reconhecimento de que as associações interagem com os Estados, os mercados e com a sociedade civil (Warren, 2001, p. 54) oferece reforço à ideia de que o campo associativo é amplo e heterogêneo, envolvendo tanto grupos sociais nas diferentes esferas (social, cultural, econômica e política) quanto diferentes formatos, recursos e intenções. Os diferentes tipos de associações podem promover, dependendo de suas características – liberdade de pertencimento, objetivos e recursos –, diferentes efeitos democráticos (ou antidemocráticos) (Warren, 2001). Algumas podem ser importantes para o exercício da governança, outras, para desenvolver habilidades cívicas e atividades contestadoras e/ou de resistência, promover encontros sociais etc. A ideia de “ecologia” está assentada na premissa de que o problema de generalizar os benefícios democráticos das associações é o de apontar efeitos onde eles não existem. Além disso, as associações “podem produzir efeitos similares por razões diferentes” (Warren, 2001, p. 141) ou

¹¹ Segundo análise de Warren (2001, p. 32), Tocqueville trabalhou com um modelo bipolar em sua análise das relações entre Estado e sociedade civil e concebeu os efeitos institucionais das associações dentro desse modelo, que assume dois meios básicos de organização social: o coercitivo, legal e administrativo – do Estado; e o meio social das normas, hábitos culturais, discussão e acordo – os quais caracterizam as relações não estatais. Nessa visão, o poder recai sobre o Estado, e as interações sociais são encontradas na sociedade, que assimila, sem qualificar suas especificidades estruturais, o mercado.

produzir efeitos que são pouco valorizados dependendo das perspectivas teóricas e ideológicas¹².

Assim, um importante ganho analítico diz respeito a ampliação e pluralização dos tipos e formatos de associações, incorporando atores que tendem a ser invisibilizados pelas teorias dos movimentos sociais e da sociedade civil. No caso da sociedade civil, o foco no associativismo está ancorado na tese de que as associações civis são as instituições especializadas e responsáveis por reproduzir culturas e tradições e formar identidades coletivas e práticas ancoradas nos princípios da democracia e da solidariedade (Cohen e Arato, 1992). Exteriores às instituições políticas e econômicas, as associações e os movimentos sociais são considerados os sujeitos ativos e públicos de uma sociedade civil modernizada, cuja democratização opera em duas frentes: a dos valores e práticas sociais; e a dos subsistemas e práticas institucionais. Assim, para essa perspectiva, a sociedade civil constitui um conjunto de atores coletivos que se diferenciam dos partidos e de outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder) e também dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública completam, portanto, o quadro de características dessa concepção de sociedade civil moderna, que, identificada como modelo utópico autolimitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade. Aqui, em que pese a ampliação dos atores para além dos movimentos sociais, incluindo-se uma ampla gama de organizações, a exemplo das denominadas organizações não governamentais (ONGs), a escolha por determinados tipos associativos impede um olhar mais amplo e plural do fenômeno do associativismo, em especial o reconhecimento de associações vinculadas ao mundo político e econômico, como partidos e sindicatos, além de negligenciar as práticas associativas que ocupam um lugar mais periférico e/ou apresentam demandas, digamos, mais modestas no campo social.

No caso dos movimentos sociais, o caráter conflituoso e contencioso que marca esse conceito¹³ confere as especificidades dessas ações coletivas diante do campo do associativismo mais geral. Assim, se, por um lado, a ênfase desse campo teórico recai sobre a dimensão conflitiva das ações coletivas, iluminando um conjunto de articulações e associações que usam repertórios disruptivos da ordem social, por outro, desvia o olhar de um campo mais amplo de práticas associativas, mais ou menos institucionalizadas, a exemplo das associações de base territorial. De fato, podemos dizer, para o caso brasileiro e seguindo a análise desenvolvida por Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2008), que as associações de bairro, após o auge de seu reconhecimento no campo do

¹² Um exemplo interessante é o estudo de Baggetta (2009) sobre os grupos de corais nos EUA. Mesmo sendo grupos com objetivos bem específicos e sem finalidades cívicas, eles apresentam importante potencial para tal, ao promoverem interação social e conexão com outras instituições.

¹³ Há um certo consenso, na literatura, acerca do conceito de movimentos sociais enquanto “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada” (Diani e Bison, 2010, p. 220).

movimentalismo popular durante os anos 1980, foram perdendo centralidade no debate acadêmico, em especial por apresentarem demandas e reivindicações eminentemente materiais ou distributivas, menor visibilidade e capacidade articulatória. Além disso, e como analisado por Fontes (1996), essas associações apresentam uma estrutura mais hierarquizada e dependente de lideranças que estabelecem intensas relações com as estruturas do poder local.

Assim, entre vários outros tipos associativos, sindicatos, organizações profissionais, patronais e associações de bairros não têm sido considerados tipos exemplares nas análises que, voltadas para as instituições participativas, como são os conselhos gestores, mobilizam teorias que privilegiam outros atores sociais, muito embora encontremos significativa presença desses atores nesses espaços, como vemos a seguir¹⁴. No que diz respeito ao uso das ações civis públicas, ressalta-se o artigo de Losekann (2013), o qual, embora não tenha analisado esses tipos associativos, identificou, em sua pesquisa, que, além das organizações ambientalistas, as associações de moradores e pescadores compareceram como principais protagonistas na mobilização desse instrumento jurídico voltado para a defesa de direitos.

Com efeito, vemos um ganho analítico importante na ideia de ecologia associativa. No entanto, como ressaltado anteriormente, ao centrar mais no reconhecimento e na classificação dos diferentes tipos de associações, essa abordagem deixa em aberto as múltiplas práticas, estratégias e relações que as associações mantêm com outros sistemas e instituições políticas. Em que pese a multiplicidade de temas e de estruturas associativas, o fato é que as associações adotam diferentes repertórios de atuação, a depender dos seus objetivos, dos respectivos contextos, seus recursos e condições. Embora referenciado para entender formas e padrões de ações contestatórias¹⁵, como marchas e barricadas, o conceito de repertório é aqui adaptado, com inspiração no texto de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), no sentido de reconhecer, além de formas de ação conflituosas, também formas institucionais e dinâmicas colaborativas entre atores sociais e estatais, a exemplo da representação nos conselhos. Soma-se à expansão no uso do conceito de repertório o registro – baseado na análise de Tilly (2006) – de que diferentes repertórios são adotados não apenas por diferentes associações, mas também no interior destas, que mobilizam estratégias de ação política e social de acordo com as suas demandas, os espaços institucionais disponíveis, os recursos e os seus objetivos. Além disso, como vemos a seguir, diferentes tipos de associações fazem uso de repertórios comuns.

¹⁴ O associativismo de bairro comparece de forma mais importante nos estudos sobre o orçamento participativo, em função do tipo e da proposta desse programa, voltado para a definição de investimentos no âmbito territorial.

¹⁵ De acordo com Tilly (2006), os repertórios de ação política e, analisando mais especificamente, a ação contestatória são *performances* que apresentam certa historicidade, ou seja, embora variem no lugar e no tempo, ocorrem a partir de modelos ou práticas preexistentes. Diferente de práticas localizadas ou esporádicas, os repertórios constituem um limitado número de *performances* que são reconhecíveis (Tilly, 2006, p. 43). Por outro lado, estes também não são a reprodução de um hábito mudo, na medida em que a adoção de um repertório já utilizado ocorre com inovações.

Associativismo e repertórios de atuação político-institucional

Procedimentos da pesquisa e classificação do associativismo

No intuito de apresentar um mapeamento das associações que atuam no plano político-institucional na cidade de Florianópolis, nos dois repertórios de atuação propostos, a pesquisa baseou-se em dados primários tendo em vista dar sustentação e originalidade ao presente artigo, que, em vez de selecionar, *a priori*, um conjunto ou parte das associações que são tidas como centrais nas teorias sobre a ação coletiva, a exemplo das ONGs e/ou dos movimentos sociais, identificou as associações a partir de um mapeamento institucional, listando o conjunto daquelas que fizeram uso – concomitante ou não – desses repertórios político-institucionais. Diante desse procedimento, nossos achados encontraram guarida analítica no conceito de associação que guarda estreita correlação com a ideia de ecologia democrática, não apenas por identificar um amplo e heterogêneo quadro de associações que fazem uso desses repertórios, como também por oferecer visibilidade a práticas associativas que têm sido comumente desabrigadas nas abordagens teóricas no campo das ações coletivas.

Para tanto, foram realizados dois procedimentos de pesquisa. No que diz respeito ao repertório judicial, foi feito um levantamento das associações que, atuando em Florianópolis, ingressaram com demandas judiciais no período de 2000 a 2015, em especial aquelas voltadas à garantia de direitos aos seus associados ou à coletividade. Nesse sentido, utilizamos como recorte analítico as demandas judiciais ingressadas na justiça comum de Santa Catarina que possuíam conotação constitucional, com destaque à ação civil pública. Na busca de identificar essas associações, nos debruçamos sobre os dados do Tribunal de Justiça do estado de Santa Catarina, identificando, por palavras-chave (associação, união de associações, sindicato, federação, organização, ONG e grupo), as entidades que demandaram judicialmente e o conteúdo de suas demandas.

No que diz respeito à representação nos conselhos, a pesquisa mapeou as associações que têm assumido representação junto aos conselhos gestores da cidade, apurando as listas de composição das gestões de 13 conselhos referentes ao período de 2000 a 2015. São eles: Habitação de Interesse Social, Saneamento Básico, Transportes, Desenvolvimento Urbano, Defesa de Meio Ambiente, Assistência Social, Criança e Adolescente, Idoso, Mulher, Pessoa com Deficiência, Promoção da Igualdade Racial, Saúde e Educação. A obtenção dos dados teve múltiplas frentes: busca em *sites* e *blogs* de conselhos, consulta aos decretos de nomeação das novas gestões dos conselhos publicados no *Diário Oficial* eletrônico do município de Florianópolis, consulta ao banco de trabalhos acadêmicos da Biblioteca Universitária da UFSC, solicitação de informações junto às secretarias executivas dos conselhos e consulta às atas dos respectivos conselhos.

Tendo em vista ordenar analiticamente o fenômeno do associativismo, muitas formas de classificação são propostas na literatura, resultando em diferentes tipologias

ou sistemas de classificação que estão ancorados em um conjunto de critérios que facilitam a análise e a comparação (Quivy e Campenhoudt, 1988). No caso do fenômeno do associativismo, encontramos diferentes propostas de classificação, seja pelo grau de formalização ou organização, pela área temática de atuação, pelos objetivos, recursos, ou ainda pelo perfil de atividades realizadas (Gurza Lavalle e Bueno, 2010; Avritzer, 2004).

Este artigo adotou uma classificação das associações seguindo um critério temático, adaptando a tipologia utilizada em estudos anteriores (Scherer-Warren, 2004; Lüchmann, 2016; Lüchmann, Almeida e Gimenes, 2016) e que também tem servido de parâmetro nos estudos de base comparativa nacional (IBGE/Ipea, 2012). Em que pesem as dificuldades e os limites dessa escolha¹⁶, consideramos pertinente esse recorte, em especial pela sua capacidade de identificar a diversidade dada não apenas pela perspectiva da ecologia associativa, como também pelos registros que estabelecem, *grosso modo*, correlações entre os tipos associativos e a adoção de diferentes repertórios.

Nesse sentido, classificamos o campo associativo em 11 tipos temáticos, quais sejam: mundo do trabalho, empresarial/patronal, defesa de direitos, territorial/comunitário, acadêmico, socioassistencial, assistencial-religioso, educacional/cultural, socioambiental, fóruns e outros/sem identificação. A classificação das diversas associações por tipo temático ocorreu mediante a identificação de seus objetivos, sejam declarados em cartório e/ou em *sites* oficiais e documentos. Vejamos brevemente algumas características mais gerais de cada tipo.

As associações do *mundo do trabalho* são as organizações de representação de interesses profissionais como os conselhos profissionais e as organizações de defesa dos trabalhadores, com destaque para os sindicatos. Seja por sua inserção na esfera econômica, seja pelo seu tamanho e montante de recursos, tendem a não aparecer no rol dos estudos sobre o associativismo voluntário, em especial naqueles pautados pelos conceitos de sociedade civil e de capital social. Entre os seus repertórios de atuação, ressaltam-se as greves, em especial no caso dos sindicatos, como estratégia de ação política central. Os exemplos identificados em nosso banco de dados são os vários sindicatos (psicólogos, farmacêuticos, professores, trabalhadores do transporte etc.) e os conselhos e associações profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Catarinense de Medicina, a Associação Catarinense de Engenheiros e os Conselhos Regionais de Odontologia e de Serviço Social.

¹⁶ Dentre os limites dados pelo critério temático, podemos fazer uso, aqui, de algumas observações presentes no estudo de Viegas (2004), ao reconhecermos que esse critério não inclui a caracterização das associações no que se refere aos seus recursos, valores ou orientações específicas. "Por exemplo, dizer que uma associação é de caráter cultural esclarece-nos sobre os seus objetivos e, provavelmente, as suas relações com o Estado, mas pouco nos diz sobre a sua trajetória anterior, a composição social dos seus membros e as suas orientações mais específicas. Essa é uma limitação da análise que não queremos escamotear" (Viegas, 2004, p. 38).

Embora também esteja inserido na esfera econômica, o associativismo *empresarial patronal* diferencia-se aqui do associativismo do mundo do trabalho por ser composto pelo conjunto de organizações de representação de interesses patronais. Pelo tipo de interesses que defendem, são excluídas nos estudos sobre a sociedade civil em geral. Entre os repertórios de ação, ressaltam-se os *lobbies* e as investidas no campo político-eleitoral. Alguns exemplos são: a Associação Comercial e Industrial de Florianópolis, a Câmara dos Dirigentes Lojistas de Florianópolis, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, o Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros da Grande Florianópolis e a Associação de Hospitais do Estado de Santa Catarina.

Associações voltadas à *defesa de direitos* são as organizações e grupos voltados para a defesa de direitos de cidadania, minorias sociais e meio ambiente, a exemplo de muitas ONGs, movimentos sociais, associações de defesa de consumidores, grupos feministas, ambientalistas, LGBT, de defesa da população negra, entre vários outros. Podem ser mais ou menos estruturados, apresentando um amplo e diferenciado rol de desenhos associativos. Têm recebido um tratamento central nos estudos que apontam relações positivas entre a sociedade civil, ou os movimentos sociais, e o aprofundamento democrático. Os repertórios de protesto e de ocupação de espaços públicos são associados mais diretamente a esse tipo. No caso de nossa pesquisa, os principais exemplos são: a União de Negros pela Igualdade (Unegro/SC), o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Urbanas, a Associação em Defesa dos Direitos Humanos com Enfoque na Sexualidade (ADEH Nostro Mundo), a Associação Catarinense de Defesa dos Cidadãos, dos Consumidores e dos Contribuintes, a Casa da Mulher Catarina¹⁷ e o Instituto Arco-Íris, ONG que atua na área da defesa dos direitos LGBT.

As associações *territoriais/comunitárias* são as organizações de base territorial (associações de bairro ou comunitárias e/ou de moradores) que estão voltadas para o atendimento de demandas em seus territórios, desenvolvendo uma série de atividades tendo em vista a promoção de melhorias urbanas locais. Temos como exemplos as muitas associações de bairro na cidade e a Ufeco (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias), que representa as associações de bairro tendo como foco de atuação a defesa dos direitos à cidade. Como vemos mais adiante, se esse tipo de associação tem ocupado um lugar mais periférico, na literatura, quando comparado a ONGs, fóruns e movimentos sociais, setores desse associativismo têm apresentado uma importante atuação no plano político local. Abaixo-assinados, contatos com órgãos da administração pública, mediações políticas com o Legislativo municipal (Fontes, 1996), ações de base reivindicativa e prestação de serviços assistenciais são repertórios frequentemente associados a esse tipo.

¹⁷ A Associação Casa da Mulher Catarina (CMC) "é uma organização não governamental, fundada em 1989, é o mais antigo grupo feminista do estado de Santa Catarina. Realiza projetos, debates, cursos, oficinas e seminários para a promoção da saúde e na defesa dos direitos das mulheres". <http://www.casadamulhercatarina.com.br/?page_id=147>. Acesso em: 15 dez. 2015.

O associativismo *acadêmico* reúne as organizações voltadas à pesquisa e à representação de interesses na área, como universidades, centros de pesquisas e ONGs voltadas à produção do conhecimento. A promoção de consultorias e assessorias junto à formulação de políticas e a ocupação de importantes espaços de participação institucional têm sido consideradas importantes repertórios de atuação. Em nosso mapeamento, os principais exemplos são: o Instituto de Estudos de Gênero, o Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros, a Associação Brasileira de Alzheimer e Doenças Similares, a Universidade Federal de Santa Catarina e a Universidade do Estado de Santa Catarina.

As associações *socioassistenciais* dizem respeito às entidades assistenciais que estão voltadas para a prestação de serviços e atendimento assistencial aos seus respectivos públicos, em especial aos setores mais vulneráveis da população (Gurza Lavalle, Castello e Bichir, 2008). Entram aqui também, para efeito dessa pesquisa, os grupos de ajuda mútua, como grupos de idosos, pessoas com problemas de saúde, grupos de mães, entre muitos outros. Repertórios de base mais cooperativa e direcionados para a promoção de serviços sociais, em especial o estabelecimento de parcerias com o poder público, são mais frequentemente associados a essas organizações. Como exemplos, temos: a Associação Catarinense para Integração do Cego, a Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae), os Grupos de Idosos nos bairros e a Casa da Criança do Morro da Penitenciária.

Embora em íntima relação com o associativismo socioassistencial, procedemos a uma subdivisão interna dessa categoria tendo em vista a importância do recorte *religioso* para o entendimento do fenômeno do associativismo¹⁸. Em que pese também a variedade de organizações, denominações e propósitos, frequentemente esse tipo associativo tem atuado por meio de parcerias e da promoção de serviços de assistência social e religiosa. Como exemplos, temos: Associação Judaica, Associação Evangélica Beneficente de Assistência Social (Aebas), Associação dos Terreiros de Umbanda do Ritual de Almas e Angola do Brasil, Pastoral da Pessoa Idosa e da Criança e Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação (Serte).

O associativismo *socioambiental* conforma as organizações que estão voltadas para a defesa do meio ambiente, e geralmente são constituídas como ONGs, em função do histórico do desenvolvimento marcado pela ECO-92 no Brasil. São “conhecidas na literatura anglo-saxônica como entidades de *advocacy* – dedicadas a vocalizar ou reivindicar publicamente as demandas e necessidades de terceiros” (Gurza Lavalle, Castello e Bichir, 2007, p. 469), ganhando, no país, forte visibilidade nos anos 1990, período que foi bastante fértil para o crescimento e a diversificação dessas organizações (Teixeira, 2003). Além de manifestações, de assessoria e da participação no âmbito das instituições voltadas para as políticas ambientais, registra-se o uso de ações civis públicas como repertório de ação institucional (Losekann, 2013). Como exemplo desse

¹⁸ Seguindo a análise de Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016).

tipo associativo, destacamos: a Associação das Mulheres Aquicultoras e Ambientalistas da Ilha de Santa Catarina (Amaqui), a Associação Catarinense de Proteção aos Animais, o Instituto Ambientes em Rede e a Aliança Nativa.

Tendo comparecido nos dados das associações que ocupam assento nos conselhos, temos ainda outras duas categorias associativas, quais sejam, o associativismo *educacional/cultural*, formado pelas organizações escolares e culturais, a exemplo do Centro Cultural Escrava Anastácia¹⁹ e de grêmios esportivos e culturais, e os *fóruns* que, embora enquadráveis na categoria de defesa de direitos, apresentam uma natureza articulatória, englobando várias organizações sociais, a exemplo do Fórum Municipal Permanente de Políticas Públicas de Florianópolis, espaço de articulação de associações que, criado em meados da primeira década de 2000, congrega aproximadamente 40 entidades que se reúnem, mensalmente, para articular, discutir, propor e demandar políticas e ações orientadas para a defesa e a garantia dos direitos de todos os usuários das diversas áreas das políticas sociais. Um último tipo, associações *sem identificação*, procura reunir as organizações que não se enquadraram (a partir da temática e/ou objetivos) nas categorias anteriores.

Breve apresentação da cidade de Florianópolis

Capital do estado de Santa Catarina e localizado no sul do Brasil, o município de Florianópolis conta com uma população de 477.798 habitantes de acordo com o IBGE. Com área de 436,5 km², a cidade é composta por 12 distritos administrativos e está dividida entre a parte insular – Ilha de Santa Catarina, que possui uma área de 424,4 km² de forma alongada no sentido norte-sul – e a continental (2,1 km²). A condição litorânea e insular de Florianópolis destina a essa cidade um desenho que alinha uma costa constituída por praias de águas calmas, baías, praias de mar aberto, costões, mangues, lagunas, restingas e dunas, na conformação de uma geografia que vem crescentemente sendo explorada como fator de atração turística e de valorização imobiliária. Embora a vocação turística da cidade tenha sido anunciada na década de 1970, a consolidação desse motor de desenvolvimento foi efetivada a partir dos anos 1980, ampliando-se significativamente nas décadas seguintes.

Assim, lado a lado com o crescimento vertiginoso de novos bairros e condomínios direcionados às classes média e alta e com a construção de grandes empreendimentos comerciais, vem ocorrendo também um aumento – e deslocamento – de bairros destinados aos setores mais pobres da cidade, assim como o aumento dos índices de violência, dos problemas com a mobilidade urbana e dos danos ao meio ambiente.

Embora haja especificidades locais, a cidade de Florianópolis também tem assistido a um processo de desenvolvimento associativo que sofre alterações de acordo com os padrões e processos determinados pela organização política, econômica, social e

¹⁹ Fundado em 1998 no Maciço do Morro da Cruz, região central de Florianópolis, o Centro Cultural Escrava Anastácia (CCEA) atua nas áreas assistencial, social, garantia de direitos, cultural e esportiva.

cultural mais geral, registrando uma importante alteração no campo associativo a partir do final dos anos 1970. Scherer-Warren (2004) apresenta alguns dados sobre o associativismo da cidade que demonstram um alinhamento com o contexto nacional: de acordo com a sua pesquisa, das 1.547 associações civis registradas no período de 1964 a 1993, 95% foram constituídas a partir da década de 1970, em especial nos anos 1980.

Mediante os dados levantados na pesquisa, a autora ressalta que, aliado ao crescimento mais significativo do associativismo no período de redemocratização, até então inibido pelo regime autoritário, o tipo associativo também mudou, de acordo com o contexto e a institucionalidade política. Se na ditadura prevaleceu um associativismo apolítico, a exemplo das entidades esportivas, assistencialistas, religiosas e de lazer, o período da redemocratização testemunhou o crescimento de práticas coletivas de cunho político, ou mais contestatório, “vinculadas frequentemente a um movimento cidadão mais amplo, da esfera local à nacional e à global” (Scherer-Warren, 2004, p. 34)²⁰.

Esse período foi fecundo também para a criação de articulações de associações, tanto na esfera municipal como na estadual e na federal. A criação da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco) em 1987 – visando representar as organizações de bairro da cidade –, e do Movimento do Maciço do Morro da Cruz, no mesmo período, com o intuito de representar as associações dessa carente região da cidade, marcou, com tintas fortes, essa nova fase. Convém lembrar que, a partir dos anos 1980, Florianópolis passou a ser alvo de uma agressiva campanha política visando explorar ao máximo o potencial turístico da cidade, por meio de estratégias de *marketing* que, a exemplo do *slogan* “Ilha da Magia”, contribuíram para a promoção de um crescimento acelerado com consequências perversas no que diz respeito às condições sociais e ambientais (Lüchmann e Scherer-Warren, 2006).

A diversificação das associações, a criação de ONGs e a participação institucional marcaram os anos 1990 e deixaram rastros importantes para entendermos a configuração associativa mais recente que parece apontar, também em terras florianopolitanas, para a presença de uma ecologia associativa na cidade.

Tendo em vista atualizar os dados de Scherer-Warren, nossa pesquisa identificou o registro de 1.073 associações no período de 2000 a 2010²¹, o que demonstra uma importante elevação numérica no quadro associativo quando comparado com os períodos anteriores. Embora predominem associações que atuam no terreno social e territorial, identificamos uma variedade de organizações criadas em todas as categorias²².

No seu conjunto, esse quadro associativo condiz com a ideia de uma ecologia associativa, na medida em que encontramos uma diversidade de orientações,

²⁰ A exemplo do movimento ecológico, feminista, de defesa dos direitos humanos, entre muitos outros.

²¹ Dados obtidos a partir de um levantamento das associações de Florianópolis registradas em Cartório no *Diário Oficial* do estado. Além de não abarcarem as associações e grupos mais informais, há também os casos de registros que não coincidem com a data de origem da associação. Ressalta-se, ainda, a fluidez desse campo, na medida em que várias associações também já foram extintas e as dificuldades de classificação em função da ocorrência, em vários casos, de associações multifocais, na medida em que atuam em diversas frentes.

²² Um detalhamento da pesquisa do campo associativo da cidade encontra-se em Lüchmann (2016).

perspectivas, recursos e estruturas de organização, atestando o grau de heterogeneidade desse campo. É certo que cresce o número de organizações que atuam na área social, preenchendo os vazios das políticas governamentais, e conformando um campo de atuação profissional. No entanto, vemos também o registro de várias outras articulações e movimentos sociais, lado a lado com o crescimento de sindicatos, ONGs e muitas organizações que atuam em diferentes frentes sociais. Observa-se também um processo de pluralização do associativismo religioso²³ e de valorização e mobilização de diferentes repertórios de ação político-institucional, entre eles, a mobilização do direito e a atuação junto aos conselhos gestores de políticas públicas, como vemos a seguir.

Associações que apresentaram demandas judiciais (2000-2015)

Apresentamos aqui os dados sobre as associações que ingressaram com demandas judiciais no período de 2000 a 2015 para garantir direitos aos seus associados ou à coletividade, compreendendo o arcabouço jurídico institucional como um meio importante para o acesso a uma série de direitos. Como analisado por Losekann (2013), trata-se de um repertório – o da mobilização do direito – acionado pela sociedade civil e que pode ser tomado como um processo de crítica institucional “que expõe os limites das formas políticas já experimentadas e nos impulsiona a produzir incrementos nas instituições existentes e que possibilita construções paralelas capazes de desestabilizar os poderes econômicos dominantes” (p. 342).

Para os propósitos deste artigo, utilizamos como recorte analítico investigar as demandas judiciais ingressadas na justiça comum de Santa Catarina que possuem conotação constitucional²⁴, observando que a ação civil pública foi a ferramenta mais utilizada pelas associações florianopolitanas no período investigado, com 55,3% da amostra de um universo de 132 processos que possuem associações de Florianópolis

²³ Os dados da pesquisa revelam o crescimento e a pluralização do associativismo religioso, seguindo uma trajetória nacional. Além do associativismo evangélico, cujo crescimento parece seguir a trajetória de ampliação de seus adeptos no país, destaca-se também a propagação de associações espíritas, que ocupam a segunda colocação no número de associações criadas no período, o que condiz com a ampliação da comunidade espírita local e que ultrapassa a média nacional. Seguindo a análise de Nicoletti (2015), no que diz respeito ao associativismo católico (13,43% de associações criadas *versus* o número de fiéis, que ultrapassa a marca dos 60% na cidade), os dados sugerem que, diferente de outras vertentes religiosas, a maioria das associações católicas de Florianópolis tenha sido criada em períodos anteriores, conformando um campo já bastante sólido e tradicional de atuação social.

²⁴ Entendemos por demandas com conotação constitucional os instrumentos processuais colocados à disposição da população para a garantia de direitos à coletividade ou para a proteção à liberdade individual. Nesse sentido, buscamos identificar se as associações florianopolitanas utilizaram os seguintes instrumentos: *habeas-corpus* (proteção da liberdade de locomoção), *mandado de segurança individual* (proteger direito líquido e certo), *mandado de segurança coletivo* (proteger direito líquido e certo de uma coletividade), *mandado de injunção* (para suprir a falta de norma regulamentadora, que torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e de prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania), *habeas-data* (proteção de direito relativo à informação e retificação constante de registros ou bancos de dados), *ação popular* (proteção ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural) e, por fim, a *ação civil pública* (defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, não podendo ser utilizada para a defesa de direitos e interesses puramente privados e disponíveis) (Lenza, 2009). Desses sete instrumentos, apenas quatro foram utilizados pelas associações investigadas.

como parte²⁵. Um dos principais argumentos para a utilização desse instrumento está na sua natureza, já que permite aos autores a reivindicação de direitos que atingem diretamente a coletividade, dando às associações com mais de um ano de funcionamento a legitimidade para propor a ação. Moraes (2015), ao estudar as ações civis públicas mobilizadas no estado de Santa Catarina, observou que “a abertura do Poder Judiciário por meio da ACP e da revisão do processo civil criou uma oportunidade a ser explorada pela sociedade civil na luta por direitos” (p. 180).

Seguindo com uma análise mais geral do objeto pesquisado, construímos a Tabela 1 para reproduzir o fenômeno da procura judicial ao longo de três períodos distintos, encontrando que, do ponto de vista geral, há um contínuo crescimento de demandas envolvendo associações civis de Florianópolis ao longo de 15 anos:

Tabela 1
Instrumentos jurídicos com associações florianopolitanas como parte, por período de cinco anos

Instrumento processual	2000-2005	2006-2010	2011-2015*	Total/%
Ação civil pública	9	33	31	73(55,30)
Ação popular	16	5	2	23(17,42)
MS (individual)	9	4	15	28 (21,21)
MS (coletivo)	0	3	5	8 (6,06)
Total	34 (25,75%)	45 (34,09%)	53 (40,15%)	132 (100)

Fonte: Lüchmann (2013).

*Destaca-se que a pesquisa de 2015 está computada até o final de agosto.

Nota-se que, no cruzamento entre demandas judiciais *versus* períodos, há um crescimento ao longo dos anos, iniciando com 25,75% de demandas no período 2000-2005 e encerrando com 40,15% em 2011-2015. Entretanto, ao analisarmos cada instrumento jurídico separadamente, iremos observar diferenças significativas. Se o mandado de segurança coletivo, por exemplo, demonstrou crescimento nos 15 anos analisados, o mandado de segurança individual decresceu do primeiro para o segundo período, atingindo seu ápice em 2011-2015. Chama a atenção que a ação popular, aquela que pode ser demandada por um cidadão comum, teve uma curva decrescente durante todo o período analisado, o que pode estar associado ao fortalecimento, ao longo dos anos, da figura do Ministério Público, um órgão auxiliar importante na defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade, podendo, inclusive, receber denúncias e apurá-las. No entanto, essa hipótese só poderia ser validada com o cruzamento entre os nossos dados e os do Ministério Público, o que para este artigo não foi possível. No que

²⁵ Vale ressaltar quem tem legitimidade para propor ação civil pública: “o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União; os Estados; o Distrito Federal e os Municípios; o Conselho Federal da OAB; as associações que estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A ação civil pública pode ser proposta contra qualquer pessoa física ou jurídica que cause dano a quaisquer interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos” (Lenza, 2009).

diz respeito à ação civil pública, observa-se um crescimento significativo a partir de 2005, sugerindo um paulatino rompimento com a timidez no uso desse repertório durante as décadas anteriores (Arantes, 1999)²⁶.

A Tabela 2 permite compreender quais são os tipos de associações do município de Florianópolis que mais aparecem com demandas judiciais constitucionais no período de 2000-2015:

Tabela 2
Tipos de associações civis de Florianópolis (SC) e volume de demanda judicial constitucional no período 2000-2015*

Tipo de associação	Ação civil pública	MS individual	MS coletivo	Ação popular	Total (%)
Mundo do trabalho	15	19	8	3	45 (30,61)
Defesa de direitos	27	0	0	0	27 (18,36)
Territorial/Comunitário	14	1	0	3	18 (12,24)
Acadêmico	1	0	0	16	17 (11,56)
Socioassistencial	8	1	0	8	17 (11,56)
Empresarial patronal	2	7	0	2	11 (7,48)
Outros	1	0	0	4	5 (3,40)
Assistencial religiosa	1	0	0	2	3 (2,04)
Socioambiental	2	0	0	0	2 (1,36)
Sem identificação de entidade	2	0	0	0	2 (1,36)
Total	73	28	8	38**	147 (100)

Fonte: Lüchmann (2013).

*Destaca-se que a pesquisa de 2015 está computada até o final de agosto.

** O número de associações é maior que o número de demandas na ação popular pelo fato de que, em diversas oportunidades, mais de uma associação participou em um mesmo processo.

As associações voltadas ao mundo do trabalho e as de defesa de direitos foram as que mais figuraram com demandas judiciais constitucionais na comarca de Florianópolis, somando 48,97% de ações. Também é significativo o número de demandas mobilizadas pelo associativismo territorial/comunitário (12,24%); pelo associativismo acadêmico (11,56%); pelas associações socioassistenciais (11,56%); e também pelas de natureza empresarial/patronal (7,48%).

No que diz respeito às ações civis públicas, observa-se que há uma predominância das organizações de defesa de direitos nas demandas reivindicadas, representando 36,98% do total, seguidas pelas associações vinculadas ao mundo do trabalho (20,54%) e pelas territoriais/comunitárias (19,17%).

Quanto à natureza dos pedidos das ações, verificamos que elas são completamente diversas: pedidos para a garantia de defesa de consumidores, revisionais de contratos, denúncias de atos de dano ao erário público, revogação de licenças

²⁶ De acordo com o autor, "as associações civis têm apresentado uma *performance* bastante tímida até agora, talvez por desconhecimento ou mesmo por falta de condições adequadas à utilização eficaz desse tipo de instrumento judicial. Aparentemente, é o Ministério Público quem mais tem se destacado no uso da ação civil pública, em todas as áreas dos direitos difusos e coletivos" (Arantes, 1999, p. 86).

ambientais, nesses casos constituindo fortes conflitos no município de Florianópolis, que não raras vezes aparecem em disputas sintetizadas pelo binômio “população local” *versus* “construtoras”. Buscamos ainda categorizar essas demandas com a finalidade de conhecer as matérias sobre as quais ocorre a reivindicação.

Tabela 3
Tipos de demandas encontradas nas ações civis públicas em Florianópolis no período 2000-2015*

Tipo de demanda	Universo	Percentual
Direito do consumidor	33	45,20
Direito ambiental	14	19,17
Direito administrativo	13	17,80
Demandas diversas**	6	8,21
Direito do trabalho/previdenciário	4	5,47
Direito de minorias	3	4,10
Total	73	100

Fonte: Lückmann (2013).

* Destaca-se que a pesquisa de 2015 está computada até o final de agosto.

** A categoria “Demandas diversas” reúne temas que contemplavam mais de uma categoria, por exemplo, direito administrativo e direito ambiental.

As demandas de natureza consumerista são as que despontam como as mais requeridas, chegando a 45,20% do universo. A maioria delas foi ajuizada por duas associações: a Associação Catarinense de Defesa dos Cidadãos e a Associação Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor, ambas ajuizando ações que buscaram contemplar interesses da população no que consideram abuso do poder econômico, especialmente das empresas de telefonia móvel. As de natureza ambiental chegaram a 19,17% e foram ajuizadas pelas associações: Aliança Nativa, Associação Habitacional dos Servidores da UFSC, Associação dos Moradores do Retiro da Lagoa (Amorela), Associação Latitude 27, Associação Cultural e Comunitária da Coloninha, Associação de Moradores de Ratores (Amora), Associação dos Moradores de Cacupé (Amocapé), Associação Praia Brava (Abrava) e Associação dos Pescadores Artesanais das Comunidades de Ponta das Canas/Lagoinha e Praia Brava (Aspesca). As demandas de caráter administrativo – entre elas várias de improbidade administrativa – corresponderam a 17,80% e foram ajuizadas pela União Florianopolitana das Entidades Comunitárias (Ufeco), Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos (Aflodef), Associação Florianopolitana de Voluntárias (Aflov), Associação Catarinense de Apoio ao Desenvolvimento Social (Acas), Associação dos Moradores de Cacupé (Amocapé) e Associação de Desenvolvimento Econômico, Social e Cultural (Adesc). Destaque para a atuação da Ufeco no que diz respeito às denúncias relacionadas às construções de grandes empreendimentos na cidade.

Nossos dados podem ser enriquecidos pelo estudo realizado por Moraes (2015)²⁷ ao analisar os motivos e características das associações que têm feito uso das ACPs no estado de Santa Catarina. De acordo com a autora, é possível identificar o perfil dos representantes e as características das organizações que mobilizam a ACP, tendo em vista os objetivos que perseguem e os recursos que possuem. Digno de nota são os registros acerca do perfil dos representantes das associações. A autora constata que os representantes são majoritariamente do sexo masculino (73% são homens e 27% são mulheres), com idade acima de 51 anos (58%), escolaridade de nível superior (cerca de 73%) e profissionais liberais, com destaque para os advogados (31%)²⁸. Importante também destacar que boa parte dessas organizações faz a defesa de um bem que vai além do interesse restrito de seus membros, a exemplo das que defendem o meio ambiente, os usuários de políticas e os interesses difusos do consumidor, “como a proibição de vendas de produtos perigosos para a saúde e a segurança da população; as ações visando à retirada de propaganda enganosa, de práticas abusivas ao consumidor” (Moraes, 2015, p. 111), entre outras. Um elemento importante diz respeito à capacidade articulatória das associações. Nosso estudo identificou a proeminência de organizações que representam amplos setores sociais, além da articulação de associações que compartilham projetos e demandas sociais. Além disso, embora nossos dados apontem para uma diversificação do perfil associativo e da natureza das demandas, ressaltamos, além da atuação mais significativa das associações de defesa do consumidor, a presença importante de alguns sindicatos²⁹ e do associativismo territorial comunitário, em especial a atuação da Ufeco e de outras associações de moradores nas denúncias contra o município (Plano Diretor) e as construtoras da cidade. Destaque também para a ONG ambientalista Aliança Nativa, em alguns casos, em articulação com outros movimentos e associações locais, entre eles, a própria Ufeco. No Quadro 1, apresentamos as associações que tiveram mais de um ingresso de ACP:

²⁷ Trata-se da tese de doutorado que tomou como base empírica as ACPs ajuizadas e as organizações da sociedade civil que as utilizaram no estado de Santa Catarina entre 2004 e 2008. De acordo com dados coletados no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, foram ajuizadas 4.449 ACPs, sendo 4.052 pelo Ministério Público, 280 diretamente pelas associações da sociedade civil e 117 ajuizadas por outras partes (como estado, municípios, fundações, autarquias e empresas públicas).

²⁸ De acordo com a autora, “acreditamos que a profissão de advogado sobrepõe-se às demais profissões nas organizações que utilizaram as ACPs em razão de tal prática associativa relacionar-se com essa profissão. Os advogados têm um conhecimento aprofundado das leis – no presente caso, da Lei nº 8.437/85, que dispõe da ACP –, bem como têm conhecimento da legitimidade das organizações da sociedade civil, do objeto das ações e do caminho a ser seguido para a judicialização dos conflitos; assim, eles entendem o funcionamento da Justiça e sentem-se seguros para utilizar tal instrumento, cuja performance não é trivial para outras profissões. Além disso, os advogados acompanham as decisões do Poder Judiciário e podem antecipadamente avaliar se o objetivo da organização encontra ou não respaldo jurídico” (Moraes, 2015, p. 99).

²⁹ Como o Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário Federal de Santa Catarina e o Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal de Santa Catarina.

Quadro 1
Associações que ingressaram com mais de uma ação civil pública

Associação	Número de ACPs
Associação Catarinense de Defesa dos Cidadãos dos Consumidores Contribuintes – ACC/SC	15
Associação Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor – Anadec	4
Associação dos Moradores de Cacupé – Amocapé	4
União Florianopolitana de Entidades Comunitárias/Ufeco	3
Aliança Nativa	2
Associação dos Moradores do Retiro da Lagoa – Amorela	2
Associação Catarinense de Defesa do Consumidor – ACDC	2
Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal de Santa Catarina	2
Associação de Praças do Estado de Santa Catarina	2
Total	36

Fonte: Lüchmann (2013).

A presença do associativismo junto aos conselhos gestores municipais

O mapeamento realizado demonstra que na cidade de Florianópolis há muitas organizações atuantes na esfera política institucional por meio do exercício da representação junto aos diversos conselhos gestores de políticas públicas. No Quadro 2, apresentamos todos os conselhos pesquisados, os anos de criação dos respectivos conselhos (e os anos de reestruturação), bem como as gestões mapeadas em nossa pesquisa:

Quadro 2
Conselhos pesquisados, ano de criação e períodos de gestão mapeados

Área do conselho	Ano de criação	Gestões
Saúde	1989, reestruturado em 1993	2006, 2010-2015
Educação	1991, reestruturado em 2007	2000-2016
Criança e adolescente	1992, reestruturado em 2009	2002-2015
Defesa meio ambiente	1993, reestruturado em 2010	2005-2008 e 2010-2015
Assistência social	1996, reestruturado em 2009	2005-2016
Desenvolvimento urbano	1998	Sem informações
Idoso	1998, reestruturado em 2008	2005-2014
Transportes	1999	2004-2016
Pessoa com deficiência	2006	2007-2015
Promoção da igualdade racial	2007	2008-2015
Saneamento básico	2007	2008-2016
Mulher	2008	2009-2015
Habituação de interesse social	2010	2011-2016

Fonte: Lüchmann (2013).

Como é possível observar, os anos de criação dos conselhos concentram-se basicamente em dois períodos. O primeiro período ocorreu entre o final da década de 1980 e o final da década de 1990 – primeiros anos após a abertura democrática em nosso país –, quando houve a criação dos conselhos de Saúde (criado em 1989 e

reestruturado em 1993), Assistência Social, Criança e Adolescente, Educação, Desenvolvimento Urbano³⁰, Defesa do Meio Ambiente, Idoso e Transportes, sendo alguns deles, inclusive, de caráter obrigatório para que possa ocorrer o repasse de recursos públicos para as políticas setoriais. Boa parte desses conselhos foi reestruturada no mesmo momento em que novos conselhos surgiam, em especial a partir de 2006, conformando o segundo período, com a criação dos conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência, Promoção da Igualdade Racial, Direitos da Mulher, Habitação de Interesse Social e Saneamento Básico.

Os dados obtidos sobre a composição das diferentes gestões dos conselhos revelaram a atuação de 183 associações de distintas áreas nos conselhos gestores durante o período investigado. A Tabela 4 demonstra o quadro geral do tipo de associativismo que tem atuado nesses espaços:

Tabela 4
Associativismo presente nos conselhos gestores

Tipo de associativismo	Universo	Percentual (%)
Mundo do trabalho	39	21,30
Socioassistencial	37	20,20
Assistencial religioso	23	12,60
Empresarial/Patronal	21	11,50
Territorial/Comunitário	21	11,50
Acadêmico	12	6,60
Defesa de direitos	11	6,00
Educacional/Cultural	7	3,80
Socioambiental	7	3,80
Sem identificação de entidade	3	1,60
Fóruns	2	1,10
Total	183	100

Fonte: Lüchmann (2013).

Considerando os dados totais por tipo associativo, as associações do mundo do trabalho predominam nos conselhos analisados, totalizando 21,30%, seguidas pelo associativismo de caráter socioassistencial, com 20,20%, e o assistencial-religioso (12,60%). Assumindo a quarta maior porcentagem, temos o associativismo de caráter empresarial/patronal e o associativismo do tipo territorial/comunitário, ambos com 11,50% de casos. Na sequência, comparecem o associativismo de cunho acadêmico, com 6,60%, e o associativismo classificado como de defesa de direitos, com 6 %. Nos casos do associativismo de caráter educacional/cultural e socioambiental, ambos comparecem com 3,80%. Finalmente, temos os fóruns com comparecimento na casa de 1,60%.

Já o tipo de associativismo por área de conselho é apresentado na Tabela 5. Como podemos perceber, alguns conselhos abrigam um leque associativo mais

³⁰ Sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, apesar de figurar no *site* da prefeitura municipal de Florianópolis, não foi encontrada qualquer informação sobre ele além da Lei de Criação (Lei 5300/98).

heterogêneo, como é o caso exemplar do Conselho Municipal da Saúde, diferente daqueles conselhos que concentram associações do mesmo tipo, como é o caso do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência.

Tabela 5
Associativismo por área do conselho em porcentagem

Conselho	MT	SA	EP	TC	AR	A	DD	EC	SAMB	F	SI
Assistência social	21,74	39,13		13,04	15,22		2,17	2,17		4,35	2,17
Criança e adolescente		55,60	11,10		29,60			3,70			
Idoso	27,78	16,68	5,58		27,78	22,18					
Mulher	12,90			6,50	3,20	16,10	51,60		3,20	6,50	
Promoção da igualdade racial	7,30	34,00			27,00	4,90	14,60	12,20			
Pessoa com deficiência		100									
Saúde	51,60	6,50	8,10	22,60	1,60	1,60	1,60	4,80	1,60		
Educação	11,80	2,90	15,70	26,50		12,70		20,60			9,80
Habitação de interesse social	16,52	5,48	5,48	66,59		5,92					
Saneamento básico	24,24		24,24	6,06		21,21			12,12		12,12
Defesa meio ambiente	21,60		21,60	16,20		24,30			16,20		
Transportes	32,00		52,00	16,00							

Fonte: Lüchmann (2013).

Legenda: MT: Mundo do trabalho, SA: Socioassistencial, EP: Empresarial/patronal, TC: Territorial/comunitário, AR: Assistencial/religioso, A: Acadêmica, DD: Defesa de direitos, EC: Educativo/cultural, SAMB: Socioambiental, F: Fóruns, SI: Sem identificação de entidade.

Ao observarmos a Tabela 5, percebemos que os tipos de associativismo identificados em nosso artigo se distribuem pelos diversos conselhos, mas que algumas áreas concentram maior ou menor presença de algumas categorias. É o caso dos conselhos da área social, que concentram quase a totalidade do associativismo de cunho religioso. Já os conselhos vinculados às questões urbanas (habitação, saneamento e transportes) são marcados pelo associativismo de tipo empresarial/patronal, territorial/comunitário e do mundo do trabalho. Um conselho peculiar é o de Direitos da Pessoa com Deficiência, que é ocupado unicamente pelo associativismo de tipo assistencial em todas as suas gestões, o que demonstra a maior dificuldade de articulação nesse campo, totalmente oposto ao caso da área da saúde, que congrega representação de todos os tipos associativos. Digno de nota também é o Conselho de Transportes, que, dentre os dez tipos de associativismo identificados na pesquisa, tem sido ocupado apenas por três tipos (empresarial/patronal, territorial/comunitário e

mundo do trabalho) ao longo de sua história. Como era de esperar, encontramos uma expressiva presença do associativismo na área da defesa dos direitos em conselhos de direito, com destaque ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (51,60%) e, em menor proporção, ao Conselho da Promoção da Igualdade Racial (14,60%).

Um outro aspecto importante do campo mapeado é a inserção de algumas associações em mais de um conselho, o que demonstra que existem associações que são mais atuantes em comparação com outras, inserindo-se em temáticas distintas e não apenas setoriais. A Tabela 6 apresenta as associações e o número de conselhos em que atuam:

Tabela 6
Número de conselhos em que as associações atuam

	Apenas um	Dois	Três	Quatro	Seis	Total
Total (n)	155	23	2	1	2	183
Total (%)	84,70	12,56	1,10	0,54	1,10	100

Fonte: Lüchmann (2013).

A maioria das associações mapeadas – cerca de 85% – tem atuado em um³¹ conselho, sendo que as demais se distribuem entre associações que atuam em dois, três, quatro e seis conselhos, conforme apresentado no Quadro 3:

³¹ Alguns exemplos de entidades que atuam em apenas um conselho são: Associação dos Moradores da Lagoa (Amola), Associação FloripAmanhã, Fórum Municipal Permanente de Políticas Públicas de Florianópolis, Instituto Comunitário Grande Florianópolis (Icom), União de Negros pela Igualdade (Unegro/SC), Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros da Grande Florianópolis (Setuf), Aliança Nativa, Centro Cultural Escrava Anastácia (CCEA).

Quadro 3
Associações que atuam em dois ou mais conselhos (ordem decrescente)

Associações	Conselhos	Associações	Conselhos
Ordem dos Advogados do Brasil(OAB/SC)	Defesa Meio Ambiente Assistência Social Idoso Mulher Promoção Igualdade Racial Saúde	Associação das Mulheres Aquicultoras e Ambientalistas da Ilha de SC (Amaqui)	Saneamento Básico Mulher
União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco)	Habitação Saneamento Básico Defesa Meio Ambiente Transportes Saúde Educação	Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)	Defesa Meio Ambiente Educação
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Saneamento Básico Defesa Meio Ambiente Saúde Educação	Associação Comunitária Jardim Santa Mônica (Acojar)	Assistência Social Saúde
Sociedade Alfa Gente	Assistência Social Criança e Adolescente Educação	Conselho Regional de Serviço Social (Cress)	Assistência Social Idoso
Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna (Seove)	Assistência Social Idoso Mulher	Casa da Criança do Morro da Penitenciária	Assistência Social Criança e Adolescente
Associação Catarinense para Integração do Cego (Acic)	Assistência Social Deficiência	Ação Social Paroquial da Trindade	Assistência Social Saúde
Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos (Aflodef)	Assistência Social Deficiência	Lar Fabiano de Cristo	Assistência Social Criança e Adolescente
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae)	Criança e Adolescente Deficiência	União Catarinense de Educação (UCE)	Assistência Social Criança e Adolescente
Associação das Mulheres Negras Antonieta de Barros	Mulher Igualdade Racial	Casa da Mulher Catarina	Assistência Social Mulher
Associação Catarinense de Engenheiros (ACE)	Habitação Defesa Meio Ambiente	Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS (Gapa)	Criança e Adolescente Deficiência
Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (Acif)	Saneamento Básico Defesa Meio Ambiente	Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação (Serte)	Criança e Adolescente Idoso
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes)	Saneamento Básico Defesa Meio Ambiente	Pastoral da Pessoa Idosa	Idoso Saúde
Associação das Mulheres Aquicultoras e Ambientalistas da Ilha de SC (Amaqui)	Saneamento Básico Mulher	Instituto Arco-Íris	Mulher Saúde
		Associação de Moradores do Morro do Tico-Tico	Mulher Saúde
		Associação de Surdos da Grande Florianópolis (ASGF)	Deficiência Educação
		Associação Catarinense de Assistência ao Mucoviscidótico (Acam)	Deficiência Saúde

Fonte: Lüchmann (2013).

Também registramos as associações que já haviam atuado em alguns conselhos antes de 2007³² e que aparecem novamente em gestões mais recentes em um ou mais conselhos. É o caso, por exemplo, da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco), Aliança Nativa, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC), Associação Catarinense para Integração do Cego (Acic), Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (Acif), Irmandade do Divino Espírito Santo, Centro Cultural Escrava Anastácia (CCEA), Associação de Aposentados e Pensionistas do Sistema Fiesc, Conselho Regional de Serviço Social (Cress), Grupo de Apoio à Prevenção da Aids (Gapa) e Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação (Serte).

No geral, os dados apontam que não há o predomínio de um tipo associativo que seja mais atuante junto aos conselhos, uma vez que encontramos todos os tipos classificados na pesquisa. No entanto, se desmembrarmos os dados para cada conselho, percebe-se:

1. uma correlação significativa entre os tipos associativos e as áreas dos conselhos: a Tabela 5 nos dá um panorama interessante sobre a relação entre o tipo de associação e o setor de atuação que predomina nos conselhos, com destaque para o Conselho da Pessoa com Deficiência (100% das organizações de natureza socioassistencial); Conselho de Habitação (66,59% de organizações territoriais/comunitárias); Criança e Adolescente (55,60% de organizações socioassistenciais); Transporte (52% do tipo empresarial/patronal); Saúde (51,60% do mundo do trabalho) e o Conselho da Mulher (51,60% de organizações vinculadas à defesa de direitos);

2. diferenças no quadro de pluralização associativa entre os conselhos, conformando uma linha cujas pontas são ocupadas por situações totalmente opostas no que diz respeito à capacidade de pluralização da representação social, como são os casos do Conselho de Saúde e o de Direitos da Pessoa com Deficiência;

3. além do protagonismo dos sindicatos e das associações profissionais nos conselhos³³, encontramos uma presença significativa do associativismo empresarial/patronal nesses espaços, com destaque às áreas do meio ambiente e de infraestrutura urbana. De outra forma, esse tipo não comparece no uso da ACP, repertório que, como vimos, é capitaneado pelas associações de defesa de direitos;

4. uma importante participação da sociedade civil em espaços institucionais, algumas com uma atuação mais consistente no que diz respeito ao uso dos dois repertórios, como podemos visualizar no Quadro 4:

³² Uma vez que o período histórico de nossa amostra é de 15 anos (2000-2015), 2007 é o ano que marca a metade do período.

³³ Em um estudo que mapeou 140 conselhos gestores nas áreas da saúde, assistência social e meio ambiente no Brasil, Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) identificaram padrões similares na composição dos conselhos. A pesquisa, que classificou 2.164 associações que possuem assentos nos conselhos pesquisados, identificou, considerando os dados totais por associativismo, que as associações do mundo do trabalho (os sindicatos de trabalhadores e as associações profissionais) predominam nos conselhos estudados, seguidas pelo associativismo de caráter socioassistencial, territorial/comunitário e empresarial.

Quadro 4
Associações que mais comparecem no uso dos dois repertórios

Associação	Conselho	Número de ações civis
União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco)	Habitação Saneamento Básico Defesa Meio Ambiente Transportes Saúde Educação	3
Aliança Nativa	Meio Ambiente	2
Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal de Santa Catarina	Saúde	2
Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos (Aflodef)	Assistência Social Pessoa Deficiência	1
Sindicato dos Médicos (Simesc)	Saúde	1

Fonte: Lüchmann (2013).

Os dados do quadro permitem auferir que cinco entidades florianopolitanas fizeram uso, simultaneamente, dos dois repertórios institucionais mapeados, demonstrando que setores do universo associativo têm multiplicado os seus repertórios de atuação, ocupando espaços estratégicos no seio da sociedade. O caso mais emblemático é o da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco), que, além de ocupar assento em seis conselhos, ingressou com três ACPs no período analisado. Ressalta-se também a atuação dos sindicatos e das associações profissionais e de base territorial no uso desses dois repertórios de ação político-institucional.

Conclusões

Ao longo das últimas décadas, temos presenciado um crescimento significativo do fenômeno do associativismo, o que tem promovido mudanças consideráveis nas práticas sociais e levado, para a arena política, múltiplos repertórios de manifestação de reivindicações e de demandas sociais. Diante dessa paisagem complexa e plural que conforma o associativismo contemporâneo, muitos teóricos defendem a ideia de que a democracia se fortalece quando contemplada por um quadro rico e plural de práticas e dinâmicas associativas atuando em diversas frentes, sejam elas cooperativas e/ou conflituosas, que ampliam e diversificam as demandas e as respostas democráticas para as diferenciadas necessidades e conflitos sociais. Nesse cenário, multiplicam-se as teorias que, fazendo uso de diferentes argumentos, dão destaque ao papel das associações para a promoção da democracia. Alguns dos principais conceitos que têm sido mobilizados para analisar o fenômeno do associativismo e suas relações com a democracia são, em especial no Brasil, os conceitos de capital social, movimentos sociais e sociedade civil,

cada qual privilegiando determinados atores e seus respectivos atributos ao desenvolvimento democrático das sociedades.

Diante disso, o artigo mobilizou um conceito de associativismo que, construído em íntima articulação com a ideia de ecologia democrática das associações, permite ampliar as lentes do campo associativo, incorporando uma diversidade de práticas que de outra forma não encontraria guarida nas diferentes perspectivas acima apontadas, sejam os casos dos pequenos grupos sociais, sejam os das grandes organizações sindicais e empresariais.

Em diálogo com essa literatura, desdobramos a análise em dois repertórios de ação que, vistos em conjunto, têm sido ainda pouco explorados nos estudos sobre esse fenômeno social, a saber: a mobilização do direito por meio das ACPs e o campo de ação institucional junto aos conselhos gestores da cidade.

A partir de uma tipologia das associações que adotou critérios temáticos, a pesquisa confirmou uma importante atuação institucional do associativismo, identificando, no total, 223 organizações entre aquelas com presença nos conselhos e as que ingressaram com ação civil pública. Embora esse universo seja um retrato da pluralidade de organizações sociais que operam com esses repertórios, identificamos algumas diferenças importantes, tanto no que diz respeito ao uso dos repertórios como no interior destes.

Do total de 223 associações, a grande maioria (183 casos) ocupa assento nos diferentes conselhos da cidade. Observamos, para esse repertório, uma presença de todos os tipos associativos, com destaque para as associações do mundo do trabalho, seguidas pelo associativismo de caráter socioassistencial e o assistencial-religioso na ocupação desses espaços. No que diz respeito aos recursos, o quadro é também bastante variado, uma vez que encontramos desde pequenas associações locais às grandes organizações empresariais. Vimos também que há uma relação significativa entre o tipo associativo e a área conselhistas. Assim, conselhos das áreas sociais envolvem o associativismo que atua nessa área social, em detrimento de conselhos das áreas urbanas e ambientais (saneamento, transporte e meio ambiente), que apresentam o predomínio de um associativismo mais corporativo, como é o caso dos sindicatos e associações profissionais e das entidades de representação empresarial/patronal. Interessante também observarmos uma importante correlação entre os conselhos de defesa de direitos e a presença de movimentos sociais. Ressaltamos também a presença marcante de determinadas organizações da sociedade civil que apresentam uma atuação em diferentes conselhos e gestões, indicando a existência de um subcampo mais ativo e com importante grau de representatividade de diferentes setores sociais.

No caso das ACPs, embora em menor quantidade, vimos que tem crescido o número de associações (45 casos) que ingressaram com ações civis públicas objetivando reivindicar direitos, seja na área consumerista, ambiental, urbana ou administrativa. Embora haja a presença de um grupo mais variado de associações, o destaque fica por conta daquelas que representam amplos setores sociais, seja no plano municipal, a

exemplo da Ufeco, no estadual, como é o caso da Associação Catarinense de Defesa dos Cidadãos, dos Consumidores e dos Contribuintes, ou no federal, a exemplo da Associação Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor. Como vimos, o uso desse tipo de repertório tem implicado maior conhecimento na área jurídica, recurso mais frequente em alguns tipos de associações.

Ao cruzarmos os dados dos perfis das associações que mobilizam esses diferentes repertórios, concluímos que: a) entre o universo de associações mapeadas, algumas se destacam por atuar nas duas esferas (conselhos e ACPs), como são os casos emblemáticos da Ufeco, uma articulação das associações de moradores que tem apresentado um longo histórico de atuação na cidade; da Aliança Nativa, uma ONG do campo ambientalista; e do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal de Santa Catarina, uma organização do mundo do trabalho que tem atuação no campo da saúde; b) há, de fato, diferenças interessantes nos padrões da atuação associativa quando observamos os diferentes tipos encontrados nos dois campos de atuação. Vejamos: o *associativismo religioso* comparece, de forma mais expressiva, no campo de atuação conselhistas (23 associações), com destaque para os conselhos da área social. No campo jurídico, esse tipo aparece de forma residual. Esse é praticamente o mesmo caso do associativismo *empresarial/patronal*, só que agora ocupando representação nos conselhos das áreas urbana e ambiental (21 associações). O associativismo *socioassistencial* comparece, de forma mais expressiva, nos campos de atuação conselhistas (37 organizações mapeadas). Destaque, também, para os dados relativos às associações de defesa de direitos. Protagonistas na literatura dos movimentos sociais e da sociedade civil, essas associações sobressaem no uso de ACPs, confirmando ações de caráter mais conflituoso e pautado na defesa de direitos, porém seu comparecimento é bem mais tímido no âmbito dos conselhos, ou mais seletivo, na medida em que são encontradas basicamente nas áreas de defesa de direitos de minorias sociais.

De todas as categorias de associativismo aqui classificadas, as associações do *mundo do trabalho* e as do campo *territorial/comunitário* se destacam. De fato, os sindicatos e as organizações profissionais ocupam o primeiro lugar na composição da representação nos conselhos, em diferentes áreas setoriais. Além disso, essas organizações também mobilizam a esfera jurídica (15 ACPs). Finalmente temos o caso das associações de base *territorial/comunitária*. Esse tipo comparece de forma expressiva na representação de conselhos gestores (21 associações), tanto em áreas sociais (como assistência social, saúde e educação) como nas de políticas urbanas, com destaque para o Conselho de Habitação de Interesse Social. Observa-se também uma atuação expressiva no campo jurídico, em especial no que diz respeito às denúncias contra intervenções urbanas e ambientais. Nota-se que esse dado é corroborado pelo estudo de Losekann (2013), ao apresentar uma análise que revela que, juntamente às associações ambientais, as associações de moradores e de pescadores comparecem como principais protagonistas das ACPs.

Assim, setores daquelas associações consideradas, pela literatura, como mais corporativas e tradicionais (como os sindicatos e as associações profissionais) e/ou periféricas (associações de moradores) têm se mostrado bastante atuantes e mobilizado diferentes repertórios de ação política. No campo de estudos sobre os movimentos sociais, elas perderam centralidade mediante a incorporação de teorias sobre “a nova sociedade civil” e/ou “os novos movimentos sociais”. No caso das associações de moradores, se nos anos 1970 e 1980 elas eram identificadas como protagonistas no campo dos movimentos populares, foram perdendo centralidade no debate acadêmico da década de 1990 em diante, em virtude de suas demandas (materiais), estruturas hierárquicas e vínculos com o campo político. Além disso, “sua baixa visibilidade e suas capacidades mínimas para disputar a agenda pública tornaram-nas pouco palatáveis às exigências normativas da perspectiva da ‘nova sociedade civil’ que definiu o teor do debate nos anos 1990” (Gurza Lavalle, Castello e Bichir, 2008, p. 77). De fato, dados de uma pesquisa junto a 55 associações de moradores na cidade de Florianópolis (Lüchmann, 2016) mostram que boa parte dessas associações ocupa um lugar mais periférico e localizado, apresentando poucos impactos em ações que ultrapassam os seus limites territoriais. No entanto, como vimos, além da importante atuação da entidade representativa desse campo (Ufeco), há um subgrupo bastante ativo, indicando que essas associações podem, ao mesmo tempo, prestar serviço social, atuar na defesa de direitos, contatar políticos, representar a população em esferas institucionais e fazer parte de movimentos sociais mais amplos.

Nesse sentido, e depondo contra uma invisibilidade marcada pelo campo teórico, nossos dados encontraram guarida num conceito de associativismo que, reconhecendo a diversidade e a complexidade social, se articula, num plano metafórico, com a ideia de ecologia, oferecendo-nos a possibilidade de ampliar nossos olhares e questões sobre esse fenômeno social, e perceber, ao procurar desagregar esse fenômeno, que, além da pluralidade de associações e de seus repertórios, temos que avançar nos estudos sobre as relações efetivas entre o fenômeno do associativismo e a democracia, uma vez que, se elas podem diversamente contribuir para o avanço democrático, também podem, ao contrário, interceder no sentido da manutenção de privilégios e de injustiças sociais. De toda forma, para avançar analiticamente na qualificação dos impactos desse fenômeno social, há que se refinar – teórica e metodologicamente – as pesquisas empíricas, ampliando os olhares não apenas para outros atores que têm utilizado, de forma significativa, esses repertórios institucionais – por exemplo, as universidades e as associações profissionais (destaque, aqui, para a OAB) – como também para os fatores que incidem mais diretamente na variação das escolhas e dos comportamentos dos atores sociais, para além de fatores relacionados às regras e normas institucionais.

Lígia Helena Hahn Lüchmann - Professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: <ligia@cfh.ufsc.br>.

Márcia Inês Schaefer - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: <marciainesschaefer@gmail.com>.

André Selayaran Nicoletti - Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: <andre-nicoletti@hotmail.com>.

Referências bibliográficas

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *Dados*, Rio de Janeiro, Impresso, vol. 57, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. "Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década". *Lua Nova*, São Paulo, nº 94, p. 255-294, abr. 2015.
- ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture*. Princeton University Press, 1963.
- ARANTES, R. B. "Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, 1999.
- AVRITZER, L. "Um desenho institucional para o novo associativismo". *Lua Nova*, São Paulo, nº 39, p. 149-174, 1997.
- AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.
- BAGGETTA, M. "Civic opportunities in associations: interpersonal interaction, governance experience and institutional relationships". *Social Forces*, vol. 88, nº 1, p. 175-199, Sept. 2009.
- CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. "Bad civil society". *Political Theory*, vol. 29, nº 6, p. 837-865, 2001.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- COHEN, J.; ROGERS, J. *Associations and democracy*. London: Verso, 1995.
- COOLEY, C. H. *Human nature and the social order*. New York: Schocken Books, 1964.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DIANI, M.; BISON, I. "Organizações, coalizões e movimentos". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 3, p. 220-249, 2010.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- FONTES, B. A. S.-M. "Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 32, out. 1996.

- FUNG, A. "Associations and democracy: between theories, hopes, and realities". *Annual Review of Sociology*, vol. 29, p. 515-559, 2003.
- GANANÇA, A. C. "Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UnB, Brasília, 2006.
- GOHN, M. G. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- GURZA LAVALLE, A. "Crítica ao modelo da nova sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 47, p. 121-135, 1999.
- _____. "Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 66, p. 91-110, jul. 2003.
- GURZA LAVALLE, A.; BUENO, N. S. "Civil society organizations in two Latin American metropolises". Working paper – Textos para discussão. Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, 2010.
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. "Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 3, p. 465-498, 2007.
- _____. "Atores periféricos na sociedade civil. Redes e centralidades de organizações em São Paulo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 23, nº 68, 2008.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. 2, 1997.
- HEVIA, F.; ISUNZA VERA, E. Perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLVERA, A. (coord.). *La democratización frustrada*. México: Universidad Veracruzana/Ciesas, p. 59-128, 2010.
- HIRST, P. *Associative democracy*. New forms of economic and social governance. Amherzt: University of Massachusetts, 1994.
- _____. Can associationalism come back? In: HIRST, P.; BADER, V. (eds.). *Associative democracy: the real third way*. London: F. Cass, 2001.
- IBGE/IPEA. "Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010". *Estudos e Pesquisas Informação Econômica*, nº 20, Rio de Janeiro, 2012.
- KOWARICK, L. "Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise de literatura". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 1, nº 3, 1987.
- LANDIM, L. "Associações no Brasil: comentários sobre dados oficiais recentes". *Democracia Viva*, Rio de Janeiro: Ibase, vol. 28, p. 76-85, 2005.
- LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LOSEKANN, C. "Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 56, p. 311-349, 2013.
- LÜCHMANN, L. H. H. "Impactos democráticos do associativismo: dimensões individuais, políticas e sociais". Projeto de Pesquisa PQ/CNPq, 2013.
- _____. "Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Viçosa, vol. 29, nº 85, p. 159-178, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. *Associativismo e democracia*. Um estudo em Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

LUCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. R. "Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 59, nº 3, p. 789-822, 2016.

LÜCHMANN, L. H. H.; SCHERER-WARREN, I. Desenvolvimento urbano e organizações populares em Florianópolis. In: NUNES, B. F. (org.). *Sociologia de capitais brasileiras: participação e planejamento urbano*. Brasília: Líber Livro, p. 97-127, 2006.

MACIEL, D. A. "Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 26, nº 77, p. 97-111, 2011.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. "Para mapear o confronto político". *Lua Nova*, São Paulo, nº 76, p. 11-48, 2009.

MELUCCI, A. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, Z. "Organizações civis e mobilização do direito". Tese de Doutorado em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2015.

NICOLETTI, A. S. "Associativismo religioso e os impactos na esfera pública: análise do comportamento denominacional na cidade de Florianópolis-SC (2000-2010)". In: *Anais do IV Fórum Brasileiro da Pós-Graduação em Ciência Política*, Niterói, 2015.

PAXTON, P. "Social capital and democracy: an interdependent relationship". *American Sociological Review*, vol. 67, nº 2, p. 254-77, 2002.

PUTNAM, R. "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 1, p. 65-78, Jan. 1995.

_____. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 1988.

ROBTEUSCHER, S. *Democracy and the role of associations*. Londres/New York: Routledge, 2005.

SALAMON, L. M. "Putting the civil society sector on the economic map of the world". *Annals of Public and Cooperative Economics*, Oxford, vol. 81, nº 2, p. 167-210, 2010.

SCHERER-WARREN, I. Associativismo civil em Florianópolis. Da ditadura à redemocratização. In: SCHERER-WARREN, I.; CHAVES, I. *Associativismo civil em Santa Catarina*. Trajetórias e tendências. Florianópolis: Insular, 2004.

STOLLE, D.; ROCHON, T. R. "Are all associations alike? Member diversity, associational type, and the creation of social capital". *American Behavioral Scientist*, vol. 42, nº 1, p. 47-65, 1998.

TEIXEIRA, A. C. C. *Identidades em construção*. As organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume, 2003.

TILLY, C. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VERBA, S.; NIE, N. *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper & Row. 1972.

VIEGAS, J. M. L. "Implicações democráticas das associações voluntárias. O caso português numa perspectiva comparativa europeia". *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 46, p. 33-50, 2004.

WARREN, M. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University, 2001.

Resumo

Associativismo e repertórios de ação político-institucional

Respaldo pelos estudos no campo da sociologia política e em diálogo com as teorias sobre o associativismo e suas relações com a democracia, este artigo visa testar os esforços de tipificação do campo associativo tendo em conta a adoção de repertórios de atuação político-institucional. Mobilizando o conceito de associativismo em articulação com a ideia de ecologia democrática das associações, o artigo busca sistematizar os resultados de uma pesquisa junto ao associativismo de Florianópolis, que decompõe as suas práticas em dois tipos de repertórios ainda pouco explorados, a saber: o de ação voltado para a mobilização do direito, com destaque às ações civis públicas; e o de representação das associações junto aos conselhos gestores de políticas públicas. De maneira geral, nossos dados confirmaram uma importante presença do associativismo no uso desses repertórios, indicando que, embora a grande maioria ocupe assento nos diferentes conselhos da cidade, tem crescido o número de associações que ingressam com ações civis públicas, com destaque às associações de defesa de direitos. Os dados também indicam que tipos diferentes de associações mobilizam repertórios comuns e, embora haja variação no universo associativo mapeado, as organizações do mundo do trabalho (sindicatos e associações profissionais) e as associações de base territorial se destacaram no uso desses dois repertórios.

Palavras-chave: associativismo; democracia; repertórios; ação civil pública; conselhos gestores

Abstract

Associativism and repertoires of political-institutional action

Bolstered by studies in political sociology and dialoguing with theories on associativism and its relation to democracy, the present work aims at testing the efforts for the typification of the associative field, taking into account the adoption of political-institutional repertoires. Mobilizing the concept of associativism, along with the notion of a democratic ecology of associations, the paper aims at systematizing the results of a study on associations in the city of Florianópolis that breaks down their practices into two repertoires which, as yet, have been only minimally explored by studies on the social phenomenon of association. These are: the repertoire of action directed to the mobilization of rights, with emphasis on public civil actions (lawsuits), and the establishment of representation within city public-policy councils. In general, our data pointed to the important presence of associativism in the use of these repertoires, indicating that although the vast majority occupy seats in different city councils, a growing number of civil public actions have been filed by associations, in particular associations for the defense of rights. The data also indicate that different types of associations mobilize common repertoires, and despite variations in the mapped associative universe, labor organizations (trade unions and professional associations) and territory-based associations have used these two repertoires the most.

Keywords: associativism; democracy; repertoires; public civil action; public policy council

Resumen

Asociativismo y repertorios de acción político-institucional

Respaldo en los estudios del campo de la sociología política y dialogando con las teorías del asociativismo y su relación con la democracia, el presente trabajo pretende probar los esfuerzos de tipificación del campo asociativo, teniendo en cuenta la adopción de repertorios de actuación político-institucional. Mobilizando el concepto de asociativismo en articulación con la idea de ecología democrática de las asociaciones, el artículo intenta sistematizar los resultados de una investigación acerca de las asociaciones de Florianópolis, descompondo sus prácticas en dos tipos de repertorios aún poco explorados en los estudios sobre este fenómeno social, o sea, la

movilización de la ley para finalidades sociales; y el campo de acción de los consejos de co-gestión de políticas. En general, nuestros datos confirmaron una importante presencia del asociativismo en el uso de esos repertorios, indicando que, aunque la gran mayoría ocupe asiento en los diferentes consejos de la ciudad, ha crecido el número de asociaciones que ingresan con acciones civiles públicas, con destaque a las asociaciones de defensa de derechos. Los datos también indican que diferentes tipos de asociaciones movilizan repertorios comunes y, no obstante la variación en el universo asociativo mapeado, las organizaciones del mundo del trabajo (sindicatos y asociaciones profesionales) y asociaciones de base territorial se destacaron en el uso de esos dos repertorios.

Palabras clave: asociativismo; democracia; repertorios; acción civil pública; consejos de co-gestión de políticas

Résumé

L'associativisme et les répertoires d'action politico-institutionnelle

Soutenu par les études de la sociologie politique et en dialogue avec les théories de l'associativisme et leurs relations avec la démocratie, cet article vise à vérifier les efforts de typification du champ associatif en tenant compte de l'adoption de répertoires d'action politico-institutionnelle. En mobilisant le concept de l'associativisme en combinaison avec l'idée de l'écologie démocratique des associations, l'article cherche à systématiser les résultats d'une enquête concernant l'associativisme de Florianópolis, qui décompose ses pratiques en deux types de répertoires encore peu explorés dans les champs d'études sur ce phénomène social, c'est-à-dire le répertoire d'action autour de la mobilisation du droit, avec une attention aux actions civiles publiques; et la représentation des associations auprès des conseils de cogestion de politiques publiques. Dans l'ensemble, nos données confirment une présence significative des associations dans l'utilisation de ces répertoires, ce qui indique que même si la grande majorité occupent des postes dans les différents conseils municipaux, le nombre d'associations qui entrent en action civile publique a augmenté, en particulier les associations de défense des droits. Les données indiquent également que différents types d'associations se mobilisent avec des répertoires communs et, malgré la variation dans l'univers associatif cartographié, les organisations du monde du travail (syndicats et associations professionnelles) et les associations territorialisées ont excellé dans l'utilisation de ces deux répertoires.

Mots-clés: associativisme; démocratie; répertoires; action civile publique; conseils de cogestion

Artigo submetido à publicação em 24 de março de 2016.

Versão final aprovada em 26 de junho de 2017.

Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015)

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Rafael Lacerda Silveira Rocha

Vinícius Assis Couto

Introdução¹

Em junho de 2016, o Brasil ganhou um novo Secretário Nacional de Política sobre Drogas (Senad). Em sua primeira entrevista, Osmar Terra afirmou que seu compromisso com a nação brasileira seria a forte repressão ao tráfico de drogas, já que, sem isso, o consumo dessas substâncias ilícitas iria aumentar de forma expressiva². A fala do ministro foi considerada pelos setores mais progressistas de nossa sociedade como extremamente retrógrada, dada a discussão em torno da descriminalização do uso de entorpecentes³. Porém, os operadores do sistema de justiça criminal se sentiram representados no discurso do novo Senad, dado que a repressão tem sido o padrão de operação dessas instituições (Campos, 2015).

Os estudos sobre administração da justiça nos crimes que envolvem fabricação, comércio e uso de drogas identificam como ponto de inflexão da política de drogas brasileira a promulgação da Lei 11.343, em 23 de agosto de 2006. Àquela época, a preocupação dos legisladores era dar um tratamento diferenciado entre os dependentes de substâncias químicas ilegais e os responsáveis por sua síntese ou distribuição. Essa lei não estabeleceu, contudo, critérios suficientemente evidentes de distinção entre usuários e traficantes⁴, ficando a cargo dos funcionários das organizações policiais e do

¹ Trabalho realizado com o apoio financeiro do CNPq, processo 307371/2015-8. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Belo Horizonte entre os dias 30 de agosto a 2 de setembro de 2016. Os autores agradecem os comentários de Luis Flávio Saporì, que foi debatedor da sessão, pelas reflexões que contribuíram para a melhoria do argumento. Agradecem ainda aos alunos Pedro Machado e Lívia Lages, ambos do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, que usaram suas experiências com a prática jurídica para a revisão das minúcias legais deste artigo. Por fim, agradecem aos pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública*, cujas sugestões foram incorporadas ao texto final.

² Nesse sentido, ver: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/tem-que-ter-punicao-senao-usuario-vai-consumir-mais-drogas-diz-ministro-19454345>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

³ Nesse sentido, ver: <<https://igarape.org.br/en/dez-motivos-para-mudar-a-forma-como-o-pais-lida-com-as-drogas/>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

⁴ Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será

sistema de justiça criminal a tarefa de distingui-los, o que é feito a partir de características eminentemente subjetivas⁵.

A Nota Técnica de agosto de 2015 do Instituto Igarapé⁶ procura problematizar essa indefinição ao sublinhar que, dos oito critérios legais de distinção entre o porte para uso próprio e o tráfico de drogas (a quantidade e a natureza da substância apreendida; o local e as condições da ação; as circunstâncias sociais e pessoais; a conduta; os antecedentes do agente), somente dois são objetivos (a quantidade e a natureza da substância apreendida), sendo que a quantidade, apesar de objetiva, se tornou subjetiva, dada a ausência de consenso sobre o que é muita ou pouca droga (Lemgruber e Fernandes, 2015). Por isso, entendemos que “uma das incongruências desta lei é a ausência da indicação de uma quantidade a partir da qual se configura tráfico”, cabendo aos operadores do direito “avaliar se determinado indivíduo é usuário ou traficante, o que não garante nenhuma imparcialidade no processo” (Helpes, 2014, p. 3). Em suma, a quantidade de entorpecente não é um critério objetivo de distinção de “posse para uso próprio” e “tráfico ou condutas afins”.

Em razão dessa ausência de delimitação, com base na quantidade de drogas, entre quem é usuário e quem é traficante, desde a publicação da Nova Lei de Drogas, inúmeros cientistas sociais têm procurado compreender como o sistema de justiça criminal administra esses delitos e quais são os efeitos que a guerra às drogas produz em nossa sociedade (Campos, 2015). Parte desses estudos indica que os operadores do direito entendem que o espraiamento da criminalidade, sobretudo a violenta, é resultado da expansão do comércio de drogas ilegais (Machado e Porto, 2015). Por isso, é preciso reprimir com maior vigor os sujeitos identificados como traficantes, sendo essa a razão para o crescimento de mais de 60% da população prisional brasileira na última década (Azevedo e Cifali, 2015), com destaque para os estados de São Paulo e Minas Gerais, que aumentaram substantivamente a quantidade de indivíduos encarcerados por tráfico de drogas (Lima, Sinhoretto e Bueno, 2015).

Partindo desse cenário, a proposta deste artigo é compreender como as Varas Criminais de Tóxico, instituídas na cidade de Belo Horizonte no ano de 2008, administram os delitos previstos na Lei de Drogas. Estamos especialmente interessados em verificar

submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

⁵ É bom destacar que a dificuldade de diferenciação entre traficantes e usuários existia na legislação anterior, como demonstra Mingardi (1992) em estudo sobre funcionamento da Polícia Civil. Ocorre que, naquele cenário, a principal consequência do enquadramento em uma categoria em detrimento da outra era o tempo de pena. Como se argumentará, na Nova Lei de Drogas o problema é mais complexo porque o usuário é despenalizado e o traficante recebe uma pena de privação de liberdade maior que a existente na legislação anterior.

⁶ Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Nota-t%C3%A9cnica-Igarap%C3%A9-08-2015.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

quais são os delitos com maior participação percentual no total de processos penais encerrados na capital mineira entre janeiro de 2008 e setembro de 2015. Em seguida, enfocamos o crime de tráfico de drogas, procurando compreender como ele é administrado em termos de mecanismos de incriminação (se por prisão em flagrante ou inquérito policial) e tempo de tramitação do processo penal. Infelizmente, as questões sobre o desfecho processual (condenação ou absolvição) ficaram prejudicadas em razão da ausência dessa informação na base de dados cedida para esse estudo.

As perguntas que este artigo pretende responder são: qual é a participação percentual do delito de tráfico de drogas no total de procedimentos examinados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)? Quais são os fatores determinantes do tempo de processamento do delito de tráfico de drogas na justiça de Minas Gerais? No caso do tráfico de drogas, a forma de operação do TJMG pode ser qualificada de "justiça em linha de montagem" (Sapori, 1995)?

Para responder a essas perguntas, foram utilizados os dados de movimentação processual cedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que dizem respeito a todos os procedimentos completos, ou seja, casos encerrados entre janeiro de 2008 e setembro de 2015. Esses dados possuem uma série de limitações, mas, por serem oficiais, permitem certa compreensão de como o Estado se posiciona frente a esses delitos.

Revisão dos estudos sobre aplicação da Nova Lei de Drogas⁷

Anterior à chamada Nova Lei de Drogas vigorava a Lei 6.368/76, afinada com o modelo político-criminal de combate ao tráfico de drogas estabelecido ao longo de uma série de tratados e convenções internacionais⁸. A Lei 6.368/76 previa a diferenciação penal entre *usuário* e *traficante*, imputando aos primeiros penas de detenção de seis meses a dois anos, além de multa, e, aos últimos, pena de reclusão de três a 15 anos, acrescida de multa. A antiga lei também determinava a possibilidade de internação hospitalar obrigatória em casos nos quais "o quadro clínico do dependente ou a natureza de suas manifestações psicopatológicas assim o exigirem" (art. 10), que, junto com a detenção prevista para usuários, evidenciam o estágio incipiente da diferenciação entre as sanções penais e as abordagens médicas (Campos, 2015).

Desde os anos 1980, verifica-se o interesse de cientistas sociais no sentido de entender como as organizações do sistema de justiça criminal aplicavam essas

⁷ Os estudos revisados nesta seção não são referentes a Belo Horizonte, onde os trabalhos sobre tráfico de drogas estão mais relacionados ao uso da morte violenta como mecanismo de administração de conflitos do que à forma como traficantes e usuários são diferenciados. Além disso, inexistem, na capital mineira, estudos sobre o tratamento dado pelo sistema de justiça criminal ao indivíduo enquadrado pela polícia como traficante. Para um melhor entendimento dos efeitos do tráfico na dinâmica homicida da cidade, ver Beato e Zilli (2012).

⁸ Em especial a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 e a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971. Uma discussão detalhada sobre o conteúdo desses encontros foi feita por Boiteux (2009).

normativas jurídicas, na proposta de apreender quais eram os elementos que permitiam aos agentes estatais acusarem alguém do envolvimento com substâncias entorpecentes e como esse enquadramento era construído para diferenciar *usuários* e *traficantes*, já que muitas vezes essas fronteiras não estavam explícitas.

Um dos pioneiros nessa área foi Velho, que procurou descortinar como "os tóxicos são utilizados e reprimidos de forma bastante diferenciada, basicamente, em função de classe social, estrato ou grupo de *status* a que pertença o consumidor" (1998, p. 204). Dependendo do tipo de droga e de quem a utilizava, a substância entorpecente servia para marcar "um estilo de vida sofisticado" em oposição ao *drogado*, categoria aplicada aos jovens de periferia como forma de transformá-los em desviantes e, dessa maneira, matéria-prima para o sistema de justiça criminal. Mesmo porque, na legislação anterior, existia a internação compulsória aplicada aos *drogados*. Assim, a diferença entre *usuários* e *traficantes* não dizia respeito à natureza da conduta desviante, mas à classe social de quem praticou a ação delituosa que, por sua vez, aumentava ou diminuía a chance de o indivíduo interagir com a polícia, principal responsável por enquadrar o indivíduo dentro de uma norma penal, transformando-o em um criminoso.

Ao deslocar a análise da lei para a forma como a interação leva ao enquadramento de um indivíduo dentro da lei, Velho desvela como "não existem desviantes em si mesmos, mas sim uma relação entre atores (indivíduos, grupos) que acusam outros atores de estarem consciente ou inconscientemente quebrando, com seu comportamento, limites e valores de uma determinada situação sociocultural" (1974, p. 23). Em um contexto como esse, "o tóxico não apenas tem significados diferentes em função do grupo que o utiliza, como a sua utilização pode ser interpretada por não consumidores, acusadores potenciais e autoridades de maneira diferente, provocando reações particulares" (Velho, 1998, p. 205). Assim, a acusação de *drogado* carregava em si uma repressão moral maior do que o apontamento de uma ruptura com uma normativa jurídico penal. Ser *drogado* era uma condenação (penal e moral) de um estilo de vida, do pertencimento a um dado grupo social, se constituindo em uma espécie de "acusação moral e médica que assume explicitamente uma dimensão política, sendo, portanto, também uma acusação totalizadora" (Velho, 1978, p. 63).

Enquanto Velho aborda a categoria de acusação de alguém de *drogado* como uma estratégia de exercício de poder, já que apenas determinados segmentos são enquadrados como usuários e traficantes de drogas, Zaluar sublinha a importância de se entender as diferenciações que ocorrem entre acusadores e acusados dentro das classes populares. Em seu trabalho na cidade maravilhosa, a autora retrata como, na década de 1980, na interação cotidiana estabelecida em ambientes de favela, os sujeitos se diferenciavam entre *trabalhadores*, que são disciplinados pelas fábricas e trabalham para sobreviver; *malandros*, que se recusam ao trabalho, mas são queridos na comunidade, posto que usam da palavra para o convencimento de algo ilegal ou imoral; e *bandidos*, vistos dentro e fora das favelas como "marginais, imorais, escória, lixo da sociedade"

(Zaluar, 1985, p. 133), uma vez que, além de se recusarem ao trabalho, se utilizam da arma de fogo para impor a sua vontade.

Essa tríade se transforma em díade a partir do final da década de 1980, quando o bandido se subsume na figura do *traficante* que reside na favela, o qual é transformado em um dos principais alvos das políticas repressivas estatais. É nesse momento que o *traficante* se transforma em um símbolo de ameaça, na encarnação do *bandido*, percebido, tanto no plano moral como no da segurança, como um elemento que precisa ser atacado e que, em última instância, pode ser morto (Misse, 2010). É nesse contexto que os residentes de favela se consolidam em inimigos, cabendo à polícia a vigilância das "classes perigosas" como forma de garantia da segurança de toda a sociedade (Paixão, 1982), o que explicaria a homogeneidade social tanto de *drogados* como de *traficantes* conhecidos⁹ pelo sistema de justiça criminal (Velho, 1998).

É nesse plano mais geral, que aborda como as leis de drogas operam historicamente como um mecanismo hierárquico de diferenciação de classes sociais, transformando os moradores de favela em *traficantes* e *drogados* e negando a existência de comerciantes e usuários dessas substâncias em outras áreas das grandes cidades, que devemos compreender as mudanças – legais e administrativas – propostas no Congresso Nacional e consolidadas na Nova Lei de Drogas.

Ao final da década de 1990, em consonância com o início do deslocamento das organizações internacionais de uma postura de "guerra às drogas" para o paradigma da "redução de danos", houve no Congresso Nacional uma tentativa de reforma da Lei de Drogas. Esse movimento deu origem à Lei 10.409/02, que previa medidas de redução de pena para usuários. Essa proposta teve parte de seus artigos vetada pela Presidência da República, o que diminuiu enormemente o alcance das mudanças, dado que todos os potenciais critérios de diferenciação entre usuários e traficantes foram rechaçados. Entendendo que, após os vetos, a Nova Lei de Drogas alteraria pouco as políticas executadas até então, do ponto de vista do tratamento diferenciado que deveria ser concedido a traficantes e usuários, no mesmo ano, o Poder Executivo encaminhou o novo Projeto de Lei nº 6.108/02, que tramitou dois anos na Câmara dos Deputados, sendo aprovado em 2004. Tal projeto, após alterações, deu origem a Lei nº 11.343, sancionada em 23/8/2006, e que começou a vigorar imediatamente.

De acordo com Boiteux (2010), a Nova Lei de Drogas trouxe avanços, muitas vezes colocados em segundo plano ante a despenalização da posse para uso próprio (presente no artigo 28), tais como: a equiparação do usuário com o chamado *grower*, palavra que identifica quem faz o plantio para consumo próprio (art. 28, §1º) e a redução da pena para consumo compartilhado de droga ilícita (art. 33, §3º), antes equiparada ao tráfico. Essas medidas refletem, ao menos como proposta, uma redução

⁹ Para Velho (1998) também existem traficantes e usuários de drogas entre as classes sociais mais altas, porém, estes não são conhecidos pelo sistema de justiça criminal, já que a polícia não enxerga tais indivíduos como desviantes e, por isso, não centra a sua vigilância sobre eles. Com isso, tais sujeitos não são autuados em flagrante pela polícia, nem denunciados como traficantes pelo Ministério Público ou condenados pelo juiz, sendo essa a razão pela qual eles não estão representados dentro das prisões.

do controle penal sobre o usuário de drogas, enquanto reforçam o reconhecimento de princípios da autonomia e responsabilidade individual em relação ao uso de drogas ilícitas.

Todavia, se a Lei 11.343/06 apresenta uma proposta de redução do controle penal no uso de drogas, o mesmo não pode ser dito em relação ao tráfico. Em contrapartida a uma maior leniência ao usuário, uma das principais mudanças foi o endurecimento da pena ao considerado traficante. A pena mínima por tráfico de drogas passou de três para cinco anos de prisão. Também como medida de endurecimento, a nova lei, em seu artigo 44, instaura a inafiançabilidade do tráfico de drogas, assim como a proibição da concessão de *sursis*, graça, indulto, anistia e liberdade provisória¹⁰, além de uma série de proibições à conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos.

Segundo Boiteux (2006), a posse de drogas ilícitas para uso próprio já tinha sido despenalizada, na prática, desde a Lei 6.416/77, com o *sursis* (que dispensa o cumprimento da pena no todo ou em parte) e, posteriormente, com a Lei 9.099/95, que estabeleceu a suspensão condicional do processo, quando o Ministério Público oferece determinadas condições ao acusado para que o processo não siga adiante. Se essas condições forem cumpridas, o indivíduo é liberado sem qualquer tipo de registro em sua folha de antecedentes criminais, pois se entende que o processo penal propriamente dito não chegou a se configurar. Mesmo que a despenalização do usuário seja um avanço simbólico, o aumento da pena mínima por tráfico de drogas representou uma mudança concreta no padrão de operação das agências do sistema de justiça criminal, o que aumentou o tempo de encarceramento dos presos por esse crime e, por conseguinte, resultou em um inchaço sem precedentes do sistema prisional (Azevedo e Cifali, 2015).

Esses dois movimentos simultâneos – despenalização do uso e aumento da punição para o tráfico de drogas – compõem o cerne da chamada Nova Lei de Drogas. A partir da Lei 11.343/06, a distância que separava as figuras do usuário e do traficante na prática jurídica foi largamente estendida, o que engendrou diferentes processos sociais, destinados a ressaltar a hierarquia social entre traficantes e usuários, conhecidos e desconhecidos pelo sistema de justiça criminal, nos termos de Velho (1998).

Campos (2015) escrutinou os pareceres de deputados e senadores à época da elaboração e votação do projeto da Nova Lei de Drogas, demonstrando como o *usuário* é representado, nesse debate, a partir de uma série de discursos da esfera da saúde, enquanto o *traficante* é focalizado pelas ações criminalizantes e punitivistas. O *traficante* passa a ser apresentado como o principal inimigo da sociedade, a quem o sistema de justiça criminal deve reprimir com vigor, o que significa prendê-lo provisoriamente, processá-lo rapidamente e condená-lo a uma pena privativa de liberdade substantiva. A diferenciação entre *usuário* e *traficante*, com consequências legais tão distintas, é agravada pela inexistência de uma definição concreta e explícita na Lei de Drogas sobre

¹⁰ No habeas-corpus 104339 de 2012, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, o STF passou a entender que essa vedação à liberdade provisória do artigo 44 é inconstitucional.

as circunstâncias em que deve ocorrer o enquadramento em cada uma dessas duas categorias.

Embora inicialmente houvesse uma preocupação em definir um limite objetivo entre a quantidade de drogas para uso próprio e a quantidade a partir da qual se configuraria prática de tráfico (esboçada nos PL 7134/2002 e PLS 115/2002), a versão final da lei não estabeleceu nenhum quantitativo específico de drogas para diferenciação entre *usuários* e *traficantes*. A definição de quem são os *usuários*, indivíduos “doentes” e focos de ações médicas e sociais, e os *traficantes*, considerados ameaça à segurança pública e alvo de penas severas, depende da percepção e do entendimento dos atores do sistema de justiça criminal (Boiteux et al., 2009). Sem uma definição do que configura uso e tráfico de drogas no tipo penal, a distinção operada cotidianamente pelos atores do sistema de justiça criminal tem como elemento central as características e trajetórias dos indivíduos denunciados. Não é que antes isso não acontecesse, como demonstram os estudos de Velho (1998) e Mingardi (1992, mas na legislação anterior a fronteira entre *usuário* e *traficante* era mais evidente, além de as consequências (prisão, em especial) serem semelhantes, o que não existe mais. Além disso, com a Nova Lei, há um deslocamento do critério de enquadramento no tipo penal do ato (o que ele faz) para o sujeito (quem faz). Isso ocorre porque o perfil de quem foi pego com a droga se torna um elemento determinante na definição de sua conduta como usuário ou traficante. Basta analisar o artigo 28, §2º, que estabelece os elementos a serem analisados pelo juiz para essa operacionalização:

Para determinar se a droga se destina a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às *circunstâncias sociais e pessoais*, bem como à conduta e aos antecedentes do agente (grifos nossos).

Ao entrevistarem juízes e promotores do Distrito Federal no ano seguinte à aprovação da Nova Lei de Drogas, Santoucy, Conceição e Sudbrack (2010) identificaram os padrões difusos utilizados pelos operadores de justiça para a classificação de um suspeito como *usuário* ou *traficante*. Critérios mais palpáveis foram citados, como o fato de a droga estar fracionada em diversas unidades (o que pode indicar seu acondicionamento visando à venda). Porém, em consonância com a literatura sociológica sobre o trabalho policial (Paixão, 1982), as características do acusado, como local de moradia e/ou de apreensão, bem como a existência ou não de antecedentes criminais, também eram determinantes para o enquadramento do sujeito dentro dos dois tipos penais. Por isso, parte dos entrevistados ressaltou o caráter pessoal das decisões, sem critérios abrangentes e que, muitas vezes, dependem de certa sensibilidade, pois, como afirmou um dos promotores entrevistados, pela “experiência ali, já sabe mais ou menos como é... geralmente pela situação da pessoa, sente quando já é usuário” (Santoucy, Conceição e Sudbrack, 2010, p. 181).

Nessa mesma direção, o estudo de Campos (2015) em São Paulo concluiu que um indivíduo analfabeto ou com ensino fundamental tem 3,6 vezes mais chances de ser incriminado por tráfico de drogas do que alguém com ensino superior. Também existem desproporções quando o foco é o sexo: as mulheres têm chances 2,3 vezes mais elevadas de serem incriminadas por tráfico do que homens. Para além das características individuais, o autor encontrou um aumento nas probabilidades de alguém ser preso na capital paulista por tráfico de drogas após a Lei 11.343/06 entrar em vigor. Comparando o ano de 2009 com o de 2004, quando todas as características do crime e do acusado são levadas em consideração, as chances de uma pessoa ser incriminada por tráfico em vez de uso de drogas aumentam em quatro vezes após a Nova Lei de Drogas, o que pode indicar uma resistência dos operadores do sistema de justiça criminal em qualificar determinados sujeitos como usuários, enquadramento que significaria uma enorme redução de sanções.

Um último ponto de importância na aplicação da Lei 11.343/06 é o instrumento da prisão em flagrante e seus efeitos no decorrer do processo. Os crimes previstos na Lei de Drogas se configuram, em grande parte, a partir do flagrante policial, isto é, do momento em que um agente da lei identifica e apreende um indivíduo porque ele está usando, fabricando ou distribuindo drogas. Proporcionalmente, no agregado dos registros enquadrados na Lei de Drogas nas polícias e na justiça, mais raras são as situações em que os policiais conseguem descortinar um esquema de produção, uso ou tráfico (Jesus et al., 2011). Em regra, os flagrantes são de indivíduos com pouca quantidade de drogas e sob a suspeição de que essas substâncias não seriam para uso próprio, dado que são sujeitos de baixa renda e escolaridade e residentes em áreas de favela, que precisam do dinheiro da venda dessa substância para sobreviverem. Então, populações mais vigiadas (isto é, que possuem o perfil de elemento suspeito)¹¹ terminariam mais registradas por tráfico de drogas, dada a maior probabilidade de flagrante nessa situação (Lemgruber e Fernandes, 2015).

O flagrante, geralmente, significa a prisão dos envolvidos até a sentença final, dado o entendimento de que a soltura desse "criminoso" implicará o aumento do mercado de drogas (Jesus et al., 2011). Além disso, a pesquisa sociológica sobre administração da justiça aponta para a redução expressiva do tempo de processamento quando da existência do flagrante, já que este simplifica (e reduz) a coleta de provas e diminui os limites dos prazos legais devido à prioridade para julgamento do réu preso (Vargas, 2014). No presente artigo, procuramos entender como a prisão em flagrante afeta o tempo dos processos, transformando a justiça no âmbito da Lei de Drogas em uma linha de montagem com pouca ou nenhuma preocupação em relação a quem está sendo julgado, ou ainda, qual foi a transgressão praticada: se uso ou tráfico de drogas.

¹¹ Nesse sentido, ver: Ramos e Musumeci (2005).

Os registros administrativos como fonte de informação para a pesquisa social

No texto sobre as estatísticas como fonte de informação para a pesquisa social, Kitsuse e Cicourel (1963) chamam a atenção para o fato de que o desvio em geral e o crime em especial devem ser vistos como produtos da organização social de grupos, estruturas e instituições. Para os autores, o calcanhar de Aquiles dos estudos de criminologia seria a incapacidade de diferenciar a conduta social, que produz uma unidade de comportamento desviante, da atividade organizacional do sistema de justiça criminal, que produz um registro de crime. A incapacidade dos cientistas sociais em distinguir os crimes que acontecem daqueles que são registrados seria o elemento que impediria o avanço da área. Logo, os registros oficiais só poderiam ser usados nas pesquisas sociais se fossem entendidos como representações sociais imperfeitas e, por isso, carentes de confiabilidade e adequação à realidade que eles pretendem representar.

No Brasil, Coelho (1978) foi excessivamente crítico à tendência de alguns profissionais do campo em tomar um número oficial – qualquer que seja ele – como uma verdade em detrimento do resultado de uma série de operações e de interpretações feitas por funcionários públicos. Para ele, qualquer estatística representa uma série de fluxos de decisão sobre registrar ou não um evento, sobre a forma como o fenômeno deve ser registrado e, por fim, sobre como dar sentido ao número oficial. Essas operações tendem a ser mais complexas quando se trata de transformar uma gama de registros já existentes, compilados em formulários administrativos, em estatísticas, sendo esse o problema da quantidade de crimes e criminosos calculada a partir dos dados cedidos pelas polícias ou pela justiça.

No caso das drogas, os policiais são os primeiros a enquadrar um indivíduo preso em flagrante como usuário ou traficante de drogas e, como destacado pela revisão da literatura, essa diferenciação nem sempre ocorre de acordo com a quantidade de substâncias que o indivíduo possui (Campos, 2015), sendo também orientada pela classe social daquele sobre quem recai o rótulo de criminoso (Velho, 1998).

No entender de Misse (2014), a diferenciação entre traficante e usuário obedece à lógica da "sujeição criminal", isto é, dimensões que compõem um perfil social bem delimitado, que tornam, para o sistema de justiça criminal, um sujeito em alguém "propenso a cometer um crime" a qualquer momento. Esses elementos determinariam a classificação do autuado como traficante, enquanto os usuários seriam aqueles que destoariam deste perfil. Pode acontecer de a conduta flagrada pelo policial ser exatamente a mesma em duas situações, mas, como os envolvidos são distintos, a classificação do agente da lei em termos de registros oficiais tende a ser diversa.

Além disso, como é impossível aos agentes policiais e de justiça criminal vigiarem da mesma forma todos os indivíduos em todos os lugares (Paixão, 1982), os dados oficiais padeceriam de uma segunda limitação. Kitsuse e Cicourel (1963) denominam esse viés de camadas de erros entre o comportamento desviante real e o registrado

oficialmente. Novamente, refletindo com base na Lei de Drogas, como as áreas de periferias são mais vigiadas pelas polícias do que o restante da cidade, é provável que nelas ocorra a maioria dos flagrantes.

Kitsuse e Cicourel (1963) e Coelho (1978) não são, contudo, contrários ao uso dos registros oficiais como fonte de informação sociológica: eles compartilham o entendimento de que esses números são a voz do Estado e, por isso, apesar dos problemas que a sua produção encobre, seus efeitos, do ponto de vista de produção da realidade social, são muito evidentes. Os autores destacam como os registros oficiais – as queixas registradas à polícia, os crimes esclarecidos, os processos iniciados e as prisões efetuadas – são o resultado de um processo de enquadramento, em que o operador do direito diz que determinado indivíduo praticou uma conduta prevista no Código Penal como crime, dando a essa classificação uma série de desdobramentos dentro do sistema de justiça criminal.

Neste artigo utilizamos os registros cedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais para entender como se dá a administração da justiça na cidade de Belo Horizonte. São, em verdade, os registros oficiais que foram copiados em sua totalidade para uma planilha de Excel e, por isso, temos diversas camadas de erros.

A primeira camada de erro é a filtragem operada na fase policial, seja pela existência da sujeição criminal (Misse, 2014), seja pelas representações sociais que os policiais têm sobre quem são os usuários e quem são os traficantes (Velho, 1998), seja pela vontade de registrar ou não o evento e o indivíduo (Batitucci, 2007). É bom lembrar que o Brasil possui duas organizações policiais estaduais: a Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e, por conseguinte, a mais propensa à detecção de casos de flagrante, e a Polícia Civil, que é investigativa e judiciária e, por isso, procura esclarecer quem praticou o crime, quando uma ocorrência aparece na delegacia sem um suspeito. Cabe ainda à Polícia Civil reunir provas contra indivíduos que foram flagrados cometendo um delito, para posterior encaminhamento do inquérito policial à justiça.

Toda atividade da Polícia Militar (PM), em termos de identificação de usuários ou traficantes de drogas, deveria ser encaminhada à Polícia Civil para registro, mas isso nem sempre ocorre. Pode acontecer de a própria PM negociar a situação com alguém flagrado com drogas e o registro daquela ocorrência (de uso ou tráfico) jamais ser iniciado (Grillo, Policarpo e Veríssimo, 2011). Pode acontecer de a PM encaminhar o caso e o suspeito para a delegacia de Polícia Civil, e esse policial entender que é melhor liberar o indivíduo, o que impede a sua responsabilização nas fases subsequentes (Paes, 2008). Essas negociações que resultam em filtragem não são "um privilégio da polícia brasileira: os policiais geralmente têm discricionariedade por serem responsáveis pela aplicação da lei" (Paes, 2008, p. 179). Dessa forma, o filtro policial "é uma prática rotineira e consiste em uma seleção das ocorrências que serão atendidas" pela polícia (p. 179). Em última instância, são os policiais que "dominam as regras do jogo" (Paes, 2008, p. 183), no sentido de serem os responsáveis por indicar quem deve ser registrado e, em seguida, investigado pelo inquérito policial, que será encaminhado ao Judiciário.

Infelizmente, não é possível reconstituir as negociações que têm lugar na fase policial e que resultam no apontamento oficial (ou não) do delito, especialmente, por meio do flagrante. Os registros analisados na seção seguinte são aqueles que concluíram a fase policial, resultando na incriminação de um indivíduo por tráfico ou uso de drogas, o que viabilizou a análise do caso por parte do Poder Judiciário.

Quando um Registro Policial é remetido ao sistema judicial, ele é distribuído a uma instância com competência para a sua análise. Essa distribuição é feita de acordo com o crime em questão, posto a tendência de especialização das cortes de justiça, chamadas de varas no contexto brasileiro. As Varas de Tóxicos foram criadas em Belo Horizonte no ano de 2008, dado o aumento exponencial de casos relacionados à Lei 11.343/06 desde a sua publicação. A opção do Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi a de criar instâncias especializadas na temática para a promoção de um tratamento mais minucioso da política de drogas. No momento da distribuição dos documentos policiais dentro das Varas de Tóxicos, os funcionários dos cartórios devem identificar qual é o crime em questão, sendo essa a categoria que indexa o procedimento dentro do sistema de justiça.

O segundo recorte dos dados analisados é a própria natureza do formulário de registro da movimentação processual, que possui apenas alguns campos. Se o "sistema impõe um esforço de tradução e padronização" para que os serventuários "só possam classificar da forma como está disponível no sistema" (Paes, 2008, p. 173), a consequência dessa classificação para o cientista social é a restrição da análise às categorias do banco de dados e à qualidade de seu preenchimento. Os campos disponíveis para escrutínio são os relativos à classificação do evento e às datas, com destaque para o dia em que os documentos policiais ingressaram na justiça (determinante no cálculo da prescrição, instituto jurídico que reconhece a perda do direito do Estado em punir alguém pela passagem do tempo) e para o dia em que o procedimento foi encerrado definitivamente (baixado, na linguagem jurídica), informação utilizada para cálculo de produtividade dos tribunais.

A partir do momento em que o procedimento policial ingressa em uma das três Varas de Tóxicos, o Ministério Público pode analisar a documentação e se posicionar quanto ao início do processo penal, a partir do oferecimento da denúncia ou do pedido de arquivamento do inquérito policial. Isso significa que vários procedimentos policiais podem ser encerrados na fase judicial, sem que isso signifique que o processo penal foi propriamente constituído e encerrado com uma sentença de mérito (condenação ou absolvição). A base de dados cedida permite a identificação dessas situações, ao diferenciar o que deu origem a um processo penal do que foi encerrado ainda como inquérito policial. Porém, não é possível saber o que ingressou nas Varas de Tóxicos e ainda não alcançou um desfecho final, sendo este o terceiro recorte das informações empíricas.

Portanto, os dados analisados na próxima seção são resultado "daquilo que a polícia quis registrar" (Paes, 2008, p. 167) e que, em seguida, foi distribuído nas Varas

de Tóxicos de Belo Horizonte. Na análise dos documentos policiais pelos serventuários de justiça, eles foram novamente indexados, de acordo com as tipificações previstas na Nova Lei de Drogas, e, dessa forma, as movimentações processuais desse material puderam ser computadas no sistema.

Comércio ou uso de drogas: qual é o padrão de incriminação?

Os dados cedidos para este artigo são referentes aos processos penais que encontraram um desfecho final em uma das três Varas de Tóxicos de Belo Horizonte entre janeiro de 2008 e setembro de 2015, não sendo mais admissível a sua contestação em qualquer instância judicial. A unidade de registro é o procedimento¹² encaminhado ao Tribunal de Justiça como documentação policial e que, em alguns casos, pôde ser convertido em denúncia pelo Ministério Público, momento a partir do qual se inicia o processo penal.

O banco de dados possui informações pontuais acerca dos envolvidos (nome e sexo), apesar de a maioria ser relacionada à movimentação processual, incluindo-se nessa categoria as datas (de distribuição, denúncia, último julgamento, última movimentação e baixa) e algumas características do processo (classe, motivo do processo e assunto principal). Cabe ressaltar que muitas dessas informações possuem um percentual de preenchimento muito baixo, o que dificultou uma análise mais detalhada desses campos.

O universo de casos contidos no banco analisado era, inicialmente, de 30.579 registros, distribuídos aleatoriamente entre as três varas, cada uma delas com um terço do total de casos. Em consonância com a discussão da literatura sobre o impacto da Lei 11.343/06 nos processos relacionados aos crimes de drogas, notadamente o distanciamento dos delitos de uso e tráfico de drogas, optamos por analisar, exclusivamente, os procedimentos classificados como referentes aos artigos 28 (posse de drogas para consumo próprio) e 33 (tráfico de drogas e condutas afins). Os outros casos, concernentes a outros crimes (como a fabricação, por exemplo), foram excluídos da análise. Também foram excluídos os procedimentos encerrados antes de janeiro de 2008, quando as Varas de Tóxicos foram oficialmente criadas.

Após a aplicação desses dois filtros, foram excluídos 1.124 casos, o que representa 3,7% do total dos registros cedidos pelo TJMG. Restaram 29.618 casos, que correspondem a procedimentos encerrados entre janeiro de 2008 e setembro de 2015, enquadrados como “posse de drogas para consumo pessoal” ou “tráfico de drogas e condutas afins”.

¹² São três as situações em que o procedimento policial é encaminhado ao Judiciário para distribuição: (1) prisão em flagrante, já que o juiz deve se manifestar pela sua transformação em prisão ou liberdade provisória; (2) solicitação de dilação de prazo, para continuidade da investigação policial que não foi encerrada no prazo estabelecido em lei; (3) encerramento do inquérito policial, quando os indícios coletados na fase policial são encaminhados ao Judiciário para que este envie a documentação ao Ministério Público para oferecimento da denúncia, momento a partir do qual se inicia o processo penal.

Com a entrada em vigor da Lei 11.343/06, observam-se tendências divergentes quando comparados os dois tipos de tipificação principal dos documentos recebidos da Polícia Judiciária (Gráfico 1). A análise dos números absolutos (barras, Gráfico 1) exige duas ressalvas. Primeiro, as varas foram constituídas em 2008 e, por isso, é de esperar que a sua capacidade plena de operação seja atingida no ano seguinte, quando as suas rotinas já estão institucionalizadas e os processos de tráfico de drogas, inicialmente distribuídos em outras varas, foram transferidos para as especializadas. Segundo, após os filtros aplicados, o banco de dados diz respeito aos casos que foram encerrados entre janeiro de 2008 e setembro de 2015, o que significa que as Varas de Tóxicos podem receber um contingente crescente de procedimentos policiais ao longo da série histórica, mas, como o seu padrão de decisão tende a ser flutuante, dependendo, por exemplo, da quantidade de promotores, defensores, juizes disponíveis para o trabalho, é essa tendência que aparece no Gráfico 1¹³.

Em termos percentuais, a categoria "tráfico de drogas e condutas afins", em todo o período pesquisado, é a que possui a maior recorrência, representando quase 100% dos dados no último ano da série. Por sua vez, a categoria "posse de drogas e condutas afins" correspondia a 8% dos casos no início do período e chega ao final deste com uma frequência perto de 0% (Gráfico 1). Duas são as explicações possíveis para esse padrão.

Uma primeira explicação seria a de que os casos de "porte de drogas para uso pessoal" deixaram de ser encaminhados para as Varas de Tóxicos e passaram a ser destinados aos Juizados Especiais Criminais (Jecrim), pois são crimes de menor potencial ofensivo sujeitos às medidas despenalizadoras citadas anteriormente. Como a concessão do *sursis* ou da suspensão condicional do processo impede o registro do procedimento no banco de dados nessas situações, é como se o "delito" jamais tivesse existido. Assim, os casos enquadrados como uso de drogas, encaminhados às Varas de Tóxicos, seriam aqueles em que o usuário descumpriu a medida, sob os quais se tinha dúvida sobre a diferença entre uso e tráfico ou ainda casos em que o usuário também era traficante¹⁴. Como os dados do Jecrim não podem ser acessados em razão da forma como as medidas despenalizadoras operam, podemos apenas lançar essa hipótese para teste em futuras pesquisas sobre o tema.

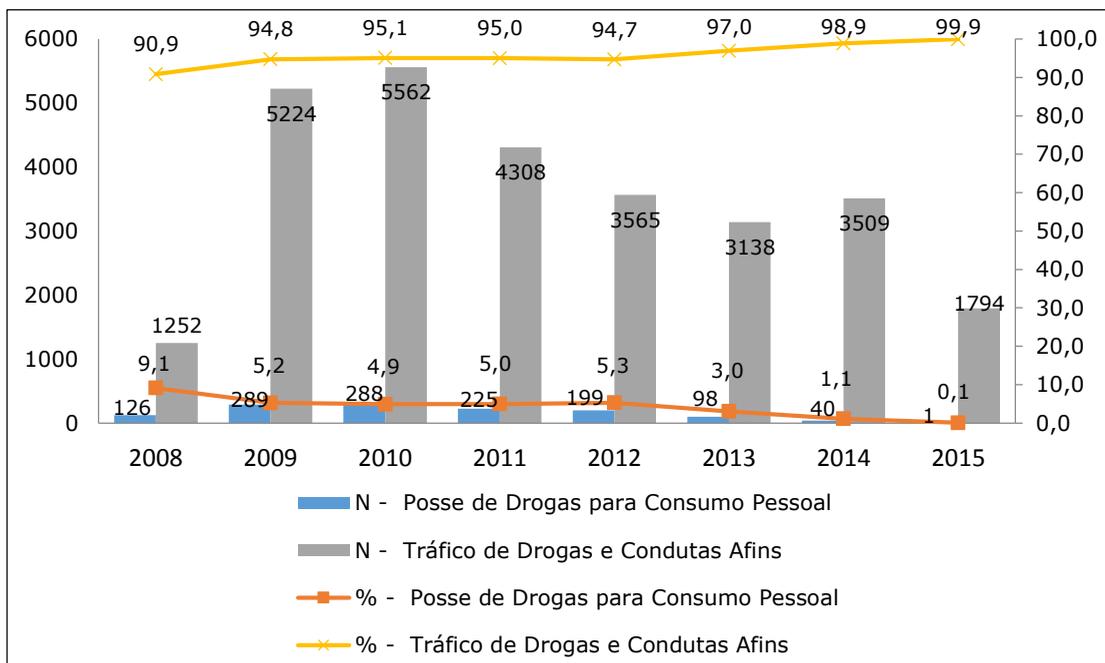
Uma segunda explicação pode ser a de que, nos anos seguintes à entrada da Nova Lei de Drogas, as Varas de Tóxicos receberam mais procedimentos policiais nos quais o "porte de drogas para uso pessoal" vinha combinado com o "tráfico de drogas". Porém, essa classificação dos procedimentos cai em desuso até ser praticamente abandonada no ano de 2015. Assim, apesar da diversidade de delitos de drogas previstos

¹³ De acordo com as informações disponíveis no site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), cada Vara de Tóxicos conta com um juiz e dois promotores. Para maiores informações, ver: <<http://www9.tjmg.jus.br/portal/acoes-e-programas/gestao-de-primeira/varas-de-toxicos/>>. Acesso em: 11 maio 2016.

¹⁴ Lei 11.343/2006, Art. 48, § 1º O agente de qualquer das condutas previstas no art. 28 desta Lei, salvo se houver concurso com os crimes previstos nos arts. 33 a 37 desta Lei, será processado e julgado na forma dos arts. 60 e seguintes da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais.

na lei e, principalmente, dos esforços de diferenciação no tratamento dirigido a usuários e traficantes, haveria uma aplicação generalizada da categoria "tráfico de drogas e condutas afins" a praticamente todos os procedimentos remetidos pela polícia à justiça.

Gráfico 1
Procedimentos de acordo com a tipificação do delito e o ano de distribuição (número absoluto e percentual) - Varas de Tóxicos de Belo Horizonte (jan./2008 e set./2015)



Fonte: Elaboração própria com base em dados cedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Qui-quadrado = 289,444 (sig. 0,000).

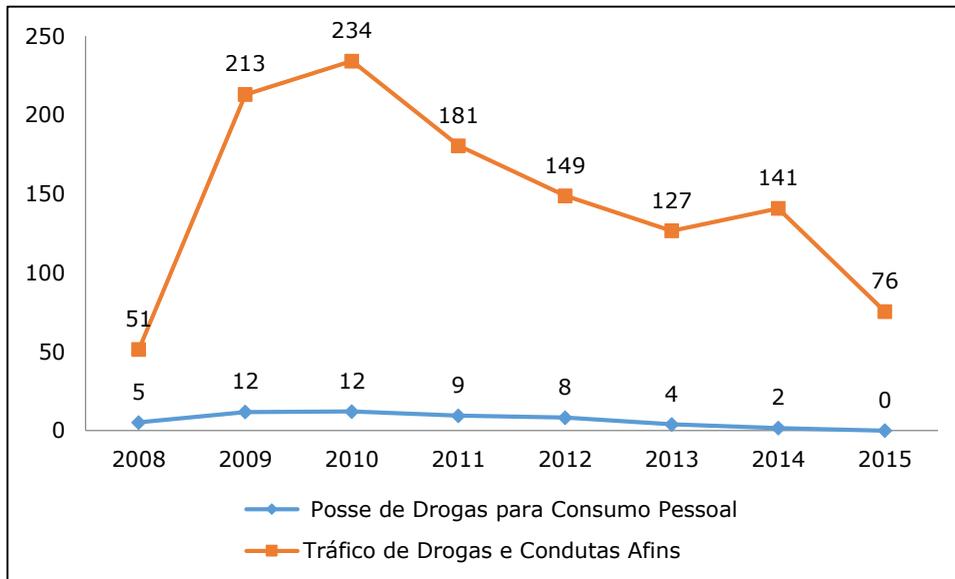
Resultado semelhante foi encontrado por Jesus et al. (2011), que, ao analisarem especificamente autos de prisão em flagrante em São Paulo, encontraram 76% de casos enquadrados como tráfico de drogas. Ainda assim, os percentuais de São Paulo são inferiores, já que, em Belo Horizonte, os procedimentos policiais que foram encaminhados às Varas de Tóxicos, a partir de 2014, dizem respeito quase que exclusivamente aos casos de tráfico de drogas. Alternativamente, esses dados podem estar indicando o "desenrolo", categoria criada por Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011) para a descrição das situações em que há o flagrante por uso de drogas, mas os policiais negociam a liberação do indivíduo, sem que essa situação se transforme em um registro oficial. Em resumo, como os dados do Jecrim são sigilosos, as informações do Gráfico 1 permitem somente especulações sobre a tendência da polícia em classificar os indivíduos como usuários ou traficantes.

Outra forma de entender a quantidade de encaminhamentos realizados às Varas de Tóxicos é calculando a taxa de "porte de drogas para uso pessoal" e de "tráfico de

drogas e condutas afins" por 100 mil habitantes. Apesar de a unidade de análise ser o procedimento, e não o indivíduo envolvido – já que um mesmo procedimento pode contar com vários indivíduos –, essa medida é interessante por dar uma ideia da prevalência do fenômeno dentro da população (Gráfico 2).

Utilizando como base de comparação as taxas de Marinho et al. (2014, p. 33-34), calculadas para o país a partir das informações policiais disponíveis no Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) do Ministério da Justiça, constata-se que, em 2010, a taxa de tráfico de drogas por 100 mil habitantes era 43,7 no Brasil e 234 em Belo Horizonte, o que significa dizer que a capital mineira tinha taxas de tráfico cinco vezes maiores que a média nacional. Nesse mesmo ano, a taxa de crimes de uso de drogas por 100 mil habitantes era de 35,7 no país e de 12 em Belo Horizonte. Então, o Gráfico 2 demonstra que o trabalho das organizações policiais que deságua no Judiciário, no âmbito da Lei de Drogas, parece ser majoritariamente o relacionado ao tráfico de drogas.

Gráfico 2
Taxas por 100.000 habitantes para os procedimentos tipificados como "porte de drogas para uso pessoal" e de "tráfico de drogas e condutas afins" - Varas de Tóxicos de Belo Horizonte (jan./2008 e set./2015)

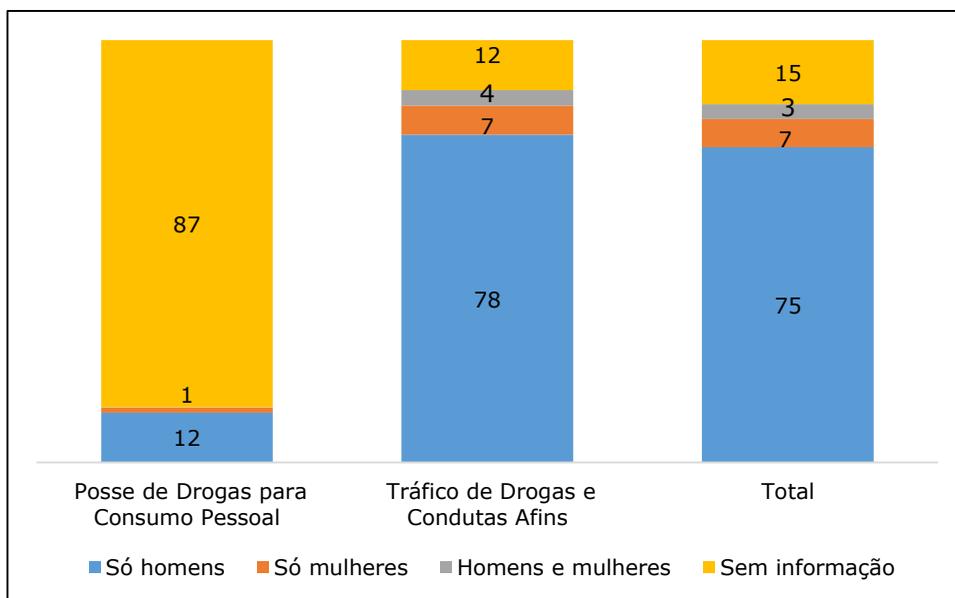


Fonte: Elaboração própria com base em dados cedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (procedimentos) e pelo Índice Mineiro de Responsabilidade Social (População).

Utilizando o mesmo recorte – "posse de drogas para consumo pessoal" e "tráfico de drogas e condutas afins" para procedimentos encerrados entre 2008 e 2015 –, percebeu-se uma predominância de casos cujos envolvidos são do sexo masculino (75%), contra 7% de envolvidos do sexo feminino e 3% de envolvidos de ambos os gêneros. Há muito descomprometimento na aferição/preenchimento dos dados de sexo

quando a classificação do crime é posse de drogas para consumo pessoal, dado que a falta de informação é de 87% nesses casos, enquanto a não informação equivale a 12% quando o delito é classificado como tráfico de drogas e condutas afins (Gráfico 3).

Gráfico 3
Percentual de procedimentos de acordo com a tipificação do delito e o sexo do envolvido – Varas de Tóxicos de Belo Horizonte (jan/2008 e set/2015) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados cedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Qui-quadrado = 5400,36 (sig. 0,000).

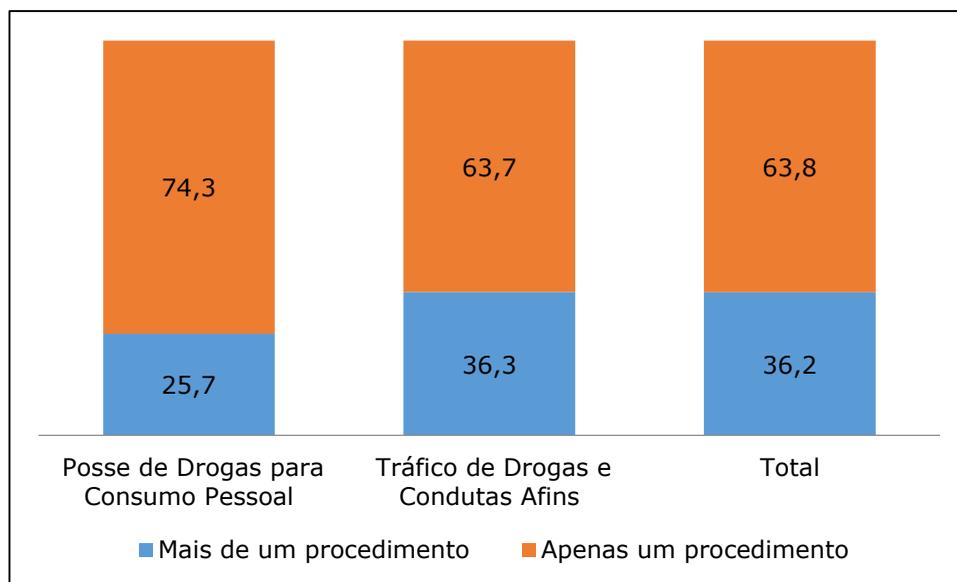
A mesma análise acerca dos envolvidos por "tráfico de drogas e condutas afins", feita pelo total de indivíduos revelou que, descontados aqueles casos sem informação (15%) e os processos em que há pessoas de ambos os sexos (3%), mantém-se a esperada predominância de envolvidos do sexo masculino (92%), enquanto as envolvidas do sexo feminino representam 8%. Essa distribuição difere da encontrada por Boiteux et al. (2009), tanto no estado do Rio de Janeiro, com 79,3% de homens e 20,7% mulheres, como no Distrito Federal, que teve 73,2% de envolvidos do sexo masculino e 26,8% do sexo feminino, mais que o triplo do percentual de mulheres computadas nos procedimentos das Varas de Tóxicos em Belo Horizonte. Embora existam divergências nas distribuições da categoria sexo entre as localidades, há uma tendência similar de que a maioria dos envolvidos nos procedimentos policiais encaminhados ao Judiciário seja do sexo masculino.

A segunda variável elencada no perfil foi a existência de mais de um procedimento relacionado ao mesmo indivíduo. Esses sujeitos não podem ser considerados reincidentes porque o Código Penal reserva essa nomenclatura a quem, depois de ter recebido uma sentença condenatória que não pode ser questionada

(transitada em julgado), comete novo crime¹⁵, o que não pode ser dito sobre os envolvidos que estão no banco de dados, já que só temos a informação da movimentação processual atual. Assim, para a criação da variável "número de procedimentos" foi considerado o nome do indivíduo, sendo que a sua repetição mais de uma vez no banco indicava que aquele sujeito estava envolvido em mais de um crime de posse ou tráfico.

Cabe esclarecer que essa análise contou a repetição de nomes iguais, sendo impossível fazer mais que isso, dada a ausência de outros dados que pudessem identificar os envolvidos (número de documentos pessoais, por exemplo). Desta forma, a distribuição expressa a seguir, embora pouco provável, pode sofrer variações se por ventura existirem muitos homônimos. Tendo essa consideração em mente, pode-se afirmar que pouco mais que um terço (36,2%) dos indivíduos possuem mais de um procedimento nas Varas de Tóxicos e 63,8% possuem somente um procedimento. Os indivíduos com maior prevalência no período estudado registraram dez procedimentos diferentes no intervalo de tempo 2008-2015 (Gráfico 4):

Gráfico 4
Percentual de procedimentos de acordo com a tipificação do delito e a quantidade de aparições que o indivíduo possui - Varas de Tóxicos de Belo Horizonte (jan/2008 e set/2015) (%)



Fonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais.
Qui-quadrado = 8,021 (sig. 0,003).

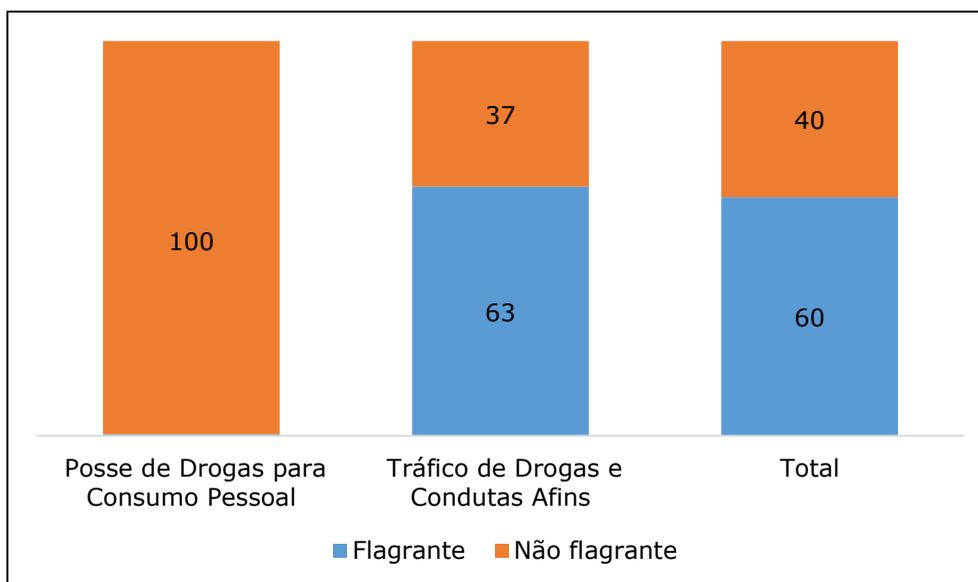
A busca por registros duplicados foi utilizada por Campos (2015) para traçar o perfil dos autuados por tráfico e uso de drogas em São Paulo entre 2004 e 2009. Diante

¹⁵ CP, Art. 63 - Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior.

de um resultado semelhante ao do Gráfico 4, o autor argumenta que nas situações extremas, em que um mesmo indivíduo possui muitos registros, estamos diante de uma carreira criminal, em que o sujeito é autuado pela polícia e, antes mesmo de sua condenação, já foi registrado novamente.

Ainda em relação ao montante de procedimentos de tráfico e posse de drogas encerrados entre 2008 e 2015, buscou-se analisar o papel da prisão em flagrante¹⁶. Devido às limitações do banco de dados, foi possível identificar com certeza que em cerca de 60% dos procedimentos o flagrante estava presente. Todavia, como essa variável não foi preenchida de maneira uniforme, a parcela pode ser mais expressiva. Mesmo reconhecendo o problema, optou-se por comparar os casos de flagrante com o restante do banco (assumindo que não sejam flagrantes). O resultado disposto no Gráfico 5 era razoavelmente esperado:

Gráfico 5
Percentual de procedimentos de acordo com a tipificação do delito e a presença do flagrante - Varas de Tóxicos de Belo Horizonte (jan/2008 e set/2015) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados cedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Qui-quadrado = 1992,80 (sig. 0,000).

De acordo com Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011, p. 137), desde o início da aplicação da Nova Lei, existe uma tendência de "queda nos registros de ocorrência por flagrante de uso de drogas", já que "a administração dos mesmos teria ficado sob a

¹⁶ Apesar de utilizarmos o flagrante como ponto de análise do funcionamento do sistema de justiça criminal, não podemos problematizar a qualidade do Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD). Afinal, este artigo foi produzido a partir da base de dados cedida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais e não a partir dos documentos que compõem o processo penal, o que impede qualquer escrutínio de como os flagrantes são produzidos pelas Polícias Militar e Civil em Belo Horizonte.

responsabilidade da Polícia Militar, instituição que realiza o policiamento ostensivo, atuando na ponta do sistema de justiça criminal". Os autores indicam que a prioridade, do ponto de vista de procedimentos policiais que são encaminhados para a justiça, é o tráfico de drogas e, por isso, os casos de uso terminariam negociados pela PM, sem o encaminhamento do indivíduo e da situação para a delegacia de polícia e, por fim, para o Judiciário. Consequentemente, esse tipo de procedimento desapareceria progressivamente dos registros judiciais.

A explicação de Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011) para a prevalência dos flagrantes nos casos de tráfico de drogas no Rio de Janeiro parece encontrar ressonância na cidade de Belo Horizonte. Afinal, as ocorrências de posse para uso diminuem ao longo do período analisado e praticamente não contam com a presença do flagrante. Seriam os acertos informais entre policiais e usuários, em casos em que a droga já foi consumida ou dispensada no momento da abordagem, que explicariam, simultaneamente, a baixa quantidade de procedimentos de posse para uso e o fato de a quase totalidade desses procedimentos não contar com o flagrante.

No tráfico de drogas praticamente dois terços (63,1%) dos procedimentos foram abertos por flagrante, um percentual muito mais elevado que o observado em outras modalidades de crime em Belo Horizonte, como, por exemplo, o homicídio doloso, no qual apenas 26% dos inquéritos policiais foram iniciados por flagrante (Ribeiro et al., 2014). Contudo, trata-se de percentual semelhante ao encontrado em outras pesquisas sobre tráfico de drogas, em que a quantidade de flagrantes responde por dois terços do total de processos iniciados (Lemgruber e Fernandes, 2015). Esse resultado pode indicar uma prioridade das instituições policiais para casos envolvendo tráfico de drogas, o que aumentaria a vigilância sobre certos grupos (em detrimento de uma atenção espalhada entre todas as modalidades de crime e segmentos populacionais) e, consequentemente, a quantidade de flagrantes.

De outro lado, como "é baixa a capacidade de incriminação da justiça brasileira, cujo maior gargalo é a fase policial" (Vargas, 2014, p. 421), os procedimentos de tráfico examinados pelo Judiciário são aqueles em que existe alguma chance de um desfecho útil, em que os indícios coletados no flagrante resultem em algum tipo de condenação, o que explicaria a prevalência desse tipo de caso no banco de dados. Na próxima seção, problematizaremos um pouco mais essa situação.

Processando o tráfico de drogas: os determinantes do tempo

Os dados analisados na seção anterior indicaram que (i) os procedimentos policiais encaminhados às Varas de Tóxicos de Belo Horizonte são prioritariamente relativos ao "tráfico de drogas e condutas afins", já que a categoria "posse de drogas para consumo pessoal" responde por 4,3% dos casos incluídos no banco de dados do TJMG; (ii) os casos de tráfico de drogas envolvem, majoritariamente, homens, com

apenas um procedimento enquadrado na Lei 11.343/06 e que foram autuados em flagrante.

Nesta seção optamos por analisar exclusivamente o andamento dos procedimentos policiais de "tráfico de drogas e condutas afins" encaminhados às Varas de Tóxicos de Belo Horizonte e encerrados entre janeiro de 2008 e setembro de 2015. A opção por tratar somente o tráfico deve-se à diferenciação introduzida pela Lei 11.343/06 nos institutos jurídicos cabíveis para cada um dos dois tipos penais, com especial destaque para a não aplicação da pena de prisão aos usuários. Portanto, serão considerados como fonte de informação para esta seção 28.352 casos, referentes aos procedimentos enquadrados na categoria "tráfico de drogas e condutas afins".

A nossa hipótese é a de que a forma de construção do registro de tráfico de drogas (flagrante ou não) tem implicações no tempo do processo penal, contribuindo para um fluxo no formato de um cilindro (com muitos processos iniciados e encerrados com uma sentença válida) em detrimento de um funil (com muitos processos iniciados e poucas sentenças válidas)¹⁷.

As Varas de Tóxicos são responsáveis por dar um destino final às investigações realizadas pela Polícia Civil. Nesse sentido, elas recebem o material produzido pela polícia (1) no momento da lavratura do flagrante, pois cabe ao juiz determinar se o indivíduo deve permanecer preso provisoriamente ou se ele pode responder ao processo em liberdade¹⁸, (2) quando o delegado não foi capaz de concluir a investigação no prazo de 30 dias, se o suspeito estiver preso ou 90 dias quando o suspeito estiver solto, ocasião em que a autorização policial deve solicitar a extensão do prazo, ou a dilação no jargão judicial¹⁹; (3) quando o delegado tiver concluído a sua tarefa, cabendo ao promotor decidir sobre a denúncia ou encerramento da investigação, já que a polícia não pode arquivar o inquérito policial²⁰.

Cabe ao serventuário da Vara de Tóxicos receber os documentos vindos da polícia e encaminhá-los ao promotor de justiça, para que ele possa decidir o que fazer: (i) se solicitar o arquivamento ao juiz; (ii) se denunciar, iniciando o processo penal; (iii) se devolver o procedimento à delegacia, para que novas diligências sejam realizadas²¹. Os casos que retornaram à delegacia não se encontram nesse banco de dados, que

¹⁷ Para uma revisão conceitual e diferenciação de fluxos no formato de cilindro e funil ver: Neubacher et al. (1999).

¹⁸ Código de Processo Penal (CPP), Art. 306. A prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente, ao Ministério Público e à família do preso ou à pessoa por ele indicada.

¹⁹ Lei 11.343/2006, Art. 51. O inquérito policial será concluído no prazo de 30 (trinta) dias, se o indiciado estiver preso, e de 90 (noventa) dias, quando solto. Parágrafo único. Os prazos a que se refere este artigo podem ser duplicados pelo juiz, ouvido o Ministério Público, mediante pedido justificado da autoridade de polícia judiciária.

²⁰ CPP, Art. 17. A autoridade policial não poderá mandar arquivar autos de inquérito.

²¹ Lei 11.343/2006, Art. 54. Recebidos em juízo os autos do inquérito policial, de Comissão Parlamentar de Inquérito ou peças de informação, dar-se-á vista ao Ministério Público para, no prazo de 10 (dez) dias, adotar uma das seguintes providências: I - requerer o arquivamento; II - requisitar as diligências que entender necessárias; III - oferecer denúncia, arrolar até 5 (cinco) testemunhas e requerer as demais provas que entender pertinentes.

contempla somente os procedimentos que receberam um desfecho final por parte do Judiciário.

O banco de dados do TJMG permite a identificação dos inquéritos policiais que resultaram em processo a partir de duas variáveis: uma que diz se o procedimento se encerrou como inquérito ou processo, e outra que diz por que isso ocorreu. Do total de casos analisados, tão somente 5% (1.410 casos) não redundaram em processos: foram encerrados antes mesmo da denúncia do promotor como inquéritos policiais. A título de comparação, os casos de homicídio doloso que são encerrados como inquérito policial, dado o não esclarecimento da autoria, correspondem a quase 54% dos registros existentes no banco de dados do TJMG (Ribeiro, Moara e Campos, 2017). Em suma, a filtragem (registros policiais que não se convertem em processos penais) é baixíssima nos casos de tráfico de drogas, o que confirma o fluxo de processamento em formato de cilindro em detrimento do formato de funil.

Cabe destacar que o encerramento do caso de tráfico de drogas como inquérito policial não foi por pedido de arquivamento por parte do Ministério Público, como ocorre nos casos de homicídio doloso. A principal razão apontada para o encerramento antes do processo foi a extinção da punibilidade dada pela prescrição (80% do total de Inquéritos ou 1.129), que é a perda do direito do Estado de dar andamento ao processo penal em razão do decurso do tempo. Esse fenômeno pode ser visto como a representação máxima do brocardo jurídico "o direito não socorre aos que dormem". Nesse caso, o direito não socorreu aos promotores de justiça, que tardaram demais para oferecer a denúncia e, com isso, perderam o direito de processar os indivíduos envolvidos na prática do tráfico de drogas. Para as análises seguintes, os casos encerrados como inquérito foram excluídos, já que eles não se converteram em processos.

Considerando os procedimentos policiais que redundaram em processos (26.942 casos), o foco passou a ser o tempo para uma decisão final por crime de tráfico de drogas. Nesse ponto, impõe-se a equalização do tempo com a própria ideia de justiça: se o processo é rápido demais, ele obsta o direito de defesa dos acusados, impedindo a produção de provas que possam levar a uma absolvição (Adorno e Pasinato, 2007). Se o processo é moroso demais, ele se torna uma representação da injustiça, já que a decisão não produzirá efeitos pedagógicos sobre aquele que cometeu o delito (idem). Então, o tempo do processo deve equalizar tanto o direito de defesa dos cidadãos como a utilidade da punição (Machado, Zackseski e Raupp, 2016).

De acordo com os prazos estabelecidos pela Lei 11.340/2006, o inquérito policial deve se encerrar em 30 dias (se o réu estiver preso) ou em 90 dias (se o réu estiver solto). Em seguida, o inquérito policial é encaminhado para o Judiciário, quando será distribuído e, depois, enviado para o promotor de justiça que deverá oferecer sua denúncia em 10 dias, cabendo ao juiz recebê-la ou recusá-la. Depois do aceite da denúncia, são concedidos 10 dias para a notificação do acusado e apresentação da

resposta à acusação²². A audiência de instrução e julgamento deve ser realizada em até 30 dias após o recebimento da denúncia²³, abrindo-se um prazo de 10 dias para que o juiz profira a sua sentença²⁴. Numa contabilidade superficial, os prazos para a primeira sentença no processo de tráfico de drogas são de 150 dias para o réu solto e 90 dias para o réu preso (Jesus et al., 2011, p. 81).

Os estudos existentes sobre tempo de processamento no Brasil destacam como a morosidade é uma característica estrutural e estruturante do nosso sistema de justiça criminal (Vargas, 2014), com impactos perversos do ponto de vista da eficiência, efetividade e eficácia na prevenção e repressão de delitos (Costa, 2015). O decurso do tempo pode significar injustiça se o procedimento for rápido demais, pois significa que não foi dado ao indiciado todas as oportunidades de uma defesa qualificada; se o procedimento for longo demais, ele também se qualifica em injustiça, dada a prescrição que, por sua vez, implica a extinção da punibilidade (quando o réu, apesar de condenado, não irá cumprir pena) e, por conseguinte, sentimento de impunidade (Adorno e Pasinato, 2007).

Para entender se o tráfico de drogas é administrado de forma rápida ou morosa, inicialmente foram pensadas cinco análises, que correspondem às etapas marcantes de um processo penal. No entanto, as mensurações do tempo despendido entre a data de distribuição e a data da denúncia, assim como dos tempos transcorridos entre a denúncia e o último julgamento e entre a denúncia e a baixa definitiva do processo foram prejudicadas pelo baixo percentual de preenchimento dos campos (menos de 10%). Optamos, assim, por não analisar mais a fundo esses intervalos de tempo. A mensuração de tempo na qual obtivemos informações de qualidade foi a que contempla o espaço temporal entre a data de distribuição e a data de baixa do processo, dados que possuíam 100% de preenchimento.

O tempo médio entre a chegada do inquérito policial (distribuição) e o encerramento do processo, após uma sentença final da qual não cabe qualquer tipo de recurso (baixa), é de 179 dias, aproximadamente seis meses (Tabela 1), limite temporal bastante próximo ao estabelecido pela lei 11.343/2006 (cujo prazo é de 150 dias até a primeira audiência). Esse tempo é muito semelhante ao computado por Jesus et al. (2011, p. 81) na análise dos casos de tráfico de drogas iniciados por flagrante em São Paulo, quando o tempo de processamento ficou em torno de 142 dias.

²² Lei 11.340/2006, Art. 55. Oferecida a denúncia, o juiz ordenará a notificação do acusado para oferecer defesa prévia, por escrito, no prazo de 10 (dez) dias.

²³ Lei 11.340/2006, Art. 56. Recebida a denúncia, o juiz designará dia e hora para a audiência de instrução e julgamento, ordenará a citação pessoal do acusado, a intimação do Ministério Público, do assistente, se for o caso, e requisitará os laudos periciais. § 2º A audiência a que se refere o *caput* deste artigo será realizada dentro dos 30 (trinta) dias seguintes ao recebimento da denúncia, salvo se determinada a realização de avaliação para atestar dependência de drogas, quando se realizará em 90 (noventa) dias.

²⁴ Lei 11.340/2006, Art. 58. Encerrados os debates, proferirá o juiz sentença de imediato, ou o fará em 10 (dez) dias, ordenando que os autos para isso lhe sejam conclusos.

Tabela 1
Estatísticas descritivas do tempo entre a data da distribuição e a data de baixa dos processos de tráfico de drogas - Varas de Tóxicos de Belo Horizonte (jan/2008 e set/2015)

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Mediana	Moda
Tempo entre a distribuição e a baixa	26942	1	2514	179	355	43	35

Fonte: Elaboração própria com base em dados cedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A mediana, valor que divide em dois a série ordenada por valores crescentes de tempo, foi de 42 dias, o que significa dizer que metade dos procedimentos policiais encaminhados ao judiciário foi encerrada em menos de dois meses. A moda, que é o valor mais frequente na distribuição, foi de 35 dias, ou seja, pouco mais de um mês. Em outras palavras, uma vez que o procedimento policial é recebido pelo Judiciário, o tempo para sua análise é excessivamente curto.

Além disso, o tempo de processamento do tráfico de drogas é substantivamente menor do que o verificado em outros crimes, mesmo quando considerada apenas a fase entre a distribuição e a baixa. Em Belo Horizonte, nos casos de homicídio doloso, o tempo despendido nessa etapa é, em média, de 3.319 dias, um pouco menos de uma década (Ribeiro, Moara e Campos, 2017). Assim, a pergunta que se coloca é como explicar que o processo de tráfico de drogas tem tempo 18,6 vezes menor do que o homicídio doloso, se o procedimento de instrução e julgamento não se diferencia tanto?

A primeira explicação, de cunho mais microssociológico, poderia ser buscada na construção social do traficante como inimigo da sociedade, tal como delineada inicialmente por Velho (1998) e reificada com o conceito de sujeição criminal de Misse (2014). Como o traficante é visto como o grande inimigo, que precisa ser combatido a qualquer custo, é nesse sujeito que o sistema penal deve concentrar seus esforços, o que explicaria a grande quantidade de presos provisórios (Azevedo e Cifali, 2015), o rápido processamento (Jesus et al., 2011) e, ainda, o elevado percentual de condenados por esse delito (Lemgruber e Fernandes, 2015).

A segunda explicação, de cunho macrossociológico, é a apresentada por Sapori (1995), que denomina o funcionamento das varas criminais de Belo Horizonte como "justiça em linha de montagem". Essa categoria serviria para identificar a rapidez com que determinados casos são processados em razão do tratamento que é dado aos processos criminais pelos operadores do direito (juízes, promotores e defensores). Esses operadores desconsiderariam as especificidades do crime e do criminoso, tratando todos os processos de um determinado tipo (por exemplo, tráfico de drogas) de forma semelhante, o que aumentaria a quantidade de casos "solucionados" diariamente. Nesse contexto, o processo não visaria à ampla defesa, já que juízes e promotores não problematizariam as categorizações policiais e não abririam espaço para argumentação por parte dos defensores públicos, como verificado por Jesus et al. (2011). A justificativa

para essa opção seria a eficiência, pois, agindo dessa maneira, nem a morosidade nem a impunidade se consubstanciarão, já que as varas processariam os casos rapidamente e os puniriam de forma exemplar (Costa, 2015). Nas palavras do autor:

Na justiça linha de montagem as individualidades dos processos são desconsideradas, sendo que prevalece o tratamento categorizado deles. A partir disso são empregadas técnicas padronizadas que permitem o despacho dos processos de forma seriada, em grande quantidade e num curto intervalo de tempo (Sapori, 1995, p. 146).

Anualmente, são encerrados 3.368 processos de tráfico de drogas nas três Varas de Tóxicos de BH. Boa parte desses casos foi remetida pela polícia naquele mesmo ano, dado que a média de tempo entre a data da distribuição e a data da baixa é de 179 dias. Além disso, 79% desses processos foram encerrados sob o signo "procedimento criminal findo", o que significa dizer que houve uma sentença de mérito, aquela que julga substantivamente os envolvidos, condenando-os ou absolvendo-os. O problema é que o banco de dados não nos permite conhecer esse desfecho e, portanto, não podemos assertivamente dizer que a tendência das Varas de Tóxicos é condenar os registrados pela polícia como traficantes de drogas. Porém, como o percentual de encarcerados por esse delito é elevado nas penitenciárias que acolhem os detentos de Belo Horizonte, é possível indicar que a tendência das Varas de Tóxicos parece ser a condenação.

Por outro lado, os dados existentes no banco do TJMG permitem o teste da hipótese de "justiça em linha de montagem" no quesito de determinantes do tempo. No imaginário dos operadores da justiça, o perfil do traficante é de homens que praticam esses delitos porque se encontram inseridos em carreiras criminais (Machado e Porto, 2015). A prova de tal condição seria a prisão em flagrante, que dispensaria qualquer outro tipo de testemunho e perícia, já que o policial goza de fé pública em seu depoimento. Inclusive, a Súmula 70 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro permite condenar por tráfico de drogas com base exclusivamente no depoimento dos policiais que atuaram no flagrante²⁵, o que explicaria o reduzido tempo de processamento e o elevado número de condenações por esse crime na cidade do Rio de Janeiro (Lemgruber e Fernandes, 2015). Se as Varas de Tóxicos de Belo Horizonte reproduzirem a concepção do traficante como inimigo (Velho, 1998), tratando os flagrantes policiais como verdades absolutas (Jesus et al., 2011), a justiça em linha de montagem funcionará de maneira exemplar, ou seja, mais rapidamente.

Para testar essa hipótese, optamos por um modelo de regressão linear, em que a variável dependente é o tempo do processo (mensurado pela quantidade de dias transcorridos entre a distribuição e o encerramento) e as variáveis independentes são: (i) a presença do flagrante; (ii) o caso contar apenas com envolvidos do sexo masculino;

²⁵ Súmula nº 70. Processo penal. Prova oral. Testemunho exclusivamente policial. Validade. "O fato de restringir-se a prova oral a depoimentos de autoridades policiais e seus agentes não desautoriza a condenação".

e (iii) o envolvido contar com mais de um registro no banco de dados. Um modelo é, em verdade, uma aproximação da realidade, que pode ser conseguida a partir de uma equação matemática representada da seguinte forma:

$$\text{Tempo de processamento} = \alpha + aX + bZ + cK$$

O tempo de processamento é a dimensão que se pretende explicar e a quantidade de dias é distinta dependendo das variáveis independentes. Esse tipo de modelagem foi escolhido porque a variável resposta apresenta uma escala de mensuração contínua (variando entre 1 e 2.514 dias). As dimensões explicativas são denominadas variáveis independentes e inscritas na equação a partir de letras maiúsculas, sendo que X representa a presença de flagrante, Z, a presença de mais de um procedimento no nome do indivíduo e K, o processo que tem apenas envolvidos do sexo masculino.

O modelo estimado apresentou um R² ajustado de 0,363, o que significa dizer que a presença de flagrante, o processo ter acusados do sexo masculino (apenas) e o réu ter mais de um procedimento por tráfico de drogas no período analisado (2008-2015) explicam 36,30% da variação do tempo entre a data da distribuição e a data da baixa. Todas as variáveis foram estatisticamente significativas, mas a que impacta de maneira visível o tempo do processo é o flagrante (Tabela 2):

Tabela 2
Modelo de regressão linear que estima o tempo do processo a partir das seguintes variáveis: presença de flagrante, ser homem e contar com mais de um procedimento - Varas de Tóxicos de Belo Horizonte (jan./2008 e set./2015)

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro-Padrão	Beta		
1 (Constante)	621,267	6,647	-	93,463	,000
Flagrante	-483,980	4,716	-,561	-102,635	,000
Homens	-15,742	5,564	-,015	-2,829	,005
Caso duplicado	-90,193	4,017	-,123	-22,451	,000

Fonte: Elaboração própria com base em dados cedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Os coeficientes padronizados evidenciam que a variável que mais contribui para a diminuição do tempo de processamento é a presença do flagrante, ainda que ser homem e contar com um outro processo na Vara de Tóxicos também diminuam a quantidade de dias despendidos para a análise do crime. De acordo com os resultados dispostos na Tabela 2, o processo de um homem que já caiu nas malhas da justiça e que foi autuado em flagrante teria tão somente 31,37 dias de duração. Já os casos sem flagrante, com mulheres como autoras e sem qualquer passagem anterior pela justiça durariam 621,27 dias. Logo, a duração muito diminuta dos processos por tráfico de drogas, em comparação aos de homicídio, por exemplo, parece encontrar nos flagrantes a sua explicação.

Ribeiro e Duarte (2013, p. 30) encontram resultados semelhantes para a relação entre flagrante e tempo de processamento dos homicídios dolosos encerrados entre 2000 e 2007 na cidade do Rio de Janeiro. De acordo com as autoras, o flagrante representa uma extraordinária característica do funcionamento do sistema em linha de montagem: “se não é preciso coletar novas provas, o processamento do caso é mais ágil” (p. 30). Para elas, o fato de o flagrante reduzir de maneira drástica o tempo de processamento “corroborava a ideia de que o SJC é muito mais eficiente processando casos em que o conjunto probatório foi reunido no momento imediato de sua ocorrência do que casos nos quais a polícia deve realizar uma longa investigação para a reconstituição de provas” (p. 31). Além desse argumento, as autoras ressaltam a existência de outro fator, não menos admirável, qual seja, “o flagrante implica réu preso e, portanto, aceleração do processo” (p. 31), já que pessoas recolhidas ao cárcere têm prioridade no julgamento.

Nos processos de tráfico de drogas, o flagrante impulsiona a meta da eficiência (Costa, 2015), fazendo com que todos os casos com a presença desse elemento sejam processados sem a coleta de novas provas e, provavelmente, resultem em condenações. Nesse sentido, o flagrante pode ser visto como a principal alavanca da justiça em linha de montagem, agilizando “sobremaneira o trabalho de diversos atores legais, maximizando a produtividade” (Sapori, 1995, p. 151), explicando por que as Varas de Tóxicos possuem um tempo de processamento muito inferior ao de outros processos penais. Afinal, a quantidade de flagrantes nessas instâncias é infinitamente maior e, com isso, a produção de provas termina dispensada (como dispõe a súmula 70 do TJRJ), decidindo-se o destino de quem é acusado da prática do tráfico de drogas somente com o depoimento do policial (Lemgruber e Fernandes, 2015).

As Varas de Tóxicos operam sob o paradigma da “justiça em linha de montagem” (Sapori, 1995) porque os procedimentos policiais classificados como “tráfico de drogas e condutas afins” são processados de maneira muito rápida, especialmente quando comparados com a morosidade característica do sistema de justiça criminal (Ribeiro et al., 2014). Aparentemente, nas Varas de Tóxicos da capital mineira, sob a máxima eficácia, reduz-se o tempo de processamento para quem já está nas malhas da justiça (Jesus et al., 2011); sob a máxima da eficiência, suprimem-se direitos e garantias fundamentais dos acusados como traficantes, já que o flagrante acelera substantivamente a velocidade do processamento (Lemgruber e Fernandes, 2015); sob a máxima da efetividade, aumenta-se ano após ano a quantidade de presos por tráfico de drogas no país (Azevedo e Cifali, 2015).

Considerações finais

Em seu artigo sobre administração da justiça penal, Azevedo argumenta que o grande ponto de inflexão na sociologia jurídica se operou na virada da década de 1960, sendo que “o marco inicial dessa tendência foi a utilização de técnicas e métodos de investigação empírica sobre a relação entre direito e sociedade, e a teorização que se

seguiu sobre os resultados dessa investigação” (2014, p. 392). Neste artigo, foram utilizadas as formulações a respeito de como a justiça brasileira administra os casos de “tráfico de drogas e condutas afins” para análise da base de dados cedida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A primeira pergunta a que este artigo procura responder, a partir do uso de técnicas quantitativas de análise de dados, é sobre a participação percentual do delito de tráfico de drogas no total de procedimentos examinados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais entre 2008 e 2015. Os estudos sobre a aplicação da Lei de Drogas indicam que existe uma tendência à negociação, por parte da polícia, dos casos de uso de drogas, sendo que o Judiciário seria acionado somente nos casos de tráfico de drogas (Grillo, Policarpo e Veríssimo, 2011). Os dados do TJMG parecem confirmar em parte essa tendência, posto que, ao longo do período analisado, a participação percentual de uso de drogas praticamente desaparece, dando lugar à prevalência do tráfico de drogas. No entanto, como os casos de uso de drogas podem ser despenalizados por meio do *sursis* e suspensão condicional da pena no Jecrim e essas situações não foram computadas nesta análise, não é possível fazer uma afirmação mais conclusiva sobre o *desenrolô* nos casos envolvendo drogas.

A segunda pergunta dizia respeito aos fatores determinantes do tempo de processamento do tráfico de drogas nas varas de Belo Horizonte. A pesquisa sobre o assunto no Rio de Janeiro informa que esses processos tramitam de maneira substantivamente rápida, mas com a supressão das garantias do acusado, já que as prisões em flagrante podem ser utilizadas como fatores preponderantes da condenação (Lemgruber e Fernandes, 2015). Situação semelhante foi observada em São Paulo, localidade em que o tempo médio de processamento é de 142 dias (Jesus et al., 2011, p. 77). Os dados do TJMG confirmam essa tendência, já que os casos de tráfico de drogas são processados mais rapidamente que os de homicídio intencional (Ribeiro et al., 2014), sendo que o flagrante tem um peso determinante na equação, reduzindo em mais de 50% a quantidade de dias despendidos entre a distribuição e a baixa do processo. Porém, como o banco não possui dados detalhados sobre o padrão de decisão, limitando-se a dizer que o procedimento criminal se encerrou de maneira válida (com uma sentença que produz efeitos), os determinantes da condenação não puderam ser trabalhados.

A terceira pergunta se referia à possibilidade de enquadrar o processamento por tráfico de drogas em Belo Horizonte na categoria de “justiça em linha de montagem” (Sapori, 1995). Os dados disponíveis indicam que a maioria dos processos conta com homens na condição de autores do fato e que em um terço dos casos há mais de um registro, o que seria indicativo da carreira desviante, sem falar no peso do flagrante. Como as Varas de Tóxicos da capital trabalham com uma matéria-prima bastante homogênea, haveria uma tendência a tratar os casos da mesma forma, sem qualquer dimensão de individualidade. Os resultados obtidos indicaram que a homogeneidade – homens, com um procedimento enquadrado como tráfico e presos em flagrante –

contribui para que o desfecho ocorra em menos de um mês após a distribuição do inquérito policial na justiça de Belo Horizonte. Aparentemente, estamos diante de uma "justiça em linha de montagem", que produz uma massa de encarcerados por esse delito (Azevedo e Cifali, 2015), sem qualquer possibilidade de questionamento diante do peso da palavra da autoridade policial responsável pelo flagrante (Lemgruber e Fernandes, 2015).

A análise de dados feita neste artigo indica que o formato do fluxo do tráfico de drogas não é um funil, com muitas ocorrências registradas na polícia e poucas processadas e punidas na justiça, mas um cilindro, já que quase tudo que entra no sistema de justiça criminal, especialmente por meio do flagrante, tende a ser processado e sentenciado rapidamente. Essa constatação aponta para o enorme poder que a ação policial tem em criar a distinção entre traficantes e usuários. Se o policial aplicar o rótulo de usuário a um determinado indivíduo, ele não será preso, mas convidado a comparecer ao Juizado Especial Criminal para recebimento de uma sanção despenalizadora, sendo que esse procedimento sequer será computado no banco de dados das Varas de Tóxicos (Campos, 2015). No entanto, se o policial interpretar a conduta como tráfico e rotular o indivíduo como traficante, ele será preso em flagrante e, provavelmente, irá aguardar o seu processo privado de liberdade. Uma vez nas Varas de Tóxicos, seu processamento será rápido, acelerado pelo flagrante e por outros elementos que indicam a carreira desviante do homem, como a presença de mais de um registro pelo mesmo crime no TJMG, fazendo desses locais exemplos privilegiados de como a "justiça em linha de montagem" funciona em nosso país.

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro – Professora do Departamento de Sociologia, pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <ludmila.ribeiro@gmail.com>.

Rafael Lacerda Silveira Rocha – Doutorando pelo Departamento de Sociologia, pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <rochaunit02@gmail.com>.

Vinícius Assis Couto – Doutorando pelo Departamento de Sociologia, pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <viniccouto@gmail.com>

Referências bibliográficas

ADORNO, S.; PASINATO, W. "A justiça no tempo, o tempo da justiça". *Tempo Social*, vol. 19, nº 2, p. 131-155, 2007.

AZEVEDO, R. G. Sociologia da administração da justiça penal. In: LIMA, R.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. (orgs.). *Crime, segurança e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

- AZEVEDO, R. G.; CIFALI, A. C. "Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal". *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 1, p. 105-127, 2015.
- BATITUCCI, E. C. "As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 21, n 1, p. 7-18, 2007.
- BEATO, C.; ZILLI, L. F. "A estruturação de atividades criminosas: um estudo de caso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, nº 80, p. 71-88, 2012.
- BOITEUX, L. "A nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes". *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, vol. 14, nº 167, p. 8-9, 2006.
- BOITEUX, L., et al. "Tráfico de drogas e Constituição". Relatório de pesquisa. *Pensando o Direito*, vol. 12, nº 2, p. 2013. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: <http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/agencia/agosto/Sumario_executivo_pesquisa_Trafico.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- BOITEUX, L. "Tráfico e Constituição: um estudo sobre a atuação da justiça criminal do Rio de Janeiro e de Brasília no crime de tráfico de drogas". *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 11, nº 94, p. 1-29, 2010.
- CAMPOS, M. S. "Pela metade: as principais implicações da Nova Lei de Drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo", São Paulo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.
- COELHO, E. C. "A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade". *Revista de Administração Pública*, vol. 12, nº 2, p. 139-161, 1978.
- COSTA, A. T. M. "A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal". *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 1, p. 11-26, 2015.
- GRILLO, C. C.; POLICARPO, F.; VERÍSSIMO, M. "A 'dura' e o 'desenrolo': efeitos práticos da Nova Lei de Drogas no Rio de Janeiro". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 19, nº 40, p. 135-148, 2011.
- HELPE, S. S. "Vidas em jogo: um estudo sobre mulheres envolvidas com o tráfico de drogas", Juiz de Fora. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.
- JESUS, M. G., et al. "Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo". Relatório de pesquisa. Núcleo de Estudo da Violência da USP, São Paulo, 2011.
- KITSUSE, J. I.; CICOUREL, A. V. "A note on the uses of official statistics". *Social Problems*, vol. 11, nº 2, p. 131-139, 1963.
- LEMGRUBER, J.; FERNANDES, M. "Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: prisão provisória e direito de defesa". *Boletim CESeC*, nº 17, nov. 2015.
- LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. "A gestão da vida e da segurança pública no Brasil". *Sociedade e Estado*, vol. 30, nº 1, p. 123-144, 2015.
- MACHADO, B. A.; ZACKESKI, C.; RAUPP, R. M. "Tempos da investigação: o transcurso do inquérito policial no sistema de justiça federal". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 24, vol. 124, p. 143-181, out. 2016.
- MACHADO, B. A.; PORTO, M. S. G. "Homicídio na área metropolitana de Brasília: representações sociais dos delegados de polícia, promotores de justiça e magistrados". *Sociologias*, vol. 17, nº 40, 2015.
- MARINHO, F. C., et al. *A polícia judiciária no enfrentamento às drogas ilegais*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2014.

MINGARDI, G. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.

MISSE, M. "Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro", Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Iuperj, 1999.

_____. "Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria 'bandido'". *Lua Nova*, vol. 79, nº 1, p. 15-38, 2010.

_____. Sujeição criminal. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, vol. 1, p. 204-211, 2014.

NEUBACHER, F., et al. "Juvenile delinquency in central European cities: a comparison of registration and processing structures in the 1990s". *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 7, nº 4, p. 539-562, 1999.

PAES, V. F. "Quem domina a regra do jogo: sobre a reforma da polícia e os registros policiais". In: MISSE, M. (org.). *Acusados & acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*. Rio de Janeiro: Faperj/Revan, p. 165-186, 2008.

PAIXÃO, A. L. "A organização policial numa área metropolitana". *Dados*, vol. 25, nº 1, p. 63-85, 1982.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

RIBEIRO, L.; DUARTE, T. "O tempo dos Tribunais do Júri no Rio de Janeiro: os padrões de seleção e filtragem para homicídios dolosos julgados entre 2000 e 2007". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol. 2, nº 3, p. 11-37, 2013.

RIBEIRO, L.; MOARA, F.; CAMPOS, Y. *Fluxo e tempo do sistema de justiça criminal: uma análise dos casos de homicídios dolosos arquivados em Belo Horizonte (2003-2013)*. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), 2017.

RIBEIRO, L. M. L., et al. *Tempo médio do processo de homicídio doloso em cinco capitais*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

RODRIGUES, T. *Drogas, proibição e abolição das penas*. Curso livre de abolicionismo penal. Rio de Janeiro: Revan, p. 131-151, 2004.

SANTOUCY, L. B.; CONCEIÇÃO, M. I. G.; SUDBRACK, M. F. O. "A compreensão dos operadores de direito do Distrito Federal sobre o usuário de drogas na vigência da nova lei". *Psicologia: Reflexão e Crítica*, vol. 26, nº 1, p. 37-46, 2010.

SAPORI, L. F. "A administração da justiça criminal numa área metropolitana". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29, p. 143-157, 1995.

SILVA, K. A. "Tipologia dos homicídios: uma análise sociológica das denúncias oferecidas pelo Ministério Público de Minas Gerais". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 74, p. 339-360, 2008.

VARGAS, J. D. Fluxo do sistema de justiça criminal. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, vol. 1, p. 412-423, 2014.

VELHO, G. *Desvio e divergência: uma crítica da patologia social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

_____. Duas categorias de acusação na cultura brasileira contemporânea. *Sociedade e doença mental*. São Paulo: Campus, p. 54-64, 1978.

_____. *Nobres & Anjos: um estudo de tóxicos e hierarquia*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

VERÍSSIMO, M. "A Nova Lei de Drogas e seus dilemas: apontamentos para o estudo das formas de desigualdade presentes nos interstícios do ordenamento jurídico-penal brasileiro". *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 2, p. 330-344, 2010.

ZALUAR, A. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Resumo

Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015)

Neste artigo procuramos compreender como as Varas Criminais de Tóxicos da cidade de Belo Horizonte aplicam a Lei de Drogas (Lei 11.343/2006). Levando em conta as reconhecidas limitações inerentes aos registros oficiais, nosso objetivo é problematizar os limites e as possibilidades de entendimento do que ocorre com o indivíduo uma vez nas malhas da justiça a partir do banco de dados cedido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, referente a todos os procedimentos enquadrados na Lei de Drogas e encerrados na capital, entre janeiro de 2008 e setembro de 2015. Argumentamos que as Varas de Tóxicos funcionam como justiça em linha de montagem, especialmente, nos casos iniciados por flagrante, ainda que isso signifique supressão de direitos do acusado.

Palavras chaves: dados oficiais; Lei de Drogas; justiça em linha de montagem; flagrante

Abstract

In the judicial network: an analysis of official data for drug indictments in Belo Horizonte (2008-2015)

In this paper we intend to understand how the criminal courts in the city of Belo Horizonte apply the Drug Law (Law No. 11.343 / 2006). Taking into account the recognized limitations inherent to official records, our goal is to discuss the limits to and possibilities of understanding what happens to the suspects once they are in the judicial network, using the database of the Minas Gerais Court, which encompasses all procedures related to the Drug Law that were finalized in the capital between January 2008 and September 2015. We argue that courts specialized in drug crimes behave as a judicial assembly line, especially in cases in which the suspect has been caught red-handed, even if it means suppression of the defendant's rights.

Keywords: official records; Drug Law; assembly line justice; caught red-handed

Resumen

En las redes de la justicia: un análisis de los datos oficiales de indiciados por drogas en Belo Horizonte (2008-2015)

En este artículo se pretende comprender cómo los Juzgados Criminales de Tóxicos de la ciudad de Belo Horizonte (capital del estado de Minas Gerais, Brasil) aplican la Ley de Drogas (Ley 11.343/2006). Dadas las reconocidas limitaciones inherentes a los registros oficiales, nuestro objetivo es problematizar los alcances y las posibilidades de entendimiento de lo que ocurre con un individuo, una vez que se ve obligado a comparecer ante la justicia. La fuente principal de información empleada en el análisis es el banco de datos facilitado por el Tribunal de Justicia de Minas Gerais. Este contiene todos los procedimientos llevados a cabo dentro de la Ley de Drogas, y que fueron concluidos en la mencionada ciudad, entre el mes de enero del año 2008 y el mes de septiembre del año 2015. Se argumenta que en los Juzgados de Tóxicos se administra justicia al estilo de una línea de montaje, en particular, en los casos abiertos a partir de un flagrante, a pesar de que eso represente una supresión de los derechos del acusado.

Palabras-claves: datos oficiales; Ley de Drogas; justicia en línea de montaje; flagrante

Résumé

Dans les mailles de la justice: une analyse des données officielles des inculpés pour crimes liés à la drogue à Belo Horizonte (2008-2015)

Dans cet article nous cherchons à comprendre comment les Cours Criminelles de Belo Horizonte (capitale de l'état de Minas Gerais) appliquent la Loi sur les Drogues (Loi 11.343 du 23 août 2006). Considérant que les limitations sont reconnues et inhérentes aux registres officiels, cette étude a pour but de problématiser les limites et les possibilités de compréhension de ce qui se passe avec l'individu pris dans les mailles de la justice, en se basant sur la banque de données remises par le Tribunal de Justice de Minas Gerais, au sujet de toutes les procédures se rapportant à la Loi sur les Drogues et qui se sont conclues à Belo Horizonte entre janvier 2008 et septembre 2015. Nous argumentons que les Cours Criminelles fonctionnent comme une justice sur une ligne de montage, spécialement dans les cas où il y a flagrant délit, bien que cela signifie la suppression des droits de l'accusé.

Mots-clés: données officielles; Loi sur les Drogues; justice sur une ligne de montage; flagrant délit

Artigo submetido à publicação em 17 de agosto de 2016.

Versão final aprovada em 29 de junho de 2017.

Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro

Victor Araújo

Introdução¹

Em democracias, a execução de programas de governo é possível apenas porque o chefe do Executivo delega para seus parceiros de gabinete autoridade para tomar decisões. Em contextos em que apenas um partido ocupa o Executivo, a missão do chefe da cadeia de delegação é alinhar as preferências dos seus companheiros de partido à agenda de políticas do governo. No caso dos governos multipartidários, a heterogeneidade de preferências é a razão pela qual o déficit de informação em relação às decisões tomadas pelos partidos do gabinete é a regra, e não uma contingência como nos governos unipartidários (Andeweg, 2000; Laver, 2008; Strom e Müller, 2010).

Nos modelos formais² utilizados para explicar a tomada de decisão em governos parlamentaristas, assume-se que a agenda do gabinete é composta de maneira colegial, o que significa que todos os ministros têm a oportunidade de externar suas preferências sobre as políticas do governo, antes que estas sejam levadas a cabo. Essa seria uma consequência de um sistema de governo que tem como característica a construção de alianças programáticas em torno de uma agenda de políticas (Laver e Schofield, 1998).

Em oposição ao formato decisório colegial, um "protótipo de porteira fechada" tem sido utilizado para explicar as democracias presidencialistas. Tendo como referência o modelo de tomada de decisão em gabinetes proposto por Laver e Shepsle (1994), o caso brasileiro é correntemente explicado a partir da noção de que a delegação ao ministro é absoluta³, permitindo que o beneficiário extraia o máximo de retornos eleitorais do

¹ Agradeço a Acir Almeida, Marta Arretche, Luiza Meira Bastos, Cláudio Couto, Argelina Cheibub Figueiredo, Andréa Freitas, Paulo Hubert, Fernando Limongi, Joyce Luz, Patrícia Nabuco Martuscelli, Maurício Moya, Felipe Nunes, Juliana Oliveira, Paolo Ricci, Manoel Leonardo Santos, Glauco Peres da Silva, Thiago Silva e Sérgio Simoni pelas críticas feitas às primeiras versões do manuscrito. O artigo também se beneficiou dos comentários feitos pelos participantes do VI Seminário Discente do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e do GT "Presidencialismo de Coalizão Brasileiro" realizado no 40º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - Anpocs. Sou grato também aos pareceristas anônimos que muito contribuíram para o aprimoramento do artigo. O pesquisador conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo nº 2016/23215-0.

² Embora isso não seja testificado pelas análises empíricas. Ver Elgie (1997) e Russell, Gover e Wollter (2016).

³ Trabalhos mais recentes (Batista, 2013; Gaylord e Rennó, 2015; Rennó e Wojcik, 2015) se opõem a essa visão, mostrando que a agenda de políticas do Executivo é um constructo coletivo, ou seja, não é resultante da ação isolada do chefe do gabinete de governo.

ministério recebido. Nesse tipo de argumento, os partidos integrados à coalizão só se interessariam por cargos, de modo que a cooperação entre Executivo e Legislativo estaria condicionada ao apoio desses atores no Legislativo determinado pela distribuição de pastas ministeriais realizada pelo chefe do Executivo (Amorim Neto, 2000; Melo e Pereira, 2013; Raile, Pereira e Power, 2011). Levado ao extremo, nesse modelo não existe espaço para decisões colegiadas⁴, nem interesse dos partidos em supervisionar as áreas de *policies* dos partidos parceiros no gabinete.

Mas são os partidos da coalizão governamental indiferentes às políticas formuladas por seus parceiros de governo? Assim como nos casos parlamentaristas (Carroll e Cox, 2012; Martin, 2016; Martin e Vanberg, 2011; Moury, 2013), análises empíricas dos contextos presidencialistas multipartidários sugerem que o principal incentivo para que os partidos ocupem o gabinete de governo é a possibilidade de agregar suas preferências à agenda de políticas do Executivo (Alemán e Saiegh, 2007; Alemán e Tsebelis, 2011; Araújo, Freitas e Vieira, no prelo; Magar e Moraes, 2012; Zucco, 2013). No caso específico do Brasil, no Legislativo, os partidos alteram o conteúdo das políticas enviadas pelo Executivo (Freitas, 2016) e, nas comissões, bloqueiam as propostas de políticas de membros do gabinete que não estejam em consonância com a agenda do Executivo (Inácio e Rezende, 2015).

Esses trabalhos, entretanto, se concentram no momento da formulação, desconsiderando outras estratégias que podem ser utilizadas pelos membros do gabinete para diminuir o déficit de informação decorrente da delegação em governos com múltiplas preferências. O presente artigo é um empreendimento teórico e empírico que pretende mostrar que os conflitos sobre políticas existentes em gabinetes presidencialistas se refletem no comportamento dos atores partidários no parlamento, sob a forma de controle de políticas públicas. Argumento que, no caso brasileiro, os partidos da coalizão de governo, via Poder Legislativo, controlam as ações de implementação de políticas públicas dos parceiros do gabinete para mitigar os problemas provocados pela delegação em governos multipartidários.

Para tanto, utilizo como medida de controle de política pública o Requerimento de Informação (RIC), um importante instrumento de correção de assimetria de informação à disposição dos congressistas brasileiros. O custo para utilizar esse instrumento de controle é baixo, basta que qualquer legislador interessado leia o pedido de RIC em plenário. Depois disso, o RIC é protocolado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ou do Senado e encaminhado diretamente para o ministério responsável pela implementação da política em questão. Além disso, as regras institucionais do Congresso que impedem os partidos com um número pequeno de cadeiras no Legislativo de participar efetivamente no processo de escrutínio de leis nas comissões legislativas (Freitas, 2013) não se aplicam ao uso dos RIC. Por isso, os partidos não precisam negociar seu apoio em instâncias formais – como,

⁴ Analisando 18 democracias presidencialistas na América Latina, Araújo, Silva e Vieira (2016) mostram que existe grande variação no grau de dominância do chefe do Executivo no gabinete de governo. Em alguns casos (Argentina, Bolívia, Peru, República Dominicana e Uruguai), o processo de tomada de decisão intragabinete é fortemente horizontalizado, de modo que as decisões são tomadas de maneira muito mais colegiada do que a literatura costuma supor.

por exemplo, lideranças, comissões e blocos – para monitorar as políticas de seu interesse (Lemos, 2005).

A análise compreende o período entre 1995 e 2014, nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff (Dilma). Os resultados indicam que os partidos da coalizão de governo intensificam o controle sobre as políticas delegadas aos parceiros do gabinete sempre que há aumento da expectativa de perda de informação. Em outros termos, os integrantes do governo não se contentam com a coordenação de áreas ministeriais específicas, também buscam informações e tentam influenciar as *policies* implementadas por outros partidos da coalizão de governo. Como consequência, formam-se redes de monitoramento intragabinete que evidenciam a motivação dos partidos para influenciar a agenda de políticas do Executivo.

A contribuição da presente análise é mostrar de que forma os conflitos intragabinete se traduzem em ações de controle das ações do Executivo. Em vez de focar na análise do processo de controle político das propostas de leis⁵, investigo de que forma os parlamentares utilizam as suas prerrogativas de controle horizontal – instrumentos do Poder Legislativo para controle das ações do Poder Executivo – para obter informações sobre a implementação de políticas nos ministérios dos parceiros do gabinete.

Além desta introdução, na próxima seção, “Gabinetes multipartidários no presidencialismo brasileiro”, discuto os atributos dos gabinetes multipartidários formados no Brasil entre 1995 e 2014. Posteriormente, em “O que os partidos da coalizão de governo controlam?”, fazendo uso de técnicas de análise quantitativa de texto, mostro quais temas e áreas ministeriais são objetos de controle dos partidos da coalizão governamental. Na quarta seção, “Quando os partidos monitoram os ministérios dos seus parceiros de governo?”, utilizo análise econométrica para mostrar que o uso dos RIC varia positivamente com o aumento da heterogeneidade de preferências no gabinete de governo. Na quinta seção, “Redes de controle intragabinete no presidencialismo brasileiro”, por meio da análise de redes, discuto as características – composição, densidade e centralidade – das redes intragabinete formadas a partir do controle horizontal realizado pelos partidos da coalizão de governo no Legislativo. Por fim, em “Conclusão”, apresento as conclusões, limites e implicações da presente análise.

Gabinetes multipartidários no presidencialismo brasileiro

A alta fragmentação partidária induzida pelas regras do sistema eleitoral brasileiro (Ames, 2003), o crescimento do número de partidos efetivos presentes no Congresso Nacional (Kinzo, 2004) e a conseqüente impossibilidade de o partido do presidente eleger maiorias legislativas produzem incentivos para a formação de coalizões de governo (Figueiredo e Limongi, 1999). A Tabela 1 descreve os principais atributos, o grau de partidarismo e o grau de heterogeneidade de cada um dos 15 gabinetes multipartidários formados no Brasil entre 1995 e 2014.

⁵ Como fazem Freitas (2016) e Inácio e Rezende (2015).

Tabela 1
Atributos dos gabinetes de governo formados no Brasil (1995-2014)

Identificação do gabinete	Tempo duração do gabinete	Número de partidos do gabinete	Proporção de partidos legislativos no gabinete	Taxa de partidatismo do gabinete	Heterogeneidade ideológica do gabinete
FHC I 1	480	4	0,56	0,58	0,73
FHC I 2	979	5	0,77	0,75	0,78
FHC II 1	1.159	4	0,68	0,78	0,50
FHC II 2	300	4	0,45	0,39	0,25
Lula I 1	386	8	0,43	0,83	0,74
Lula I 2	374	8	0,62	0,83	0,91
Lula I 3	107	7	0,58	0,87	0,60
Lula I 4	63	6	0,58	0,83	0,64
Lula I 5	526	7	0,70	0,78	0,79
Lula II 1	90	8	0,61	0,74	0,85
Lula II 2	909	8	0,68	0,83	0,85
Lula II 3	459	8	0,63	0,83	0,67
Dilma I1	425	7	0,64	0,88	0,60
Dilma I2	579	8	0,61	0,79	0,65
Dilma I3	819	7	0,56	0,79	0,77

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Cebrap⁶.

A taxa de partidatismo considera a proporção de ministros com apoio partidário no Legislativo. Gabinetes com baixas taxas de partidatismo são, na maior parte dos casos⁷, menos heterogêneos, em virtude do número reduzido de atores partidários que ocupam o governo. Nesse sentido, os dois indicadores são complementares, uma vez que o cálculo da heterogeneidade permite dimensionar o grau de dispersão dessas preferências partidárias.

O grau de heterogeneidade do gabinete⁸ foi calculado a partir dos *scores* utilizados por Power e Zucco (2009), tendo como referência o posicionamento ideológico dos partidos representados no Congresso Nacional⁹. O nível de dispersão das preferências do gabinete é o resultado da soma das diferenças entre o posicionamento ideológico do partido formador e o posicionamento ideológico dos outros partidos que compõem um dado gabinete¹⁰, ponderado pelo número de partidos que integram o governo. O indicador varia entre 0 e 1, em que 1 indica o nível máximo de heterogeneidade e 0 significa o menor nível possível de heterogeneidade observado em um gabinete de governo.

Nenhum dos três presidentes analisados – FHC, Lula e Dilma – foi capaz de construir uma rede de apoio político com partidos próximos no espectro ideológico. Todavia, a dispersão de preferências observada nos governos petistas é consideravelmente maior. Os gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente FHC, do PSDB, foram compostos por um número médio de quatro partidos. As características distintas

⁶ Dados do Cebrap nas Tabelas 1 e 5 disponíveis em: <<http://neci.fflch.usp.br/node/506>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

⁷ Apesar de a ocorrência ser improvável na prática, coalizões pequenas podem apresentar alto grau de heterogeneidade. Um partido formador de centro pode compor uma coalizão com um partido de extrema esquerda e outro partido de extrema direita, por exemplo.

⁸ A operacionalização do cálculo pode ser visualizada no Anexo.

⁹ Dados disponíveis em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

¹⁰ Em termos técnicos, trata-se da soma das diferenças das distâncias euclidianas.

desse período são a proximidade relativa das preferências dos partidos que integram o governo e a baixa média da taxa de partidarismo – 0,62. Os gabinetes do governo FHC apresentam um padrão menos heterogêneo – média de 0,57 – quando comparados aos gabinetes formados nos mandatos do presidente Lula e da presidente Dilma, ambos do PT. O padrão é explicado pelo elevado número de ministros técnicos¹¹ nomeados naquele período.

A média de heterogeneidade dos gabinetes de 0,76 e 0,67, respectivamente, é resultante da formação de governos grandes – média de 7,3 partidos nos mandatos dos presidentes Lula e Dilma – e com preferências dispersas. Esses elevados *scores* de heterogeneidade são decorrentes das altas taxas de partidarismo registradas nos governos dos dois presidentes do PT.

A maior dispersão das preferências dos partidos no governo implica custos de coordenação desses atores e torna mais difícil o estabelecimento de processos de cooperação (Epstein e O'Halloran, 1999). Mais do que isso, agrava o problema da assimetria de informação inerente à delegação, criando fortes incentivos para o estabelecimento de redes de monitoramento entre os integrantes do gabinete de governo (Müller e Strom, 2003; Thies, 2001).

O controle de implementação de políticas permite que todos os partidos do gabinete tenham a chance de influenciar as ações executadas por outros partidos que integram o Executivo, mesmo passado o processo de elaboração e discussão das políticas. Na mesma linha dos trabalhos de O'Donnell (1998) e Lemos e Power (2013), utilizo o termo "controle horizontal" para me referir às prerrogativas constitucionalmente delegadas ao Poder Legislativo para monitorar – solicitando informações e cobrando providências acerca da implementação de políticas públicas – as ações do Poder Executivo.

O Requerimento de Informação (RIC) é um dispositivo de controle horizontal à disposição dos parlamentares brasileiros. Qualquer deputado¹² em exercício pode protocolar, junto à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, pedido de investigação das ações de algum ministério e/ou órgão do Executivo. A despeito de seu baixo custo de apresentação¹³, por meio do Requerimento de Informação os parlamentares são capazes de exercer efetivo controle sobre as ações da burocracia ministerial (Lemos, 2005). Qualquer ato, ação ou programa relacionado à implementação de políticas públicas pode ser alvo de controle dos parlamentares. Os órgãos notificados devem apresentar as devidas explicações sob pena de crime de responsabilidade¹⁴. O controle horizontal é, portanto, a

¹¹ Ministros técnicos (sem filiação partidária) foram considerados como sendo da cota do presidente. Isto é, assumo que esses ministros possuem as mesmas preferências do partido formador do gabinete.

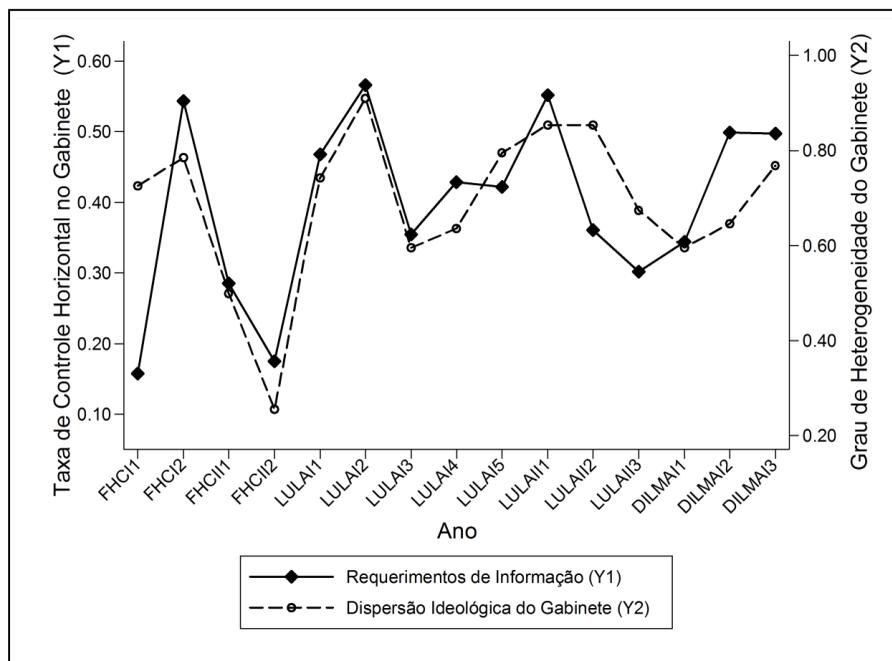
¹² Os senadores também podem apresentar Requerimentos de Informação, mas não serão analisados neste artigo.

¹³ O Requerimento de Informação deve ser elaborado por escrito e apresentado no plenário de qualquer uma das Casas (Câmara dos Deputados ou Senado), onde será lido, submetido à votação e aprovado por maioria simples.

¹⁴ Como prescrevem o artigo 116 do regimento interno e a Questão de Ordem 469/2004 da Câmara dos Deputados, a recusa ou o não atendimento no prazo de 30 dias dos pedidos escritos de informação a ministro de Estado, bem como a prestação de informações falsas, serão considerados crime de responsabilidade, desde que o parlamentar requerente processe o ministro de Estado responsável perante o Supremo Tribunal Federal.

forma menos custosa e eficiente de conhecer as políticas dos parceiros da coalizão e de monitorar as ações de diferentes ministérios de acordo com as prioridades do partido.

Gráfico 1
Variação do número de Requerimentos de Informação em função do grau de heterogeneidade ideológica do gabinete de governo (1995-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Câmara dos Deputados¹⁵.

No Gráfico 1 pode ser visualizada a tendência do uso de Requerimentos de Informação pelos partidos da coalizão de governo para controlar as ações de implementação de políticas dos seus parceiros de gabinete. Foram consideradas todas as 22.688 ações de controle apresentadas pelos parlamentares da Câmara dos Deputados entre os anos de 1995 e 2014¹⁶. A linha sólida representa a variação da proporção de Requerimentos de Informação apresentados pelos partidos da coalizão, denominada “taxa de controle horizontal no gabinete” e representada no eixo (Y1). A linha tracejada diz respeito ao grau de heterogeneidade de preferências em cada gabinete¹⁷ formado no Brasil no mesmo período (Y2).

A análise no tempo dos eixos (Y1) e (Y2) evidencia a forte correlação entre a taxa de controle horizontal e o grau de heterogeneidade dos gabinetes. Medido pelo coeficiente

¹⁵ Dados da Câmara dos Deputados nas tabelas, gráficos e figuras deste artigo disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo/web services>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

¹⁶ Nesse período, os partidos representados no Legislativo protocolaram 25.743 ações de controle de implementação de políticas públicas. Desse total, foram excluídas aquelas em que o conteúdo não explicita claramente a política, o programa ou a área de *policy* controlada pelo parlamentar, restando, assim, 22.688 Requerimentos de Informação.

¹⁷ Assim como na Tabela 1, a heterogeneidade ideológica dos gabinetes foi calculada a partir dos dados presentes em Power e Zucco (2009).

de Pearson, as duas linhas apresentam correlação de 0.71¹⁸ em uma escala que varia entre 0 e 1. Isso indica que os partidos da coalizão intensificam o controle sobre as políticas implementadas por seus parceiros de governo quando o gabinete é composto por preferências mais dispersas e/ou extremas.

Entre 1996 e 2002, verifica-se uma tendência de queda na taxa de controle horizontal no gabinete, fato que está relacionado com a formação de governos menos heterogêneos – com partidos que possuem posições ideológicas mais próximas às preferências do partido formador. A tendência verificada entre 2003 e 2014 é contrária. Nesse período houve aumento médio da taxa de controle horizontal no gabinete. Essa tendência está associada com a formação de gabinetes maiores e mais heterogêneos – com a presença de vários atores partidários com posições ideológicas distantes da preferência do partido formador. Os dados indicam que, para além da natureza *accountable* das ações de controle empreendidas pelos partidos da coalizão, o uso dessa prerrogativa de controle guarda relação com a expectativa de perda de informação dos partidos que ocupam o gabinete. Três pontos de inflexão representados no Gráfico 1 são sintomáticos a esse respeito.

No primeiro ponto, no gabinete FHC I2 (1996), foi registrado o primeiro pico de controle intragabinete. Nesse período, a taxa de controle horizontal mais que triplicou, variando de 16,2% no gabinete FHC I1 para 54,1% no gabinete FHC I2. Esse efeito é decorrente da entrada do PPB no governo, um partido com posição ideológica distante da preferência do partido formador e que desempenhou um papel ativo nas ações de monitoramento.

No segundo ponto, no gabinete FHC II2 (2002), a taxa de controle horizontal cai bruscamente¹⁹ em função do governo menos heterogêneo formado nesse período. Por opção do presidente à época, FHC (PSDB), inúmeras pastas ministeriais foram distribuídas para ministros técnicos de sua cota pessoal. A nomeação desses técnicos foi viabilizada pela saída de um dos principais partidos parceiros no governo, o PFL, e pelo grande apoio legislativo de que gozava o presidente nesse período. O governo passou a ser composto, principalmente, por ministros do partido do presidente ou por ministros técnicos por ele indicados. Assim, em decorrência da baixa taxa de partidarismo do gabinete, os incentivos para o controle horizontal foram reduzidos.

O terceiro ponto de inflexão ocorreu no gabinete Lula I1, o primeiro formado pelo presidente em 2003. Diferente do período FHC, o plano de conseguir implementar uma extensa agenda de políticas sociais foi viabilizado por uma densa rede de apoio político, razão pela qual o governo foi ocupado por partidos de diferentes matizes ideológicas e distintas preferências sobre políticas (Melo e Nunes, 2009). Esse gabinete registrou a maior taxa de partidarismo desde o início da série em 1995. O controle *ex post* sobre a implementação das políticas públicas foi uma estratégia recorrente entre os partidos integrantes do gabinete. No primeiro mandato da presidente Dilma, também um governo marcado pela composição de gabinetes grandes e heterogêneos, é possível observar a

¹⁸ Ao nível de 99% de confiança.

¹⁹ A taxa de controle horizontal no gabinete registrada nesse ponto do tempo foi de 0,18%.

mesma tendência de alta média de controle horizontal intragabinete em função da assimetria de informação decorrente da composição de governos multipartidários.

O que os partidos da coalizão de governo controlam?

Na seção anterior foi demonstrado que, na trajetória recente da democracia brasileira, a formação de gabinetes grandes e com preferências dispersas produz incentivos para a ocorrência de controle mútuo intragabinete entre os partidos. Nesta seção o objetivo é analisar o conteúdo das ações de controle executadas pelos partidos. Embora exista a presunção de que as prerrogativas de controle do Legislativo sejam utilizadas exclusivamente para o controle de aspectos relacionados à corrupção (O'Donnell, 1998), os partidos também fazem uso de suas prerrogativas para monitorar um amplo espectro de políticas.

Para tanto, utilizo técnicas de análise quantitativa de texto (*machine learning*) que permitem analisar a frequência com que termos aparecem em documentos de um dado *corpus*, uma matriz de dados composta por arquivos de texto. Mais especificamente, faço uso do método Gibbs Sampling (Chang, 2012), algoritmo não supervisionado²⁰ derivado do amplamente utilizado Latent Dirichlet Allocation (LDA) (Blei, Ng e Jordan, 2003), um modelo bayesiano para dados discretos que permite extrair probabilisticamente tópicos de uma matriz de dados composta por palavras.

O *corpus* foi composto por todos os Requerimentos de Informação apresentados pelos deputados federais de partidos da coalizão entre 1995 e 2014 (N = 9.705). A unidade de análise da matriz de dados é o Requerimento de Informação (RIC) que conta com uma coluna texto, uma variável que descreve o conteúdo da ação de controle apresentada por cada parlamentar. Dado o objetivo de controlar as ações de implementação do Executivo, cada RIC detalha o programa e a área ministerial de que o parlamentar deseja obter informações.

Abaixo menciono quatro exemplos de RIC apresentados por parlamentares na Câmara dos Deputados com o objetivo de monitorar políticas relacionadas às áreas de infraestrutura, transportes, meio ambiente e educação:

RIC 1 [Infraestrutura]: "Solicita informações ao Senhor Ministro da Defesa sobre projetos de obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento em aeroportos";

RIC 2 [Transportes]: "Solicita informações ao Senhor Ministro dos Transportes sobre o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)";

RIC 3 [Meio Ambiente]: "Solicita informações ao Senhor Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre plantio de soja transgênica";

²⁰ Algoritmos não supervisionados são utilizados com a finalidade de encontrar padrões em extensas bases de dados, permitindo que itens, temas, tópicos ou *clusters* sejam corretamente classificados (James et al., 2013; Athey e Imbens, 2017).

RIC 4 [Educação]: "Solicita informações ao Senhor Ministro da Educação acerca da Execução do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil (Proinfância)".

Do ponto de vista computacional, foi utilizado o *software* R²¹ para estimar um modelo LDA. Seguindo o procedimento indicado por Hornik e Grün (2011), o método Gibbs Sampling foi programado para extrair o valor máximo de 15 tópicos, com 2 mil iterações²². Apenas o melhor modelo *log-likelihood* ajustado pelo Gibbs Sampling é retornado. Embora a escolha do número de tópicos seja arbitrária, esse número variou entre 2 e 100²³. O modelo funciona bem se utilizamos apenas dois tópicos, embora, nesse caso, o algoritmo não seja capaz de realizar uma análise refinada dos termos que compõem a matriz de dados. Dessa forma, como sugerem Chang et al. (2009), o número de tópicos utilizados foi definido de acordo com a consistência e a validação dos termos extraídos da matriz de palavras. Foram considerados todos os tópicos reportados (no limite de 15) pelo *software* R com termos não repetidos e que nos permitiram, do ponto de vista qualitativo, definir padrões e relacioná-los a temas.

O resultado mais básico da análise quantitativa de texto realizada pode ser visto na Tabela 2, em que foram dispostos os temas objeto de controle dos parlamentares por governo (FHC, Lula e Dilma), de acordo com a frequência com que eles aparecem no *corpus*. Como pode ser visto, os partidos da coalizão monitoram um amplo espectro de políticas, sobretudo aquelas mais salientes. Embora exista variação na ordem em que os temas aparecem em cada governo, há três termos comuns aos governos analisados: "Fazenda", "Saúde" e "Social". Outro aspecto importante é a variação entre os governos: enquanto "Orçamento" foi o termo mais frequente durante o governo FHC, outras áreas como "Ciência", "Tecnologia", "Cultura" e "Justiça" foram objeto de controle apenas durante os governos Lula e Dilma.

²¹ Para estimar o método Collapsed Gibbs Sampling, foi utilizado o pacote *topicmodels*, disponível em: <<https://cran.r-project.org/web/packages/topicmodels/index.html>>.

²² Retornando 100 iterações para cada 1.000 iterações.

²³ Foram realizados testes de validação. Os resultados indicam que o número de tópicos escolhidos não tem impacto sobre o ajuste do modelo sobre o conjunto de dados.

Tabela 2
Lista dos dez temas mais controlados pelos partidos da coalizão de governo

Ranking	FHC		Lula		Dilma	
	Termo	Frequência	Termo	Frequência	Termo	Frequência
1	Orçamento	913	Saúde	688	Saúde	166
2	Fazenda	477	Amazônia	547	Educação	153
3	Saúde	293	Energia	464	Desenvolvimento	133
4	Social	267	Desenvolvimento	350	Transportes	91
5	Energia	224	Fazenda	344	Fazenda	90
6	Planejamento	214	Social	286	Energia	77
7	Desenvolvimento	209	Justiça	274	Tecnologia	74
8	Transportes	191	Educação	272	Ciência	71
9	Ambiente	180	Comunicação	227	Cultura	68
10	Educação	169	Defesa	221	Social	67

Fonte: Elaborada pelo autor a partir das informações da Câmara dos Deputados.

Uma grande vantagem da análise quantitativa de texto é que ela nos permite utilizar a combinação de termos para classificar tópicos. Posto em termos simples, por meio de estimações de máxima verossimilhança, o algoritmo é capaz de calcular a probabilidade de termos frequentes no *corpus*, conjuntamente, formarem uma dimensão de análise relevante. No presente artigo, essa funcionalidade foi utilizada para identificar as áreas ministeriais monitoradas pelos partidos do gabinete. A Tabela 7 (no Anexo) informa as dez áreas ministeriais que mais foram objeto de controle dos partidos da coalizão de governo, considerando os governos FHC, Lula e Dilma.

A coluna "Termos" contém os termos que probabilisticamente variam conjuntamente na matriz de dados. A coluna "Ministérios" informa a área ministerial à qual se referem os termos. Vale ressaltar, em primeiro lugar, que existe um padrão de controle por parte dos partidos da coalizão de governo. Com exceção dos ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento Social que aparecem, respectivamente, apenas nos governos FHC e Dilma, todas as outras áreas ministeriais foram objeto de intenso controle nos três governos analisados.

Em segundo lugar, alguns ministérios como "Fazenda", "Planejamento" e "Transportes", independentemente do governo, são sempre alvo de intenso controle mútuo entre os partidos do gabinete. Enquanto o Ministério da Fazenda decide sobre os rumos da economia e, portanto, a capacidade de gasto dos partidos em curto, médio e longo prazo, a área do Planejamento é responsável por decidir como, quando e quem terá recursos para implementar políticas. No caso do Ministério dos Transportes, trata-se de uma área com muitos recursos e enorme capilaridade, de modo que um grande número de ações de implementação é de responsabilidade dessa área.

Por fim, cumpre destacar que a saliência das áreas ministeriais varia em cada governo – ver, por exemplo, a classificação dos ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia em cada um dos mandatos presidenciais. Isso sugere que medidas de saliência ministerial deveriam considerar esse componente dinâmico do comportamento dos atores partidários, ou seja, as preferências sobre *policy* dos partidos não são estáticas – como

sugere, por exemplo, a análise realizada por Batista (2017) –, mas variáveis no tempo a depender de fatores institucionais e conjunturais.

Quando os partidos monitoram os ministérios dos seus parceiros de governo?

Nesta seção, será testada, de forma sistemática, a hipótese de que os partidos da coalizão intensificam o controle quando a expectativa de assimetria de informação aumenta, ou seja, analiso em quais circunstâncias os integrantes do gabinete buscam informações e tentam influenciar as políticas implementadas por outros partidos do governo. Formalmente, testo a seguinte hipótese:

H1: quanto maior a taxa de heterogeneidade ideológica do gabinete, maior a probabilidade de um parlamentar que integra um partido da coalizão de governo apresentar um RIC.

Do ponto de vista operacional, a probabilidade de que ações de controle de políticas públicas sejam executadas por um partido da coalizão aumenta nos contextos em que o gabinete de governo é composto por preferências ideológicas dispersas – circunstâncias nas quais há aumento do déficit de informação para os partidos governistas?

A unidade de análise é o controle realizado pelos parlamentares da Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014. Para garantir que a significância das variáveis não fosse função apenas do elevado número de casos, foi construído uma *subsample* a partir de uma seleção aleatória estratificada do universo de Requerimentos de Informação. Foram observados os seguintes critérios para a construção da amostra: i) número de partidos que integram o gabinete; ii) duração do gabinete; e iii) peso de cada partido no gabinete em função do tempo de duração do gabinete. No total, foram amostradas 817 ações de controle do universo de 22.688 Requerimentos de Informação apresentados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014.

A variável dependente assume o valor 1 quando o parlamentar que apresenta o RIC – a proposta de controle horizontal – pertence ao partido da coalizão. Se o parlamentar pertence a qualquer outro partido, assume o valor 0. O principal regressor do modelo é o indicador de heterogeneidade ideológica (heterogeneidade) do gabinete. Esse é o mesmo indicador utilizado por Power e Zucco (2009) e apresentado na Tabela 1. Espero que a probabilidade de um parlamentar da coalizão de governo realizar controle horizontal aumente em função da variação positiva desse indicador.

Assumo que a relação entre esses dois indicadores é uma função de fatores endógenos e exógenos à atividade parlamentar. Embora o argumento de que os problemas do gabinete se refletem no parlamento seja baseado na ideia de que o comportamento dos parlamentares pode ser predito apenas por variáveis relacionadas à relação Executivo-Legislativo (fatores endógenos), parto da hipótese de que fatores externos à Câmara dos Deputados (fatores exógenos) podem também influenciar o transcurso do processo legislativo.

Dentre os fatores endógenos, considero o tamanho da coalizão de governo (tamanho coalizão) e a taxa de apoio – disciplina legislativa – dos partidos da coalizão às propostas de políticas do Executivo²⁴ (disciplina coalizão). No primeiro caso, espero que coalizões de governo maiores, que congregam mais partidos, afetem positivamente a probabilidade de um parlamentar da coalizão controlar as ações de implementação de um partido parceiro do gabinete. A inclusão de um indicador que prediz o relacionamento entre Executivo e Legislativo tem por objetivo controlar o teste de hipótese por uma medida que explana um argumento rival. Sendo assim, espero que não haja correlação estatisticamente significativa dessa variável com a probabilidade de os partidos realizarem ações de controle horizontal²⁵.

Tabela 3
Descritivas das variáveis utilizadas no modelo logístico binomial

Variáveis	N	Média	Desvio-padrão	Mín.	Máx.
Dependente	817	0.3782	0.4852	0	1
Ciclo eleitoral	817	695.77	436.41	18.39	1454.12
Disciplina coalizão	817	0.8342	0.0751	0.6919	0.9207
Governo	817	0.1738	0.3791	0	1
Heterogeneidade	817	0.7232	0.1150	0.25	0.91
<i>Honeymoon</i>	817	0.3170	0.4655	0	1
Inflação	817	0.4824	0.2398	0.24	1.59
Popularidade	817	47.86	14.86	20.38	77.7
Tamanho coalizão	817	318.5	42.33	219	396

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em relação aos fatores exógenos, considero a popularidade do chefe do Executivo (popularidade), medida pela proporção de indivíduos que avaliam o governo "ótimo" ou "bom" na data de apresentação do RIC²⁶, e a taxa de inflação²⁷ (inflação), também na data de apresentação do RIC. Dado o objetivo dos partidos de conseguir informações sobre as políticas que lhes interessam, espero que as duas variáveis tenham efeito nulo sobre a decisão dos parlamentares de controlar as ações de implementação dos parceiros de governo.

Além disso, é preciso considerar os efeitos relacionados ao *timing* da apresentação das propostas de controle. Para tanto, considero a distância em dias entre a data de

²⁴ A taxa de apoio no indicador disciplina coalizão foi mensurada através do índice de Rice, da forma como foi operacionalizado por Figueiredo e Limongi (1999) para investigar a disciplina partidária no Congresso brasileiro. Operacionalmente, trata-se de, a partir das votações nominais, avaliar a adesão dos partidos da coalizão aos projetos de iniciativa do Executivo. Os dados estão disponíveis em: <<http://neci.ffch.usp.br/node/506>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

²⁵ Mesmo que os partidos da coalizão se comportem de maneira disciplinada em todas as votações no Legislativo, dado o objetivo de monitorar os parceiros do gabinete responsáveis pelas políticas de seu interesse, os partidos empreenderão ações de controle horizontal.

²⁶ As pesquisas de popularidade do presidente da República foram realizadas pelo Datafolha e disponibilizadas pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid) no seguinte endereço: <<http://centrodametropole.org.br/avaliacao/presidentes/home>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

²⁷ A taxa de inflação considera o Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA). Foram utilizados os valores da pesquisa realizada mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e disponibilizados pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid) no seguinte endereço: <<http://centrodametropole.org.br/avaliacao/presidentes/home>>.

apresentação do RIC e a data da próxima eleição presidencial (ciclo eleitoral), e se a proposta de controle foi apresentada no primeiro ano do mandato presidencial (*honeymoon*), sob a hipótese de que existe uma fase de "lua de mel" em que os atores do Legislativo adotam uma postura mais branda em relação ao controle das ações realizadas pelo Executivo. Mais uma vez, em virtude da disposição contínua dos partidos para mitigar a perda de informação inerente à delegação em governos multipartidários, espero efeito nulo desses dois indicadores sobre a variável dependente. Por fim, utilizo como controle uma variável que considera as heterogeneidades de governo (*governo*). Trata-se de uma variável dicotômica que indica se, na data de apresentação da proposta de controle, o partido formador do gabinete era o PSDB (1) ou o PT (0), os respectivos partidos dos três presidentes que governaram o Brasil entre 1995 e 2014.

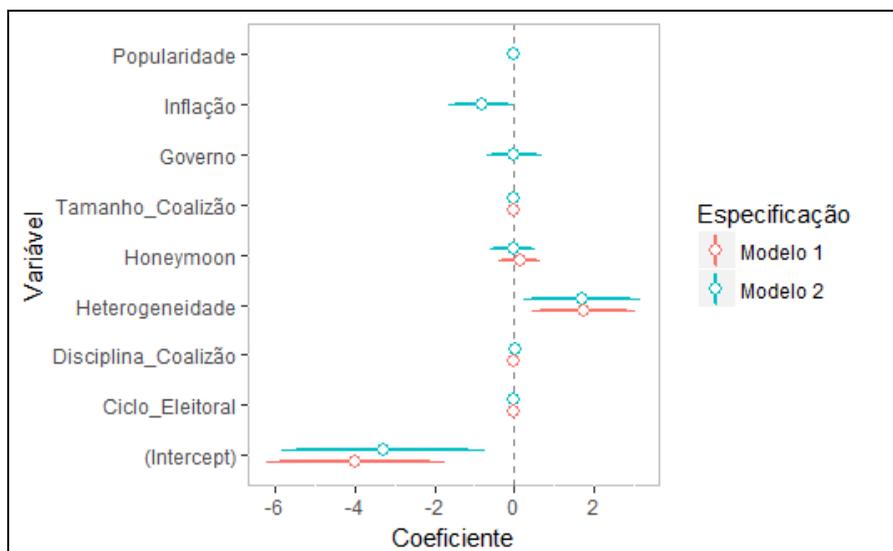
O Gráfico 2 apresenta os resultados do modelo logístico binomial ajustado²⁸. Na primeira especificação (modelo 1), o indicador de heterogeneidade ideológica do gabinete foi regredido considerando os fatores endógenos, ou seja, tamanho coalizão, disciplina coalizão, e os controles relacionados ao tempo – ciclo eleitoral e *honeymoon*. Nesse cenário, observamos um efeito positivo e significativo da variável heterogeneidade sobre a variável dependente. A cada acréscimo de um ponto percentual desse indicador, a probabilidade de um partido da coalizão realizar controle sobre seus parceiros de governo aumenta 460% (IC95%: [0,44; 3,03])²⁹. Da mesma forma, existe um efeito positivo e significativo da medida tamanho coalizão, uma variável que pode ser lida como um indicador alternativo de heterogeneidade no gabinete de governo. Vale ressaltar que nenhum dos outros indicadores utilizados como controle apresentou significância estatística. De acordo com o esperado, a variação da disciplina da coalizão de governo e a temporalidade não reduzem os incentivos para que um partido da coalizão realize controle sobre as ações de implementação de um partido parceiro de governo.

Na segunda especificação (modelo 2), foram acrescentadas as variáveis relacionadas aos fatores exógenos. Nesse cenário, enquanto o efeito da variável tamanho coalizão torna-se nulo, o indicador de heterogeneidade ideológica do gabinete permaneceu positivo e significativo em termos estatísticos e substantivos, mesmo quando a hipótese foi testada em condições mais exigentes. Em média, a cada acréscimo de um ponto percentual na variável heterogeneidade, observamos um aumento de 440% (IC95%: [0,22; 3,15]) na probabilidade de um parlamentar de um partido da coalizão apresentar uma ação de controle horizontal.

²⁸ Na Tabela 6 (no Anexo) foram reportados o coeficiente, a razão de chances e o erro-padrão de cada uma das variáveis apresentadas no Gráfico 2.

²⁹ Para chegar a esse valor foi utilizada a seguinte fórmula: (Razão de Chance - 1) * 100.

Gráfico 2
Impacto da heterogeneidade ideológica do gabinete de governo
sobre a probabilidade de os parlamentares dos partidos da
coalizão apresentarem um RIC



Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora a variável inflação apresente significância estatística no modelo (de forma contrária às expectativas), assim como na primeira especificação (modelo 1), nenhum controle apresentou significância estatística e/ou substantiva. Com exceção do indicador heterogeneidade, todos os outros intervalos de confiança dos coeficientes estimados passam por zero, indicando efeito nulo dessas variáveis sobre a probabilidade de os parlamentares apresentarem RIC. Isso indica que o principal preditor do uso dos RIC pelos deputados dos partidos da coalizão de governo é o aumento da expectativa de perda de informação, representado no modelo do Gráfico 2 pelo indicador heterogeneidade. *Ceteris paribus*, a maior distância entre as preferências dos partidos que integram o gabinete de governo está relacionada com o aumento dos incentivos para que os partidos da coalizão realizem controle das ações de implementação dos seus parceiros de governo.

Redes de controle intragabinete no presidencialismo brasileiro

Composição e densidade das redes

Na seção anterior, mostrei que a delegação em governos com múltiplas preferências desencadeia conflitos intragabinete que se expressam no parlamento sob a forma de controle horizontal. Nesta, apresento as redes de controle formadas a partir do monitoramento mútuo entre os partidos que integram o gabinete de governo. Mais especificamente, a partir da coleta de informações diádicas e da composição de

sociomatrizes, foi possível mapear as redes de controle horizontal na fase de implementação das políticas públicas do Executivo.

Dado um número M de atores que integram a rede de controle horizontal em cada gabinete formado entre 1995 e 2014, uma sociomatriz é composta pela interseção de N relacionamentos entre os partidos do gabinete – $M \times M$ –, em que cada célula representa o relacionamento entre dois atores (partidos) e a força dessa relação. Esta última é determinada pelo número de vezes que cada partido realiza ações de controle em relação a outro ator da rede.

Por exemplo, numa matriz (uma rede) hipotética CM , a força da relação entre o partido G e o partido K será dada pelo número de ações de controle que cada partido executa sobre o outro. Se nessa mesma matriz hipotética G é controlado 50 vezes e K é controlado 10 vezes, G estará necessariamente numa posição de maior centralidade na rede. A posição na rede é definida, dessa forma, pela intensidade de controle que cada ator executa e recebe. Atores mais centrais são aqueles que, em um dado gabinete, foram mais controlados pelos outros partidos presentes no governo.

A Tabela 4 apresenta as descritivas básicas das redes formadas nos 15 gabinetes analisados, nos governos FHC, Lula e Dilma. O número de atores da rede informa quantos partidos participaram das ações de controle horizontal. Esse número será sempre maior que o número de partidos da coalizão de governo em função dos partidos que não ocupam o gabinete, mas também realizam ações de controle. O número de relações da rede é o número de conexões estabelecidas pelos atores da rede. Esse número será sempre maior ou igual ao número de atores da rede. Isso porque cada ator pode controlar as ações de mais de um partido na mesma rede.

As redes formadas nos gabinetes foram classificadas em função da sua densidade, a qual é definida pela razão entre as relações existentes em toda a rede e as relações possíveis de existir (k^2)³⁰. Assim, quanto mais densa for a rede, mais coesa será a cadeia de vínculos entre esses atores (Wasserman e Faust, 1994). O indicador Densidade (Z) presente na Tabela 4 corresponde às densidades padronizadas³¹ das redes analisadas.

Por meio da padronização foi possível estabelecer um critério claro para a classificação das redes: aquelas com valores acima de um desvio-padrão positivo foram consideradas de alta densidade; aquelas com valores acima de um desvio-padrão negativo foram consideradas de baixa densidade; e as redes com números entre 0 e 1 (positivo ou negativo) foram consideradas de média densidade. O que qualifica o grupo das redes de baixa densidade é o pequeno número de atores e a baixa frequência de relações entre os atores. Em tais contextos, ainda que presente, a expectativa de perda de informação dos partidos que integram o governo é menor.

³⁰ O cálculo das relações possíveis (R) é realizado a partir da multiplicação do número total de atores da rede (N) pelo número total de atores menos 1 [$N-1$]. Enquanto fórmula, $R=N \times N-1$. Essa subtração faz-se necessária pela impossibilidade de algum ator relacionar-se consigo mesmo.

³¹ A padronização em Z scores indica quantos desvios-padrão um dado valor X de densidade se afasta da média padronizada de todas as redes analisadas.

Tabela 4
Descritivas das redes de controle horizontal (RIC)³²

Gabinete	N. atores	N. relações	N. ações de controle	N. coalizão [A]	Partidos coalizão [B]	N. oposição [C]	Partidos oposição [D]	CEC	CEO	Densidade	Densidade (Z)
FHC I 1	10	15	20	3	3	17	7	0,1	0,24	16,67	-0,30
FHC I 2	9	15	63	33	4	30	5	0,83	0,6	16,88	-0,28
FHC II 1	10	17	47	25	4	22	6	0,63	0,37	18,89	-0,01
FHC II 2	6	6	9	4	2	5	4	0,2	0,13	7,2	-1,56
Lula I 1	14	19	65	24	7	41	7	0,34	0,59	20,46	0,2
Lula I 2	14	18	64	38	8	26	6	0,48	0,43	19,38	0,06
Lula I 3	8	8	13	7	4	6	4	0,18	0,15	9,14	-1,3
Lula I 4	7	7	6	3	5	3	3	0,06	0,1	8,17	-1,43
Lula I 5	10	24	68	37	7	31	3	0,53	1,03	26,67	1,02
Lula II 1	8	9	26	19	8	7	3	0,24	0,23	10,29	-1,15
Lula II 2	15	27	72	17	8	55	7	0,21	0,79	28,93	1,33
Lula II 3	14	25	116	60	7	56	7	0,86	0,8	26,92	1,06
Dilma I2	14	20	84	43	7	41	7	0,61	0,59	21,54	0,34
Dilma I2	16	23	73	26	7	47	14	0,37	0,34	24,53	0,74
Dilma I3	17	27	91	33	6	58	11	0,55	0,53	28,69	1,29

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Câmara dos Deputados.

O baixo grau de heterogeneidade do gabinete FHC II2, por exemplo, é explicado pela pequena quantidade de atores e relações observada nessa rede. No caso das três redes de baixa densidade formadas durante os mandatos do presidente Lula (Lula I3, Lula I4 e Lula II1), é preciso considerar o pouco tempo de duração desses gabinetes. Ainda que nesses governos o nível de dispersão das preferências ideológicas seja alto, a média de 86 dias de duração dos gabinetes não configura tempo suficiente para que os conflitos intragabinete possam se expressar na arena parlamentar e suscitar controle por parte dos partidos da coalizão.

As redes de média densidade do período FHC (FHC I1, FHC I2, FHC II1) se distinguem das redes formadas nos governos Lula (Lula I1, Lula I2) e Dilma (Dilma I1 e Dilma I2) pela magnitude da densidade. No primeiro caso, as redes de média densidade sempre apresentam densidades padronizadas negativas, ao passo que nos outros dois casos as densidades padronizadas são sempre positivas. Isso indica, em primeiro lugar, que o número de atores e relações entre os partidos observados nas redes dos governos Lula e Dilma é sempre maior. Significa, também, que a prática de controle mútuo entre os parceiros de gabinete é mais comum quando comparado com os gabinetes formados no governo FHC. Nesses governos, o controle mútuo intragabinete ocorre de forma mais recorrente e com maior intensidade. Vale ressaltar, no entanto, que essas redes mais densas de controle observadas não são particulares aos governos petistas, mas uma decorrência dos custos envolvidos na constituição de complexas cadeias de delegação. Gabinetes com preferências ideológicas mais extremas aumentam a expectativa de

³² As redes foram construídas a partir de uma seleção aleatória estratificada – os estratos são os 15 gabinetes analisados –, levando em consideração os seguintes critérios: i) número de partidos que integram o gabinete; ii) duração do gabinete; e iii) peso de cada partido no gabinete em função do tempo de duração do gabinete. No total, foram amostradas 817 ações de controle do universo de 22.688 Requerimentos de Informação apresentados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014.

assimetria de informação dos partidos integrantes do gabinete e fomentam o mútuo controle durante o processo de implementação de políticas públicas.

As colunas CEC³³ e CEO³⁴ informam o controle efetivo dos partidos da coalizão (CEC) e o controle efetivo dos partidos da oposição (CEO). Tanto o CEC como o CEO têm a finalidade de ponderar a quantidade de ações de controle da coalizão e da oposição pelo número de partidos que integram a rede. Se numa rede qualquer os partidos da coalizão realizam 15 ações de controle através de 3 partidos, e os partidos da oposição realizam as mesmas 15 ações de controle através de 10 partidos, o controle executado pela coalizão é considerado mais efetivo, uma vez que os partidos desta foram capazes de realizar, no mesmo tempo, a mesma frequência de controle com um número menor de atores na rede. Desse modo, os dois indicadores devem ser analisados de forma conjunta: *vis-à-vis* os valores do CEO, maiores valores do CEC indicam maior controle efetivo dos partidos da coalizão.

Como informa a Tabela 4, o peso da coalizão nas redes de controle horizontal foi maior ou igual ao da oposição em 73,3% (11) dos gabinetes formados. Tendo como referência a medida alternativa de tempo, o controle exercido pela coalizão foi mais efetivo em 5.817 (76%) dos 7.655 dias de duração do gabinete, entre 1995 e 2014. Embora os partidos da oposição também desempenhem um papel no controle das ações ministeriais, a maior densidade das redes é explicada pelo controle executado pelos partidos da coalizão.

Centralidade nas redes

Na subseção anterior discuti as principais características das redes de controle horizontal constituídas nos 15 gabinetes multipartidários formados nos governos FHC, Lula e Dilma. Nesta seção respondo a uma importante pergunta: o que torna um partido do gabinete potencial alvo de controle dos seus parceiros? Se o mecanismo que explica a formação das redes de controle intragabinete é a motivação dos partidos da coalizão para agregar suas preferências às políticas, espero que as ações de controle dos partidos representados no gabinete se concentrem nas áreas ministeriais mais salientes, aquelas com mais recursos monetários para a implementação de políticas públicas. Do ponto de vista formal:

H2: quanto maior a saliência (medida pela proporção de recursos do orçamento federal) do ministério ocupado por um dado partido da coalizão de governo, maior a centralidade desse ator na rede de controle intragabinete.

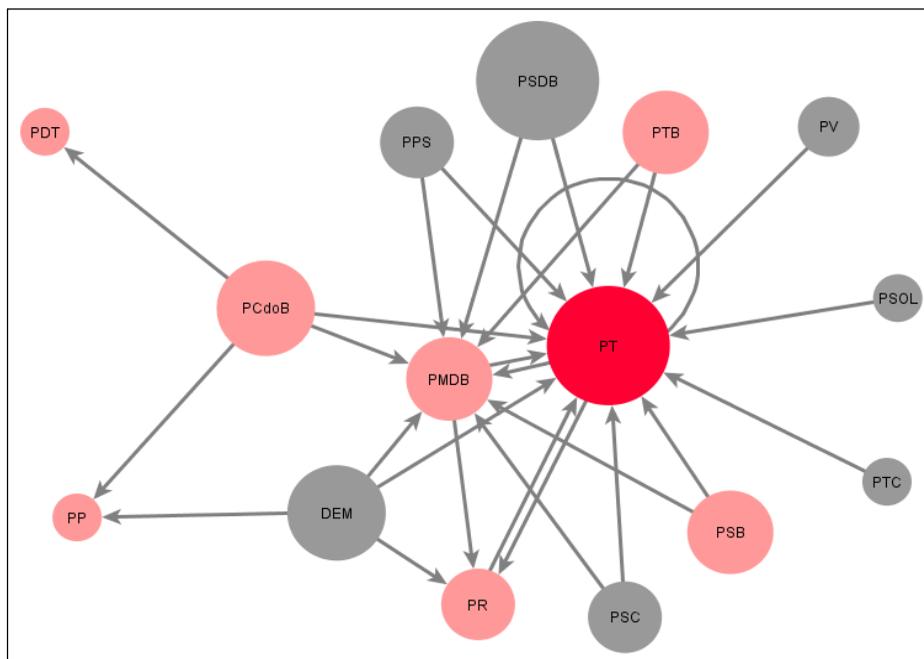
³³ O valor de CEC é dado pelo número de ações de controle dos partidos da coalizão [A], ponderado pelo número de partidos da coalizão que realizaram ações de controle [B]. Em termos aritméticos: $(A/B)*10$.

³⁴ O valor de CEO é dado pelo número de ações de controle dos partidos da oposição [C], ponderado pelo número de partidos da oposição que realizaram ações de controle [D]. Em termos aritméticos: $(C/D)*10$.

A Figura 1 apresenta um exemplo gráfico das redes de controle intragabinete analisadas neste artigo³⁵, tomando como exemplo o controle mútuo realizado no gabinete Lula II2 por meio dos RIC. As redes construídas são *one mode* (apenas um tipo de *node*³⁶, nesse caso, o partido) e bidirecionais (os atores da rede podem controlar e receber controle). Todas as redes são compostas por *nodes*, que representam partidos, e setas, que representam o sentido do controle.

Os *nodes* (círculos) em tons de rosa representam os partidos da coalizão de governo. O partido formador do gabinete (PT) foi destacado com um tom mais forte de rosa. Os *nodes* de cor cinza representam os partidos da oposição. O tamanho dos *nodes* diz respeito ao número de vezes (intensidade) que um dado ator da rede faz e/ou recebe controle. A direção das setas indica o sentido do controle. Por exemplo, na rede em questão, o PCdoB controla quatro outros partidos do gabinete de governo: PDT, PP, PMDB e PT. O mesmo PCdoB não é controlado por nenhum partido. Existe um caso em que a seta sai de um partido para ele mesmo (PT), algo tecnicamente denominado *loop* na análise de redes. Isso significa que, além de controlar ministérios de outros partidos, os parlamentares também controlam as ações de implementação de ministérios delegados para ministros do seu próprio partido. Essa é uma consequência da expectativa de perda de informação inerente à composição de governos multipartidários.

Figura 1
Topografia das redes de controle horizontal intragabinete (rede Lula II2)



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Câmara dos Deputados.

³⁵ Em virtude da limitação de espaço, os gráficos das outras redes não serão apresentados neste artigo.

³⁶ Elemento gráfico que representa a unidade de análise fundamental de cada rede.

A Tabela 8 (no Anexo) apresenta o *ranking* dos partidos em cada gabinete, de acordo com o grau de centralidade³⁷ dos partidos nas redes de controle horizontal. O *ranking* dos partidos está disposto em ordem decrescente, do partido que recebeu menos controle (1) para o partido que recebeu mais controle dos seus parceiros de gabinete (4). Além do ordenamento dos partidos de acordo com o seu nível de centralidade na rede, a Tabela 8 traz informações sobre a porcentagem de recursos³⁸ aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ministério que cada partido ocupava no momento da formação do gabinete e a porcentagem de controle recebido por cada um dos partidos ranqueados.

Dos 15 gabinetes formados no Brasil entre 1995 e 2014, em apenas três deles (FHC I1, FHC I2 e Lula I4) o partido formador e o seu principal parceiro³⁹ não receberam a maior porcentagem de controle horizontal. Isto é, em 86% dos gabinetes, as redes de controle mútuo se constituem a partir do objetivo de monitorar os partidos que possuem mais recursos para implementar políticas. Como podemos observar na Figura 1, PT e PMDB, os partidos que, no gabinete Lula II2, ocupavam os ministérios que detinham a maior parcela do orçamento federal para a implementação de políticas públicas, são os atores mais centrais na rede. Por outro lado, o PCdoB, um partido que controlava parcela reduzida da LOA, é o ator que monitora a maior quantidade de partidos do governo.

Dito de forma mais clara, a intensidade do monitoramento recebido pelos partidos é dada por uma relação diretamente proporcional ao volume de recursos delegados a esses atores. Com o objetivo de avaliar o impacto do volume de recursos que cada partido do gabinete possui para implementar políticas públicas sobre o seu grau de centralidade nas redes intragabinete, foi realizado um teste bivariado entre o grau de centralidade dos atores na rede e o volume de recursos do orçamento (LOA) recebido por cada um. É preciso ressaltar que se trata apenas de testar de maneira mais sistemática a correlação entre as duas dimensões de análise.

Na Tabela 5, são reportados os resultados do modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO). Nesse exercício empírico, a unidade de análise é o partido da coalizão

³⁷ A operacionalização do cálculo para definir o grau de centralidade de cada ator nas redes de controle pode ser visualizada no Anexo.

³⁸ Esses recursos correspondem à soma dos recursos do Executivo que um partido controla. Se forem delegados para um partido W os ministérios da Educação e do Meio Ambiente, e essas pastas corresponderem a, respectivamente, 17% e 4% dos recursos do governo aprovados na LOA, considero que esse partido W possui 21% de recursos para *policy*.

³⁹ No caso dos gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente FHC, em dois (FHC I2 e FHC II2) dos quatro gabinetes formados o principal parceiro foi o PTB. Nos outros dois (FHC II1 e FHC II2), PFL e PMDB foram, respectivamente, os parceiros principais do PSDB, o partido formador do gabinete. Por ter seus recursos contingenciados com gastos previdenciários obrigatórios, o Ministério da Previdência Social – delegado ao PFL nesse período – não foi considerado como uma área com recursos para *policy*. Por essa razão, em dois dos quatro gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente FHC, o PTB – e não o PFL – foi considerado o principal parceiro do partido formador do gabinete. Nos dois mandatos do presidente Lula e no primeiro mandato da presidente Dilma, houve apenas dois principais parceiros. Nos quatro primeiros gabinetes formados no período Lula (Lula I1, Lula I2, Lula I3 e Lula I4), o Partido Liberal (PL), partido do então vice-presidente da República José Alencar, assumiu o posto de principal parceiro do governo. Depois disso, em todos os gabinetes formados no período Lula e Dilma, o papel de principal parceiro foi ocupado pelo PMDB.

que foi monitorado nas redes de controle horizontal⁴⁰. A cada acréscimo de um ponto percentual na parcela de recursos do orçamento que cada partido detém, observa-se um aumento de 0.50 (completo), em média, numa escala de centralidade que varia entre 0 e 1. O efeito observado é maior no governo Lula (0.65) e menor no governo FHC (0.33). Embora esses resultados não devam ser interpretados de forma causal⁴¹, os altos valores do R² indicam a grande capacidade explicativa da variável utilizada como preditora do grau de centralidade nas redes.

Em síntese, o que explica o grau de centralidade dos partidos nas redes de controle intragabinete é a quantidade de recursos para executar políticas que os partidos dispõem. Isso explica por que o partido formador e o seu principal parceiro de governo receberam, em média, 82% do monitoramento observado em todas as redes de controle analisadas.

Tabela 5
Grau de centralidade nas redes de controle horizontal em função do volume de recursos do orçamento (LOA)

Variáveis	(I) Completo	(II) FHC	(III) Lula	(IV) Dilma
% de recursos (LOA)	0.497*** (0.0455)	0.334*** (0.0619)	0.655*** (0.0743)	0.563*** (0.0418)
Constante	0.401* (0.208)	0.910 (0.635)	0.241 (0.150)	-0.0495* (0.246)
N	159	35	58	66
R ²	0.69	0.55	0.76	0.95

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados da Câmara dos Deputados e do Cebrap. Erro-padrão robusto entre parênteses. Significância: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1.

Conclusão

No presidencialismo brasileiro, os partidos que integram o gabinete não são indiferentes à agenda de políticas do Executivo. A fim de minorar os efeitos da assimetria de informação inerente à delegação em governos multipartidários, os partidos realizam controle das políticas públicas implementadas por seus parceiros de gabinete.

O fato de, nos sistemas presidencialistas, não haver interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo não exclui a possibilidade de que os partidos integrantes das coalizões de governo sejam orientados por políticas. Embora as lógicas programática e clientelística não sejam mutuamente excludentes, o simples fato de empreenderem esforços para influenciar áreas de política delegadas para outros atores mostra que a motivação dos partidos não deve ser, *a priori*, julgada exclusivamente *office-seeking*⁴².

⁴⁰ Nessa análise são considerados apenas os partidos que receberam controle pelo menos uma vez, exclusive os partidos que apenas realizaram controle sobre algum ator das redes constituídas.

⁴¹ Além da presença de outros controles, seria necessária a existência de alguma fonte de variação exógena (um instrumento, nesse caso) para que fosse possível interpretar a relação entre X e Y de maneira causal.

⁴² Conceito que define o modelo de atuação partidária no qual os partidos desejam, prioritariamente, maximizar seu controle sobre cargos na estrutura estatal. Assumindo que vencer eleições é o maior dos

Ainda que os partidos possam pretender participar do governo com a finalidade de aumentar as chances de sucesso eleitoral (Downs, 1957; Riker, 1962), o uso de cargos e recursos monetários se converte em capital político apenas por meio da formulação e da execução de políticas públicas (Müller e Strom, 1999).

Isso não significa assumir que todos os partidos que ocupam o governo possuem uma agenda de políticas bem definida nem que o conteúdo destas seja sempre programático, mas que a expectativa de convergência é firmada em um pacto político de transferências de recursos para a implementação de políticas (Luebbert, 1986). Para além do oferecimento de cargos e uma parcela do orçamento federal, o acordo envolve o compartilhamento da agenda do Executivo (Limongi e Figueiredo, 2009), a cooperação e acordos mínimos em torno de programas e, no limite, a capacidade difusa de influenciar políticas públicas.

Todavia, algumas ponderações são devidas. Em primeiro lugar, o controle do processo de implementação exercido pelos partidos no Legislativo não é uma garantia de influência sobre as políticas. Ainda assim, permite que os partidos constriam seus parceiros de governo, o que torna o controle horizontal um poderoso mecanismo de redução da assimetria de informação e de realinhamento de preferências. Em segundo lugar, o fato de poder influenciar o processo de implementação não implica controle dos resultados das políticas. Entre a proposição e a implementação existe um grande número de atores com capacidade para alterar o resultado de uma política pública (Arretche, 2001; Pressman e Wildavsky, 1984).

Não obstante essas observações, as redes de controle horizontal, de fato, variam em função do grau de dispersão de preferências do gabinete de governo. A alta correlação entre as duas dimensões é explicada pelo objetivo dos partidos de influenciar as políticas implementadas pelos seus parceiros de governo. Embora haja dessemelhanças no que diz respeito às condições de estruturação do governo (Elgie, 1997), diferentes dimensões microinstitucionais assentam-se nos mesmos moldes nas democracias parlamentaristas e presidencialistas (Cheibub, 2007). O argumento de que, por meio da combinação de aspectos institucionais, é possível produzir características semelhantes entre diferentes regimes de governo (Tsebelis, 1995) explica, por exemplo, por que são muito similares nos dois sistemas de governo os incentivos para que as coalizões de governo sejam formadas (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004), a taxa de sucesso do Executivo (Figueiredo e Limongi, 2000) ou, ainda, as prerrogativas do Executivo e do Legislativo (Cheibub, Elkins e Ginsburg, 2014).

O arranjo institucional brasileiro não é, como sugeriu seminalmente Sérgio Abranches (1988), um caso discrepante nas democracias contemporâneas. O termo "presidencialismo de coalizão", cunhado pelo referido autor e equivocadamente elevado à condição de categoria analítica, contribuiu para diagnósticos imprecisos do funcionamento das instituições políticas brasileiras. Da mesma forma que nos contextos parlamentaristas,

objetivos partidários, ocupar o Executivo é a melhor das estratégias para acessar benefícios que lhes garantam a permanência no poder (Riker, 1962).

em presidencialismos multipartidários, os partidos que integram o governo podem competir por influência na agenda de políticas do Executivo.

Victor Araújo – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. E-mail: <victor.asaraujo@usp.br>.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, p. 5-38, 1988.

ALEMÁN, E.; SAIEGH, S. M. "Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile". *Comparative Politics*, vol. 39, nº 3, p. 253-272, 2007.

ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. "Political parties and government coalitions in the Americas". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, nº 1, p. 3-28, 2011.

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, vol. 43, nº 3, p. 479-519, 2000.

ANDEWEG, R. "Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers". *European Journal of Political Research*, vol. 37, nº 3, p. 377-395, 2000.

ARAÚJO, V.; FREITAS, A.; VIEIRA, M. "The presidential logic of government formation in Latin American democracies". *Revista de Ciencia Política*, Chile. No prelo.

ARAÚJO, V.; SILVA, T.; VIEIRA, M. "Measuring presidential dominance over cabinets in presidential systems: constitutional design and power sharing". *Brazilian Political Science Review*, vol. 10, nº 2, p. 1-23, 2016.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

ATHEY, S.; IMBENS, G. "The state of applied econometrics-causality and policy evaluation". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, nº 2, p. 3-32, 2017.

BATISTA, M. "O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 2, p. 449-473, 2013.

_____. "Taking portfolios difference seriously: a composite measure based on policy, office, and budget in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, nº 1, p. 1-28, 2017.

BLEI, D. M.; NG, A. Y.; JORDAN, M. I. "Latent dirichlet allocation". *Journal of Machine Learning Research*, vol. 3, nº 1, p. 993-1.022, 2003.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem 469/2004. Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 2004.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados (vol. 104). Edições Câmara, 2015.

- CARROLL, R.; COX, G. "Shadowing ministers monitoring partners in coalition governments". *Comparative Political Studies*, vol. 45, nº 2, p. 220-236, 2012.
- CHANG, J. LDA: Collapsed Gibbs sampling methods for topic models. R package version 1.3.2, 2012.
- CHANG, J., et al. "Reading tea leaves: how humans interpret topic models". *Advances in Neural Information Processing Systems*, vol. 31, nº 1, p. 288-296, 2009.
- CHEIBUB, J. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. New York. Cambridge University Press, 2007.
- CHEIBUB, J.; ELKINS, Z.; GINSBURG, T. "Beyond presidentialism and parliamentarism". *British Journal of Political Science*, vol. 44, nº 3, p. 515-544, 2014.
- CHEIBUB, J.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. "Government coalition under parliamentarism and presidentialism". *British Journal of Political Science*, vol. 34, nº 3, p. 565-587, 2004.
- DOWNS, A. "An economic theory of political action in a democracy". *The Journal of Political Economy*, vol. 65, nº 2, p. 135-150, 1957.
- ELGIE, R. "Models of executive politics: a framework for the study of Executive Power relations in parliamentary and semi-presidential regimes". *Political Studies*, vol. 45, nº 2, p. 217-231, 1997.
- EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. *Delegating powers: a transaction costs politics approach to policy making under separate powers*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. "Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil". *Comparative Politics*, vol. 32, nº 2, p. 151-170, 2000.
- FREITAS, A. "O presidencialismo da coalizão". Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- _____. "Unboxing the active role of the Legislative Power in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, vol. 10, nº 2, p. 1-34, 2016.
- GAYLORD, S.; RENNÓ, L. "Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 45, nº 2, p. 247-269, 2015.
- HORNIK, K.; GRUN, B. "Topicmodels: an R package for fitting topic models". *Journal of Statistical Software*, vol. 40, nº 13, p. 1-30, 2011.
- INÁCIO, M.; REZENDE, D. "Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 2, p. 296-335, 2015.
- JAMES, G., et al. *An introduction to statistical learning: with applications in R*. London: Springer, 2013.
- KINZO, M. D. "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 54, p. 23-40, 2004.
- LAVER, M. "Governmental politics and the dynamics of multiparty competition". *Political Research Quarterly*, vol. 61, nº 3, p. 532-536, 2008.
- LAVER, M.; SCHOFIELD, N. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press, 1998.

LAVIER, M.; SHEPSON, K. *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LEMOS, L. "Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada". Tese de doutorado, UnB, Brasília, 2005.

LEMOS, L.; POWER, T. "Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005)". *Dados*, vol. 56, nº 2, p. 383-412, 2013.

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

LUEBBERT, G. *Comparative democracy: policymaking and governing coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press, 1986.

MAGAR, E.; MORAES, J. "Factions with clout: presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan parliament". *Party Politics*, vol. 18, nº 3, p. 427-451, 2012.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. *Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MARTIN, S. "Policy, office and votes: the electoral value of ministerial office". *British Journal of Political Science*, vol. 46, nº 2, p. 281-296, 2016.

MELO, C. R.; NUNES, F. Ideologia e distância entre preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. London: Palgrave Macmillan, 2013.

MOURY, C. *Coalition government and party mandate: how coalition agreements constrain ministerial action*. London: Routledge, 2013.

MÜLLER, W.; STROM, K. *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. New York: Cambridge University Press, 1999.

_____. *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

O'DONNELL, G. A. "Horizontal accountability in new democracies". *Journal of Democracy*, vol. 9, nº 3, p. 112-126, 1998.

POWER, T.; ZUCCO, C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review*, vol. 44, nº 1, p. 218-246, 2009.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Los Angeles: University of California Press, 1984.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. "The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime". *Political Research Quarterly*, vol. 64, nº 2, p. 323-334, 2011.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. "The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil". *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, vol. 4, nº 1, p. 57-69, 2015.

RIKER, W. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.

RUSSELL, M.; GOVER, D.; WOLLTER, K. "Does the Executive dominate the Westminster legislative process?: six reasons for doubt". *Parliamentary Affairs*, vol. 69, nº 2, p. 286-308, 2016.

STROM, K.; MÜLLER, W. "Parliamentary control of coalition governments". *Annual Review Political Science*, vol. 13, p. 517-535, 2010.

THIES, M. F. "Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments". *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 3, 580-598, 2001.

TSEBELIS, G. "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism". *British Journal of Political Science*, vol. 25, nº 3, p. 289-325, 1995.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

ZUCCO, C. "Legislative coalitions in presidential systems: the case of Uruguay". *Latin American Politics and Society*, vol. 55, nº 1, 2013.

Anexo

Cálculo do grau de heterogeneidade do gabinete

Grau de heterogeneidade do gabinete [varia entre 0 e 1] – quanto maior o valor desse indicador, maior a distância entre as preferências dos atores presentes no gabinete.

$$\sum_{n=1}^n \left| \frac{x - xi}{n} \right|$$

Onde,

x = preferência (score) do partido formador;

xi = preferência do partido (x) integrante do gabinete;

n = número de partidos que integram o gabinete.

Cálculo do grau de centralidade do ator na rede

Medida padronizada do grau de centralidade dos atores partidários que integram as redes de controle intragabinete [varia entre 0 e 1]. Quanto maior o valor desse indicador, maior o grau de centralidade de um dado ator na rede.

$$C'D(n_i) = \frac{Xi + \frac{\sum ij}{g-1}}{g-1}$$

Onde,

xi = número relações observadas na rede;

g = número de relações possíveis.

Tabela 6
Determinantes de controle horizontal intragabinete

Variáveis	(I)		(II)	
	Coeficiente	Razão de chance	Coeficiente	Razão de chance
Fatores endógenos				
Heterogeneidade	1.7393*** (0.6607)	5.6939*** (3.7622)	1.6911*** (0.7478)	5.4258*** 4.0575
Tamanho coalizão	0.0049*** (0.0019)	1.0049*** (0.0019)	0.0031 (0.0026)	1.0031 (0.0026)
Disciplina coalizão	0.0051 (0.0133)	1.0051 (0.0134)	0.0077 (0.0148)	1.0077 (0.0149)
Fatores exógenos				
Popularidade			0.0007 (0.0070)	1.0007 (0.0070)
Inflação			-0.8238** (0.4096)	0.4387*** (0.1797)
Controles				
Ciclo eleitoral	0.0002 (0.0002)	1.0002 (0.0002)	0.0004 (0.0003)	1.0004 (0.0003)
<i>Honeymoon</i>	0.1336 (0.2744)	1.1430 (0.3137)	-0.0276 (0.2888)	0.9727 0.2809
Governo			0.0029 (0.3485)	1.0029 (0.3485)
Constante	-3.9702*** (1.1442)	0.0188 *** (0.0215)	-3.2955*** (1.3021)	0.0370 *** (0.04824)
Log likelihood	-531.1935	-531.1935	-528.6820	-528.6820
N	817	817	817	817

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 7
Lista das dez áreas ministeriais mais controlados pelos partidos da coalizão de governo
(FHC, Lula e Dilma)

Ranking	FHC		Lula		Dilma	
	Ministério	Termos	Ministério	Termos	Ministério	Termos
1	Planejamento	orçament, gesta, planej, emend,	Meio Ambiente	ambient, amazon, regia, seguranc	Desenvolvimento Social	desenvolv, social, combat, previden
2	Minas e Energia	energ, petrol, eletr, petrobras	Saúde	saud, infantil, doenc, mortal	Transportes	transport, execuça, obras, port
3	Fazenda	fazend, econom, arrecad, impost	Transportes	transport, sistem, obras, rodov	Planejamento	planej, gesta, orçament, pac
4	Comunicações	comunic, privatiz, cultur, radio	Planejamento	gesta, orçament, planej, emend	Comunicações	tecnolog, cienc, comunic, concessa
5	Previdência Social	social, prevident, assistenc, inss	Justiça	justic, políc, providenc, mort	Economia	fazend, receit, estim, financ
6	Saúde	saud, hospital, manutenção, sant	Indústria e Comércio	desenvolv, exterior, industr, comerci	Saúde	saud, atend, recurs, hospit
7	Indústria e Comércio	desenvolv, exterior, industr, comerci	Minas e Energia	energ, petrol, eletr, petrobras	Educação	educ, cultur, escol, haddad
8	Meio Ambiente	ambient, amazon, hidric, ibam	Comunicações	comunic, implant, ongs, radi	Indústria e Comércio	desenvolv, exterior, industr, comerci
9	Agricultura	agricultur, comerci, agrar, import	Educação	educ, repro, integra, escol	Minas e Energia	energ, petrol, eletr, petrobras
10	Transportes	transport, sistem, obras, rodov	Agricultura	agricultur, comerci, agrar, import	Agricultura	desenvolv, exterior, industr, comerci

Fonte: Elaborada pelo autor a partir das informações da Câmara dos Deputados.

Tabela 8
Posição dos atores nas redes de controle intragabinete no presidencialismo brasileiro
(FHC, Lula, Dilma) (%)

	FHC I1			FHC I2			FHC II1			FHC II2		
Ranking	Partido	Recursos	Controle									
1	PFL	3,35	52,38	PSDB	24,34	56,25	PSDB	38,11	63,27	PSDB	39,58	75
2	PSDB	49,87	38,10	PFL	3,11	20,31	PFL	21,91	22,45	PMDB	11,16	12,5
3	PMDB	11,14	9,52	PMDB	10,36	12,50	PMDB	11,61	10,20	PPB	3,69	12,5
4	PTB	20,5	4,76	PTB	21,77	4,69	PPB	15,21	2,04			
	Lula I1			Lula I2			Lula I3			Lula I4		
Ranking	Partido	Recursos	Controle									
1	PT	57,37	69,70	PT	64,02	82,81	PT	65,17	85,71	PT	65,17	73,33
2	PL	7,79	9,09	PL	22,05	9,38	PL	20,99	7,14	PL	20,99	16,67
3	PDT	1,42	4,55	PTB	1,25	6,25	PMDB	1,87	7,14	PMDB	1,87	10
4	PV	0,28	4,55	PMDB	0,27	1,56						
	Lula I5			Lula II1			Lula II2			Lula II3		
Ranking	Partido	Recursos	Controle									
1	PT	42,64	65,22	PT	35,15	56,25	PT	43,58	61,64	PT	37,88	43,52
2	PMDB	41,42	20,29	PMDB	43,58	12,5	PMDB	32,62	28,77	PMDB	40,19	43,52
3	PR	4,64	7,25	PR	3,70	6,25	PR	3,70	5,48	PR	3,90	11,11
4	PSB	1,63	2,90	PSB	0,71	6,25	PP	1,10	2,74	PP	3,08	0,93
	Dilma I1			Dilma I2			Dilma I3					
Ranking	Partido	Recursos	Controle	Partido	Recursos	Controle	Partido	Recursos	Controle			
1	PT	54,96	81,82	PT	57,68	66,67	PT	58,98	77,57			
2	PMDB	18,77	6,49	PMDB	17,82	21,33	PMDB	19,29	14,95			
3	PP	5,00	3,90	PR	4,66	6,67	PDT	8,88	4,67			
4	PSB	1,25	1,30	PP	4,57	2,67	PP	4,87	0,93			

Fonte: Elaborada pelo autor a partir das informações da Câmara dos Deputados.

Resumo

Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro

A formação de governos multipartidários potencializa o risco de assimetria de informação entre *principals* e agentes, de maneira que os conflitos do gabinete sobre políticas se refletem no comportamento dos partidos no parlamento. Diversos estudos demonstram que o controle mútuo entre os partidos integrantes do gabinete é uma forma de compensar a perda de informação inerente à delegação. Enquanto a literatura costuma focar na fase de formulação das políticas, analisando os governos formados no Brasil entre 1995 e 2014, argumento que existe um conjunto mais diversificado de estratégias que permitem aos partidos escrutinar as políticas implementadas por seus parceiros de gabinete. Fazendo uso de análise de redes e técnicas quantitativas de análise de texto (método Gibbs Sampling, algoritmo bayesiano derivado do Latent Dirichlet allocation – LDA) mostro que, nas situações em que os portfólios ministeriais são distribuídos para atores com distintas preferências sobre políticas, os partidos intensificam o uso dos Requerimentos de Informação (RIC) para monitorar os ministérios e políticas que lhes interessam. A estrutura das redes de controle intragabinete varia em função da saliência dos ministérios: os partidos responsáveis pelos portfólios com maior dotação orçamentária são os atores com maior grau de centralidade nas redes de monitoramento mútuo.

Palavras-chave: presidencialismo; coalizões de governo; políticas públicas; análise de redes; *machine learning*

Abstract

Preference alignment in multiparty governments: control of public policy in Brazilian presidentialism

The formation of multiparty governments increases the risk of asymmetry of information between principals and agents so that the cabinet's policy conflicts are reflected in the behavior of parties in parliament. Several studies reveal that mutual control between cabinet parties is a way to compensate for the loss of information inherent in the delegation. While analysts often focus on the policy-making process, I argue that there is a more diverse set of strategies that allow parties to scrutinize policies implemented by their cabinet partners. To test this argument, I analyze the multiparty governments formed in Brazil between 1995 and 2014. I use network analysis and machine learning—Gibbs Sampling Method, Bayesian algorithm derived from Latent Dirichlet allocation (LDA)—to show that, in situations in which ministerial portfolios are distributed to actors with different policy preferences, parties intensify the use of Information Requirements (RIC), an important tool for horizontal control, to monitor the ministries, policies, and programs that interest them. The structure of the intra-cabinet control networks varies according to the importance of the ministries: the parties allocated in the ministries with the largest portion of the federal budget—those with the most resources for the implementation of public policies—are the actors with the greatest degree of centrality in the intra-cabinet mutual control networks.

Keywords: presidentialism; government coalitions; public policy; network analysis; machine learning

Resumen

Mecanismos de alineamiento de preferencias en gobiernos multipartidistas: control de las políticas públicas en el presidencialismo brasileño

La formación de gobiernos multipartidistas potencializa el riesgo de asimetría de información entre *principals* y agentes, de manera que los conflictos del gabinete sobre políticas se reflejan en el comportamiento de los partidos en el parlamento. Diversos estudios demuestran que el control mutuo entre los partidos integrantes del gabinete es una forma de compensar la pérdida de información inherente a la delegación. Mientras los analistas suelen enfocarse en la fase de formulación de las políticas, analizando los gobiernos formados en Brasil, entre 1995 y 2014, argumento en este trabajo que existe un conjunto más diversificado de estrategias que permiten a los partidos escudriñar las políticas implementadas por sus socios de gabinete. Utilizo análisis de redes y técnicas cuantitativas de análisis de texto – Método Gibbs Sampling, algoritmo bayesiano derivado del Latent Dirichlet allocation (LDA) – para mostrar que, en las situaciones en que los portafolios ministeriales se distribuyen a actores con distintas preferencias sobre políticas, los partidos intensifican el uso de los Requerimientos de Información (RIC), un importante instrumento de control horizontal, para monitorear los ministerios, políticas y programas que les interesan. La estructura de las redes de control horizontal intragabinete varía en función de la importancia de los ministerios: los partidos responsables de las carteras con mayor dotación presupuestaria – aquellos con más recursos para la implementación de políticas públicas – son los actores con mayor grado de centralidad en las redes de control mutuo.

Palabras clave: presidencialismo; coaliciones de gobierno; políticas públicas; análisis de redes; *machine learning*

Résumé

Mécanismes d'alignement de préférences dans les gouvernements multipartites : le contrôle des politiques publiques dans le présidentielisme brésilien

La formation des gouvernements pluripartites intensifie le risque de l'asymétrie d'information entre des *principals* et des agents, de sorte que les conflits du cabinet sur les politiques se reflètent dans le comportement des partis au Parlement. Plusieurs études ont démontré que le contrôle mutuel entre les partis intégrant le cabinet est un moyen de compenser la perte d'information inhérente à la délégation. Alors que les analystes se concentrent souvent sur le moment de la formulation des politiques, avec l'analyse des gouvernements formés au Brésil entre 1995 et 2014, je soutiens dans ce travail qu'il existe un ensemble plus diversifié de stratégies qui permettent aux partis de surveiller les politiques mises en œuvre par les partenaires du cabinet. Grâce à l'analyse de réseau et les

techniques quantitatives d'analyse de texte – Méthode Gibbs Sampling, algorithme bayésien dérivé du Latent Dirichlet allocation (LDA) – je montre que, dans les situations où les portefeuilles ministériels sont distribués à des acteurs ayant des préférences divergentes sur les politiques, les partis intensifient l'utilisation des Requêtes d'Information (RIC), un important instrument de contrôle horizontal pour surveiller les ministères, les politiques et les programmes qui les concernent. La structure des réseaux de contrôle horizontal dans le cabinet varie en fonction de l'importance des ministères: les partis responsables pour les dossiers avec les plus grandes allocations budgétaires – ceux qui ont plus de ressources pour la mise en œuvre des politiques publiques – sont les acteurs ayant le degré de centralité le plus élevé dans les réseaux de contrôle mutuel, c'est-à-dire que ce sont ceux qui reçoivent la majeure partie du contrôle de leurs partenaires du gouvernement.

Mots-clés: présidentialisme; gouvernement de coalition; les politiques publiques; analyse de réseaux; *machine learning*

Artigo submetido à publicação em 11 de agosto de 2016.

Versão final aprovada em 3 de julho de 2017.

Debate político-eleitoral no Facebook: os comentários do público em *posts* jornalísticos na eleição presidencial de 2014

Isabele Batista Mitozo
Michele Goulart Massuchin
Fernanda Cavassana de Carvalho

Introdução¹

As plataformas digitais têm proporcionado novas formas tanto de produção quanto de recepção de conteúdo, principalmente por meio das redes sociais. Da mesma maneira que o público está presente na internet, as grandes empresas de comunicação também ocuparam esse espaço como forma de aproximarem-se de seus leitores, propiciando novos ambientes de interação. Além de produzirem conteúdo em seus portais, os jornais brasileiros estão ativos nas redes sociais digitais, como no Facebook, o que torna possível ao leitor que acessa essas ferramentas acompanhar perfis institucionais jornalísticos e, ainda, utilizar o espaço destinado aos comentários.

Por se tratar de redes de relacionamento, essas páginas dão acesso não só ao conteúdo jornalístico veiculado, mas também àquele produzido por outros usuários que interagem com as publicações e com outros perfis. Sabendo que os temas e os conteúdos veiculados pela mídia podem ter efeitos na agenda do debate público (McCombs, 2009), os comentários nos *posts* dessas páginas representam um objeto importante a ser analisado.

Durante o período eleitoral, a arena política passa a ser um dos temas centrais das empresas de comunicação, ganhando destaque no debate público e, assim, se tornando um alvo mais tangível a elogios e críticas da audiência. Nesse contexto, o advento da internet como uma “extensão da esfera pública” (Dahlberg, 2001) pode trazer, aos debates desenvolvidos nesse ambiente, características da deliberação *offline*, tais como a reciprocidade, *i.e.*, a disponibilidade dos interlocutores para reagir de alguma forma ao argumento alheio (Dahlberg, 2004).

Considerando esses pressupostos teóricos, o artigo tem por objetivo identificar as características do debate político-eleitoral entre cidadãos nas postagens acerca da eleição

¹ Uma versão prévia deste artigo foi apresentada durante o VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI Compolítica), em 2015. Agradecemos pelas sugestões e críticas apontadas durante o debate.

presidencial de 2014 das páginas oficiais de jornais brasileiros no Facebook. A escolha dessa rede social *online* se dá por ser aquela mais utilizada pelos brasileiros (Brasil, 2014) e pela atuante presença da imprensa convencional nela.

São unidades de análise deste artigo os comentários feitos aos *posts* das páginas dos três principais *quality papers* de abrangência nacional: *Folha de S. Paulo* (SP), *O Globo* (RJ) e *O Estado de S. Paulo* (SP). A análise considera o total de 610.660 comentários que citavam, ao menos, um dos três principais candidatos à presidência do Brasil em 2014 – Aécio Neves (PSDB), Dilma Rousseff (PT) e Marina Silva/Eduardo Campos (PSB) – durante a campanha eleitoral, feitos às 14.794 postagens que também faziam referência aos candidatos.

O banco de dados utilizado aqui identifica uma série de variáveis, dentre as quais este artigo seleciona aquelas ligadas ao debate público, para análise: 1) a posição do comentador: se ele é monológico ou dialógico/recíproco, *i.e.*, se ele demonstra ler os demais comentários (Dahlberg, 2004); 2) o tipo de justificativa que o comentador expressa; e 3) a reflexividade do comentário, ou seja, se o usuário da rede social tentou persuadir, progredir ou radicalizar o debate (Jensen, 2003a).

A partir dos dados, trabalha-se com duas hipóteses: 1) apesar de as redes sociais terem ampliado o acesso à discussão eleitoral, o debate *online* em comentários de publicações jornalísticas no Facebook, especialmente, afasta-se de um debate deliberativo normativo, possuindo características menos rígidas nas ocorrências de reciprocidade e progresso, pelo próprio fato de o espaço em que se desenvolve a discussão não ser político em si; 2) esse fato, contudo, não afasta a possibilidade de os comentadores usarem o Facebook para dialogar a fim de persuadirem outros em relação a sua posição política. As análises, portanto, concentram-se em identificar diferenças e semelhanças entre o debate gerado pelos *posts* dos referidos jornais nacionais e as características qualitativas desse debate *online* durante a eleição presidencial.

O artigo traz, na próxima seção, “Plataforma digital, participação *online* e debate público”, uma discussão teórica sobre o debate público *online* e as possibilidades e limitações já apontadas pela literatura sobre o tema. Na sequência, em “Metodologia e análise dos dados: o debate político-eleitoral nas páginas de jornais brasileiros no Facebook”, detalham-se as variáveis e categorias utilizadas na pesquisa. É apresentado um panorama geral dessas características a partir do volume de comentários por *posts* ao longo do período. E, em “Considerações finais”, é finalmente realizada a análise, discutindo-se o que caracterizou o debate, tendo em vista: 1) o caráter monológico ou recíproco dos comentários; 2) a justificativa que apresentam; e 3) a reflexividade que expressam. Por fim, são feitas algumas considerações sobre os achados da pesquisa.

Plataforma digital, participação *online* e debate público

A comunicação *online* possui características que a diferenciam daquela mediada pelos meios de comunicação de massa em suportes tradicionais. A interatividade, e a

consequente possibilidade de debate entre cidadãos, é uma delas. Ao ingressar nas páginas de periódicos no Facebook, por exemplo, é possível travar discussões momentâneas com outros usuários da rede sobre temas de interesse público, especialmente político-eleitorais.

Na perspectiva de Dahlberg (2001), o ciberespaço é uma extensão da esfera pública, considerada por Habermas (2003, p. 45) como a “forma primeira de uma nova sociedade”, constituída a partir dos debates políticos que passaram a se desenvolver nos cafés burgueses, quando os *private men* adentraram a arena da discussão política, *i.e.* passaram a ter a política como pauta nessa esfera literária burguesa, que se tornaria Parlamento, em que aqueles cidadãos passariam ao patamar de *common men* (Habermas, 2003). A internet, por sua vez, contribuiria com a prática democrática na medida em que é possível expandir o debate público, o que é corroborado por autores como Strandberg e Berg (2013), que acrescentam a ideia de que a internet seria um minipúblico.

As experiências de participação e interação na plataforma digital ocorrem de diversas maneiras: por meio de comunidades, *chats online*, páginas independentes, entre outras formas que variam desde perspectivas com enfoque na criação de comunidades até ações individualistas (Dahlberg, 2001). No entanto, isso não é suficiente para fortalecer a democracia, porque um dos pressupostos para tal, conforme as teorias participativa e deliberativa, é a presença de um discurso crítico racional, o que necessita de outros espaços de comunicação que não fiquem restritos a grupos específicos nem a ações individuais, em que haja possibilidade de debate nos moldes do que ocorre na esfera pública *offline*.

Dahlgren (2005) cita alguns espaços já existentes na internet que possibilitam exemplificar extensões da esfera pública, como *sites* governamentais interativos (*e-Government*), *sites* de ativistas para gerar intervenções políticas, fóruns *online* e a presença de empresas jornalísticas que interagem com os leitores por meio dessa plataforma.

Com a multiplicação desses espaços na internet, os veículos tradicionais da imprensa buscaram modos de se adaptar ao novo cenário. Os jornais impressos, por exemplo, criaram portais de notícias e têm utilizado as redes sociais para propagar conteúdos previamente definidos que, com essa ação, ganham destaque e visibilidade, e circulam mais. Na concepção de Zago (2012), as redes sociais podem ser consideradas ferramentas de reprodução e circulação de material informativo. Além disso, o conteúdo que circularia apenas nos portais e nas edições impressas passa a chegar a várias sub-redes (Recuero, 2009) por meio de mecanismos como curtir e compartilhar, oferecidos pelo Facebook. Essas possibilidades, reiteram Zago e Bastos (2013), conferem maior visibilidade às notícias.

Outros autores que também perpassam essa discussão sobre a circulação de informação pelas redes sociais são Aggio e Reis (2015), chamando esse fenômeno de ecologia dos fluxos de informação *online*. As notícias que são postadas no *site* ganham

um *link* no Facebook e, na medida em que a informação ganha mais visibilidade, atrai o público para visitar o *website*. Por outro lado, além de dar maior visibilidade ao conteúdo que se destaca nas redes sociais, esses espaços permitem ainda uma aproximação mais evidente entre leitores e produtores das notícias, criando um lugar propício ao debate. Por meio dos comentários, é possível identificar opiniões, gostos, interesses e posicionamentos do público que antes só chegavam à versão impressa dos jornais por meio da carta dos leitores ou por telefone. Logo, os meios de comunicação foram atraídos pela internet, deram mais visibilidade a sua produção de notícias e também passaram a usufruir da interatividade.

Janssen e Kies (2004) consideram as possibilidades interativas da internet como implicações democráticas, havendo diferenças significativas em relação aos meios tradicionais de comunicação, pois, além da presença de informação, existe no ambiente *online* um espaço distinto de debate que, segundo os autores, é menos centralizado, mais aberto, sem limitação geográfica e temporal, assim como permite maior liberdade dos cidadãos para expressarem suas opiniões.

Ao observar os comentários nas redes sociais – tal como este artigo se propõe a fazer –, considera-se que eles compõem uma rede de opiniões e conteúdos que as pessoas compartilham de maneira voluntária, em que se criam laços ou afinidades a partir da ação de responder e da troca de conteúdo (Wasko e Faraj, 2005), principalmente, quando há interesses comuns com determinados temas, como é o caso de política e, mais especificamente, eleições. Além disso, segundo Dahlgren (2005), a interação por meio da plataforma digital ocorre em dois níveis: entre os usuários e os meios de comunicação/contéudo e também entre os próprios usuários, criando uma conversação.

Para olhar para o debate que ocorre nos meios digitais, alguns pressupostos da teoria habermasiana de deliberação são adaptados. Parte-se, então, de uma flexibilização que o próprio Habermas já reconheceu em sua proposta analítica: os critérios bastante fechados e ideais de um debate deliberativo, tais como discussão racional desprovida de julgamento prévio dos indivíduos e, por meio desse e de outros procedimentos, estabelecimento de um consenso.

Desse modo, essas adaptações e alguns acréscimos foram realizados, a fim de tornar esse modelo mais realista e sanar as críticas, especialmente aquelas voltadas ao consenso como indicativo de que o debate público não surgiria para promover o encontro de cidadãos, mas sim uma reunião de *like-minded people*, *i.e.*, pessoas que pensam da mesma forma sobre o assunto (Sanders, 1997; Miguel, 2002). Os pressupostos teóricos, mais adiante, foram transformados em indicadores analíticos por Dahlberg (2001, 2004), Jensen (2003a), Janssen e Kies (2004), dentre outros, que discutem formas de analisar o debate *online*. Tais modelos foram utilizados neste artigo assim como em outros trabalhos que analisam experiências de debate na rede social no Brasil, como Sampaio, Maia e Marques (2010), Penteado e Avanzi (2013), Sampaio e Barros (2010) e Cervi (2013).

O estudo de Jensen (2003a), por exemplo, observou diferentes possibilidades de debate, comparando um espaço oferecido por iniciativa governamental e outro “anárquico”, investigando qual deles se aproximaria mais de uma esfera pública *online*. Os resultados indicaram que o espaço oferecido pelo governo – o portal nordpol.dk – teve mais qualidade nos quesitos argumentação e respeito, mas que, de maneira geral, esse debate *online* é uma atividade composta por uma quantidade de cidadãos restrita, bem educada e politicamente ativa (Jensen, 2003a), o que não demonstra, de fato, uma ampliação de acesso ao debate público por meio de ferramentas tecnológicas. Segundo o autor, há regras como a moderação, a identificação geográfica e a presença de políticos que interferem na qualidade do debate gerado pelos espaços *online*.

No Brasil, já há diversas experiências de debate analisadas, como é o caso dos fóruns *online* do orçamento participativo digital (OPD) de Belo Horizonte, estudados por Sampaio, Maia e Marques (2010). A conclusão dos autores, por se tratar de um espaço específico de debate, é de que esses ambientes podem oferecer trocas discursivas qualificadas, com altos índices de justificação, respeito e identificação. Sampaio, Maia e Marques (2010) ressaltam que, mesmo que os resultados não apontem para um modelo ideal de deliberação, o OPD trouxe duas contribuições importantes: criou um espaço próprio para discussões sobre o assunto e possibilitou a participação por meio da “expressão da opinião” (Jensen, 2014).

Sampaio e Barros (2010) analisam comentários feitos por leitores a postagens no site da *Folha de S. Paulo*. Os resultados indicam que houve um alto grau de deliberação, mas, muitas vezes, o objetivo dos participantes era a vitória discursiva e não o entendimento mútuo. Por outro lado, Sampaio e Barros (2010) consideram que a presença de comentários também possui um potencial enriquecimento informativo, na medida em que se acrescentam novas perspectivas e posicionamentos, o que tem relação com as discussões sobre os *prossumers*, em que os indivíduos tanto consomem quanto produzem informação, algo que sobressai com a *web 2.0*.

Também observando um ambiente de debate público, Cervi (2013) analisa o conteúdo dos comentários gerados nas notícias sobre eleições no portal de *O Estado de S. Paulo*. Seu principal resultado indica que aqueles comentadores falam entre si e se distanciam do conteúdo das postagens, ganhando autonomia, e que o estímulo aos leitores para promoverem o debate parte da própria quantidade de produção de notícias. Além disso, a discussão tende a apresentar pouca justificativa e serve para reforçar posicionamento.

Com uma discussão mais próxima do objeto a ser analisado neste artigo, Barros e Carreiro (2015) fazem um estudo sobre comentários nas páginas dos três *quality papers* nacionais no Facebook. Os autores, de forma descritiva, analisam a qualidade da deliberação desenvolvida em 1.164 comentários ligados aos temas “Lei de Cotas”, “homofobia”, “Lei da Ficha Limpa”, “copa do mundo de futebol” e “julgamento do Mensalão”. Dentre seus resultados, percebe-se que os participantes raramente são recíprocos e, embora temas com maior dissenso tendam a apresentar maior nível de

justificativa “porque as pessoas precisam justificar sua própria posição e argumentar na tentativa de convencimento do outro” (Barros e Carreiro, 2015, p. 180), 57,6% dos comentários não apresentaram qualquer justificativa.

As diferenças entre as ferramentas de discussão também influenciam o tipo de debate gerado e, conseqüentemente, as conclusões das pesquisas, segundo cada objeto. O trabalho de Papacharissi (2004), que observou grupos de discussão, concluiu que 85,8% das participações tratavam de algum tema e dialogavam, e a maioria dos participantes agiam de maneira civilizada. A observação de Sampaio e Barros (2010) sobre páginas dos próprios jornais também indicou que os temas em pauta geram diferentes resultados no debate e chamam mais ou menos a atenção dos cidadãos conectados. Além disso, a moderação e a presença de políticos também garantem sucesso no uso das ferramentas (Jensen, 2003b), já que evitam ocorrências graves de desrespeito. Dessa forma, há variáveis inerentes ao ambiente de debate que interferem na forma como ocorrem as discussões.

Assim, partindo dos estudos empíricos desenvolvidos nos últimos anos, já é possível considerar, com mais cautela, as potencialidades do debate enfatizadas na primeira década do século XXI – em uma perspectiva do campo deliberativo – em função das limitações e dos problemas encontrados por alguns autores nesse espaço comunicativo, inclusive o próprio Dahlberg (2001), ao estudar determinados espaços de debate na plataforma digital. Entre as questões que ainda limitam a ampliação do debate estão: as diferenças culturais e sociais que permanecem e são transferidas para a rede (Norris, 2001); a ideia de que a tecnologia sozinha não é capaz de alterar as práticas políticas tradicionais (Dahlberg, 2001); e a existência do risco de grupos não dialogarem com opiniões diferentes e o debate *online* servir apenas para reforçar posições e opiniões (Sunstein, 2003), criando segmentação de pessoas e espaços de dispersão, e não de deliberação (Dahlgren, 2005).

Com base na discussão teórica inicial sobre as possibilidades oferecidas pela internet para o debate público, na tentativa de aproximação em relação aos requisitos para um modelo normativo, a partir dos resultados apontados por diversos pesquisadores e das limitações já encontradas até então, é mais viável, do ponto de vista analítico, considerar os espaços *online* pelo viés do engajamento dos cidadãos na campanha eleitoral, com menores exigências acerca dos parâmetros da teoria deliberativa (Jensen, 2014; Strandberg e Berg, 2013).

Metodologia e análise dos dados: o debate político-eleitoral nas páginas de jornais brasileiros no Facebook

Tendo em vista o que foi apresentado acima, são discutidas neste tópico as questões de ordem metodológica que norteiam a análise dos dados. A metodologia utilizada nesta investigação foi desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa em Comunicação

Política e Opinião Pública (CPOP), da Universidade Federal do Paraná (UFPR)², com base em modelos previamente utilizados por autores como Dahlberg (2004) e Jensen (2003a) para observar as características do debate que ocorre em espaços *online*. Assim também, o banco de dados utilizado foi produzido pelo CPOP-UFPR³, com a extração dos dados do Facebook realizada semanalmente por meio do aplicativo Netvizz, durante todo o período eleitoral. O processo de codificação dos dados foi realizado manualmente pelo conjunto de pesquisadores do referido grupo.

O *corpus* a ser analisado a seguir é composto de todos os comentários⁴ que mencionavam diretamente ao menos um dos três principais presidenciais (Aécio Neves, Dilma Rousseff e Eduardo Campos/Marina Silva⁵) em *posts* que também faziam tal menção. O período recortado para observação compreende todo o período eleitoral (de 1º de julho a 31 de outubro de 2014), computando 17 semanas em análise. No total, foram 14.794 *posts* na condição acima apresentada e, dentro desse universo, 610.660 comentários que também faziam referência a algum dos três principais candidatos.

Os jornais que tiveram a página de Facebook analisada foram *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*. Essa escolha se deveu ao fato de, ao observar todo o banco de dados à disposição, constituído de mais nove jornais regionais, perceber-se que 97% do debate se concentrou nos três referidos veículos nacionais de imprensa, o que indica que seu alcance *online* segue o impresso⁶.

O objetivo do artigo é identificar de que modo as referidas páginas de Facebook foram utilizadas como espaço para promover o debate entre os usuários da rede social sobre a eleição presidencial de 2014. Para tanto, observam-se de forma específica neste artigo três características do debate: 1) a postura do comentador (monológico ou recíproco) (Dahlberg, 2004; Jensen, 2003a; Sampaio, Maia e Marques, 2010); 2) a justificativa utilizada (Cervi, 2013; Jensen, 2003a); e 3) a reflexividade apresentada no comentário (persuasão, progresso, radicalização) (Jensen, 2003a).

Do mesmo modo que aponta Cervi (2013, p. 81), neste artigo são desconsiderados “os efeitos que os enquadramentos adotados pelo veículo de comunicação [*i.e.*, a abordagem dada aos fatos] têm sobre o volume e o tipo de

² Dentro do projeto de pesquisa intitulado “Opinião Pública e debate político na *web*”, sob coordenação do Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi, líder do grupo.

³ As autoras agradecem a todos os estudantes de graduação e pós-graduação, integrantes do grupo, que atuaram na coleta dos dados.

⁴ Essa análise não leva em consideração e não tem por objetivo diferenciar os comentários feitos por cidadãos daqueles realizados por robôs projetados para fazer comentários. No processo de extração dos dados, o Netvizz não oferece essa informação. A pesquisa apenas pode apresentar um estudo do comportamento dos comentadores, os quais podem ou não se aproximar daquele típico de robôs. Isso pode ser identificado pelos horários anormais de postagens ou pela repetição de frases semelhantes. No entanto, isso não é suficiente para enquadrá-los como feitos por um robô.

⁵ Devido à mudança de candidatos do PSB em função da morte de Eduardo Campos, a pesquisa considerou exclusivamente as citações desse candidato até o dia 13 de agosto de 2014, sendo que dessa data até 31 de agosto considerou-se a citação tanto de Marina Silva quanto de Eduardo Campos. A partir de 1º de setembro, consideraram-se apenas as menções à nova candidata.

⁶ Segundo dados da Associação Nacional de Jornais (2011), a *Folha de S. Paulo* tem circulação média de 286.398 exemplares, *O Estado de S. Paulo*, de 263.046, e *O Globo* possui circulação média de 256.259 exemplares, constituindo-se como os maiores jornais do país (Barros e Carreiro, 2015, p. 177).

manifestação dos participantes”. Esta análise, apesar de pôr lupa, algumas vezes, sobre os temas em foco nas semanas, não olha para todas as variáveis que a composição verbal dos comentários proporciona avaliar. Isso, por sua vez, fugiria do escopo analítico proposto. Aqui, observa-se a relação de debate entre os comentaristas, *i.e.*, as características do debate público desenvolvido.

A metodologia utilizada é a análise de conteúdo quantitativa, sendo, portanto, analisadas as variáveis e suas respectivas categorias a partir de testes estatísticos, tendo a coleta sido realizada com base em um livro de codificação, previamente elaborado. A intensidade do debate é apresentada, primeiramente, a fim de expor um panorama do fluxo da discussão. Assim, a partir da observação da média de comentários por *post* em uma escala temporal que contempla todas as semanas em estudo, pode-se observar em que momentos os comentaristas produziram mais debate. É realizada, ainda, uma comparação entre os veículos em análise, a fim de perceber as oscilações e tendências existentes em cada um deles. Essa comparação é feita por meio do teste dos resíduos padronizados⁷.

Mais adiante, o artigo se concentra, enfim, na observação de como os comentaristas dos veículos nacionais se posicionam no debate. Dahlberg (2004) apresenta o critério de reciprocidade, *i.e.*, se os debatedores estão reagindo de alguma maneira a outros comentários ou se simplesmente postam sua opinião sem acompanhar o que está em discussão entre os demais participantes. Assim como fizeram Sampaio, Maia e Marques (2010), os termos adotados aqui são “recíproco”, para o comentário que interage com outro(s), e “monológico”, para aqueles em que se “fala sozinho” (Cervi, 2013).

Em seguida, analisa-se o tipo de justificativa expressado em cada comentário, *i.e.*, se os comentaristas estão preocupados em apresentar alguma explicação sobre seu ponto de vista (Jensen, 2003a). Assim, foram considerados três tipos de justificativa: de posição (o usuário da rede social apenas se posiciona de um lado da discussão, sem muitas explicações); interna (quando se utiliza de histórias pessoais para reforçar/defender seu ponto de vista); e externa (uso de outras fontes de informação para sustentar sua posição) (Jensen, 2003a; Cervi, 2013). Essa variável se torna fundamental à análise de um debate público por contribuir com “as condições de deliberação necessárias e seus resultados substantivos” (Bohman, 1998, p. 404 – tradução própria).

Por fim, é observada a reflexividade, que consiste em observar se os comentaristas expressaram persuasão (*i.e.*, estiveram concentrados em convencer outros ou mostraram-se convencidos com os argumentos alheios), progresso (quando se preocuparam em inserir informações a fim de enriquecer a discussão) ou radicalização

⁷ Teste que tem por finalidade identificar em que pares há uma concentração de casos, ou seja, quais categorias das variáveis tendem a estar mais próximas ou distantes. Os valores são considerados significativos quando estão acima ou abaixo de $|+/-1,96|$, respectivamente.

(apresentaram discurso desrespeitoso, utilizando-se de expressões ofensivas e/ou preconceituosas) (Jensen, 2003a).

Desse modo, trabalha-se com as seguintes hipóteses:

H1: Apesar de as redes sociais terem ampliado o acesso à discussão eleitoral, o debate *online* em comentários de publicações jornalísticas no Facebook, especialmente, afasta-se de um modelo de debate deliberativo normativo, possuindo características menos rígidas nas ocorrências de reciprocidade e progresso, pelo próprio fato de o espaço em que se desenvolve o debate não ser político em si.

H2: Mesmo que as páginas de jornais na rede Facebook não sejam, especificamente, espaços políticos, há a possibilidade de os usuários as usarem para dialogar a fim de persuadirem outros em relação a sua posição política.

Deve-se ressaltar que, apesar de os dados terem sido extraídos por meio de um aplicativo, a coleta foi realizada manualmente pelos pesquisadores, *i.e.*, todos os comentários foram lidos, o que permitiu observar se faziam alguma referência a outros comentários ou se os comentadores apenas postavam sua opinião, desconsiderando os demais participantes e comentários, desse modo, não deixamos isso a cabo da tecnicidade do aplicativo. Portanto, a partir da observação do conteúdo dos comentários foi possível essa categorização de acordo com as três variáveis já citadas, além da medição da intensidade do debate, conforme segue na análise abaixo.

Intensidade do debate

Antes de iniciar a análise do conteúdo do debate, faz-se necessária uma breve apresentação da intensidade dos comentários nos perfis dos veículos em estudo durante a campanha presidencial. Para tanto, recorre-se à distribuição destes ao longo do tempo. Como já observado anteriormente neste artigo, são considerados apenas os comentários que citaram ao menos um dos três principais candidatos feitos a *posts* que também os mencionaram.

A Tabela 1 traz as informações de frequência de comentários por jornal e por semana, bem como os resíduos padronizados (Rp). A partir dessa tabela, pode-se afirmar que o perfil do jornal *Folha de S. Paulo* (FSP) concentrou 68,3% dos comentários, no período analisado, seguido por *O Estado de S. Paulo* (ESP), com 18,4%, e *O Globo* (OGL), que totalizou 13,3%. Percebe-se, portanto, que há uma grande concentração, em termos quantitativos, em um único jornal, mesmo que as postagens se distribuam de forma equilibrada (FSP: 5.675; ESP: 5.091; OGL: 4.028). Recordando o total de comentários analisados – mais de 610 mil –, percebe-se que, de cada dez comentários analisados, pelo menos seis deles haviam sido feitos em *posts* da FSP. Deve-se ressaltar que, entre os três veículos nacionais, este é o que possui maior número de seguidores também.

Ao olhar para o número de comentários a cada semana, percebe-se que, em todas elas, a FSP se mantém com o perfil mais comentado em relação à campanha

presidencial. Porém, na comparação direta entre *ESP* e *OGL*, pode ser notado que nem sempre o *ESP* esteve à frente do jornal carioca. Ao concentrar a análise nos resíduos padronizados, identificados na Tabela 1, é possível observar em que semanas houve alta ou baixa concentração de comentários superior ao esperado:

Tabela 1
Comentários por semana nos jornais

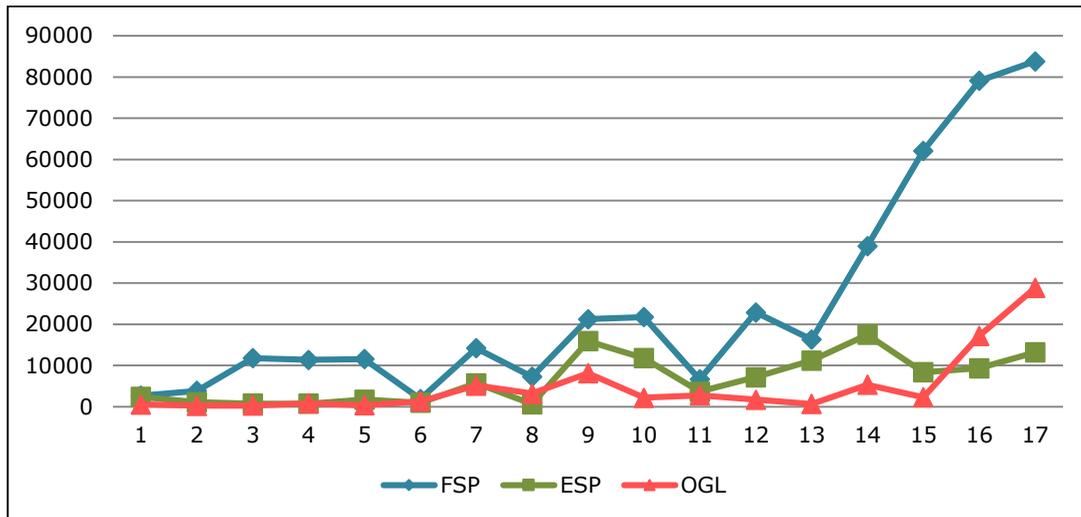
		<i>FSP</i>		<i>ESP</i>		<i>OGL</i>		Total
		Freq.	RP	Freq.	RP	Freq.	RP	
Semana	1	2.677	-18,9	2.397	42,4	558	-6,9	5.632
	2	3.848	5	1.093	4,5	253	-16,6	5.194
	3	11.798	32,6	732	-33,4	267	-34,7	12.797
	4	11.381	27	733	-33,7	826	-21,5	12.940
	5	11.565	22,9	1.738	-15,4	377	-33,8	13.680
	6	1.893	-17,8	988	8,1	1.277	30,8	4.158
	7	14.190	-22,4	5.705	16,3	5.147	31,6	25.042
	8	7.283	-3,5	622	-31,4	3.198	44,9	11.103
	9	21.234	-55,2	15.914	83,3	8.132	27,3	45.280
	10	21.769	-17	11.783	64,4	2.189	-37,1	35.741
	11	6.660	-24,2	3.660	25,6	2.774	24,8	13.094
	12	22.884	7,9	7.156	17,3	1.726	-38,4	31.766
	13	16.297	-21,4	11.209	83,9	676	-50,1	28.182
	14	38.993	-15,9	17.472	57,4	5.360	-31,5	61.825
	15	62.088	55,3	8.385	-43,1	2.323	-74,7	72.796
	16	79.087	25,6	9.364	-72	17.190	26,7	105.641
	17	83.781	-7,5	13.186	-65,2	28.822	93,8	125.789
Total	Freq.	417.428		112.137		81.095		610.660
	%	68,30		18,40		13,30		100,00

$$\chi^2 = 81198,519 \mid \text{Sig.: } 0,000$$

Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo de Pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública – CPOP/UFPR.

Nos *posts* da *FSP*, a semana 15 concentrou o maior número de comentários (Rp 55,3), quando comparada aos outros jornais na semana e em relação aos comentários na própria *FSP* nas demais semanas. A semana 15 é imediatamente posterior ao primeiro turno do pleito, ou seja, trouxe os primeiros resultados da disputa e iniciou a cobertura do segundo turno. Em contrapartida, a semana 9 apresenta o maior resíduo padronizado negativo para esse jornal (Rp -55,2). Uma das causas para essa relação negativa na comparação está na elevada concentração de comentários sobre a campanha no *ESP*, que apresenta um alto resíduo positivo (Rp 83,3) na referida semana. O maior resíduo positivo é encontrado em *OGL*, na última semana (17), em que os *posts* desse jornal chegaram a agregar 28.822 comentários, o que esteve muito acima do “normal” das semanas anteriores. As diferenças entre os comentários nesses três jornais, por semana, podem ser visualizadas no Gráfico 1:

Gráfico 1
Comentários nos posts dos jornais ao longo das semanas



Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

Visualizando a intensidade do debate nos três jornais ao longo das semanas, é possível verificar que, comparativamente, o *OGL* supera, em número de comentários, o *ESP* em algumas semanas, como a 6 e a 8, assumindo a segunda colocação em número de comentários nas duas últimas semanas. Também é perceptível que as quedas na quantidade dos comentários seguem eventos pontuais na campanha. As semanas 6 e 8 apresentam quedas nos três jornais. Já na semana 11, há quedas na *FSP* e no *ESP*, mas ligeira alta no *OGL*. Essas oscilações podem ser resultado de temas mais (ou menos) polêmicos tratados nas postagens (Sampaio e Barros, 2010).

O Gráfico 1 também permite afirmar que, de maneira geral, os comentários em *posts* de jornais nacionais tenderam a seguir um equilíbrio durante a campanha, com quedas e picos sintomáticos, refletidos nos três jornais. Acredita-se que os eventos que pautaram o crescimento no número de comentários nas semanas de pico influenciaram a intensidade do debate no Facebook em todos os jornais sem muita discrepância entre eles. Há algumas diferenças nítidas, como na semana 13, em que os comentários no *ESP* crescem de forma mais intensa do que nos demais jornais, e em *OGL*, quando o debate se intensifica subitamente no final do período eleitoral.

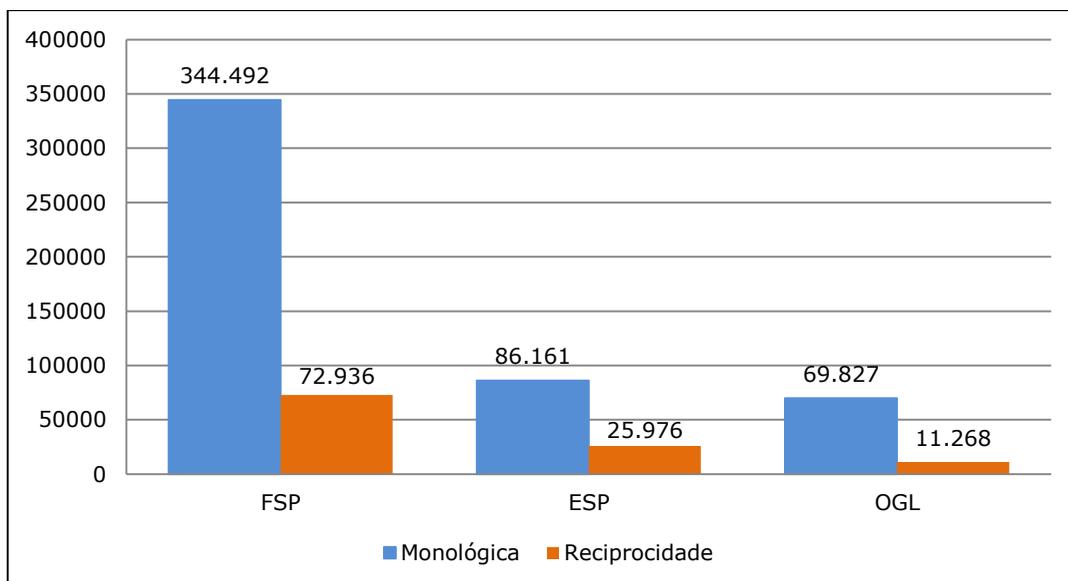
Até aqui, a análise se manteve, predominantemente, relacionada à frequência dos comentários por semana e às diferenças e similitudes entre eles ao longo do tempo. A partir da próxima subseção, é analisada, então, a qualidade do debate nas páginas de Facebook desses jornais a partir das três variáveis, mencionadas anteriormente: postura do comentador, justificativa e reflexividade.

Postura do comentador

Em relação à postura do comentador, o Gráfico 2 permite a comparação visual dos comentários em *posts* dos três jornais durante o primeiro turno. A primeira informação que chama a atenção é, mais uma vez, a alta frequência de comentários na *FSP*, em comparação com o *OGL* e o *ESP*, o que já havia sido identificado anteriormente nos dados apresentados na Tabela 1 e no Gráfico 1. A informação nova que ele nos traz é que o debate é majoritariamente monológico para os três jornais; no entanto, na *FSP*, em termos de proporção, a diferença é maior, com quase 350 mil comentários identificados com essa postura entre os comentadores.

Esses dados retomam a discussão teórica no que diz respeito a uma participação bastante relevante em termos quantitativos quando, nos comentários, opina-se sobre temas políticos, não havendo, no entanto, um diálogo propriamente dito, como ressalta Dahlberg (2001) ao tratar dos “problemas” da interação por meio de ferramentas *online*. Ainda que o Facebook possa ser considerado um espaço de participação, a interação entre os participantes ainda é limitada, seja em relação ao conteúdo ou em relação aos demais usuários (Dahlgren, 2005), eles mais “falam sozinhos” do que interagem (Cervi, 2013).

Gráfico 2
Postura dos comentadores em *posts* dos jornais



Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

Quanto aos comentários com reciprocidade, que são o oposto dos comentários monológicos, na *FSP* eles passam dos 70 mil, quantia quase três vezes maior que os presentes no *ESP*, chegando a representar sete vezes os do *OGL*. O Gráfico 2, no

entanto, não é suficiente para que os comentários dos três jornais sejam comparados diretamente, entre si, a partir da postura do comentador. Isso porque só apresenta os valores absolutos, e devem ser levadas em consideração as características individuais de cada jornal, bem como o total de comentários neles em todo o período analisado. Para tanto, a Tabela 2 traz a frequência de comentários, por jornal, para as duas posturas possíveis de ser assumidas pelos comentadores, bem como os resíduos padronizados. Assim, possibilita-se a comparação direta entre as variáveis “postura do comentador” e “jornal”.

Tabela 2
Postura dos comentadores nos posts dos jornais

		<i>FSP</i>		<i>ESP</i>		<i>OGL</i>		Total
		Freq.	RP	Freq.	RP	Freq.	RP	
Postura	Monológica	344.492	4,1	86.161	-18,9	69.827	13	500.480
	Recíproca	72.936	-8,7	25.976	40,4	11.268	-27,8	110.180
Total		417.428		112.137		81.095		610.660

$\chi^2 = 3024,576$ | Sig.: 0,000

Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

Com todos os resíduos significativos e altos, pode-se constatar que os debates na *FSP* e no *OGL* tendem a ser mais monológicos que recíprocos. O *OGL*, porém, apresenta os maiores resíduos padronizados entre os três jornais, positivo para monológico (Rp 13) e negativo para reciprocidade (Rp -27,8), superando a *FSP* (Rp 4,1 e -8,7, respectivamente). Já o *ESP* é o único que apresenta resíduo negativo para monológico (Rp -18,9) e resíduo alto positivo (Rp 40,4) para comentários com reciprocidade, sendo esse o maior resíduo padronizado da Tabela 2. Ou seja, na comparação direta entre as categorias dessas variáveis, há uma concentração de comentários recíprocos no *ESP*, distanciando-o dos outros dois veículos.

Assim, o *ESP* tende a ser o jornal que mais apresenta debate – em termos de interação – entre os seus comentadores, no Facebook, enquanto o *OGL* é o jornal que agrega mais comentários monológicos, sem abertura para o diálogo. Embora o *ESP* agregue menos participação em termos quantitativos, se comparado à *FSP*, por exemplo, as características dos comentários postados em sua página constituem um modelo mais próximo do diálogo. Essa descoberta pode ser tomada como uma das principais deste artigo, uma vez que o *ESP* é, declaradamente, o mais conservador entre os três jornais analisados. Por essa visão política mais fechada do veículo, esperava-se que o público seguidor do Facebook fosse menos aberto ao diálogo.

Esse resultado pode ser explicado por duas ponderações presentes na literatura. Primeiramente, pelo fato de os seguidores em uma rede social poderem ter visões distintas, um público mais variado em relação àquele que assina o impresso ou a versão *online*, o que amplia a possibilidade do debate, já que o diálogo também pode se estabelecer em relações antagônicas, como assinala Dahlberg (2001). É claro que não se

pode deixar de ressaltar que esta análise não se relaciona diretamente com a produção do *post* pelo jornal, uma vez que a unidade de análise, aqui, limita-se aos comentários sobre a campanha política.

Sob um segundo ponto de vista, de modo divergente, esse diálogo pode corresponder justamente a um processo de segmentação (Dahlgren, 2005) que ocorre no universo *online* quando um grupo muito fechado se reúne em um espaço e, por ter muitas afinidades e opiniões similares, consegue dialogar. É mais fácil “conversar” com quem compartilha das mesmas ideias ou pontos de vista (Sunstein, 2003). Ou seja, pode haver um público muito parecido com o perfil do jornal e, por isso, existir facilidade em manter o diálogo.

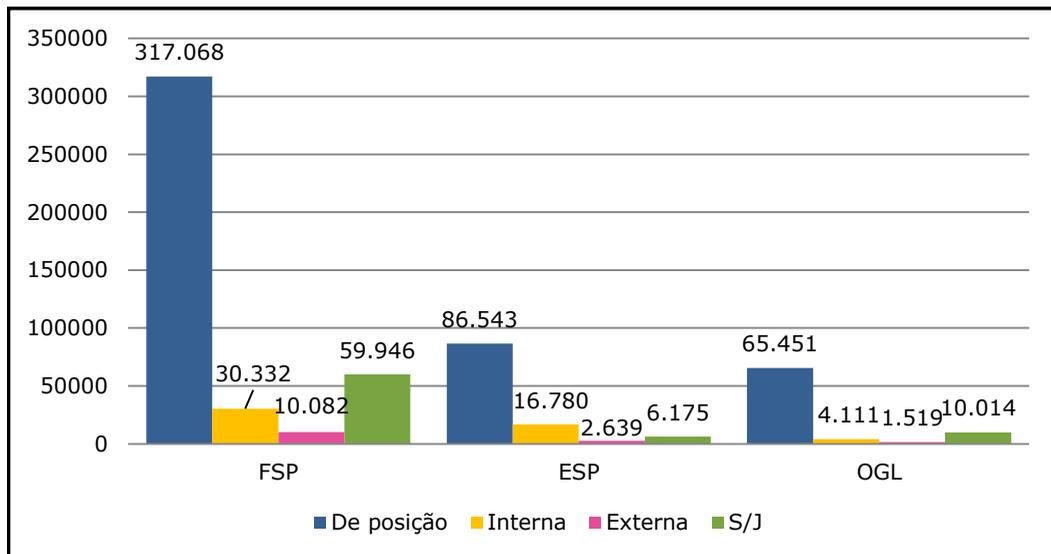
Uma possível explicação para esse achado sobre o *ESP* é que o comentador desse veículo já está habituado há mais tempo a comentar suas notícias, uma vez que esse foi o primeiro jornal que abriu aos leitores, assinantes ou não, a possibilidade de comentar notícias em seu portal *online*. Por outro lado, não se pode fazer tal afirmação sem a realização de uma pesquisa empírica, pois: 1) o comentador de Facebook pode não ser o mesmo que visita o portal; e 2) a comodidade de o leitor não precisar ir ao portal, já que o portal vem até ele (como é a página de Facebook), provavelmente atrai mais comentadores.

Vale ressaltar, ainda, que essa informação de que os comentários do *ESP* são mais recíprocos e menos monológicos que os demais não necessariamente garante a qualidade do diálogo nos comentários desse veículo, uma vez que, ainda que o comentador esteja disposto a ler e responder comentários de outros, pode fazê-lo com diferentes características, inclusive ofensas ou agressões verbais, o que não constitui um diálogo pautado no respeito e no progresso do debate. Por isso, faz-se necessária a análise de outras características, apresentada nas subseções seguintes.

Justificativa

Observando a presença ou não de justificativa, os primeiros dados relevantes da Tabela 3 e do Gráfico 3 indicam que há predomínio do formato “posição” em 76,8% de todos os comentários analisados. Nesse tipo de formato, o participante não adiciona nenhum tipo de informação para dar embasamento a sua afirmação ou tomada de posição. Trata-se apenas de vaga opinião em relação a algum tema ou participante da conversação. Esse formato é contraditório ao debate deliberativo, pois, como argumenta Jensen (2003b), para assumir essa característica ele precisa apresentar informação, argumento e reciprocidade. Apenas com o posicionamento, tem-se uma ausência grande de conteúdo informativo na conversação *online*. O Gráfico 3 ilustra essa discrepância e mostra como esse formato de posição é recorrente nos três veículos e se sobrepõe aos demais, especialmente na *FSP*, com mais de 300 mil comentários com essa característica.

Gráfico 3
Justificativa dos comentadores em posts dos jornais



Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

A justificativa interna aparece em 8,4% dos comentários e caracteriza-se pelo uso de informações próprias, que, na maioria das vezes, consistem na expressão de experiências cotidianas. Aquela que mais adicionaria conteúdo – a externa – aparece somente em 2,3% dos textos, *i.e.*, poucos comentários se utilizam de dados, *links* e informações trazidas de outros espaços. Vale destacar que a pesquisa feita por Strandberg e Berg (2013) considerou um grau de justificação satisfatório no debate de comentários de jornais, ainda que tenha havido predomínio do tipo “interna”, uma vez que o cidadão leigo não precisa obrigatoriamente refinar sua justificativa para que ela seja considerada válida.

Tabela 3
Tipo de justificativa por jornal

	FSP			ESP			OGL			Total	
	Freq.	%	RP	Freq.	Porc.	RP	Freq.	Porc.	RP	Freq.	Porc.
De posição	317.068	76,0	-6,3	86.543	77,20	1,4	65.451	80,70	12,7	469.062	76,80
Interna	30.332	7,3	-25	16.780	15,00	76	4.111	5,10	-32,6	51.223	8,40
Externa	10.082	2,4	3,5	2.639	2,40	0,5	1.519	1,90	-8,6	14.240	2,30
S/J	59.946	14,4	34,6	6.175	5,50	-66	10.014		-1	76.135	12,50
Total	417.428	100		112.137	100		81.095	100		610.660	100

$\chi^2 = 13318,433$ | Sig. 0,000

Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

As categorias da variável justificativa, embora se distribuam de maneira parecida de acordo com os percentuais, apresentam tendências quando se aplica o teste dos resíduos padronizados para poder fazer comparações entre os veículos e ver quais concentram determinado tipo de justificação em relação aos outros. De forma mais

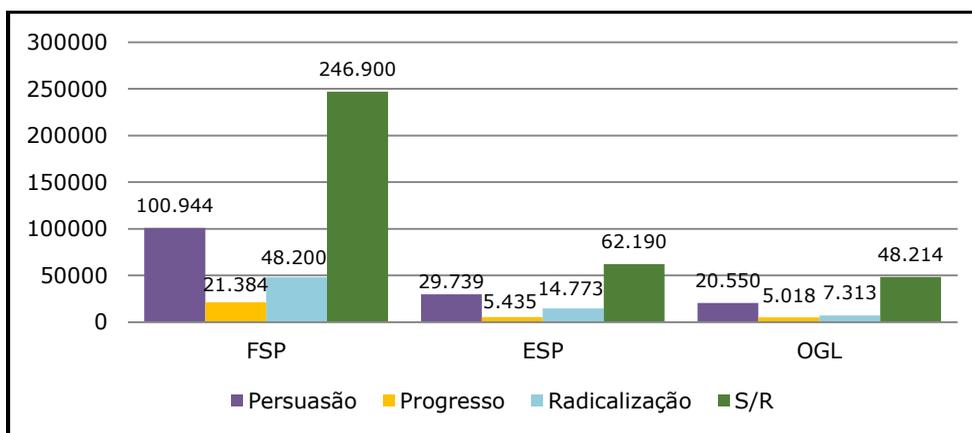
marcante, a partir da Tabela 3, pode-se perceber que no *ESP* o comentador se mostrou mais propício a apresentar narrativas pessoais para justificar sua posição (Rp 76,0), tendo sido esse o único veículo a apresentar Rp positivo e alto nessa categoria.

Apesar da concentração de comentários que apenas apresentavam posição, comparativamente e de modo proporcional, o *ESP* tende a apresentar mais comentários com justificação, ainda que interna. Destaca-se que esse jornal já apresentava mais comentários com reciprocidade – conforme dados anteriores – e agora é o que apresenta maior nível de justificação. Por outro lado, e também seguindo resultados anteriores – quem mais deixa a desejar em termos de justificação (Rp 12,7) é o comentador de *OGL*, jornal que antes já havia concentrado mais monólogos. De modo comparativo, o *OGL* é o veículo com maior percentual na categoria posição, chegando a 80,7%. Nesse critério de análise do debate nos comentários, tem-se também um resultado que indica um uso muito restrito de informação adicionada aos comentários.

Reflexividade

Em relação à terceira característica que o texto propõe analisar, a reflexividade, há uma concentração de comentários enquadrados na categoria persuasão (24,8%). A categoria que menos se identificou foi “progresso” (5,2%) e que seria aquela que mais se aproxima da ideia de um debate duradouro, considerando os demais comentadores. No trabalho de Massuchin e Campos (2015), em que as autoras analisam o debate em *websites* de campanha dos candidatos, um espaço mais homogêneo, há maior evidência de progresso, que alcança até 30% dos comentários analisados. O Gráfico 4 indica a alta incidência de persuasão nos comentários analisados, que assim se sobressai ante os demais formatos, principalmente em relação ao progresso:

Gráfico 4
Reflexividade dos comentadores em posts dos jornais



Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP/UFPR.

Por outro lado, chamam a atenção os 11,5% de comentários que radicalizam o debate. Esse dado mostra que um em cada dez comentários apresenta essa característica, usando termos inadequados e ofensivos, descaracterizando o debate respeitoso. Isso pode ocorrer, segundo Amossy (2011), por se tratar de um espaço mais heterogêneo – diferente de *sites* de partidos, por exemplo –, que apresenta uma temática mais conflitiva, como a política eleitoral. Os dados indicados por Amossy (2011) mostram que esse resultado não é específico dos jornais brasileiros, pois a autora encontrou o que caracteriza como *flames* em jornais franceses analisados. Segundo ela, isso acontece porque um tema polêmico é confrontado e deixa de ser polêmico para transformar-se em *flames*, com violência verbalizada.

Tabela 4
Tipo de reflexividade por jornal

	FSP			ESP			OGL			Total	
	Freq.	%	RP	Freq.	%	RP	Freq.	%	RP		
Persuasão	100.944	24,20	-7,6	29.739	26,50	11,8	20.550	25,30	3,3	151.233	24,80
Progresso	21.384	5,10	-2,6	5.435	4,80	-5,4	5.018	6,20	12,2	31.837	5,20
Radicalização	48.200	11,50	0,7	14.773	13,20	16,4	7.313	9,00	-20,9	70.286	11,50
S/R	246.900	59,10	5,4	62.190	55,50	-13,4	48.214	59,50	3,5	357.304	58,50
Total	417.428	100		112.137	100		81.095	100		610.660	100
$X^2 = 1318,408$ Sig. 0,000											

Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

Apesar dessa predominância da persuasão e do uso dos comentários para o convencimento dos demais participantes do debate, de modo comparativo algumas características sobressaem em alguns veículos. Embora os percentuais sejam semelhantes, os resíduos padronizados mostram que há diferenças. A persuasão, característica predominante, se destaca no *ESP*, o qual apresenta resíduo positivo alto (Rp 11,8) em relação à *FSP*, que é o único veículo a apresentar um Rp negativo (-7,6), e também em relação ao *OGL*, com um resíduo mais baixo (Rp 3,3). Progresso, a categoria que menos aparece nos comentários, concentra-se no *OGL* (Rp 12,2), que até então era o veículo com menor chance de reciprocidade e justificação.

Em relação à radicalização, apesar de, em valores absolutos, ela aparecer em muitos comentários da *FSP*, proporcionalmente concentra-se no *ESP* (Rp 16,4) e apresenta-se de maneira mais escassa em *OGL* (Rp -20,9). Tendo em vista que o comentador do *ESP*, conforme visto na seção anterior, é aquele mais recíproco no debate, confirma-se o que já havia sido destacado: a presença de reciprocidade não significa que o debate progrediu. No caso desse jornal, aqueles que comentaram usaram a reciprocidade para atacar o posicionamento de outros.

Características de modo relacionado

A fim de realizar uma análise mais ampla da qualidade do debate desenvolvido nas páginas de Facebook dos jornais apresentados, decidiu-se realizar um cruzamento

das variáveis entre si, não mais considerando as características dos comentadores por jornal, mas as do total de comentários analisados. O objetivo é saber como essas características aparecem associadas, e, desse modo, apresenta-se, primeiramente, a relação entre a postura do comentador e o tipo de justificativa expressado.

Tabela 5
Postura do comentador x Tipo de justificativa nos comentários

		Monológica	Recíproca	Total
De posição	Freq.	38.4371	84.691	469.062
	%	81,90	18,10	100,00
	RP	-0,10	0,20	
Interna	Freq.	33.626	17.597	51.223
	%	65,60	34,40	100,00
	RP	-40,80	86,90	
Externa	Freq.	11.381	2.859	14.240
	%	79,90	20,10	100,00
	RP	-2,70	5,70	
S/J	Freq.	71.102	5.033	76.135
	%	93,40	6,60	100,00
	RP	34,80	-74,30	
Total	Freq.	500.480	110.180	610.660
	%	82,00	18,00	100,00
X ² = 15984,674 Sig. 0,000				

Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

Percebe-se pela Tabela 5 que o comentador recíproco tende fortemente a apresentar justificativa interna, o que se pode constatar pelo Rp alto positivo (86,9). Assim, pode-se dizer que esse tipo de comentador divide com outro(s) experiências pessoais que explicam sua argumentação. Também há um Rp positivo, embora não muito alto, de 5,7, relacionando os comentários que apresentam reciprocidade com a justificativa externa. Os comentários que apenas ressaltam posição se distribuem de forma muito semelhante entre comentários recíprocos e monológicos, o que indica que eles independem da predisposição do comentador. Por outro lado, quando os comentários são monológicos, há uma tendência a serem desprovidos de justificação (S/J), algo que ocorre de forma contrária quando são recíprocos, utilizando-se a justificação, portanto, quando há diálogo, seja para convencer ou dar progressão à conversa.

Observando a relação entre postura do comentador e reflexividade expressa (Tabela 6), pode-se afirmar que, ainda que os comentários sejam majoritariamente monológicos, como já foi identificado, nos comentários recíprocos a tendência é de que haja mais progresso (Rp 153,8). A tentativa de persuadir também aparece mais em comentários recíprocos (Rp 18,9), no entanto, isso era algo esperado, já que essa característica normalmente é direcionada a alguém e, por isso, o comentário é recíproco. Outro dado que confirma o desinteresse pelo debate por parte dos comentadores monológicos é o fato de que eles se aproximam da categoria S/R – sem reflexividade – (Rp 49,0).

Tabela 6
Postura do comentador x Reflexividade nos comentários

		Monológica	Recíproca	Total
Persuasão	Freq.	120.822	30.411	151.233
	%	79,90	20,10	100,00
	RP	-8,90	18,90	
Progresso	Freq.	14.434	17.403	31.837
	%	45,30	54,70	100,00
	RP	-72,20	153,80	
Radicalização	Freq.	45.874	24.412	70.286
	%	65,30	34,70	100,00
	RP	-48,90	104,20	
S/R	Freq.	319.350	37.954	357.304
	%	89,40	10,60	100,00
	RP	49,00	-104,40	
Total	Freq.	500.480	110.180	610.660
	%	82,00	18,00	100,00
X ² = 55852,896 Sig 0,000				

Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

Um dado curioso da Tabela 6 é que a radicalização é uma característica que não fica muito distante na distribuição das ocorrências de reciprocidade (Rp 104,2). Isso indica que nem sempre ser recíproco significa aumentar a qualidade do debate e progredir ou persuadir. Há casos em que a referência aos demais participantes é carregada de ofensas ao candidato, ao repórter ou ao outro comentador, como ressalta Amossy (2011). Por isso, como se observa na Tabela 6, a radicalização esteve mais relacionada aos comentários recíprocos que aos monológicos (Rp -48,9). Ainda que a reciprocidade seja importante ao debate (Jensen, 2003a), sozinha ela não diz muita coisa, pois não garante um debate baseado no respeito ou na civilidade (Papacharissi, 2004). Da mesma forma que ela oferece espaço para o crescimento do debate qualificado, dá oportunidade para a radicalização das relações entre os comentadores, resultado da polarização eleitoral e do conservadorismo político que se reflete na ágora digital (Chaia e Brugnago, 2015).

Além da relação de postura com reflexividade e justificativa, observa-se como essas duas últimas tendem a aparecer quando relacionadas. Nesta parte da análise, pode-se constatar que progresso é uma característica fortemente aliada à existência de justificativa, tanto interna (Rp 115,8) quanto externa (Rp 111,4). Isso significa dizer que os comentadores, em sua maioria, só conseguem progredir no diálogo quando agregam informação a algum tipo de justificativa.

Tabela 7
Justificativa do comentador x Reflexividade

		Persuasão	Progresso	Radicalização	S/R	Total
De posição	Freq.	129.910	18.544	61.321	259.287	469.062
	%	85,90	58,20	87,20	72,60	76,80
	RP	40,30	-37,80	31,60	-29,00	
Interna	Freq.	14.330	8.655	7.777	20.461	51.223
	%	9,50	27,20	11,10	5,70	8,40
	RP	14,60	115,80	24,50	-54,90	
Externa	Freq.	5.577	3.778	641	4.244	14..240
	%	3,70	11,90	0,90	1,20	2,30
	RP	34,50	111,40	-24,70	-44,80	
S/J	Freq.	1.416	860	547	73.312	76.135
	%	0,90	2,70	0,80	20,50	12,50
	RP	-127,00	-49,40	-87,80	136,30	
Total	Freq.	151.233	31.837	70.286	357.304	610.660
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

$X^2 = 83190,203$ | Sig.: 0,000

Fonte: Elaboração própria com dados do Grupo CPOP-UFPR.

Por outro lado, a radicalização está ligada às justificativas fracas (quase inexistentes) de posição (Rp 31,6). É perceptível que radicalização não se relaciona com acréscimo de informações para justificar uma posição externa (Rp -24,7), o que se pôde ver mesmo pelo teor das mensagens assim classificadas (geralmente, apresentando palavras de baixo calão).

Um dado surpreendente é o fato de os comentadores terem utilizado mais relatos pessoais, *i.e.*, justificativas baseadas em acontecimentos próximos a eles e experiências de vida, para progredir no debate (Rp 115,8), e menos persuasão em relação aos outros participantes da conversação *online*, já que o resíduo, apesar de positivo, é menor (Rp 14,6). As tentativas de persuasão se dão mais via marcação de posicionamento, em que há o resíduo mais alto (Rp 40,3).

Esses últimos dados relacionando as três variáveis sobre a qualidade do debate – justificativa, postura e reflexividade – indicam que algumas apresentam aproximações. Vale destacar a relação entre os *posts* categorizados pela reciprocidade e o aumento de informação adicionada pelos participantes, revelando interesse no debate. Além disso, os três tipos de reflexividade, mesmo a radicalização, são mais evidentes quando há reciprocidade, enquanto os comentários monológicos se relacionam à ausência de categorias válidas, e, em sua maioria, representam apenas uma demarcação de posição política desagregada de qualquer outra categoria. Por fim, a progressão do diálogo tende a carregar mais informação (justificação interna e externa), ao contrário da radicalização e da persuasão.

Considerações finais

A migração dos veículos jornalísticos para as redes sociais *online* configura um novo tipo de comunicação entre eles e seus leitores, pois, através dessas redes, pode-se

desenvolver o que Jensen (2003a) e Dahlberg (2001) chamam de uma extensão do debate público que ocorria, até então, apenas em espaços tradicionais. Isso porque elas permitem comentar qualquer informação postada (no estilo de um fórum, mas com uma dinamicidade maior), há circularidade dos *posts* e comentários, em função das características do Facebook e, principalmente, pela possibilidade de seguir as páginas, receber as informações na *timeline* e distribuir o conteúdo por meio dos compartilhamentos.

O estudo apresentado neste artigo teve por objetivo analisar o desenvolvimento do debate em torno da campanha presidencial, observando comentários a páginas de jornais brasileiros no Facebook, o que enfatiza o uso da ferramenta também com fins políticos. Ao realizar um panorama da discussão, observando a intensidade do debate durante todo o período eleitoral, constata-se que, na última semana do primeiro turno e em todo o segundo turno, o debate político-eleitoral entre os comentadores do Facebook torna-se muito mais intenso, característica de interesse pelo tema já identificado anteriormente em análises sobre a audiência do Horário Gratuito de Propaganda Política, em que se constata maior interesse pelo público no início, mas também no final da campanha, quando o eleitor precisa decidir o voto e a disputa se torna mais acirrada (Cervi e Massuchin, 2011). A *FSP* possui os *posts* mais atrativos aos comentadores, uma vez que ela agrega 68,3% do total de comentários, mesmo que as postagens tenham se distribuído de forma equilibrada entre as páginas dos três jornais. No entanto, as oscilações do número de comentários entre eles seguem um padrão, apresentando quedas e picos sintomáticos, refletidos em todos eles, estando o *ESP* à frente de *OGL* em quase todas as semanas, em relação ao volume de comentários.

Ao observar a postura dos comentadores, seguindo as definições de Dahlberg (2001), percebe-se que nas três páginas há predomínio de comentários monológicos, reafirmando a ideia de Cervi (2013) sobre a opção por “falar sozinho” de quem acessa e posta suas opiniões na rede. Esse resultado também chama a atenção para as diferenças quanto aos conceitos de participação e de debate, que seria algo mais exigente em termos de “qualidade” do conteúdo e da relação entre comentadores que compartilham do mesmo espaço. Isso confirma a primeira hipótese, no que diz respeito à reciprocidade: houve um distanciamento visível do que era esperado para um debate mais qualitativo, conforme os estudos apontados anteriormente.

A pesquisa constatou que o *ESP* teve destaque em relação aos outros jornais nacionais, *FSP* e *OGL*, pelo maior nível de reciprocidade de seus comentadores. Não se pode, todavia, reduzir a qualidade do debate ao simples fato de o comentador ser recíproco, como se pode ver a partir das ocorrências das outras variáveis em análise.

Quanto à justificativa apresentada nos comentários, percebe-se que posição é o formato que predomina, tendo sido identificado em 76,8% de todos os comentários analisados. De modo desagregado, percebe-se que no *ESP* o comentador se mostrou mais propício a apresentar narrativas pessoais para justificar sua posição, *i.e.*, usou a

justificativa interna, enquanto o *OGL* foi aquele com maior percentual de comentários na categoria posição, chegando a 80,7%.

Em relação à terceira característica em análise, pode-se constatar a predominância de persuasão, como categoria válida, nos comentários. Isso confirma a segunda hipótese, a qual aponta que páginas de jornais no Facebook podem ser consideradas como espaço de persuasão política. O progresso, por sua vez, foi o que menos se expressou entre os comentaristas, uma vez que pode exigir um nível mais elevado de conhecimento e propensão ao debate político. Essa última característica se concentra em *OGL*, embora este seja o jornal que agregou mais comentaristas monológicos. Por outro lado, o *ESP* tendeu a concentrar as ocorrências de radicalização, o que mostra que os leitores recíprocos desse jornal não expressaram um debate de boa qualidade, pelo contrário, eles estiveram voltados à troca de mensagens desrespeitosas.

Observando a relação entre as categorias das variáveis, percebe-se que a justificativa de posição independe da predisposição do comentarista (monológico ou recíproco), ao passo que as outras categorias mantêm relações mais estreitas: o comentarista recíproco tende fortemente a apresentar justificativa interna, enquanto aqueles monológicos tendem a não apresentar justificativa. Quando se cruzam as variáveis postura e reflexividade, constata-se que, quando há reciprocidade, tende a haver mais progresso.

A tentativa de persuadir também aparece mais em comentários recíprocos, enquanto comentários monológicos são aqueles que apresentam maior ausência de reflexividade. Um resultado curioso foi constatar a proximidade entre reciprocidade e radicalização, *i.e.*, os comentaristas recíprocos afrontaram outros diretamente em suas postagens. Constatou-se, ainda, que o progresso é uma característica fortemente aliada à existência de uma justificativa, tanto interna quanto externa, enquanto a radicalização se aproximou da característica posição, *i.e.*, da quase ausência de conteúdo justificando os comentários.

Por fim, vale ressaltar que a análise apresentada neste artigo, embora não trate de todas as variáveis analisáveis nesse tipo de debate, abre importante discussão para a área, primeiramente, porque traz como objeto a produção de comentários por cidadãos em ambiente digital, enfoque que não possui muitos trabalhos já realizados, e, segundo, porque esse debate ocorre em um espaço que, naturalmente, seria utilizado para fins lúdicos, de conversação cotidiana, o Facebook, mas que parece também ser usado para tratar de temas de interesse público, tais como “eleições”, contribuindo com o aumento da participação e do interesse pelo debate político.

Isabele Batista Mitozo – Universidade Federal do Paraná (UFPR), doutoranda em Ciência Política. E-mail: <ibmitozo@gmail.com>.

Michele Goulart Massuchin – Universidade Federal do Maranhão (UFMA), professora doutora do curso de Jornalismo. E-mail: <mimassuchin@gmail.com>.

Fernanda Cavassana de Carvalho – Universidade Federal do Paraná (UFPR), doutoranda em Ciência Política. E-mail: <cavassanaf@gmail.com>.

Referências bibliográficas

AGGIO, C.; REIS, L. Campanha eleitoral no Facebook: usos, configurações e o papel atribuído por três candidatos eleitos nas eleições municipais de 2012. In: ALDÉ, A.; MARQUES, F. P. J. (orgs.). *Internet e poder local*. Salvador: Edufba, 2015.

AMOSY, R. "O intercâmbio polêmico em fóruns de discussão online: o exemplo dos debates sobre as opções de ações e bônus no jornal *Libération*". *Comunicação e Sociedade*, vol. 19, p. 319-335, 2011.

BARROS, S.; CARREIRO, R. "A discussão pública e as redes sociais online: o comentário de notícias no Facebook". *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*, São Leopoldo, vol. 17, nº 2, p. 174-185, 2015.

BOHMAN, J. "The coming of age of deliberative democracy". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, nº 4, p. 400-425, 1998.

BRASIL. Presidência da República. *Pesquisa brasileira de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira* [online]. Brasília: Secom, 2014. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf/view>>. Acesso em: 6 jun. 2015.

CHAIA, V.; BRUGNAGO, F. "A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook". *Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política*, São Paulo, vol. 7, nº 21, p. 99-129, 2015.

CERVI, E. "Como os webleitores do 'Portal Estadão' comentaram a eleição de Dilma Rousseff em 2010: uma discussão sobre os participantes do debate público em campanhas eleitorais nos novos meios de comunicação". *Explanans*, Zinacantepec, México, vol. 2, nº 1, p. 75-99, 2013.

CERVI, E.; MASSUCHIN, M. G. "HGPE e a formação da opinião pública no Brasil: análise das estratégias dos principais candidatos à presidência da República em 2010". In: *Anais do Congresso Latino-Americano de Opinião Pública – WAPOR*, Belo Horizonte, 2011 [Online]. Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Emerson_Urizzi_Cervi_2.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2015.

DAHLBERG, L. "The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere". *Information, Communication and Society*, vol. 4, nº 4, p. 615-633, 2001.

_____. "Net-public sphere research: beyond the 'first phase'". *The Public*, vol. 11, p. 27-44, 2004.

DAHLGREN, P. "Internet, public spheres and political communication: dispersion and deliberation". *Political Communication*, vol. 22, nº 2, p. 147-162, 2005.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 2003.

JANSSEN, D.; KIES, R. "Online forums and deliberative democracy: hypotheses, variables and methodologies". In: Conference on Empirical Approaches to Deliberative Politics [Online]. Florence, 2004. Disponível em: <http://steunpuntbov.be/rapport/s0506006_onlineforums.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2015.

JENSEN, J. L. "Public spheres on the internet: anarchic or government-sponsored – a comparison". *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, nº 4, 2003a.

_____. "Virtual democratic dialogue? Bringing together citizens and politicians". *Information Polity*, nº 8, p. 29-47, 2003b.

JENSEN, J. L. "Online deliberation and beyond? A time-based and comparative study of Danish political debates online". *MedieKultur*, nº 56, p. 23-43, 2014.

MASSUCHIN, M. G.; CAMPOS, E. "Debate público y webs de candidatos: la participación de los electores a través de los comentarios durante la campaña de 2014 en Brasil". In: *Anais de IV Congresso da Associação Latino-Americana de Investigadores sobre Campanhas Eleitorais – Alice*, 2015, Belo Horizonte [Online]. Disponível em: <<http://www.alice-comunicacionpolitica.com/abrir-ponencia.php?f=ee0434f7c517318d9fd1288f488ea780.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

McCOMBS, M. *A teoria da agenda: a mídia e a opinião pública*. Petrópolis: Vozes, 2009.

MIGUEL, L. F. "As duas lógicas da ação comunicativa: democracia e deliberação no debate contemporâneo". *Revista Teoria e Sociedade*, nº 10, p. 104-143, 2002.

NORRIS, P. *Digital divide, civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PAPACHARISSI, Z. "Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups". *New Media & Society*, vol. 6, nº 2, p. 259-283, 2004.

PENTEADO, C.; AVANZI, C. "Redes sociais e participação política: estudo do debate sobre o novo Código Florestal no Facebook". In: *Anais do V Congresso da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação Política*, Curitiba, 2013.

RECUERO, R. *Redes sociais na internet*. Porto Alegre: Sulina, 2009.

SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R. "Deliberação no jornalismo online: um estudo dos comentários do *Folha.com*". *Intexto*, Porto Alegre, vol. 2, nº 23, p. 183-202, jul.-dez. 2010.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C.; MARQUES, F. P. J. A. "Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, p. 446-477, nov. 2010.

SANDERS, L. "Against deliberation". *Political Theory*, vol. 25, nº 3, p. 347-364, 1997.

SUNSTEIN, C. *República.com: internet, democracia y libertad*. Barcelona: Paidós, 2003.

STRANDBERG, K.; BERG, J. "Online newspapers readers comments – Democratic conversation platforms or virtual soapboxes". *Comunicação e Sociedade*, Braga, vol. 23, p. 110-131, 2013.

WASKO, M. Y.; FARAJ, S. "Why should I share? Examining social capital and knowledge contribution in electronic networks of practice". *MIS Quarterly*, vol. 29, nº 1, p. 35-57, 2005.

ZAGO, G. "Circulação jornalística potencializada: o Twitter como espaço para filtro e comentário de notícias por interagentes". *Comunicação e Sociedade*, Braga, vol. 34, nº 1, p. 249-271, 2012.

ZAGO, G.; BASTOS, M. "Visibilidade de notícias no Twitter e no Facebook: análise comparativa das notícias mais repercutidas na Europa e nas Américas". *Brazilian Journalism Research*, vol. 9, nº 1, p. 116-133, 2013.

Resumo

Debate político-eleitoral no Facebook: os comentários do público em posts jornalísticos na eleição presidencial de 2014

Experiências interativas *online* têm estimulado o desenvolvimento de debate público. O Facebook (FB), por exemplo, atrai tanto indivíduos quanto instituições, tais como empresas jornalísticas, que veem na ferramenta a oportunidade de maior contato com a audiência. Com base nisso, este artigo investiga as características do debate público acerca da eleição presidencial de 2014, a partir de postagens nas páginas oficiais dos três maiores jornais brasileiros (*Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*) no FB. Assim, observaram-se: 1) intensidade do debate, 2) postura do comentador (reciprocidade), 3) justificativa dos comentários e 4) reflexividade em 610.660 comentários. Dentre os principais resultados, pode-se destacar predominância de comentários monológicos e com baixa justificativa. Todavia, o FB pode ser considerado um espaço de persuasão, o que predominou nos comentários.

Palavras-chave: debate público; Facebook; eleições; interação *online*; jornais

Abstract

The electoral debate on Facebook: comments from the audience on journalistic posts in the 2014 Brazilian presidential election

Interactive experiences online have been stimulating the development of public debate. Facebook, for example, has attracted citizens and institutions, as well as communication enterprises that see in this tool an opportunity for greater interaction with an audience. This paper identifies the characteristics of the debate among audiences in the official Facebook pages of the three main Brazilian newspapers (*Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*) on the 2014 presidential election. Therefore, we have observed in 610.660 comments: 1) the debate's intensity over time; 2) the commentator's position (reciprocity); 3) justification; and 4) reflexivity. Among our main findings, one might highlight the predominance of monologues and the low level of justification. However, Facebook can be considered a space for persuasion, which prevailed in the comments.

Keywords: public debate; Facebook; elections; online interaction; newspapers

Resumen

Debate político-electoral en Facebook: los comentarios del público en posts de noticias en la elección presidencial de 2014

Experiencias interactivas en espacios digitales han estimulado el desarrollo del debate público. El Facebook (FB), por ejemplo, atrae tanto a individuos como a instituciones, tales como las empresas periodísticas, que ven en esta herramienta la oportunidad de mayor contacto con la audiencia. De esta manera, este artículo investiga las características del debate público sobre la elección presidencial de 2014, a partir de los posts en las páginas oficiales de los tres mayores periódicos brasileños (*Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* y *O Globo*), en Facebook. Así, fueron observadas: 1) la intensidad del debate; 2) la postura del comentarista (reciprocidad); 3) la justificación de los comentarios; y 4) la reflexividad, en 610.660 comentarios. Entre los principales resultados, se puede destacar la predominancia de comentarios monológicos y la baja justificación. Sin embargo, FB puede ser considerado como un espacio de persuasión, que es la característica que ha predominado en los comentarios

Palabras clave: debate público; Facebook; elecciones; interacción *online*; periódicos

Résumé

Le débat électoral sur Facebook: les commentaires sur les publications journalistiques à propos de l'élection présidentielle brésilienne en 2014

Des expériences interactives en ligne stimulent le développement du débat public. Le Facebook (FB), par exemple, attire l'attention des personnes et des institutions, telles que celles du journalisme, qui voient dans ce mécanisme l'opportunité d'un contact plus grand avec leur audience. Dans cette perspective, ce texte examine les caractéristiques du débat public à propos de l'élection présidentielle au Brésil, en 2014, en observant les publications sur les pages des trois plus grands journaux brésiliens sur FB (*Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* et *O Globo*). Donc, on observe: 1) l'intensité du débat; 2) le positionnement de celui qui fait les commentaires (réciprocité); 3) la justification des commentaires; et 4) la réflexivité, dans 610 660 commentaires. Parmi les principaux résultats, on peut mettre en évidence la prédominance des commentaires monologiques et de faible justification. Cependant, le FB peut être considéré comme un espace de persuasion, ce qui prédominait dans les commentaires.

Mots-clés: débat public; Facebook; élection; interaction en ligne; journaux

Artigo submetido à publicação em 28 de março de 2016.

Versão final aprovada em 3 de julho de 2017.

Pueblo, política y comunicación: la recepción del discurso del presidente Rafael Correa

Mauro Cerbino

Marcia Maluf

Isabel Ramos¹

Introducción²

Este artículo tiene origen en un estudio que evaluó la opinión de la población del Ecuador, tomando en cuenta los diversos sectores socioeconómicos y geográficos del país, acerca del gobierno del presidente Rafael Correa y del conflicto que sostiene con los medios de comunicación desde el inicio de su gestión en 2007. En aquella investigación surgió una serie de preguntas: ¿Cuáles son las ideas e imágenes con las que los ciudadanos identifican al presidente Correa y a su gobierno? ¿Cómo re-significan los ciudadanos las ideas, acciones y propuestas del Presidente?, y ¿qué nuevas representaciones y efectos producen sobre la política, la convivencia social, los actores políticos, el país? Estos interrogantes nos ubican de manera predominante en el campo de los efectos de la comunicación política e indirectamente en el papel de los medios de comunicación masiva en el campo político.

Para contextualizar el análisis, evaluamos la comunicación política que el gobierno de Correa ha desarrollado desde su llegada al poder. Analizaremos las características del programa *Enlaces Ciudadanos*³, que el presidente transmite al país cada sábado con una duración, en promedio, de cuatro horas. Los argumentos con que el presidente construye su propia imagen, la de los sectores de oposición, y la de los medios de comunicación, entre otros actores políticos, resultan claves para comprender el significado con las que los ciudadanos ecuatorianos expresan la aprobación a su gobierno.

¹ Los escritores aparecen por orden alfabético de apellidos.

² Este artículo forma parte de una investigación más amplia sobre la comunicación política del gobierno ecuatoriano. Los resultados parciales de este trabajo se expusieron en congresos y eventos académicos nacionales e internacionales. Además, se hicieron algunas publicaciones al respecto. El presente artículo pretende abordar la reflexión de un aspecto poco visitado en la investigación de la comunicación política: la recepción, entendida como proceso activo de construcción de sentidos por parte de los públicos. Los autores desean expresar su gratitud a José Morán y Gustavo Fuchs, estudiantes becarios de la maestría en comunicación de Flacso-Ecuador por su valiosa colaboración en la recolección y transcripción de las informaciones aquí analizadas.

³ El *Enlace Ciudadano* es un programa televisivo y radiofónico producido por la Secretaría Nacional de Comunicación en el cual el Presidente rinde cuentas de su gestión. Es transmitido por un conjunto de radioemisoras y canales de televisión a lo largo del país, que se unen, de modo voluntario, a la señal de la Radio y la Televisión Públicas.

Nuestra investigación se ubica en un momento histórico particularmente significativo del gobierno de Rafael Correa: la sublevación de una parte de la policía nacional y el intento de subvertir el orden a partir del secuestro durante varias horas del Presidente, ocurrido el 30 de septiembre de 2010. Consideramos que este hecho representa un primer punto de inflexión y de crisis en un contexto político que desde 2007 (año de toma de posesión) se había mostrado extremadamente favorable al gobierno de Correa. A partir de este momento, el Presidente se vio obligado a reorientar la legitimidad de su acción ante la ciudadanía, en el ámbito de una nueva reconfiguración de las fuerzas políticas, lanzando ocho meses más tarde la iniciativa de una consulta popular con diez preguntas sobre varios temas de interés nacional. Cabe también señalar que *Enlaces Ciudadanos* constituye la plataforma más eficaz de comunicación política que utiliza el gobierno y que incluye cadenas nacionales, así como rendición de cuentas semanales. Dicha eficacia se debe fundamentalmente al carácter ritual que se despliega en el tono y uso de expresiones presidenciales que remiten a una suerte de liturgia, cuyo efecto imaginario es ampliar la participación popular por medio de la identificación con el líder, algo que es particularmente relevante analizar en el artículo que se presenta a continuación.

Ernesto Laclau, siguiendo a Freud, ha utilizado este concepto para explicar un modo de lazo social que se produce entre los miembros de un grupo "a raíz de cualquier nueva percepción de una cualidad común compartida con alguna otra persona que no es objeto de las pulsiones sexuales" (Freud, en Laclau, 2005, p. 78). Esta cualidad común es el lazo con el líder que se inviste de amor, que puede adoptar varias formas y su rasgo común es la idealización del objeto. Agrega Laclau para explicar la importancia de este vínculo amoroso en la política que

el líder sólo será aceptado si presenta, de un modo particularmente marcado, los rasgos que comparte con aquellos que se supone que debe liderar. En otras palabras: los liderados son, en gran medida, *in pari* materia con el líder – es decir, este último se vuelve *primus inter pares* (Laclau, 2005, p. 83).

El estudio deja de lado posiciones moralizantes acerca del carácter negativo que algunos análisis atribuyen a los liderazgos denominados peyorativamente "populistas" (Novaro, 1996; Paramio, 2006; De la Torre, 2013). Entendemos que estos autores, al poner el acento en el clientelismo y en la manipulación como claves explicativas de la popularidad de un gobernante, subestiman al ciudadano común, y sus opiniones políticas, subrayando el carácter irracional de las mismas. De hecho, son implícitas a esas perspectivas algunas dimensiones fundamentales con las que los críticos del populismo conciben la política, la democracia y el gobierno. En primer lugar, existe un modo de interpretar el conflicto o el antagonismo no como constitutivos de la sociedad política, sino en términos de la alternancia de gobierno en un marco de institucionalidad cuyo vocabulario político se vuelve inmutable. Lo que implica desconocer y desvalorizar las rupturas contra-hegemónicas que, según una concepción discursiva y contingente de la

política – que es la que adoptamos aquí – pueden producirse con base a disputas por el sentido común como elemento de agregación en la esfera de lo político. El carácter contingente significa que no es posible sostener la idea de pueblo como una categoría cuyo contenido ideológico y político sea definido *a priori*, como pretenden hacer los detractores del populismo. En segundo lugar, persiste la convicción en torno a una definición procedimental de la democracia, cuya medida de calidad es reconducida hacia el rigor de métodos establecidos en el seno de las élites técnicas – expertas e intelectuales – que anteponen el imperio de las leyes a los empujes constituyentes que podrían provenir de los sectores populares y plebeyos. De ahí que sin temor a equivocarse se puede decir que lo contrario del populismo no es la democracia (Bartra, 2008; Sánchez Parga, 2009) sino la tecnocracia.

El artículo se propone mostrar los diversos razonamientos e interpretaciones de los ciudadanos que son al mismo tiempo destinatarios y receptores activos de un discurso político que se reconfigura a partir de la elaboración de un nuevo vocabulario contencioso. En ese sentido, el presente artículo constituye no solamente un ejercicio de reconstrucción del significado producido por sujetos en general no escuchados sino, también, una práctica ciudadana de diálogo político con interlocutores diversos que se muestra claramente en el uso de nuevos sustantivos de signo político.

Metodología

Por todo lo dicho, nos propusimos pensar la comunicación política desde dos dimensiones que tienen vínculos complejos y necesarios. Por una parte, la dimensión de los sentidos plasmados en el discurso político y, por la otra, la de la interpretación que realizan los ciudadanos receptores del mensaje. El análisis discursivo nos permitió describir los contenidos, las formas expresivas y las interpelaciones que se movilizan en el *Enlace ciudadano*. Asimismo, recurrimos a la técnica de grupos de discusión (*focus groups*) con la finalidad de reconocer las narrativas y las experiencias individuales y colectivas en la recepción de esta plataforma de comunicación política.

Para nuestro análisis fueron seleccionadas, como corpus, los discursos que el presidente Correa dirigió a la población entre los meses de enero y junio de 2011, periodo en que se producen dos acontecimientos políticos relevantes: 1) la consulta popular realizada el 7 de mayo de 2011, y que puso a consideración de los electores diez preguntas sobre reformas legales y de políticas públicas, y 2) el juicio al periodista Emilio Palacio y a directivos del diario *El Universo* debido a la acusación de este periodista al Presidente de haber cometido un crimen contra la humanidad, que fue denunciada como injuria por Correa (Palacio, 2011). Dicho periodo coincide con uno de los momentos más sobresalientes del conflicto del gobierno con los sectores tradicionales de la política, la oposición, y en particular, con los medios de comunicación privados, los cuales son identificados en el discurso presidencial como los principales adversarios en la campaña que se opuso al plebiscito. En total, se han analizado trece *Enlaces Ciudadanos*.

A partir de la decisión teórico-metodológica en torno a la articulación entre comunicación política y análisis de discursos – lo que implica que se entrecruzan categorías como legitimidad, hegemonía y espacio político, y se remite a la enunciación, al dialogismo y a las formas diversas de manifestación del sentido – el otro componente de este artículo ha sido el análisis de la recepción del discurso del presidente Correa por parte de los ciudadanos. Como indica Orozco Gómez, estos estudios enfatizan en la producción de sentido como centro de su interés:

Los ER [estudios de recepción] siguen siendo una opción para entender no sólo a los sujetos sociales contemporáneos en las interacciones varias que entablan con los medios y tecnologías de información, sino también mucho de los procesos socioculturales, políticos y económicos mayores de los cuales participan (Orozco Gómez, 2003, p. 7).

Para lograrlo, realizamos convocatorias públicas para participar en grupos de discusión, en los cuales procuramos reconocer las representaciones, modos de clasificación y argumentos de los participantes acerca del discurso presidencial. Nos propusimos dialogar con personas adultas de al menos dos segmentos socioculturales bien diferenciados, en las tres ciudades más grandes del país: Quito, Guayaquil y Cuenca. Estas ciudades no solo han sido seleccionadas por su tamaño poblacional, sino también porque representan realidades muy distintas y por lo tanto significativas desde el punto de vista de su composición social, étnica y cultural. En el caso de Quito y Cuenca son más numerosos los sectores identificados con la clase media, mientras que en Guayaquil se observa la presencia de un gran sector popular, con lo cual se pueden rescatar diferencias relevantes, en términos de influencia política y opinión pública, en cada una de las ciudades.

Por tanto, el rasgo de afinidad seleccionado para la integración de los grupos de discusión fue el socioeconómico, al cual, sin embargo, se agregaron otras características previamente definidas para la selección de los componentes de los grupos de discusión. Estas fueron: género, edad, nivel educativo y ocupación. Cada uno de los grupos de discusión se integró con un número de personas de 6 a 8, por un total de 41 participantes, cuyos perfiles estaban distribuidos según los porcentajes reportados a continuación: mujeres (40%); hombres (60%); jóvenes (18-29 años) (30%); adultos (30-55 años) (70%); con educación básica (30%); con educación media (40%); con educación superior (30%); empresarios (15%); trabajadores calificados (45%); trabajadores no calificados (40%).

Las citas textuales (*verbatim*) que se localizan a lo largo del documento identifican el participante, su perfil, el grupo y la ciudad en la que el grupo de discusión fue realizado. No obstante, en el presente texto se reportan solo algunos extractos del total de intervenciones realizadas por los participantes, las mismas que surgieron en la dinámica de la discusión y que fueron de mayor relevancia y significado para el objeto de estudio de este artículo.

Los ejes temáticos que guiaron la formulación de las preguntas en las discusiones grupales fueron los siguientes:

Eje temático	Preguntas
Politización social	¿A qué sectores respalda/defiende el presidente? ¿Tiene usted mayor o menor interés por la política que años atrás con otros gobiernos? ¿Considera que el país está más o menos politizado que antes?
Comunicación política	¿Sobre qué cuestiones el gobierno informa más? ¿Qué piensa de... (<i>Enlace</i> , cadena, spot, cuña, según haya sido nombrado por el grupo)? ¿Qué le parecen los <i>Enlaces Ciudadanos</i> ?
Relación con los medios privados	¿Piensan ustedes que el gobierno se enfrenta con los medios de comunicación? ¿Qué piensan de la información que proporcionan los medios sobre política? ¿Piensan que es necesario regular a los medios? ¿Qué significa para ustedes la libertad de expresión?
Participación social y política	¿Sienten que hay participación de las personas en la vida política del país? ¿Ha habido suficientes espacios de participación para la ciudadanía? ¿Sienten que las decisiones que se toman son para el pueblo?

El discurso político de Rafael Correa: entre la exaltación del pueblo y el combate a los medios

Enlace ciudadano es un programa de radio y televisión que, en sus inicios, en 2007, fue planteado como un espacio de rendición de cuentas de la labor realizada por el Presidente durante la semana. Poco a poco se fueron incorporando contenidos relacionados con la historia del país y con la promoción del mismo como destino turístico, información detallada sobre el desarrollo de obras y políticas públicas y, además, un espacio especialmente dedicado a confrontarse con los medios de comunicación (Chavero y Cerbino, 2015, p. 7). El programa no cuenta con una división en bloques temáticos dado que el hilo conductor es la actividad diaria del mandatario, cuya información se complementa con una serie de productos audiovisuales, como reportajes, documentales, presentaciones en *power point*, fotografías e, incluso, planos de las obras públicas realizadas o proyectadas.

Desde un escenario rodeado de banderas nacionales y con una pantalla gigante como fondo, Correa se sienta a una mesa decorada con un simple mantel blanco y,

micrófono en mano, se dirige al público presente, que lo acompaña desde una platea especialmente montada al aire libre, en una cancha, plaza o espacio público. Un elemento importante de la puesta en escena de *Enlace ciudadano* es el ingreso de un Presidente sonriente, que atraviesa el improvisado pasillo central, recibiendo saludos y tomándose fotografías con los asistentes. Es importante tener en cuenta que, durante todo el programa, el Presidente habla solo. Únicamente cede la palabra por unos minutos para que algún funcionario proporcione detalles o responda a sus preguntas. Los ciudadanos no están invitados a preguntar ni a intervenir.

Nuestro análisis de los *Enlaces Ciudadanos* nos permite pensar que, a través de sus discursos, el presidente Correa busca configurar una nueva hegemonía, un nuevo régimen de verdad cuyos elementos constitutivos son la exaltación del *pueblo*, la construcción de un *ethos* personal y político identificado con la integridad y la defensa del ciudadano común frente a los abusos de las élites tradicionales, y la disputa permanente con los medios de comunicación privados, que el Presidente identifica con dichas élites. Este discurso se contrapone y se confronta con formas otrora aceptadas como legítimas en Ecuador, las promovidas por los medios de comunicación comerciales. Por esta razón, la confrontación se plasma en énfasis y repeticiones, en slogans y mensajes publicitarios, formas expresivas en las cuales se manifiesta un antagonismo permanente. De este modo, Correa asume la función del intelectual orgánico, que, según Gramsci (2004), representa a las clases subalternas, en el papel de quien pone en evidencia la dominación de los sectores económicos, políticos e ideológicos, y su dirección hegemónica durante la etapa neoliberal. En este sentido, es posible afirmar que el discurso de Correa tiene un componente emancipatorio que puede funcionar como dispositivo de toma de conciencia *para sí* de las clases populares.

En los *Enlaces Ciudadanos*, Correa busca subrayar ante su audiencia la identificación del gobierno con el pueblo llano, para constituir claramente la oposición entre un *nosotros* y un *ellos* en términos de clase. Por lo mismo, su discurso puede interpretarse como un elemento sustancial de disputa por la hegemonía, la cual necesita de símbolos que aglutinen a los sectores populares, que los convoquen y promuevan su identificación (Laclau, 2005) y que, al mismo tiempo, produzcan diferenciaciones radicales con los sectores política y económicamente dominantes.

En el discurso del Presidente se combinan la razón y la pasión, siendo ambos elementos claves en la construcción de sus argumentos. Del estudio de nuestro corpus se desprende que, además de poseer fuertes componentes persuasivos, el discurso de Correa es portador de numerosos elementos explicativos. El análisis del discurso diferencia estas dos modalidades. Mientras que la persuasión es un modo de argumentación que pone de relieve aspectos emocionales del discurso con el fin de conmover al auditorio y lograr que éste comparta una opinión o idea sin apelar a criterios de autoridad (Charaudeau, 2009), la explicación intenta elucidar el por qué y el cómo de un fenómeno particular y supone una verdad que está por fuera del sujeto enunciador, que el oyente no conoce. Por este

motivo, la explicación forma parte del discurso de la información y de la enseñanza (Verón, 1987).

El presidente transmite conocimientos y produce enunciados valorativos sobre el país, las instituciones, y los actores políticos. Se trata de un discurso pedagógico particular, en el que predominan las emociones más que el afán de convencer a través del razonamiento. De este modo, el discurso presidencial busca generar lazos de identificación y empatía con amplios sectores de la población. En lugar de exhibir un saber ilustrado y de hablar desde la majestad del poder, Correa produce enunciados en los que se identifica con el pueblo, a través del uso recurrente de un lenguaje cercano al mundo popular, que se sirve del humor, de la ironía, y de un habla enérgica que transmite pasión e indignación ante las injusticias, los engaños y la manipulación de la que ha sido objeto históricamente el pueblo ecuatoriano:

Como nunca, la plata del IESS⁴ en beneficio de jubilados y afiliados, con los nuevos centros de atención, los nuevos hospitales, el Banco del IESS, crédito hipotecario, crédito quirografario. Ya no saben qué decir estos sinvergüenzas ¿verdad? Lo que pasa es que ya no se va a Estados Unidos, a sus patrones, para ganar menos del 1%, sino que se queda esa plata aquí en beneficio del pueblo ecuatoriano, para financiar proyectos hidroeléctricos, proyectos petroleros, el banco del IESS. ¡Y eso es lo que le duele a esta gente, que en vez de alma tiene un bolsillo! Y en el pecho no tienen la tricolor sino banderitas azules, blancas y rojas con estrellitas, ¿verdad? Eso es lo que le duele a esa gente. Pero esta es la clase de oposición que tenemos que enfrentar (*Enlace* 218, 23 abr. 2011).

En este sentido, el discurso de Correa surge y se alimenta de un contexto político en que uno de los actores más importantes, con gran influencia en la construcción de las representaciones sociales, la cultura y la política del Ecuador – el sector de los medios de comunicación – es identificado claramente como actor político, y, dadas sus actuaciones antagónicas frente al gobierno y sus vínculos con los sectores más poderosos del país, como el principal adversario del denominado gobierno de la Revolución Ciudadana. El discurso de Correa hace hincapié, primero, en el poder simbólico de los medios para influir de manera casi determinante en las formas de pensar y de actuar de los ciudadanos y, segundo, en su carácter manipulador y engañoso.

Desde una posición de amplia legitimidad política conseguida en las urnas, Correa confronta a sus oponentes y habla en nombre del pueblo, validando en todo momento su discurso como “verdadero”:

pero si ustedes leen, “este Correa desgraciado de nuevo metió presos a dos pobres estudiantes que se opusieron a la consulta”. ¡Mentira! ¡Todo es mentira! Y eso seguirá todos los días. Conclusión: no hay que creerle nada a

⁴ El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es la entidad que administra las pensiones y jubilaciones y, además, ofrece asistencia sanitaria y financiera a los trabajadores.

esa prensa corrupta (...). No le crean nada a esa prensa corrupta, empezando por *El Universo*⁵ [canción "Mienten, mienten, qué forma de mentir"] (*Enlace* 215, 2 abr. 2011).

Aquí quieren confundir libertad de expresión con la mentira. Total tolerancia con la libertad de expresión, cero tolerancias con la mentira. ¡Aborrezcamos la mentira! Aquí nos quieren hacer pasar como virtud al que mejor sabe mentir. Así no se desarrollan las sociedades. Los que han vivido en el exterior saben que allá se aborrece la mentira. Entonces hay confianza, no necesito firmar contratos o nada, porque sabemos que no nos miente la gente. Aquí el más mentiroso es el más sabido (*Enlace* 218, 23 abr. 2011).

Recientemente se ha sostenido que el gobierno ecuatoriano compite con los medios para obtener el consenso de la opinión pública (Cerbino et al., 2014). En el proceso de esta competencia, el gobierno de Correa asume una doble posición. Por un lado, de "productor mediático", que utiliza los recursos tecnológicos propios de los medios de comunicación para generar mensajes en un marco programático de comunicación dirigido a la ciudadanía. Por otro lado, la de un "receptor", que responde críticamente a la información publicada, haciendo uso del juego, de la mímica y de la parodia para desacreditar a los medios y dirigir hacia ellos una demanda ética y política de que asuman responsabilidades y ejerciten la veracidad y la objetividad en la información que transmiten. Proponemos denominar a esta posición la del "gran receptor".

Decimos, por ello, que Correa se involucra como productor y receptor en un juego semántico y semiótico, en el que, *Enlace* tras *Enlace*, deja en claro de qué lado se ha ubicado el poder tradicionalmente ejercido en la producción de representaciones sociales, y en la construcción de adhesiones y antagonismos. Al mismo tiempo, sienta las bases para la generación de nuevos lenguajes y formas de transmitir mensajes en la comunicación política.

El uso de la ironía constituye, explícitamente, un recurso estratégico que a la vez que sirve para combatir al oponente, lo ridiculiza (Romano, 2001), al tiempo que genera un efecto de *ethos* de carácter y una imagen de ingenio e inteligencia en el enunciador, así como un efecto de *pathos* o de emoción en los destinatarios. Haciendo uso de figuras y denominaciones que han cobrado popularidad, el presidente incluye y excluye, como en el siguiente fragmento, en que busca crear un efecto de humor:

A todos esos hermanos, representantes de pueblos ancestrales, el compromiso de seguir luchando por sus derechos, pero en forma inteligente, sin odios, sin violencia. Uniendo el hombro para sacar adelante este Ecuador plurinacional, multicultural, que significa que existen pueblos ancestrales, indígenas, pero también existen pueblos afros, pueblos montubios, los cholos,

⁵ Se trata de un diario de gran circulación en todo el país.

y los mestizos, y los blancos. Los coloraditos⁶, los pelucones⁷, también son parte de este país, el problema es cuando se quieren adueñar de este país, pero yo soy presidente también de los pelucones (*Enlace* 208, 12 feb. 2011).

Mientras incluye en el discurso a los sectores con más poder económico, Correa destaca su condición de clase, buscando provocar o reafirmar una contraidentificación de su audiencia con estos poderes tradicionales. El Presidente intenta contrarrestar la acción de los medios, y al mismo tiempo, servirse de ella. Se hace patente el hecho de que, así como los medios se expresan en la esfera pública como actores políticos más que como informantes – algo de lo cual son reiteradamente acusados por Correa – él mismo parece forjarse como un actor mediático reconocido ante la ciudadanía. Esta suerte de superposición de funciones comunicativas hace del conflicto con los medios una confrontación permanente cuyas principales batallas se producen en el campo mediático.

Una estrategia relevante de Correa es haber puesto al descubierto el interés económico de los medios masivos. Los medios, y sus organizaciones nacionales e internacionales, “son empresas”, gremios y corporaciones, de carácter privado, que producen como cualquier empresario – “en vez de papas, información” (*Enlace* 217, 16 abr. 2011):

Pero cuando llegamos al gobierno, *El Universo* era una compañía – no es sociedad anónima, es C.A, compañía anónima creo – propiedad de [una] empresa fantasma en Isla Caimán. Este negocio, porque es un negocio, una empresa privada con fines de lucro, propiedad de empresas fantasmas en paraísos fiscales. ¡Isla Caimán es la que nos da las noticias! ¿Por qué tenemos que creer en esta gente? ¿Por qué estos van a estar por encima del bien y el mal si son empresarios como cualquier otro, que buscan el fin de lucro y, si para defender su negocio tienen que mentir, lo van a hacer? Por eso se necesita la consulta popular, compañeros, para decir basta a tantos abusos (*Enlace* 217, 16 abr. 2011).

Por otra parte, el discurso de Correa está “desmediatizando” el uso de algunas nociones y construcciones, lo que constituye un importante cambio simbólico en el contexto analizado. Una de estas nociones es la de opinión pública, que en palabras de Correa no es la que se produce por la mediación de la prensa, la radio y la televisión, sino la que se encuentra en la plaza, es decir, en el pueblo; la que existe como un efecto de la interpelación política del gobierno, y no de los medios: “Aquí está la verdadera opinión pública, la voz popular. Nos quieren robar el derecho de expresarnos en las urnas” (*Enlace* 206, 29 ene. 2011).

Es prematuro afirmar que, por la vía de esta confrontación con los medios de titularidad privada, se estaría avanzando en la desmediatización de la comunicación

⁶ Personas de piel clara y de cabello rubio.

⁷ Denominaciones ampliamente usadas por los sectores populares, especialmente de la costa ecuatoriana, para aludir a los poderosos y adinerados.

política. Se puede decir, sin embargo, que el presidente Correa presenta un discurso que concreta, profundiza, contextualiza e integra información, proporcionando a los ciudadanos herramientas conceptuales para pensar la política, distintas a las otorgadas tradicionalmente por los medios.

Correa reconoce explícitamente a los medios como adversarios políticos. “Hemos vencido al poder más grande del país”, expresa tras la consulta popular de 2011. Esto explica el importante espacio que ha tenido la prensa en los discursos presidenciales, en cada uno de los *Enlaces*, y a lo largo de los años de gobierno. Pero la confrontación con los medios parece ir más allá de una mera función informativa. Si los medios se constituyen en antagonicos es porque, tal como están establecidos, constituyen una amenaza a la identidad, no solamente del gobierno, sino de un proceso democratizador en el cual sea posible construir significaciones nuevas sobre la política y lo político.

Ciudadanos receptores: opiniones públicas, imágenes y representaciones

En esta reflexión nos separamos de las teorías que definen la opinión pública a partir de atributos o cualidades esenciales (Lippmann, 1931; Dewey, 2004; Lazarsfeld, 1957; Noelle-Neumann, 1995). Tampoco la concepción dominante, fundada en la tradición liberal-funcionalista, que la piensa como una mera sumatoria de opiniones individuales recogidas a través de sondeos, satisface nuestro interés por analizar la producción de sentidos en la que se involucran los destinatarios del discurso político de Correa.

A los fines de recuperar esta producción significativa, preferimos apoyarnos en reflexiones de Bourdieu, quien concibe la opinión pública como un sistema de fuerzas, tensiones y desigualdades que se traducen en

opiniones constituidas, movilizadas, de grupos de presión movilizadas en torno a un sistema de intereses explícitamente formulados; y, por otra, (en) disposiciones que, por definición no son opinión si se entiende por tal, como he hecho a lo largo de todo este análisis, algo que puede formularse discursivamente con una cierta pretensión de coherencia (Bourdieu, 2000, p. 229).

Aunque el autor no lo diga explícitamente en el trabajo citado, nos atrevemos a pensar que aquello capaz de constituir y movilizar las opiniones es, precisamente, la condición histórica – es decir, los intereses y las disposiciones – del sujeto que las enuncia. Si, tal como hemos sugerido en las páginas precedentes, el discurso de Correa interpela al pueblo como sujeto, y exalta su identificación con éste refiriéndose siempre a la vida cotidiana de las mayorías pobres y trabajadoras, y construyendo un *nosotros* inclusivo al que localiza en las antípodas de los sectores privilegiados, resulta indispensable reconocer que las opiniones y posicionamientos que se evidencian en la recepción de *Enlace ciudadano* son expresiones de la condición histórica del pueblo al que éste se dirige.

Estas opiniones nos muestran cómo opera en las audiencias la función de intelectual orgánico protagonizada semanalmente por Correa. En aquéllas se evidencia una profundización de la brecha entre los sectores populares y los dominantes, y se cuestiona, o se elogia, a quienes influyeron tradicionalmente en la dirección ideológica, política y cultural de la sociedad ecuatoriana, entre los que se sitúan tanto los dirigentes históricos, como miembros de la sociedad política, y los medios de comunicación. Se trata de opiniones situadas social e históricamente, que traducen tomas de posición y subjetividades políticas muy concretas. Las pensamos, por ello, como expresiones acabadas de ese sistema de fuerzas, tensiones y desigualdades al que Bourdieu denominó opinión pública.

Lo que nos interesa destacar aquí es la condición de marginalidad en la cual se producen y circulan las opiniones que construyen los ciudadanos comunes con respecto a los dispositivos y productos de comunicación política que se ponen en marcha desde los aparatos gubernamentales y electorales. Las valoraciones, argumentos y modos expresivos de los receptores suelen quedar por fuera de las encuestas, herramientas privilegiadas de los estudios de opinión pública en clave liberal. Consideramos, con Fraser, que esto no ocurre por casualidad:

En sociedades estratificadas, los grupos sociales que tienen diferentes cuotas de poder tienden a desarrollar estilos culturales desigualmente valorados. El resultado es el desarrollo de poderosas presiones informales que marginan las contribuciones de los miembros de los grupos subordinados, tanto en los contextos de la vida cotidiana como en las esferas públicas oficiales (Fraser, 1997, p. 110-111).

Por ello este análisis de la recepción de la comunicación política del gobierno de Rafael Correa es un esfuerzo por conectarnos, por la vía de las opiniones recogidas en grupos de discusión, con los sentidos y significados que nuestros interlocutores, ciudadanos comunes, construyen en su vida diaria, a propósito del país, el gobierno de turno, las formas deseables de organización de su sociedad y de rol que juegan en ella los medios de comunicación.

Las expresiones de nuestros entrevistados indican que la comunicación política del gobierno y del Presidente Correa parece aprovechar la dicotomización del campo social, tratando de poner en evidencia una escisión ya existente: la que marginaliza a ciertos sectores en favor de otros. El Presidente habría provisto a los destinatarios de sus mensajes de símbolos con los cuales hacer frente a las relaciones de dominación, otorgando palabras a los sectores populares, para nombrar dichas relaciones desiguales. Así lo expresan algunos de nuestros entrevistados:

Otra cosa que me parece interesante es también que a ciertos grupos subalternos les provee una serie de significantes. Yo nunca he estado de acuerdo en que se diga que él vino a dividir las aguas, no, yo creo que ya había un contexto donde existía ese enfrentamiento donde todo el mundo

“choleaba”⁸ y él, en cambio, les dice “pelucón”. Provee una serie de significantes que la gente que tal vez no tenía una apropiación, porque la palabra es una forma de poder, entonces él me dio una serie de significantes con los que yo puedo devolver esas cosas a la gente (participante 9, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Guayaquil).

Primero [se confronta] con el sector... me gusta decir las cosas claritas, a los oligarcas, constituido por los ricos: exportadores e importadores, banqueros, dueños de periódicos, dueños de las estaciones de televisión, políticos que medraron... de todos ellos. Ese es el sector que principalmente se enfrenta al presidente Correa (participante 4, mujer, educación media, trabajadora calificada, GF1, Cuenca).

Representaciones sobre *Enlaces Ciudadanos*

Algunos de nuestros interlocutores tienen una evaluación positiva de los procesos de comunicación del gobierno, y de sus contenidos y las modalidades que asume la producción de dicha información. Otros entrevistados afirman haberse fortalecido en sus capacidades argumentativas, por el hecho de recibir información política desde el mismo gobierno, y de haber podido incorporar dicha información:

Magníficas [las sabatinas⁹], uno se informa muy bien, uno está en la posibilidad de rebatir, a nivel de uno, todas las afirmaciones que hay, falsas, por desconocimiento o por mala fe (participante 4, mujer, educación media, trabajadora calificada, GF1 Cuenca).

Como ya hemos señalado, a través de distintos recursos, como spots, pequeños documentales y reportes de corte periodístico que funcionan como réplicas o desmentidos, en *Enlaces Ciudadanos* se presentan imágenes e ideas específicas vinculadas al conflicto con los medios y otros sectores de poder. A este respecto, y a pesar de que existen opiniones encontradas entre nuestros entrevistados, estas réplicas a los medios se conciben como una necesidad, porque ponen en entredicho su credibilidad, antes poco cuestionada, y porque además instruyen a la ciudadanía de lo que ocurre en “la realidad”:

Es, sí, importante y necesario hacer las réplicas y decir lo que no está sucediendo desde la otra perspectiva. Porque cuando recibíamos solo la noticia del noticiero, del canal de TV, de lo que venía en prensa, nosotros dábamos por sentado que es eso, y sí nos ayuda como ciudadanos poder decir, si él está diciendo y dando su postura, por lo menos voy a dudar de lo que se está viendo y lo que está pasando atrás (participante 10, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF1, Guayaquil).

⁸ “Cholear”, es decir, llamar *cholo* a alguien, significa aludir despectivamente a su condición de mestizo.

⁹ El *Enlace ciudadano* también es conocido como “sabatina”, debido a que se emite todos los sábados.

El trabajo que hace el Presidente de semana a semana de informar va introduciéndose en el corazón de la gente, en consecuencia, la reacción nuestra es ir despreciando los medios de información que no son veraces, que tienen, a mi modo de ver y al de una gran mayoría del pueblo ecuatoriano... y de ahí el resultado de las elecciones (participante 4, mujer, educación básica, trabajadora no calificada, GF2, Cuenca).

A pesar de que el proceso comunicativo del gobierno con la ciudadanía pueda parecer a algunos, de una dimensión excesiva, los *Enlaces* son valorados por haber tendido un lazo de interlocución con el pueblo, y porque a través de ellos se transmite un esfuerzo por generar comprensión acerca de las acciones de gobierno, y por mostrar "cómo funcionan las cosas":

Y tiene una facilidad de explicar Correa, que le hace entender (...). Como ustedes dicen, yo al menos, no entiendo a veces de los contratos, cosas que no, no puedo entender, pero Correa más o menos nos explica de una manera que sí se le entiende (...) Y yo digo, sí vamos a salir adelante y eso nos da ánimo, sí vamos a poder salir, eso nos ha hecho que respaldemos a Correa (participante 4, mujer, educación media, trabajadora calificada, GF1, Cuenca).

Otra cosa interesante de él [Correa] es su forma de explicar, de manera pedagógica en las sabatinas y uno entiende cosas de economía o cuestiones sociales. Es muy claro en explicar. Antes los mandatarios decían "ah, el pueblo es bruto" (participante 9, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Guayaquil).

Desde la visión de los entrevistados, *Enlaces Ciudadanos* constituyen un modo de construir capital político para el gobierno, y de trazar la agenda política del país durante la semana. Asimismo, los mensajes presidenciales de cada sábado habrían dado una mayor visibilidad nacional a provincias, localidades y pueblos que no eran conocidos ni tomados en cuenta por gobiernos anteriores, otorgando notoriedad a las cuestiones locales. El presidente Correa va cada semana a una ciudad distinta a producir su discurso, acompañado de los ministros y colaboradores más cercanos, y hace referencia a las autoridades y a las figuras políticas y sociales destacadas del lugar. Menciona y elogia las características culturales de los pueblos, analiza los problemas de la localidad, anuncia obras, y planifica intervenciones.

Hizo una sabatina desde Añangu, una comunidad kichwa, allá cerca de Yasuní. La gente no se la creía. Está feliz, y es eso, o sea, es algo así como dar esperanza a la gente (participante 2, mujer, educación básica, trabajadora no calificada, GF2, Quito).

No hay que olvidar que Correa es un hombre que gana porque va a todos los pueblos, las sabatinas se dan en cada lugar del país, no solamente va a hablar,

sino que rinde cuentas con todos sus funcionarios sobre qué obras se hacen en cada lugar, qué intervención tiene el Estado (participante 5, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Guayaquil).

Una dimensión que aparece de manera un tanto sorprendente es la importancia que los ciudadanos confieren al aspecto del “entretenimiento”, en la valoración que realizan respecto de los mensajes presidenciales. De modo coherente, dicha dimensión remite al formato de la comunicación de masas y al lenguaje de los medios, más allá de los contenidos y de los significados transmitidos. Las modalidades discursivas empleadas y el uso de recursos como la exageración, la ironía, el humor, confieren a los mensajes presidenciales lo que los ciudadanos llaman “elementos llamativos”, que resultan estratégicos para atraer la atención, a través de y a pesar de las estructuras mediáticas.

Creo que pasa por buscarle elementos, en términos estratégicos... que produzcan un lenguaje llamativo. Esto a lo que yo llamo divertido, si es así... porque caso contrario nadie oyera (sic), también. Es como cuando el Vicepresidente da un *Enlace*, no sé si ustedes lo han escuchado, nos podrá caer súper bien, pero es aburridísimo, o sea, no es lo mismo. Con el otro [Correa] te ríes a cada rato, hasta por las payasadas que habla, yo que sé. O sea, realmente es divertido, es hasta como para desconectarte del mundo y reírte un rato; bueno, a momentos (participante 6, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Quito).

Medios y libertad de expresión

El discurso presidencial también ha puesto de relieve las contradicciones generadas respecto a la libertad de expresión en el conflicto con los medios de comunicación, y la misma confianza ciudadana respecto de la información y del poder de los medios.

Hemos estado alienados en este sopor mediático no cuestionado ni auto-cuestionado y nosotros como ciudadanos, pasivamente, consumíamos lo que medianamente publicaban (participante 5, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Guayaquil).

El debate sobre la libertad de expresión pondría de manifiesto la desigualdad en el acceso a la palabra pública existente entre los propietarios de medios y periodistas, y los ciudadanos comunes. En este contexto, las regulaciones gubernamentales que intentan limitar el poder mediático, y reivindicar el carácter de la comunicación como bien público, se representan como justas.

Evidentemente, los medios han estado vetados para la gran mayoría de gente. Es decir, los amplificadores de posiciones políticas o económicas. Entonces, esto de la libertad de expresión, en relación con los grandes medios, es una

falacia, no es que teníamos libertad de expresión (participante 6, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Quito).

La libertad de expresión tiene diversas definiciones, que difieren según las adscripciones ideológicas y teóricas de quien hable. Una definición de libertad de expresión comúnmente conocida es la negativa, la que consiste en no limitar lo que los individuos desean expresar. Para los ciudadanos consultados, la libertad de expresión *positiva* supone priorizar la información que responda a necesidades y demandas sociales. La libertad de expresión es definida por nuestros interlocutores como una cuestión general, colectiva, que no se reduce necesariamente a la prensa o a alguna institución en particular.

Libertad de expresión es poder nosotros decir lo que sentimos, lo que pensamos, y no estar a expensas de que algo nos pueda pasar, de que nos van a reprimir, las consecuencias... Es decir, lo que uno piensa obviamente de una manera responsable y educada (participante 2, mujer, educación superior, empresaria, GF2, Cuenca).

La dignidad de las personas es otra de las condiciones de la libertad de expresarse:

Que libremente se expresen (...) en una forma racional, como tiene que ser, sin ofender la dignidad de la persona (participante 2, mujer, educación superior, empresaria, GF2, Cuenca).

La libertad de expresión es representada por nuestros interlocutores como necesaria, pero no como absoluta. Debería, según dicen, estar sujeta a que lo que se dice sea comprobable, veraz y respetuoso de la imagen de las personas a las que hace referencia:

Yo creo en que todos tenemos derecho a tener nuestra opinión respecto de cualquier cosa. Pero, yo creo que eso no es pretexto para decir cualquier cosa, a quien sea. Yo creo que eso sí tiene que ver mucho con la responsabilidad de, y la postura de cada uno, yo coincido contigo. No puedo, yo quiero pensar en un país en donde puedo expresar libremente mi opinión. Pero, no es que la voy a expresar indiscriminadamente a quien sea, y no hacerme responsable de esto que yo estoy diciendo (participante 1, hombre, educación media, trabajador calificado, GF2, Quito).

Complejidades de la participación política

En los grupos de discusión, ante la pregunta a los participantes sobre si se sienten más partícipes en la vida política del país, se producen respuestas complejas. Por un lado, reconocen que existe un mayor entusiasmo por la política, y una mayor visibilidad de grupos, movimientos sociales, minorías sociales.

Yo pienso que sí, por eso aparecen tantos movimientos, tantas organizaciones políticas, tantos partidos. (...) Sí se han fomentado diferentes espacios desde

diferentes puntos de vista donde la gente sí puede participar (participante 1, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Cuenca).

Sí hay, el mismo hecho de que tenemos personas de todas las ciudades en el gobierno, es que están participando (participante 1, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Cuenca).

Sí hay espacios, me parece, para los jóvenes. Sí debe haber porque, si no, estaríamos hablando de comunismo (participante 3, mujer, educación media, trabajadora calificada, GF2, Cuenca)

Para otros, el hecho de haber participado en procesos como la consulta popular, para modificar la Constitución, o el escuchar las sabatinas constituye un modo de disciplinamiento del gobierno para conducir la participación y el involucramiento de la sociedad:

Creo que hay más involucramiento, sí. Por un mismo tema de participación; y habernos disciplinado en ser más partícipes. Entonces, hasta antes de Correa, acordémonos, estábamos acostumbrados cada tres meses a botar un Presidente, y se acabó, independientemente de qué es lo que haya hecho, o dejado de hacer. Más bien creo que uno de los grandes aciertos de este gobierno, es haber, o estar constantemente en este ejercicio de disciplinar a la ciudadanía en participar. O sea, el hecho de la Constitución es un gran acierto, desde mi punto de vista, es una Constitución que nos ha llevado a mirar otras cosas. Entonces, que se aplique adecuadamente es muy diferente. Pero, fue un ejercicio de participación ciudadana. Y eso nos lleva a involucrarnos. La misma cuestión de las cadenas sabatinas, no es que me guste todos los sábados, pero, yo creo que es un ejercicio necesario para poder ser partícipes. Entonces, yo creo que sí. Sí hay un involucramiento. Hay un involucramiento mayor (participante 1, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF1, Quito).

Por otro lado, se afirma que la participación no ha trascendido el ámbito de lo enunciativo; en este sentido se hace alusión a la participación directa, aquella que ha sido promovida como parte de los procesos de planificación en el discurso de las políticas públicas:

Yo, en lo personal, no. A pesar que... existe una función de la participación ciudadana y todo, pero yo creo que no existe de verdad una participación. En los gobiernos municipales, provinciales, existe esto de la silla vacía, donde el ciudadano va y puede conversar con la autoridad, pero hasta donde yo sé, dicen que eso es, únicamente se ha quedado en escrito, en teoría, no existe una verdadera participación de los ciudadanos en la vida política (participante 7, hombre, educación media, trabajador calificado, GF1, Cuenca).

Autoestima y orgullo nacional

De acuerdo a lo discutido con nuestros interlocutores, el Presidente pondría de relieve el valor de la soberanía, de lo nacional y de lo propio en su discurso. De ese modo, estaría contribuyendo a reforzar la autoestima y a hacer que los ecuatorianos se sientan orgullosos de la tierra en la que nacieron. Se destaca, además, la labor del gobernante en dar a conocer el país en el extranjero:

Hay otro elemento que también es recurrente, es este tema de construir una suerte de autoestima de orgullo nacional, que tiene que ver con la soberanía, es un tema recurrente, que a mí me parece positivo (...). Pero, es esa lógica de adhesión, de identidad ecuatoriana, de orgullo, de eso, eso es recurrente. Es otro de los valores que está en su discurso de manera permanente (participante 6, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF2, Quito).

Porque más que todo ya somos conocidos. A pesar que, más antes, de aquí no tenían ese conocimiento, o mejor dicho de afuera no tenían el conocimiento de lo que aquí Ecuador era, de lo que el país producía y lo que Ecuador es. En cambio, ahora, que con este Presidente que ahora tenemos, él habla, va por todo lado. Él habla de todo lo que tiene Ecuador. Entonces ya somos conocidos por todo el mundo, entonces ya no somos el país pequeño que lo veían como una manchita nomás, ahí en el mapa. Ahora el país pequeño que era, es grande de corazón. Y grande de todo mismo (participante 3, mujer, educación media, trabajadora calificada, GF1, Quito).

Otro rasgo importante que notan los entrevistados en *Enlaces Ciudadanos* es la percepción de que se hace explícito, de manera permanente, un sentido de Patria, que no consiste solamente en la enunciación de la palabra, sino, sobre todo, en la construcción de una identificación con el país que se produce a través del trabajo y de la rendición de cuentas sobre lo realizado día a día:

Sí hay algo positivo que yo puedo rescatar de esta práctica de las sabatinas. Para mí son agotadoras las sabatinas. No son divertidas para mí. Me parecen interesantes, pero, creo que, si hay algo positivo que marca las sabatinas, es esta cuestión de "Construir Patria", "Patria todos los días". Patria se hace todos los días. No se hace patria cantando el himno nacional los lunes, ni, ¿qué sé yo?, de todo los que nos enseñaron cuando había cívica¹⁰. [risas] Pero yo creo que sí es esto, o sea, al presentar su agenda, muestra su plan, o sea que no es que está desocupado. Y que también, para mí, sí es hacer Patria todos los días. Porque es estar pendiente de todo lo que hay que hacer. Si algo positivo

¹⁰ Nuestro interlocutor se refiere a la asignatura denominada "Educación Cívica" que se impartía en las escuelas primaria y secundaria.

yo rescato de las sabatinas es eso (participante 1, hombre, educación superior, trabajador calificado, GF1, Quito).

Reflexiones finales

El presente artículo buscó aportar a la discusión en torno a un aspecto poco evaluado en la investigación de la comunicación política: la recepción, entendida como proceso activo de construcción de sentidos por parte de las audiencias. Los debates mantenidos con ciudadanos ecuatorianos de distintos sectores socioeconómicos y geográficos, a propósito de la discursividad política de su gobierno, nos muestran que es posible – y necesario – ir más allá del análisis de los “efectos cognitivos”, basados en la consonancia o disonancia de los mensajes publicitarios y propagandísticos con la información que los electores ya han adquirido y procesado (Bouza, 1998), y avanzar hacia el estudio de la producción de identidades y subjetividades políticas.

Desde esta reducción de la comunicación política a la transmisión, exitosa o fracasada, de *datos* y de información, se suele pasar por alto al menos tres cuestiones que consideramos fundamentales al momento de pensar el papel de los receptores y destinatarios. En primer término, su capacidad de interpretar, re-significar y tomar posición frente a los dispositivos y productos de la comunicación política. En segundo lugar, las condiciones estructurales en las cuales se desarrollan estos procesos de recepción e interpretación. Y, finalmente, los conflictos, disputas y consensos que hacen posible la construcción y la movilización de las identidades en los procesos de comunicación política.

Respecto de la primera cuestión, el artículo permitió poner de manifiesto no solamente dicha capacidad social de re-significar y posicionarse frente al discurso político, sino también de enunciar el reconocimiento de una valoración de la propia condición de receptores por parte de la política – lo que ubica a los mismos en un lugar de ciudadanos – y a la vez de interpretarlo críticamente. Esto ha sido posible, con distintos grados de consenso o de valor crítico, desde las diversas posiciones y condiciones de los sujetos abordados en este artículo, lo cual nos remite a la segunda cuestión. Tal vez el rasgo común de este abordaje que se homologa, en algún sentido al de la acción política que hemos analizado, es el del haber dado voz a quienes no tienen voz.

La tercera cuestión trae a luz las conflictividades y disputas que la comunicación política ha logrado poner al descubierto, y que habían estado silenciadas en el campo político y social ecuatoriano. Esto es, dominaciones y privilegios, por un lado, y opresiones y exclusiones, por el otro. Desigualdades que se expresan en el ámbito de la comunicación, que es también el lugar donde se concentran capitales económicos y culturales que determinan participaciones diferenciadas para los diversos sujetos.

El presente artículo procuró incorporar estos elementos analíticos a unos procesos y unas prácticas caracterizadas por su diversidad y complejidad. Se trata de una mirada preliminar, construida desde un estudio de caso, desde la cual se espera haber aportado a

la reflexión sobre las limitaciones y posibilidades de la comunicación política en otros países latinoamericanos.

Conforme lo sostenido al inicio, el discurso del presidente Rafael Correa parece haber promovido, en las audiencias, la generación de una multiplicidad de representaciones que aluden a cambios políticos, valores y horizontes normativos, así como a nuevas herramientas significantes para pensar la política, el gobierno, la relación con los medios, y el país. Como efecto de los procesos de comunicación política desarrollados por el gobierno ecuatoriano, con Correa como su principal enunciador, se reconoce una mayor politización de la sociedad, en varios sentidos. Según nuestros entrevistados, existe un mayor entusiasmo por la política, un interés forjado a partir de la comunicación intensa y de la información permanente. La participación adquiere aquí significados diversos, se participa como audiencias, se participa como votantes. La política, convertida en comunicación, es vista como una entidad o un campo discursivo más presente en la vida de los ecuatorianos que en cualquier otro momento histórico.

A través de la modificación de la Constitución y el llamado a consultas populares, el gobierno habría promovido formas de participación y de involucramiento en la política, reconocidas y valoradas por los ciudadanos comunes y corrientes. No obstante, subsistirían limitaciones en las formas concretas de participación, ésas que buscan, por ejemplo, ejercer formas más idealizadas que practicadas de un mayor activismo ciudadano en procesos de rendición de cuentas de los gobiernos. La "verdadera" participación, en este sentido, parece, en los hechos, no haber superado lo meramente declarativo. Los antagonismos y adhesiones que concitan Correa y su gobierno, además de haber animado a participar a muchos, también habrían inmovilizado a ciertos actores, anulando la posibilidad del disenso.

Por otro lado, aún con la diversidad de posiciones y de puntos de vista de los entrevistados, nos ha llamado la atención la convergencia – independientemente de las afinidades, simpatías o distanciamientos de los entrevistados con el gobierno – en el reconocimiento de una caída de los medios de comunicación como proveedores de información política acertada, y sobre todo veraz. Se estaría modificando el lugar social de los medios en la producción de la verdad, y esto ha sido un efecto – reconocido por todos los informantes – del discurso confrontativo del presidente Correa frente a la prensa, y de su capacidad de instruir a la sociedad y de generar vínculos pedagógicos y políticos con los ciudadanos comunes, a través de explicaciones sobre la política pública, la acción del gobierno y el papel del Estado, que ni los políticos ni los medios fueron capaces de proporcionar. Esto, al mismo tiempo que genera identificaciones, reafirma el reconocimiento de que el pueblo es sujeto de un saber posible, frente a la descalificación de los otrora gobernantes.

Asimismo, y más allá de las críticas que se planteen sobre la gestión y el estilo del gobierno de Correa, la comunicación política del mismo es destacada, ya sea por sus efectos sobre los ciudadanos, por sus capacidades de construir una identidad política particular, o por sus posibilidades de confrontar con quienes había gozado de prerrogativas

y privilegios históricos en el país. El discurso presidencial, al mismo tiempo que subraya los antagonismos, con la identificación continua de enemigos políticos identificados con los sectores tradicionalmente poderosos, alimenta e integra a la confrontación otras dimensiones, que son del orden de la identidad, del reconocimiento colectivo, de la construcción de un *nosotros*, mostrando, a la vez y ante todo, un lado afectivo y humano que no prescinde del humor, de la exageración, de los lugares comunes para comunicarse con los gobernados.

Todo ello construye empatía con los ciudadanos, aun cuando racionalmente los estilos y las decisiones políticas no sean del todo compartidos por ellos. Produce, además, una valoración del discurso político como más cercano a lo cotidiano, que puede producir risa y hasta “desconexión del mundo”. Es decir, una política que genera placer y no necesariamente preocupación o indiferencia. Con los procesos de información y comunicación política que el gobierno del presidente Correa ha instaurado, se estarían conformando nuevas subjetividades sociales y políticas: sujetos informados y formados en conceptos, ideas y categorías más o menos centrales en la vida política.

Sin intentar disminuir la importancia de otros procesos de formación colectiva e individual sobre las actitudes políticas, es preciso reconocer, con nuestros entrevistados, que el proceso de comunicación del gobierno ha generado significaciones políticas y de convivencia social antes no consideradas en el lenguaje cotidiano. Nociones y significantes como derechos, autoestima, dignidad, *ecuatorianidad* y esperanza, parecen desplegarse y generar nuevos significados, más cercanos y accesibles a las subjetividades populares, que en tiempos en que las instituciones y partidos políticos las produjeron administrativa o simbólicamente. Un nuevo sentido de la identidad basada en la pertenencia a una nación, antes postergada, constituye un elemento más en este proceso de constitución.

La participación de los ciudadanos en la vida política del país se percibe, así, como la posibilidad de haber identificado, en el discurso del mandatario, aquello que era parte de un deseo no explicitado y posiblemente no consciente del pueblo ecuatoriano. A través del mismo, los ciudadanos parecen haber descubierto sus propios deseos o ideales de vida colectiva.

Estos ideales, movilización de afectos, nuevas significaciones y valores políticos podrían estar configurando una nueva hegemonía, o al menos, según Gramsci, un nuevo ciclo histórico en la vida política del Ecuador.

Mauro Cerbino – Profesor titular principal, Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, Flacso Ecuador. E-mail: <mcerbino@flacso.edu.ec>.

Marcia Maluf – Doctoranda, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. E-mail: <mmaluf@flacso.edu.ec>.

Isabel Ramos – Profesora titular principal, Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, Flacso Ecuador. E-mail: <iramos@flacso.edu.ec>.

Referencias bibliográficas

- ANGENOT, M. *El discurso social: los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- BARTRA, R. "Populismo y democracia en América Latina". *Letras Libres*, nº 112, abr. 2008. Disponible en: <<http://www.letraslibres.com/mexico/populismo-y-democracia-en-america-latina>>. Acceso en: 10 mar. 2017.
- BOURDIEU, P. La opinión pública no existe. In: BOURDIEU, P. *Cuestiones de sociología*. Madrid: Akal, p. 220-232, 2000.
- BOUZA, F. "Comunicación política: encuestas, agendas y procesos cognitivos electorales". *Praxis Sociológica*, Toledo, nº 3, p. 49-58, 1998.
- CERBINO, M., et al. The dispute over public opinion: the mediatization of politics and the politicization of the media in Ecuador. In: MARTENS, C.; VIVARES, E.; MCCHESENEY, R. (eds.). *The international political economy of communication, media and power in South America*. Londres: Palgrave Macmillan, p. 65-83, 2014.
- CHARAUDEAU, P. *Pathos e discurso político*. In: MACHADO, I.; MENEZES, W.; MENDEZ, E. (coords.). *As emoções no discurso*. Rio de Janeiro: Lucerna, p. 240-251, 2007.
- _____. La argumentación persuasiva: el ejemplo del discurso político. In: SHIRO, M., et al. *Haciendo discurso: homenaje a Adriana Bolívar*. Caracas: Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela, 2009.
- _____. "Las emociones como efectos de discurso". *Versión*, México, nº 26, p. 97-118, jun. 2011.
- CHAVERO, P.; CERBINO, M. "Más allá de la rendición de cuentas: los *Enlaces Ciudadanos* como escenario de disputa político-mediática en Ecuador". In: *Anales del VI Congreso Internacional GIGAPP "Nuevos caminos para la gobernanza en Iberoamérica"*, Madrid, 2015.
- DE LA TORRE, C. "El tecnopopulismo de Rafael Correa ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?". *Latin American Research Review*, Pittsburgh, vol. 48, nº 1, p. 24-43, 2013.
- DEWEY, J. *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Morata, 2004.
- FRASER, N. Pensando de nuevo la opinión pública: una contribución a la crítica de las democracias existentes. In: FRASER, N. *Iustitia interrupta*. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, p. 95-133, 1997.
- GRAMSCI, A. *Antología*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.
- LACLAU, E. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- LAZARSFELD, P. "Public opinion and the classical tradition". *The Public Opinion Quarterly*, Princeton, vol. 21, nº 1, p. 39-53, 1957.
- LIPPMANN, W. "The press and the public opinion". *Political Science Quarterly*, Nueva York, vol. 46, nº 2, p. 161-170, 1931.
- NOELLE-NEUMANN, E. *La espiral del silencio: opinión pública nuestra piel social*. Buenos Aires: Paidós, 1995.
- NOVARO, M. "Los populismos latinoamericanos transfigurados". *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 144, p. 90-103, 1996.

OROZCO GÓMEZ, G. "Los estudios de recepción: de un modo de investigar, a una moda, y de ahí a mucho modos". *Intexto*, vol. 2, nº 9, p. 1-13, jul.-dic. 2003.

PALACIO, E. "No a las mentiras". *El Universo*, 6 feb. 2011. Disponible en: <<http://www.eluniverso.com/2011/02/06/1/1363/mentiras.html>>. Acceso en: 15 mayo 2016.

PARAMIO, L. "Giro a la izquierda y regreso del populismo". *Nueva Sociedad*, nº 205, p. 62-74, 2006.

ROMANO, A. "Humor y discurso político". *PhaoS: Revista de Estudios Clásicos*, nº 1, p. 59-169, 2001.

SÁNCHEZ PARGA, J. "La democracia caudillista en Ecuador". *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, nº 22, p. 186-214, 2009.

VERÓN, E. La palabra adversativa: observaciones sobre la enunciación política. In: VERÓN, E., et al. *El discurso político: lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Hachette, 1987.

Documentos consultados

"La vía del Ecuador". Entrevista a Rafael Correa, *New Left Review*, nº 77, p. 81-102 [online]. Disponible en: <newleftreview.es/article/download_pdf?language=es&id=2986>. Acceso en: 12 abr. 2016.

Enlaces 206, 208, 215, 217 e 218. Enlaces Ciudadanos. Presidencia del Ecuador. Disponible en: <<http://www.enlaceciudadano.gob.ec/blog>>. Acceso en: 3 jul. 2017.

Resumen

Pueblo, política y comunicación: la recepción del discurso del presidente Rafael Correa

Este artículo analiza el dispositivo de comunicación política denominado *Enlace Ciudadano*, que conduce semanalmente el presidente ecuatoriano Rafael Correa y es transmitido por radio y televisión, con la finalidad de caracterizar los sentidos que construyen los ciudadanos en torno a la acción de gobierno, las relaciones de Correa con los medios, sus formas de comunicación política, sus propuestas y las relaciones con otros actores políticos afines y opositores. A través de un estudio cualitativo que combinó el análisis del discurso y los estudios de recepción, se comprobó que el discurso presidencial ha promovido en las audiencias la generación de nuevos sentidos y significados para pensar la política y la relación de los ciudadanos con el Estado y los medios de comunicación. El artículo muestra diversas racionalidades e interpretaciones de ciudadanos que son al mismo tiempo destinatarios y receptores activos del discurso político. Estos resultados aportan algunas claves sobre los procesos político-culturales que están en la base del arraigo que presidentes denominados peyorativamente "populistas", como Rafael Correa, han logrado en la población de sus países, en particular entre los sectores económica y socialmente más desfavorecidos. Ellos abrevan en la constitución de subjetividades que reconocen el valor de la identidad, los derechos, la autoestima, y la necesidad de relaciones menos desiguales, dejando también una puerta abierta a la diferencia y a la confrontación política. El artículo contribuye además a la discusión alrededor del significado político del sentido común en la configuración de la hegemonía en el contexto contemporáneo caracterizado por la mediatización de la política.

Palabras clave: comunicación política; estudios de recepción; discurso político; opinión pública; Ecuador

Resumo

Povo, política e comunicação: a recepção do discurso do presidente Rafael Correa

Este artigo analisa o dispositivo de comunicação política denominado *Enlace Ciudadano* conduzido semanalmente pelo presidente equatoriano Rafael Correa e transmitido por rádio e televisão, com a finalidade de caracterizar os sentidos de construção dos cidadãos em torno das ações do governo, suas relações com a mídia, as formas de comunicação política, suas propostas e as relações com outros atuantes políticos afins e opositores. Através de um estudo qualitativo que combinou a análise do discurso e estudos de recepção, comprovou-se que o discurso presidencial promoveu nas audiências a geração de novos julgamentos e significados ao pensar na política e na relação dos cidadãos com o Estado e os meios de comunicação. O artigo mostra as diversas racionalidades e interpretações de cidadãos que são ao mesmo tempo destinatários e receptores ativos do discurso político. Esses resultados abordam alguns pontos-chave dos processos político-culturais que estão na base da manutenção que os presidentes denominados pejorativamente de “populistas”, como Rafael Correa, conseguiram na população de seus países, em particular entre os setores econômico e social mais desfavorecidos. Eles contribuem para a formação de subjetividades que reconhecem o valor de identidade, direitos, autoestima, e a necessidade de relações menos desiguais, também deixando uma porta aberta para a diferença e o confronto político. Além disso, o artigo promove a discussão ao redor do significado político do sentido comum na configuração da hegemonia no contexto contemporâneo caracterizado pela mediação da política.

Palavras-chave: comunicação política; estudos de recepção; discurso político; opinião pública; Equador

Abstract

People, politics, and communication: the reception of the discourse of president Rafael Correa

This article analyzes the political communication device called *Enlace Ciudadano* led weekly by the president of Ecuador Rafael Correa, which is broadcasted by radio and television in order to characterize the meanings that citizens build about the government's actions, Correa's relationship with the media, his way of communicating in the political space, his proposals, and his relations with other political actors, both those aligned with and in opposition to the government. Through a qualitative study that combines discourse analysis and reception studies, the presidential discourse was found to promote the generation of new meanings and ways of thinking about politics and the relationship between citizens and the government and media. The article shows citizens' different rationalities and interpretations—citizens who are both the target and active receptors of the political discourse. The results provide some key elements about the processes that are the basis of the rootedness that presidents pejoratively called “populist,” like Rafael Correa, have achieved among their countries' population, particularly in the economically and socially disadvantaged sectors. These elements contribute to the constitution of subjectivities that recognize the value of identity, rights, self-esteem, and the necessity of more equal relationships, while also leaving a door open to different ways of thinking and political confrontation. Moreover, the article contributes to the discussion around the political meaning of common sense in the configuration of hegemony in the contemporary context characterized by the mediation of politics.

Keywords: political communication; reception studies; political discourse; public opinion; Ecuador

Résumé

Peuple, politique et communication: la réception du discours du président Rafael Correa

Cet article analyse le dispositif de communication politique nommé *Lien Citoyen*, que le président équatorien Rafael Correa présente chaque semaine, et qui est transmis à la radio et à la télévision, dans le but de caractériser les sens que les citoyens construisent au sujet de l'action du gouvernement; les relations de Correa avec les médias, ses modèles de communication politique, ses propositions et ses relations avec d'autres acteurs politiques, alliés et adversaires. À travers une étude qualitative qui

a combiné l'analyse du discours et les études de réception, on a démontré que le discours présidentiel a promu, auprès de son auditoire, la génération de nouveaux sens et significations pour penser la politique et la relation entre les citoyens, l'État et les médias. L'article montre les diverses rationalités et les interprétations de citoyens qui sont en même temps les destinataires et les récepteurs actifs du discours politique. Ces résultats apportent quelques clés sur les processus politico-culturels qui sont à la base de l'enracinement que les présidents dénommés "populistes", comme Rafael Correa, ont obtenu dans la population de ses pays, en particulier entre les secteurs économiques et socialement plus défavorisés. Ils contribuent à la constitution de subjectivités qui prennent en compte la valeur de l'identité, les droits, l'estime de soi, et la nécessité de relations moins inégales, laissant la porte ouverte à la différence et à la confrontation politique. L'article contribue, de plus, à la discussion autour du signifié politique du sens commun dans la configuration de l'hégémonie, dans un contexte contemporain caractérisé par la médiatisation de la politique.

Mots clés: communication politique; études de réception; discours politique; opinion publique; Équateur

Artículo sometido para publicación el 3 de octubre de 2016.

Versión final aprobada el 8 de junio de 2017.

O empoderamento do Parlamento Europeu no controle da Comissão Europeia: os casos Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2009)

Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva

Introdução

É possível estabelecer algum mecanismo de controle sobre uma instituição que, para ser efetiva, requer ampla autonomia? E quando se trata de uma instituição supranacional, responsável pela agregação de preferências que divergem tanto no âmbito interno quanto entre Estados? Esse é o contexto no qual este artigo se insere: identificar as dinâmicas político-institucionais presentes na relação interinstitucional em um ambiente de profunda integração regional.

Com base na abordagem clássica da teoria da delegação, Majone (2001) afirma que a experiência europeia revela uma dinâmica *sui generis* na interação entre suas instituições e os membros do bloco. Segundo o autor, há dois estágios de delegação: dos Estados para o ambiente supranacional; e entre as instituições responsáveis pela governança europeia. Os mecanismos envolvidos nos dois momentos da delegação possuem lógicas completamente diferentes. No primeiro, haveria uma cessão parcial de autoridade por parte dos Estados para a entidade União Europeia (UE) ou, em outras palavras, se configuraria como uma soberania estatal compartilhada. É necessário, portanto, um compromisso dos governos nacionais em abdicar da autoridade em prol da burocracia supranacional com o objetivo de torná-la mais autônoma e capaz de elaborar uma política pública comunitária mais eficiente. A dinâmica muda na segunda fase da delegação, pois os Estados membros barganham, por meio do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros, os rumos que a integração político-econômica deve seguir¹.

O processo decisório é complexo e abarca principalmente os dois conselhos acima citados, mais o Parlamento Europeu (PE) e a Comissão Europeia (CE). Esta última não possui poder de voto nem de veto, no entanto, detém prerrogativas importantes como a iniciativa legislativa, além do poder de executar os atos legislativos e acompanhar a adequação dos Estados membros às normas supranacionais². A autonomia da Comissão tem sido vista como uma das fontes do déficit democrático europeu e ao

¹ Segundo Lijphart (2003), a União Europeia é considerada a democracia mais consensual existente, em virtude da dinâmica decisória que envolve diversas instituições, além da representação proporcional tanto no Conselho de Ministros (peso diferenciado dos votos por país) quanto no Parlamento Europeu (número de cadeiras por país), ambos os mecanismos aplicados com base principalmente no número de habitantes, entre outros critérios.

² Para mais detalhes sobre o processo decisório europeu, ver: <http://europa.eu/eu-law/index_pt.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

mesmo tempo apontam-se possíveis mecanismos de controle da instituição (Schmitter, 2000; Moravcsik, 2002; Hix e Follesdal, 2006). Atualmente, reside no PE a esperança de inserir maior legitimidade democrática ao processo decisório supranacional, sem que se perca o sentido de comunidade (Hix e Follesdal, 2006).

Com base no *most different systems design* (MDS), foram selecionados dois eventos diversos de importância histórica na interação entre a CE e o PE, mas que apresentam uma característica em comum: a atuação do Parlamento Europeu como estopim para sua ocorrência. No primeiro caso, investiga-se o processo pelo qual se deu a renúncia coletiva da Comissão Santer em 1999, motivado por uma série de denúncias de fraude e favorecimento pessoal de alguns de seus membros. À época, o PE pela primeira vez se utilizou de mecanismos previstos nos regulamentos da União Europeia para pressionar a Comissão, seja para destituí-la ou para aprofundar as investigações. Em relação ao segundo caso selecionado, trata-se da ratificação da primeira gestão da Comissão Barroso em 2004, quando a probabilidade de recusa do PE fez com que o presidente da Comissão José Manuel Barroso modificasse alguns dos seus nomeados para a instituição. Tal fato ocorreu pela primeira vez e desde então tem se repetido em ocasiões posteriores³. Busca-se com esta análise averiguar o empoderamento do PE no controle democrático da Comissão Europeia, principalmente após o Tratado de Amsterdã⁴. Para tanto, este artigo pretende aprofundar a análise nas evidências empíricas que reforçam a afirmativa de que os dois casos mencionados representam pontos críticos no fortalecimento do PE como um ator institucional com poder efetivo de veto, em especial na sua interação com a Comissão Europeia.

O Parlamento Europeu como um *veto player*: a hipótese da antecipação de reação

Desde a década de 1990, diversas reformas constitucionais foram feitas na União Europeia, que resultaram em um Parlamento Europeu mais empoderado dentro da Comunidade Europeia, seja decidindo a política pública comunitária em paridade com o Conselho, seja como um fiscalizador da CE, seja pela aprovação ou a demissão de seus membros, esta por meio de uma moção de censura. Dessa forma, pode-se *a priori* definir o PE atualmente como um *veto player* importante no sistema europeu, exercendo funções de controle e com poder de barganha ante outras instituições. Tsebelis (2009, p.

³ Na segunda gestão da Comissão Barroso (2010-14), com a rejeição da indicação búlgara e por duas vezes na Comissão Juncker (2014-2018), nas quais os comitês parlamentares rejeitaram os nomes indicados pela Hungria e a Eslovênia. Para mais detalhes: <<https://www.ft.com/content/6b47b8ca-4f0d-11e4-9c88-00144feab7de>>, acesso em: 3 maio 2017; <<http://www.politico.eu/article/meps-reject-bratusek-and-force-juncker-rethink/>> Acesso em: 19 jul. 2017; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/8467345.stm>. Acesso em: 3 maio 2017.

⁴ O Tratado de Amsterdã aumentou as matérias nas quais o Parlamento passou a ter poder de veto (instituído pelo Tratado de Maastricht), além de permitir que este participasse no processo de nomeação dos membros da Comissão Europeia. O PE é a única instituição supranacional eleita diretamente pelo voto dos cidadãos do bloco. Para mais informações: <https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_pt>. Acesso em: 19 jul. 2017.

15) define por *veto players* aqueles atores, individuais ou coletivos, cuja concordância é necessária para mudar o *status quo*, ou seja, evitar a estabilidade decisória.

Quando aplica seu modelo ao caso europeu no intuito de identificar a intensidade da estabilidade decisória nos diversos procedimentos legislativos da União Europeia, Tsebelis (2009) alerta para a dificuldade de enquadrá-la em qualquer classificação mais próxima de um sistema parlamentarista ou presidencialista em virtude da complexa engenharia que esta adota. Em primeiro lugar, a União Europeia emprega diversas maiorias qualificadas de formas diferentes a depender do tipo de decisão⁵ e da temática envolvida: duplo executivo representado pelo Conselho Europeu e o Conselho de Ministros; uma burocracia independente responsável tanto por criar os projetos de leis quanto por implementá-los, função da Comissão Executiva; e um legislativo composto de partidos e grupos organizados de forma transnacional. Para além disso, cada nova adesão provoca modificações constitucionais que tendem a aumentar a estabilidade decisória do regime (2009, p. 388).

A partir da teoria de *veto players*, alguns estudos dedicam-se a entender a dinâmica entre o Congresso e o Executivo nos Estados Unidos, um clássico exemplo de regime presidencialista. Baseado no jogo de dois níveis (Putnam, 1988), a tese da dupla presidência apresentada por Lindsay e Ripley (1992) identifica o Congresso Americano como atuante em questões domésticas. Porém, ao mesmo tempo em que o Congresso demonstra força e impõe suas preferências internamente, o cenário não se repetiria no plano externo. Em assuntos internacionais, dificilmente o Congresso teria oportunidade para moldar a proposta enviada pelo Executivo. Várias razões são apontadas pela literatura: o baixo retorno eleitoral dos parlamentares envolvidos com política externa, o desenho institucional, o aparato burocrático do Executivo, dentre outras (Lindsay e Ripley, 1992).

No entanto, é problemático afirmar que haja alguma relação causal entre opinião pública e determinado comportamento do Congresso norte-americano no que diz respeito a assuntos externos. É possível que o Congresso seja mais sensível a temas específicos de política externa, porém os próprios autores reconhecem a ausência de estudos que comprovem suas assertivas. De fato, quando o eleitor mediano tem uma opinião formada sobre uma política externa específica, não significa que sua posição seja tão forte a ponto de punir aqueles que elegeu. A saída encontrada pelos autores é a possibilidade de uma reação antecipada, em que, segundo eles, os parlamentares norte-americanos poderiam prever quais medidas historicamente se aproximam daquilo que o eleitor mediano almeja como ideal e, assim, basear seus votos no Congresso considerando essas preferências do eleitorado.

⁵ Na época em que analisou a União Europeia, o processo legislativo ordinário ainda não tinha substituído os procedimentos de cooperação e consulta para a maior parte das decisões. No entanto, a princípio, a observação é ainda válida, tendo em vista que, apesar de o processo decisório ter se unificado, as maiorias qualificadas variam de acordo com a temática.

Com base no axioma da antecipação de reação, afirma-se que diversos mecanismos podem ser empregados pelo Congresso norte-americano para influenciar assuntos de política externa. Lindsay (1993) aponta que algumas ferramentas podem ser utilizadas pelo Congresso para intervir na proposta a ser enviada pelo Executivo, dentre elas: 1) reações antecipadas – como o Congresso detém o poder de veto, o Executivo precisa prever qual o momento mais propício para encaminhar o projeto para votação, o que permite às lideranças partidárias negociar informalmente os termos do projeto antes que este seja enviado ao plenário; 2) modificações no processo de tomada de decisão – o Congresso norte-americano detém poderes legislativos importantes no que se refere aos assuntos internos; dentre eles, audiências públicas, pedidos de esclarecimento e relatórios sobre a matéria em discussão. No entanto, o Executivo gerencia as agências e todo o aparato técnico-burocrático do governo e finda por obter uma vantagem informacional a que o Legislativo não tem acesso.

Dentre os mecanismos supracitados que porventura o Congresso americano lance mão, a antecipação de reação decorrente do risco do veto configura-se como hipótese a ser aplicada para entender os dois casos de estudo aqui apresentados. Questiona-se: apesar da rejeição em plenário do PE de uma moção de censura para demitir a Comissão Santer, teria esta apresentado sua demissão voluntária por ter cedido à pressão do Parlamento Europeu? E sem a clara ameaça do PE em vetar todo o time escolhido por Barroso em 2004, este teria reformulado suas escolhas? No que tange ao caso norte-americano, a antecipação de reações parte do pressuposto de que os custos impostos ao Executivo são altos diante do risco de um veto do Congresso quando negociações a respeito de um dado acordo ou tratado no plano internacional já estão em curso (Lindsay, 1994). Este artigo parte da tese de que a Comissão Europeia tem negociado com o Parlamento Europeu com o objetivo de evitar que este utilize mecanismos institucionais que paralise o processo decisório europeu. Especificamente nos casos levantados aqui, a renúncia da Gestão Santer e as mudanças para ratificar a Gestão Barroso, a Comissão viu-se pressionada a agir antecipadamente para não enfrentar um custo político-institucional maior, provocado ou por uma moção de censura, que poderia destituir todos os comissários de seus respectivos cargos, ou por um veto total ao time formado para compor a Gestão Barroso. Na próxima seção, tratamos da metodologia do artigo e do enquadramento dos casos no modelo proposto para a análise.

Metodologia de pesquisa

Enquanto pesquisas de *large-n* possibilitam a construção de teorias gerais, os estudos de caso apresentam uma vantagem interessante ao propor uma análise profunda em um dado objeto de pesquisa. À parte a funcionalidade do estudo de casos, questiona-se também como selecioná-los. Esse é um problema inexistente na pesquisa de *large-n*, na qual se aplica largamente a técnica estatística, pois a escolha das observações é aleatória. Ao contrário do que acontece nos estudos de caso, em que estes são

selecionados justamente pelos valores que apresentam. Ou seja, o resultado entre as variáveis de controle e as independentes já é conhecido ou minimamente previsto (George e Bennett, 2005).

Landman (2008) aponta algumas soluções para diminuir o problema do viés em estudos de *small-n*: a primeira delas é escolher casos que apresentem valores positivos e negativos da variável dependente. A segunda baseia-se na escolha de países em que, a partir de um conhecimento prévio, verifica-se se de fato são casos equivalentes. A terceira solução surge quando se tem uma teoria forte o suficiente que auxilie a esclarecer os resultados e as explicações obtidas a partir dos casos selecionados. Por fim, uma teoria forte também permite identificar casos em que a probabilidade de encontrar o fenômeno de interesse é menor (2008, p. 39). Este artigo adere a essas recomendações ao selecionar casos equivalentes, apesar de os casos aqui selecionados não tratarem especificamente de países, mas de dois eventos que apresentam um fator sistêmico similar, a saber, o empoderamento do PE na relação com a Comissão Europeia.

Para tal análise, aplica-se o modelo originalmente proposto por Stuart Mill (apud Landman, 2008) e que recentemente tem sido cada vez mais empregado nos estudos de poucos casos. Trata-se do *most different systems design* (MDS⁶) ou, em uma tradução literal, *modelo dos sistemas mais diferentes*, que pretende comparar casos diferentes que confluem para um mesmo resultado, que neste artigo é o sucesso do PE em forçar uma modificação na composição da CE. O MDS é comumente aplicado para o estudo comparativo entre países, como, por exemplo, a análise de regimes políticos diferentes que apresentam crescimento econômico semelhante (Landman, 2008). No entanto, entendendo que o método original proposto por Mill não considerava exclusivamente países, mas sim unidades de análise, aplicamos o MDS para os eventos anteriormente elencados na relação entre o PE e a CE. Na Tabela 1, há uma representação tabulada de como é aplicado o MDS neste artigo. Nela é possível perceber que, apesar de apresentarem características diferentes, todos os eventos possuem um fator em comum que implica o resultado igualmente obtido pelos eventos.

⁶ Existe ainda a versão *most similar systems design* (MSSD), que, em uma tradução literal, seria algo como “modelo dos sistemas mais similares”. Nesse modelo, países com características similares apresentam um fenômeno diferente como resultado. Um exemplo clássico desse modelo é o estudo de Putnam (2000) sobre a Itália moderna, em que, a partir de um caso único, ele faz uma análise em profundidade das regiões daquele país, que possuem características institucionais idênticas, porém a região Sul apresenta menor desenvolvimento econômico do que a Norte.

Tabela 1
Metodologia aplicada

Most different system design (MDS)		
Eventos	Renúncia da Comissão Santer	Alterações na Comissão Barroso
Mecanismos investigados	Moção de Censura	Sabatina dos indicados à Comissão
	Resoluções	
	Articulação dos grupos partidários	Votações dos pareceres nos Comitês Parlamentares
Fator explicativo chave	PE alterando indiretamente a composição da CE	PE alterando indiretamente a composição da CE
Resultado observado	Empoderamento do PE	Empoderamento do PE

Fonte: Elaboração própria com base em Landman (2008).

Com base na Tabela 1, este artigo investiga a interferência do PE por meio de dois estudos de caso diferenciados: um de demissão coletiva e outro de ratificação. Nos dois casos, o PE foi protagonista para o resultado final dos fatos: na Comissão Santer, o PE pela primeira vez exerceu seu papel exclusivo de controle da CE ao forçar uma investigação sobre o trabalho desempenhado pelos comissários, que se viram obrigados a renunciar coletivamente aos cargos em virtude de denúncias de corrupção levantadas pelo PE em conjunto com a Corte de Auditores. No segundo caso analisado, o PE incentivou a modificação de nomes e portfólios após a sabatina dos primeiros indicados à Comissão Barroso, em 2004. A escolha dos dois casos se dá em especial pela dificuldade de acesso aos dados e relatórios nas comissões mais antigas, mas principalmente por estes serem eventos singulares, não verificados em outras gestões. Apenas a partir do Tratado de Amsterdã (1997), o PE adquire prerrogativas de controle da CE, em que lhe cabe ratificar seu presidente e toda a comissão *a posteriori*, apesar de não poder rejeitar ou dispensar individualmente os indicados nem demitir a Comissão⁷.

Além da análise documental a ser feita nos relatórios que tratam tanto da demissão da Comissão Santer quanto da nomeação da Comissão Barroso, há ainda a investigação do perfil dos comissários para identificar se há um alinhamento político-ideológico entre as duas instituições. Um exemplo seria a convergência partidária entre o PE e a CE, que tem se acentuado ao longo dos anos. Seria esta uma condição importante para uma maior ou menor interferência do PE na CE? Nos próximos tópicos, essas questões têm destaque.

⁷ A reprovação individual pode ocorrer nos Comitês do PE após a sabatina, porém o plenário tem a decisão final e a este cabe apenas ratificar ou rejeitar a lista completa dos indicados.

Favorecimento, fraude e nepotismo: a renúncia da Comissão Santer

Um breve perfil da Comissão Santer⁸

A Comissão Santer assumiu a instituição em janeiro de 1995, com 20 comissários correspondentes a 16 países. Nesse período, a formação do Colegiado estava sob o regime de Maastricht, no qual o PE tinha poder apenas consultivo para escolher o presidente da instituição, enquanto os Estados membros decidiam por unanimidade. Em relação aos demais comissários em sua formação final, o PE já decidia por maioria simples ao passo que o Conselho mantinha o aval final por unanimidade.

Quase todos os membros da equipe formada por Santer têm alguma experiência política prévia. Dos 20 membros, apenas dois nunca ocuparam cargos políticos antes da passagem pela CE: o italiano Mario Monti e a alemã Monika Wulf-Mathies. Dentre aqueles com carreira política anterior, a grande maioria foi membro dos parlamentos nacionais (n=10), seguidos de ex-membros do Parlamento Europeu (n=5) e ex-primeiros-ministros (n=2). Ao lado de Monti, Yves-Thibault Silguy é um dos dois comissários que não estavam vinculados a nenhum partido político nem nacionalmente nem a qualquer grupo partidário europeu. Dos que possuíam afiliação partidária, dez estavam vinculados aos partidos da situação em seus governos de origem, enquanto oito comissários eram membros da oposição.

No que diz respeito ao alinhamento político-partidário com o Parlamento Europeu, a Comissão Santer localiza seu colegiado principalmente entre o primeiro e o segundo grupo dominantes no PE, respectivamente o Party of European Socialist (PES)⁹, com sete membros, e o European People's Party (EPP), com quatro de um total de 20 comissários. No entanto, os dois partidos possuem um alinhamento político divergente no que tange a alguns assuntos, enquanto o EPP se identifica como um partido de centro-direita, o PES apresenta-se como um partido de centro-esquerda. Em outras palavras, defendem uma integração europeia mais forte, porém a partir de modelos político-econômicos diferentes.

A distribuição temática de portfólios se deu da seguinte forma: 11 pastas na área econômica, sete na área política e apenas duas na de assuntos sociais, estando a carga da França e da Suécia ocupar estas últimas. Dos 20 comissários, apenas cinco não possuíam experiência prévia na área específica de seu portfólio. Apesar de nenhum deles terem vindo diretamente de ministérios no país de origem quando de sua indicação como comissários, 13 deles já tinham sido ministros em algum momento de sua carreira.

⁸ Todas as informações coletadas sobre o perfil dos comissários europeus, bem como seus currículos, constam no link: <<http://ec.europa.eu/dorie/search.do?reset=true>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

⁹ O grupo partidário representante do PES no Parlamento Europeu também é conhecido como Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D).

Uma série de testes de associação¹⁰ foi realizada com um amplo banco de dados com informações de todos os comissários europeus¹¹. Dentre as correlações testadas está a convergência político-partidária entre a CE com os principais grupos do PE. Apenas a variável *Pertencente a segundo grupo dominante no PE*, ou seja, o EPP, apresentou significância estatística ($p < 0.001$). Isso significa dizer que, apesar dos números brutos encontrados especificamente na Comissão Santer, há elementos para crer na perspectiva de Hix (2000) quando este afirma que a dinâmica transnacional partidária torna qualquer análise sobre o processo de nomeação nebulosa. Segundo o autor, as diversidades de configurações nacionais impactam as instituições supranacionais, formando arranjos complexos tanto no Parlamento Europeu quanto no Conselho de Ministros¹². No próximo tópico, a análise da demissão voluntária da Comissão Santer pretende diminuir essas incertezas.

A implementação da política pública comunitária: fraude ou ingerência?

Segundo o Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE)¹³, a CE é responsável por executar junto aos Estados membros o orçamento do bloco nos moldes determinados pelo artigo 274 do TCE. Esta deve apresentar tanto ao PE quanto ao Conselho relatórios com a avaliação dos gastos e os resultados da política pública implementada. Por sua vez, de acordo com o artigo 276, sob recomendação do Conselho, o Parlamento Europeu confere quitação à Comissão quanto à execução do orçamento. Em 1998, diante de denúncias de ex-funcionários da Comissão e da imprensa (Judge e Earnshaw, 2002), a Comissão de Controle Orçamentário (CCO) do PE decidiu pedir esclarecimentos mais detalhados sobre a execução do orçamento referente ao ano de 1996, recomendando que o PE adiasse a votação em plenário sobre a quitação orçamentária apresentada pela Comissão naquele ano. Apesar de ter recomendado por uma diferença mínima essa quitação (14 votos a favor, 13 contra), a CCO reportou ao Parlamento as inconsistências nas respostas dadas pela Comissão.

No entanto, a crise apenas se agravou quando o PE decidiu por 270 votos contra 225 não conceder a quitação às contas da Comissão¹⁴. É interessante esclarecer que isso

¹⁰ O teste de associação identifica se há alguma relação entre variáveis categóricas (qui-quadrado). No caso de variáveis contínuas (teste de Pearson) e ordinais (teste de Spearman), realiza-se um teste de correlação. Em ambos os casos, testa-se a hipótese de que há uma associação entre duas variáveis, sendo considerado o primeiro passo para identificar se há uma relação de causalidade entre estas (Dancey e Reidy, 2007).

¹¹ Banco de dados construído a partir de informações de todos os membros de todas as gestões da Comissão Europeia, de 1958 a 2014, totalizando 285 casos. Uma análise mais ampla desses dados pode ser encontrada em: Campos, Carvalho e Rocha (2016).

¹² Um exemplo claro dessa complexidade é que a União Europeia possui um executivo duplo, em que o poder é dividido entre o Conselho Europeu e Conselho de Ministros, de um lado, e a Comissão Europeia, de outro (Hix, 2000, p. 96). Além disso, há ausência de um sistema eleitoral unificado para eleger os eurodeputados. Cada país tem sua forma própria de preencher as cadeiras do Parlamento.

¹³ Versão consolidada em 1997, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.340.01.0173.01.POR&toc=OJ:C:1997:340:TOC>. Acesso em: 3 maio 2017.

¹⁴ Fonte: <<http://www.europarl.europa.eu/election/bilan/en/pf1901en.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

não significa dizer que o Parlamento rejeitou as contas apresentadas pela Comissão, mas sim que se recusou a dar quitação, o que provocou uma paralisação institucional. Diante desses eventos, deu-se início a um processo de constante pressão do Parlamento Europeu sobre a Comissão, que testemunhou pela quinta vez em sua história a tentativa de desmembrá-la¹⁵. Segundo o artigo 201 do TCE (1997), o PE não pode demitir os comissários individualmente, mas, caso consiga aprovar uma moção de censura, todo o time é obrigado a renunciar aos cargos. Para tanto, o mesmo artigo define como procedimento a maioria simples como um quórum mínimo de dois terços dos parlamentares presentes. De forma prática, esse mecanismo funciona como um voto de confiança e única forma de demitir a comissão por parte do Parlamento.

Em 11 de janeiro de 1999, dois grupos apresentaram moção de censura, a saber: a do PES, assinada por mais de 70 membros do grupo, e a do parlamentar Hervé Fabre-Aubrespy, assinada por mais de 60 parlamentares de diversos grupos partidários. No entanto, o conteúdo das duas moções era divergente: enquanto na primeira moção os socialistas do PES, maioria na Casa, solicitavam que se ampliassem as investigações antes de requisitar a demissão do grupo, a segunda moção pedia que a Comissão renunciasse coletivamente. No entanto, durante os debates o PES retirou sua moção de apoio à Comissão e, em contrapartida, apresentou uma resolução para a criação de um Comitê Independente de Experts que pudesse fazer uma auditoria externa e atestar possíveis casos de fraude e favorecimento¹⁶. Como resultado, a segunda moção de censura findou por ser rejeitada por 293 votos contra e 232 a favor, com uma abstenção de 72 votos. Como apresentado mais adiante, a falta do apoio do PES, maior grupo partidário à época no PE e com sete dos 20 comissários na instituição, fora crucial para a permanência da Comissão Santer, mesmo que por apenas mais três meses. Em 14 de janeiro de 1999, três dias após o fracasso na moção de censura, a resolução apresentada pelo PES (B4-0065/99) para a criação de um comitê fora adotada por 319 votos contra 157.

Dessa forma, o Comitê Independente dos Experts teria até o dia 15 de março daquele ano para elaborar um relatório detalhado sobre as atividades da Comissão, com especial atenção para a forma como a instituição investiga e lida internamente com denúncias de fraude. O Comitê era composto por cinco membros, dentre eles ex-presidentes do Tribunal de Contas da União Europeia (TCUE)¹⁷. De acordo com o primeiro relatório elaborado pelo Comitê, este exerceu suas funções com a concordância do presidente da Comissão, Jacques Santer, manifestada em carta enviada por ele ao

¹⁵ As demais aconteceram em 1990, 1991, 1992 e em 1997, todas elas com votações expressivas contra sua aprovação. Para votações totais nessas e nas moções de censura mais recentes, ver: <http://www.cvce.eu/content/publication/1999/11/8/a0d12fba-961f-470e-ab44-c68c9c6d6bba/publishable_en.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2015.

¹⁶ <http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/historic_moments/newsid_8207000/8207105.stm>. Acesso em: 5 dez. 2015.

¹⁷ Para a lista completa, veja: <http://www.europarl.europa.eu/experts/press/mandaten_en.htm>. Acesso em: 5 dez. 2015.

presidente do Parlamento Europeu, datada de 1º de fevereiro de 1999 (p. 9)¹⁸. No total, foram investigados seis programas gerenciados e implementados pela CE nas mais diversas áreas, tendo como acusados de fraude Édith Crésson e Manuel Marín, além do próprio presidente da Comissão. Abaixo temos a Tabela 2 resumindo as áreas auditadas, a tipologia da acusação, os comissários envolvidos e as conclusões finais do Comitê:

Tabela 2
Relação dos programas investigados e das conclusões do Comitê

Programa	Objetivo geral	Comissário responsável	Acusação	Conclusão do Comitê
European Year of Tourism (EYT)	Lançado em 1989: Promoção do turismo em coordenação com setores públicos e privados; Estados membros seriam responsáveis por selecionar projetos e monitorar sua execução; Deveriam também se reportar à Comissão.	- De 1989 a 1993: Cardoso e Cunha (Portugal); - De 1993 a 1995: Vanni D'Archirafi (Itália); - Desde 1995: Christos Papoutsis (Grécia).	- Irregularidades em pagamentos e licitações executados pelos Estados membros; - Favorecimento e risco de fraudes; - Primeiras denúncias levantadas pelo TCUE.	- Passividade e lentidão nas auditorias internas da Comissão; - Punição lenta e pouco efetiva dos funcionários da Comissão responsáveis pelas irregularidades.
MED	Lançado em 1992: Cooperação econômica e de ajuda humanitária a países do Leste Europeu: Previa a contratação de suporte técnico de uma agência privada para gerir os recursos (ARTM).	-Até o final de 1992: Abel Matutes (Espanha); - Desde 1993: Manuel Marín (Espanha).	- Conflito de interesses na criação e transferência de responsabilidades para a ARTM; - Dos 16 contratos de suporte técnico, 10 foram feitos sem licitação; - Primeiras denúncias levantadas pelo TCUE e o PE.	- Lentidão na auditoria interna; - Conflito de Interesses na criação da ARTM; - Responsabilidade de Abel Matutes é maior que a de Marín, tendo em vista que o primeiro foi responsável direto pela implementação inicial.
European Community Humanitarian Office (ECHO)	Lançada em 1992: Criação de uma estrutura mais eficiente de ajuda humanitária em situações emergenciais.	- Até 1995: Emma Bonino (Itália); - A partir de 1995: Manuel Marín (Espanha)	- Financiamento irregular de funcionários; - Favoritismo de terceiros; - Denúncias levantadas pelo TCUE; - Auditoria interna recomendou afastamento do chefe do Diretório de Controle Financeiro da CE.	- Lentidão da auditoria interna na punição dos envolvidos; - O repasse de informação para o PE foi feito sob pressão externa; - Incapacidade da Comissão em implementar a ECHO.

Fonte: Elaboração própria com base em First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission, 15 de março de 1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm>. Acesso em: 5 dez. 2015.

A avaliação geral do Comitê Independente dos Experts é de que, apesar de nenhum comissário ter recebido proventos financeiros e de os envolvidos diretamente terem sido punidos, o relatório é incisivo em apontar a omissão e a ausência de controle

¹⁸ Para ter acesso aos relatórios: <http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm>. Acesso em: 5 dez. 2015.

interno não apenas dos comissários investigados como da Comissão como instituição¹⁹. O Comitê aponta ainda que a crescente demanda e delegação à instituição para que esta promova e monitore a política pública comunitária, porém sem prover os recursos financeiros e humanos necessários, seria a principal razão para a ocorrência de tantos casos em um curto espaço de tempo.

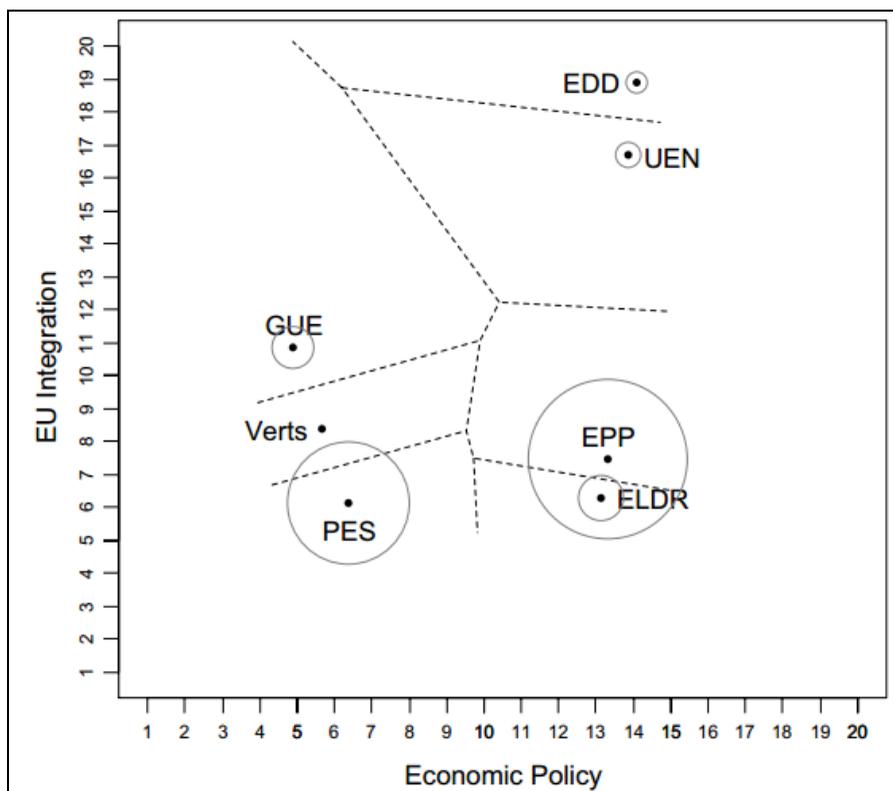
Horas depois de o relatório ter sido divulgado, a Comissão Santer apresentou sua demissão voluntária ao PE. Porém, o impacto da investigação independente do Comitê não fora apenas a renúncia de todo o time. A partir da crise gerada pelas denúncias, passou-se a discutir no âmbito do Conselho Europeu e do PE novos mecanismos de controle e monitoramento da Comissão, até então inexistentes. Um exemplo é o Código de Conduta adotado a partir da Comissão Prodi (1999-2004), além da exigência de que todos os candidatos ao cargo de comissário europeu apresentem uma Declaração de Interesses com o histórico profissional dos comissários e de seus cônjuges nos dez anos anteriores.

A dinâmica partidária no PE durante a crise da Comissão Santer

A primeira questão que surge quando se trata da dinâmica partidária europeia é entender até que ponto a conjuntura nacional teria um impacto maior do que a coesão partidária dentro do Parlamento Europeu. Como já verificado, tradicionalmente a composição das comissões apresenta membros que, em sua maioria, pertencem aos dois principais grupos dominantes do Parlamento Europeu. Uma observação superficial poderia indicar que haveria uma preocupação de preencher os cargos de acordo com grupos mais influentes no PE e controlar a Comissão de forma menos conflitiva. No entanto, ao analisar o posicionamento político dos principais grupos partidários, percebe-se que não há coesão ideológica, em especial no que diz respeito à Comissão Santer. McElroy e Benoit (2007) identificaram o posicionamento ideológico dos principais grupos partidários europeus, localizando-os a partir de duas dimensões: pró-integração e política econômica.

¹⁹ Além das investigações em torno das denúncias levantadas pelo Tribunal de Contas da União Europeia, o Comitê também analisou denúncias de favoritismo que ganharam projeção na imprensa após surgirem as primeiras acusações contra a Comissão. Entre os comissários envolvidos, apenas a comissária francesa Édith Crésnon teria sido favorecida pessoalmente pelo programa Leonardo da Vinci ao contratar um especialista sem a formação necessária, com quem ela tinha trabalhado anteriormente em uma empresa de consultoria francesa. A contratada, além de não apresentar um currículo condizente com as funções que exerceria, não apresentou resultados e todas as viagens que fez a trabalho pela Comissão tiveram como destino a cidade francesa de Châtelleraut, da qual até 1997 foi prefeita, quando acumulava a função pública com o cargo de comissária. Em 2006, a Corte de Justiça Europeia a condenou pelas alegações de favoritismo. Para mais detalhes sobre a sentença, ver: <http://www.lefigaro.fr/international/2006/07/11/01003-20060711ARTWWW90229-lex_commissaire_europeenne_edith_cresson_jugee_coupable_de_favoritisme.php>. Acesso em: 20 fev. 2016.

Figura 1
Posicionamento programático dos grupos partidários europeus



Fonte: McElroy e Benoit (2007). EDD = Group for a Europe of Democracies and Diversities; UEN = Union for a Europe of Nations; GUE = European United Left/Nordic Green Left; Verts = Greens (Partido Verde); ELDR = European Liberal and Democratic Reform Party.

Na Figura 1, é perceptível que, apesar de concordarem no aprofundamento da integração, os dois principais grupos partidários diferem diametralmente quanto ao modelo econômico a ser aplicado para a federalização da União Europeia. Estaria de alguma forma a pulverização ideológica da Comissão relacionada com a pressão exercida pelo Parlamento Europeu no auge da crise? Há evidências para crer que a interferência dos governos nacionais influencia na dinâmica interna do PE, seja por meio do Conselho Europeu ou diretamente pelos Estados membros (Hix, 2000).

O impacto das clivagens nacionais na dinâmica interna do PE fica mais evidente quando se avalia a rejeição da moção de censura à Comissão Santer. Antes de analisar a votação, é importante avaliar a vinculação política dos comissários envolvidos nas denúncias e que seriam posteriormente investigados pelo Comitê.

Tabela 3
Relação dos comissários envolvidos na crise da Comissão Santer

Comissário	País	Partido nacional/Grupo europeu	Vínculo nacional**
Jacques Santer	Luxemburgo	CSV/EPP	Situação (±)
Christos Papoutsis	Grécia	PASOK/PES	Situação (±)
Manuel Marín	Espanha	PSOE/PES	Oposição (-)
Emma Bonino	Itália	Partito Radicale/SR*	Oposição (±)
Édith Crésnon	França	Parti Socialiste/PES	Situação (+)
Hans Van Den Broek	Holanda	CDA/EPP	Oposição (+)
Erkki Antero Liikanen	Finlândia	SDP/PES	Situação (+)
Anita Gradin	Suécia	SAP/PES	Situação (-)

Fonte: Elaboração própria com base no ParlagoV (<<http://www.parl.gov.org/>>, acesso em: 19 jul. 2017).

(*) SR = sem representação no Parlamento Europeu;

(**) Vínculo nacional atualizado para a data da votação da moção de censura em janeiro, 1999. Legenda: (+) Governo com coalizão de maioria ampla; (±) Coalizão de maioria mínima; (-) Governo de minoria.

É interessante apontar que no caso de Manuel Marín, apesar de o seu governo ser de minoria, naquele momento seu partido estava na oposição por não ter conseguido a mesma representação na eleição anterior a 1999, ao contrário de quando foi nomeado, em 1995, em que era da situação. Esse dado é importante, pois, segundo hipótese de Judge e Earnshaw (2002), 51 dos 52 eurodeputados espanhóis teriam votado contra a moção de censura em virtude do alinhamento nacional e não pelo posicionamento dos respectivos grupos no PE. Ao avaliar a Tabela 3, verifica-se a massiva votação dos espanhóis contra a moção de censura apesar das diferenças partidárias. O apoio nacional também é expressivo em relação a Jacques Santer. Nesse caso se posicionaram da mesma forma os eurodeputados alemães, no entanto em ampla maioria a favor da moção de censura, inclusive somando 30 dos 35 membros do PES, grupo que inicialmente apresentou uma moção de apoio à Comissão, ou seja, contrários à demissão da gestão.

No entanto, o mesmo não se reflete nos outros casos, principalmente no que tange à comissária Édith Crésnon, que, além de fazer parte do PES e do governo nacional em coalizão de maioria ampla, obteve uma votação completamente dividida com 39 votos a favor da moção de censura contra 28. Já os eurodeputados italianos se posicionaram em sua maioria contra a moção (58 *versus* 9), apesar de o partido da comissária Emma Bonino não ter representação no PE e de esta ser membro da oposição em seu governo de origem. Em direção contrária, o comissário holandês Van den Broek (EPP), vinculado à oposição em seu país de origem, não recebeu apoio de seus compatriotas. Entretanto, Den Broek conseguiu apoio integral do PES, eurogrupo opositor ao EPP. Na Tabela 4, temos a relação do posicionamento dos eurodeputados por grupo e país, com destaque para aqueles que tinham comissários envolvidos nos casos de favorecimento e fraude²⁰.

²⁰ O Comitê Independente de Experts também apresentou conclusões sobre outros dois comissários, a saber, a alemã Mokina Wulf-Mathies (PES) e o português João de Deus Pinheiro (EPP), por nomear parentes para cargos dentro da Comissão Europeia. No entanto, apesar de recomendar que o procedimento

Tabela 4
Votação da Moção de Censura por país e eurogrupo – 14 de janeiro de 1999

Voto	Grupo	País														Total	
		ALE	AUS	BEL	DIN	ESP	FIN	FR	GRE	HOL	IR	IT	LUX	PO	RU		SUE
A favor	PES	30	2	1											3	1	37
	EPP	45	1	1	2		1	4							12	3	70
	ELDR		1	6	4			1		10	1	3			3	3	32
	UPE							10	2			1		1			14
	V	12	1	2			1			1	2	1			1	4	25
	GUE						1	6	4			2		3		2	18
	ERA			1		1		2									4
	EN			3	3			8		2					1		14
	Independ.		6	3				8				1					18
Total	87	11	14	9	1	3	39	6	13	3	9		4	20	13	232	
Contra	PES	5	4	5	5	20	4	14	6	7	1	18	2	10	53	6	159
	EPP	1	6	3	1	28		5	5	1	4	27	2	7	2		91
	ELDR					1	4						1				6
	UPE							2				1		2			11
	V										6						0
	GUE					2	1										3
	ERA							7				2	1		2		13
	EN								1								0
	Independ.											10					10
Total	6	10	8	6	51	9	28	12	8	11	58	6	19	57	6	293	

Fonte: Elaboração própria com base em: <http://www.europarl.europa.eu/experts/press/default_en.htm>. Acesso em: 15 dez. 2015. UPE: Group Union for Europe, ativo de 6 de julho de 1995 a 20 de julho de 1999. O grupo EDA (European Democratic Alliance), apresentado na Tabela 2, encerrou suas atividades em 6 de julho de 1995. Número de abstenções: 27.

A partir da análise da dinâmica partidária durante a crise da Comissão Santer, fica clara a dificuldade em identificar quando a esfera nacional exerce influência sobre o posicionamento político dos eurodeputados ou quando a coesão partidária no PE é preponderante. Quando se observam os casos de Manuel Marín e Jacques Santer, tende-se a concordar com Jugde e Earnshaw (2002) sobre a hipótese de interferência das coalizões nacionais no Parlamento Europeu. No entanto, o mesmo não se reflete em casos como Édith Crésson, Emma Bonino e Van den Broek.

Mesmo com o fracasso relativo da moção de censura, não se pode negar o resultado efetivo da investigação iniciada em virtude da pressão exercida pelo PE. Em primeiro lugar, os relatórios reforçaram a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e monitoramento das funções desempenhadas pela Comissão, principalmente no que tange ao constante diálogo com o Parlamento Europeu. Da mesma forma foram cobradas da Comissão maior responsabilidade coletiva e a construção de um Código de Conduta, que nos anos seguintes serviu de base legal para o PE aprimorar o sistema de escolha dos comissários.

seja evitado, o Comitê não identificou qualquer indício de favorecimento. O importante é observar que ambos os comissários não tinham surgido nas denúncias no momento da votação da moção de censura.

Desde a crise da Comissão Santer, os requisitos para apresentar uma moção de censura foram cumpridos apenas duas vezes, em 2004 e 2005, todas elas derrotadas por ampla maioria dos votantes²¹. Ainda persiste no regulamento comunitário a impossibilidade do PE de demitir individualmente os comissários. Ou seja, apesar do reforço nos mecanismos de controle disponíveis para essa instituição no período pós-Santer, é importante notar o empoderamento do presidente da Comissão no que tange ao monitoramento das atividades da instituição. O Tratado de Lisboa (2009), ao dar ao presidente da Comissão poder exclusivo²² de demitir individualmente os comissários, diminuiu a capacidade do PE em aplicar a moção de censura com a mesma eficiência de acordo com o axioma da antecipação de reações. No próximo tópico, tratamos da formação da Comissão Barroso em 2004, em que pela primeira vez o Parlamento conseguiu influenciar de forma efetiva o processo de nomeação do colegiado.

O Parlamento Europeu reformulando a Comissão Barroso (2004-2009)

Procedimentos e mudanças no período pós-Santer

Após a crise da Comissão Santer, tanto o regulamento do PE quanto os mecanismos internos de controle da Comissão passaram por importantes modificações. A Comissão adotou um Código de Conduta estabelecendo formalmente regras acerca de questões como afiliação partidária, acúmulo de funções e normas que regulamentem as funções que o comissário pode ou não assumir em um dado período após sua saída da instituição. A partir da Comissão Prodi (1999-2004), que assumiu depois da resignação da Comissão Santer, o Parlamento já adquiria poder formal de vetar o nome escolhido pelo Conselho Europeu para ocupar a presidência da Comissão, o que até então tinha um caráter apenas consultivo.

No entanto, a principal modificação estabelecida pela reforma em 2002 fora em relação à eleição do presidente da Comissão Europeia, que antes era realizada em votação aberta e agora ficaria então estabelecida por voto secreto. No que tange ao restante da Comissão, este continua sendo aprovado em sua totalidade por voto aberto. O procedimento de avaliação dos comissários continua o mesmo: os Estados membros apresentam seus escolhidos ao já eleito presidente da Comissão, que distribui os portfólios e envia a lista final ao Parlamento Europeu. Este, por sua vez, programa uma série de sabatinas com os comissários dentro dos Comitês Parlamentares relacionados à temática do portfólio para o qual fora indicado.

²¹ A recente Comissão Juncker que tomou posse em novembro de 2014 também enfrentou uma moção de censura, rompendo com quase 15 anos de inatividade do mecanismo. Para mais, ver: <<http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/juncker-faces-censure-motion-over-luxembourg-tax-deals-310129>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

²² Pelo regime de Nice (2001), o presidente já possuía esse poder, porém precisaria do consenso dos demais comissários para demitir um de seus membros. Ver: <https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt>. Acesso em: 19 jul. 2017.p

Também é interessante apontar a mudança na configuração partidária no Parlamento Europeu já nas eleições de 1999, realizadas logo após a resignação da Comissão Santer. O grupo PES perdeu a já frágil liderança que adquirira nas eleições anteriores, passando de 198 assentos para 180, enquanto seu oponente de centro-direita, o EPP, passou de 156 assentos para 233, tornando-se então o grupo predominante na Casa²³. É bom lembrar que a quase totalidade dos comissários envolvidos nas denúncias de fraude eram membros do PES, o que levanta a hipótese do desgaste político do eurogrupo após a demissão coletiva da Comissão Santer. Em 2004, essa diferença se acentuou com as primeiras eleições pós-alargamento, em que o número máximo de cadeiras no Parlamento Europeu fora estabelecido em 732 pelo Tratado de Nice (2001). Durante esse período, o EPP obteve 268 cadeiras, enquanto o PES se manteve como segundo grupo dominante com 200 parlamentares.

A escolha de Barroso

Tradicionalmente, o cargo de presidente da Comissão não passa por nenhum critério de competição, a não ser pelo aval unânime dos membros do Conselho Europeu. No entanto, a escolha do ex-primeiro-ministro português e membro do EPP, José Manuel Barroso, deu-se em uma atmosfera diferente. O consenso em torno do nome de Barroso só fora atingido após a discussão de outros dois possíveis nomes, a saber: o liberal Guy Verhofstadt (ALDE²⁴), então primeiro-ministro belga; e o conservador Chris Patten (EPP), comissário europeu para Relações Exteriores na Comissão Prodi (1999-2004). O primeiro foi apoiado por países pró-Europa, especialmente França e Alemanha, porém rechaçado pelo Reino Unido, que apoiou a indicação do EPP²⁵. No entanto, o presidente francês Jacques Chirac (UMP)²⁶ se opôs, ao afirmar que o cargo deveria ser ocupado por alguém de um país que participasse da zona do Euro e do Acordo de Schengen²⁷. Sob o regime de Nice (2001), os Estados membros aplicam a regra da unanimidade para a escolha do presidente da Comissão, o que dificulta naturalmente as negociações, especialmente em um contexto pós-alargamento.

²³ Tostes (2009) apresenta dados que demonstram o crescimento da extrema direita como uma tendência já observada no início dos anos 2000, ao menos no que tange aos parlamentos nacionais. A principal razão apontada pela autora é a baixa confiança do eleitor mediano europeu de uma forma geral no projeto de integração europeia.

²⁴ Anteriormente conhecido como European Liberal Democrat and Reform Party (ELDR).

²⁵ Ver: <<http://euobserver.com/institutional/16679>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

²⁶ Presidente de 1995 a 2007 pelo Union Pour un Mouvement Populaire (UMP), partido membro do EPP.

²⁷ Acordo iniciado em 1985 e ampliado durante os anos 1990. Nele está previsto um controle coletivo das fronteiras europeias, permitindo o trânsito livre entre os países membros do acordo. Uma vez que a entrada é autorizada em um dos países que assinam o acordo, o trânsito para os demais não requer visto. Irlanda e Reino Unido são os únicos países que escolheram não participar, enquanto os demais membros estão em fase de implementação do acordo, e há inclusive países não membros da União Europeia que fazem parte da área Schengen. Para mais detalhes, ver: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

Após o adiamento da decisão por parte do Conselho, o nome de Barroso surgiu como uma alternativa ao impasse franco-germânico *versus* britânico. No dia 21 de julho de 2004, apenas duas semanas após a nomeação de Barroso, deu-se início ao debate no PE em torno da aprovação do escolhido pelo Conselho Europeu. Em seu discurso aos eurodeputados, Barroso reafirmou que aplicaria o mecanismo recém-estabelecido pelo Tratado de Nice, como discutido anteriormente, demitindo qualquer comissário que não exercesse suas funções de acordo com as normas constitucionais e o regulamento interno da Comissão, além de reforçar a postura de diálogo com o Parlamento Europeu e a importância do controle democrático que este exerce sobre a Comissão (Minutas 3-096, p. 50)²⁸.

No que tange ao pleito final, entre os votos declarados em tribuna²⁹, é possível considerar que Barroso tinha no mínimo 120 votos contra sua nomeação *versus* 295 a favor, do total de 732 deputados, restando ainda 317 votos a serem definidos. Na votação de fato realizada ao final do debate em 22 de julho de 2004 – lembrando que esta foi feita de forma secreta –, dos 664 votos válidos, 413 foram computados a favor de Barroso *versus* 251 contra. Ou seja, houve apenas um acréscimo de 130 votos contra Barroso daqueles 317 indefinidos. Considerando que desse total de indefinidos 200 eram membros do PES, é muito provável que o eurogrupo opositor ao EPP tenha auxiliado sobremaneira na confirmação de Barroso, seja votando a favor ou se abstendo. Talvez não apenas a configuração político-partidária nacional tenha influenciado os eurodeputados, como aponta a análise feita por Hix e Lord (1996) em relação à confirmação de Santer em 1995, mas também o alto custo de vetar o único nome disponível e já escolhido de forma consensual pelo Conselho Europeu diminuiu a capacidade do PE em lançar mão do seu poder de veto.

Esse indício se reflete principalmente pela larga maioria obtida por Barroso em comparação a Santer, mesmo com a mudança para o voto secreto. Barroso conseguiu 62,1% dos votos válidos, enquanto Santer alcançara 52,2% em uma Europa com 15 membros³⁰. No próximo tópico, apresentamos a discussão envolvendo a aprovação do time escolhido por Barroso para compor seu primeiro mandato.

Os impasses na formação da Comissão Barroso

Ao final da Comissão Prodi (1999-2004), dez novos comissários foram incorporados nos últimos seis meses de atividade com a intenção de tornar os novos

²⁸ Disponível em:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20040721&secondRef=TOC&language=EN>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

²⁹ Minutas referentes aos debates do dia 21 e 22 de julho, disponíveis no *site* do Parlamento Europeu. Para mais informações: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/imco/minutes.html>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

³⁰ Barroso só não conseguiu uma porcentagem maior que Prodi em 1999, que atingiu a impressionante marca dos 84,4% dos votos válidos em uma Europa igualmente com 15 membros. Ver: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090911IPR60583+0+DOC+XML+V0//EN>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

Estados membros mais adaptados após o alargamento concretizado no início de 2004. No entanto, ao final desse período intermediário, os comissários indicados pelos países recém-incorporados passariam pelos mesmos procedimentos de nomeação em conjunto com o novo time a ser formado por Barroso, com o diferencial que agora cada um dos novos comissários assumiria sozinho o portfólio³¹ e todos os Estados membros passariam a ter apenas uma vaga na instituição. Dentre os dez comissários que fizeram parte da Comissão Prodi de março a novembro de 2004, apenas três foram substituídos pelos seus respectivos países de origens. Abaixo temos a Tabela 5 que resume as substituições e o seu contexto:

Tabela 5
Modificações da Comissão Prodi para Comissão Barroso
entre os novos países membros

Comissário/País	Afiliação partidária	Novo comissário	Cargo anterior	Afiliação partidária
Péter Balázs (Hungria)	Sem vínculo nacional ou no PE; governo com coalizão de maioria mínima.	László Kovács (Competição)	Ministro das Relações Exteriores	- MSZP - Situação - PES (PE) - Governo de maioria mínima
Sandra Kalniete (Letônia)	Sem vínculo nacional ou no PE; em governo de minoria.	Andris Piebalgs (Energia)	Chefe de Gabinete de Kalniete	- Latvian Way - Situação - EPP (PE) - Governo de minoria
Pavel Telicka (República Tcheca)	Sem vínculo nacional ou no PE; em governo de maioria mínima.	Vladimir Spidla (Emprego e Assuntos Sociais)	Primeiro-ministro até junho de 2004	- CSSD - Situação - PES (PE) - Governo de maioria mínima

Fonte: Elaboração própria com informações das bases de dados: Dorie (<www.ec.europa.eu/dorie>) e Parlagov (<www.parlgov.org>).

Essa informação merece destaque aqui em virtude de um dado importante: todos os comissários anteriores que foram substituídos não possuíam vínculo partidário nem no governo de origem nem no Parlamento Europeu, e todos foram substituídos por nomes com filiação partidária, membros da situação e integrantes dos principais dois grupos do PE, a saber: o EPP e o PES. Essa fora a primeira gestão a sofrer modificações após a formação da lista inicial em virtude de restrições apresentadas pelo PE.

Após a escolha do presidente da Comissão, este passa a formar o quadro de comissários que deverá obrigatoriamente passar por sabatinas nas comissões parlamentares correlacionadas com o portfólio que pretende assumir. Todos os prováveis comissários também apresentam uma Declaração de Interesses com as funções que

³¹ Até então, os comissários dos novos Estados membros foram recebidos em portfólios já estabelecidos na Comissão Prodi, dividindo funções, caracterizando-os como uma espécie de comissário visitante.

exerceram³², bem como respondem a um questionário por escrito. Em conjunto com a análise dos currículos, as Comissões elaboram um relatório sobre o desempenho dos comissários sabatinados³³. Nenhum desses relatórios tem o poder de vetar um comissário, porém suas conclusões podem influenciar as discussões em torno da aprovação da Comissão. Como consequência, repassa o risco de veto para o presidente da Comissão, que se encontra então com duas opções: ignorar os relatórios e confiar que o Parlamento não arque com o custo de vetar toda a Comissão; ou solicitar ao Estado membro que envie outro nome a ser consultado novamente pelas Comissões e, desse modo, modificar a lista inicialmente pensada.

Durante o processo de ratificação da Comissão Barroso em outubro de 2004, pela primeira vez uma Comissão Parlamentar se posicionou claramente contra a nomeação de um dos comissários, enquanto outras demonstraram algumas preocupações em relação à capacidade técnica de alguns candidatos e à autonomia política que estes alegaram ter em relação aos países de origem. O italiano Rocco Buttiglione, formado em direito e professor renomado com atuação acadêmica e diversas publicações na área³⁴, enfrentou uma resistência aberta da Comissão de Liberdades Cívicas e Assuntos Internos (LIBE). Conservador e membro do UDC (Unione Dei Democratici Cristiani e di Centro), partido italiano filiado ao EPP no PE, Buttiglione fora indicado diretamente pelo primeiro-ministro Silvio Berlusconi em 2001 para o Ministério de Políticas da União Europeia, no qual se manteve até sua nomeação para a Comissão. A posição para a qual o italiano fora escolhido estava de acordo com sua formação técnica: além da vice-presidência, este assumiria o portfólio Liberdade, Segurança e Justiça.

Buttiglioni precisou passar por sabinas em duas Comissões, a saber: primeiramente pela de Assuntos Jurídicos (JURI) e em seguida pela LIBE. As audições foram feitas em dias diferentes, a LIBE foi a primeira a sabinar Buttiglioni e no dia seguinte pela JURI. No relatório da JURI, o italiano foi aprovado, apesar de membros do PES e do Greens apresentarem ressalvas sobre os posicionamentos pessoais e "his ability to take positive political action in the area of citizen's rights, in particular as regards combating discrimination"³⁵. No entanto, seria o relatório da LIBE a fazer história: pela primeira vez fez-se necessária uma votação secreta para definir se Buttiglioni seria aprovado. Até então, os relatórios das Comissões Parlamentares recomendavam a aprovação em plenário do nomeado, sem maiores detalhes. O fato de ser necessária uma votação interna e secreta indica a dificuldade de atingir o consenso entre seus membros.

³² Requisito inserido pela Comissão Prodi (1999-2004) em conjunto com o Código de Conduta dos Comissários, mecanismos criados após a Crise Santer. A declaração de interesses deve incluir também o histórico profissional de cônjuges com o intuito de identificar possíveis conflitos de interesse.

³³ O Regimento Interno do Parlamento Europeu aplica a palavra *candidato* em vez de comissário, apesar de não poder vetar nenhum dos nomeados individualmente.

³⁴ *Curriculum vitae* de Rocco Buttiglione:

<http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_buttiglione_en.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016

³⁵ Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione2_en.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016

O principal entrave para os membros da Comissão Parlamentar foram suas declarações sobre direitos dos homossexuais e sobre o papel da mulher na sociedade, quando questionados por membros do PES, Greens e IND (IND/DEM – The Eurosceptic Independence/Democracy)³⁶. No relatório de 11 de outubro, elaborado seis dias após a sabatina na LIBE e quatro dias após o relatório da JURI, a Comissão Parlamentar afirma que não foi possível chegar a um consenso, e, portanto, realizou-se uma votação em dois passos. Em um primeiro momento, o pleito decidiria se a nomeação de Buttiglioni seria confirmada para o cargo de vice-presidente no portfólio para o qual havia sido indicado, o que foi negado pelos eurodeputados por 26 votos a favor a 27 contra. Em um segundo procedimento, o voto se referia à confirmação do italiano como vice-presidente, sob a condição que ele assumisse outro portfólio. Aqui, a diferença foi ainda maior: 28 votos contra *versus* 25 a favor³⁷.

Por ser uma votação secreta, torna-se difícil precisar se a dinâmica político-partidária interna nas comissões contribuiu para que a LIBE tenha expressamente negado a indicação de Buttiglione. Conforme o artigo 152 do Regulamento Interno do Parlamento Europeu, a composição das Comissões deve ser proporcional à representação dos grupos no PE, o que a princípio descartaria a hipótese de que uma concentração de grupos opositores teria dificultado a sabatina de Buttiglione.

Diante da clara resistência dos membros da LIBE, em especial do PES e do Greens³⁸, Barroso decidiu solicitar ao governo italiano outro nome que pudesse substituir Buttiglione. Em seu lugar, Berlusconi indicou Franco Frattini, filiado ao Forza Italia/EPP e que até o momento ocupava o cargo de ministro das Relações Exteriores. Frattini também apresenta currículo com formação na área, porém com uma característica diferenciada em relação ao seu antecessor na vaga: maior experiência política, o que pode ter facilitado sua passagem pela sabatina³⁹.

Além de Buttiglione, a lituana Ingrida Udre também retirou sua candidatura após a sabatina realizada em conjunto pelas comissões de Economia e Assuntos Monetários (ECON) e Mercado Interno e Proteção do Consumidor (IMCO). Udre tinha formação ampla na temática, inclusive com mestrado em economia e experiência docente, além de ter sido ministra da Economia e ter participado das comissões de Orçamento e Finanças e

³⁶ Buttiglione afirmou que haveria uma diferença entre moralidade e lei, ao passo que pessoalmente se mostrou contra a homossexualidade. Para um resumo da sabatina tanto na LIBE quanto na JURI, ver: <http://www.europarl.europa.eu/press/audicom2004/index_en.htm>. Acesso em: 25 fev. 2016.

³⁷ O atual regimento interno do Parlamento Europeu não prevê votações secretas nas deliberações internas das comissões parlamentares. Não foi possível confirmar se a votação secreta estava prevista em regimento na época da discussão sobre a Comissão Barroso. No entanto, o relatório em que constam os dados de votação informa que a deliberação foi secreta. Para mais detalhes sobre o relatório, ver: <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione_en.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

³⁸ Resistência essa que ficou evidente durante inserções de seus membros na sabatina, tendo em vista que a votação realizada é secreta.

³⁹ O *curriculum vitae* de Frattini inclui diversas passagens em cargos no governo e em secretarias, além de maior experiência em ministérios importantes do que Buttiglioni. Para mais detalhes, ver: <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_frattini_en.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

de outras comissões correlatas quando foi parlamentar na Lituânia, cargo que ocupou até sua nomeação para a Comissão Europeia. Era filiada ao partido de centro Union of Greens and Farms, pelo qual se tornou líder em um governo minoritário e cujo partido não possuía representação no PE⁴⁰. Ao contrário de Buttiglione, Udre não enfrentou resistências quanto a sua capacidade de assumir o portfólio. No entanto, o relatório do ECON iniciou sua avaliação geral recomendando que Barroso procedesse a uma ampla investigação sobre acusações de corrupção que ela enfrentava à época, com denúncias de desvio de verba em seu partido⁴¹.

Algumas semanas depois, o governo lituano e Barroso retiraram a candidatura de Udre e em seu lugar indicaram Andris Pielbags, que no momento era chefe de gabinete da primeira representante da Lituânia na Comissão, Sandra Kalniete, que fora comissária no período de transição em 2004, ainda na Comissão Prodi, até o início da gestão Barroso, em novembro do mesmo ano. Pielbags possuía uma formação acadêmica mais modesta que seus antecessores, com graduação em física, mas com uma vasta experiência política tanto em variados ministérios, a exemplo dos da Educação, das Finanças e das Relações Exteriores, quanto como parlamentar⁴².

No entanto, Pielbags não chegou a assumir o portfólio inicialmente destinado a Udre, a saber: Tributação e União Aduaneira. Para a segunda rodada de sabinas realizada com os substitutos dos que retiraram suas candidaturas, Pielbags fora indicado para o portfólio de Energia, no lugar de László Kovács, representante da Hungria. Kovács não conseguiu convencer a Comissão de Indústria, Pesquisa e Energia (ITRE) de que possuía conhecimento técnico apropriado para cumprir suas funções em uma pasta de tamanha complexidade. De fato, de acordo com as informações em seu currículo, o húngaro é um dos poucos da geração mais recente que não possui uma ampla formação acadêmica. Ao lado de Pielbags, Kovács não possui pós-graduação, sendo formado em ciências econômicas. Sua carreira política impressiona pela atuação na área de Relações Exteriores, seja no ministério húngaro, seja nas comissões especializadas do parlamento da Hungria, onde exerceu diversos mandatos representando o partido socialista MSZP (Magyar Szocialista Párt – Partido Socialista Húngaro), vinculado ao PES. Devido a sua ampla experiência na área de Assuntos Externos, tendo ocupado cargos relativos a essa temática tanto no ministério quanto nas comissões do parlamento nacional⁴³, Kovács fora indicado para a pasta originalmente pensada para Udre: Tributação e União Aduaneira⁴⁴.

⁴⁰ CV de Udre: <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_udre_en.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

⁴¹ Denúncias feitas pela Transparency International em seu dossiê especial sobre a Lituânia. Em novembro, após a desistência em torno do nome de Udre, a NGO parabenizou a decisão: <http://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_applauds_decision_to_withdraw_nomination_of_latv>. Acesso em: 25 fev. 2016.

⁴² CV: <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_piebalgs_en.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

⁴³ CV: <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_kovacs_en.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.

⁴⁴ Relatório da segunda sabinata de Kovács: <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_kovacs2_en.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.

No entanto, tanto Pielbags quanto Kovács foram aprovados pelas respectivas comissões parlamentares relacionadas aos portfólios assumidos.

Em suma, o Parlamento Europeu fora decisivo pela primeira vez em provocar três mudanças históricas na Comissão Barroso: a retirada de duas candidaturas e a mudança de portfólios, sendo essa última uma prerrogativa do presidente da Comissão. No caso específico das modificações realizadas por Barroso, pode-se concluir que o axioma da antecipação de reação se apresenta com mais força aqui do que na demissão da Comissão Santer em 1999, já que esta também teve a participação de outras instituições de *accountability* e não apenas do PE.

O Parlamento Europeu na aprovação final da Comissão Barroso

Após o atraso na finalização das sabatinas, tendo em vista que o processo foi refeito para três indicados, apenas em novembro de 2004 o Parlamento Europeu aprovou a Comissão Barroso por 449 votos, 149 contra e 82 abstenções. O Parlamento era composto em sua maioria por membros da oposição em seus respectivos países de origem, e, no entanto, Barroso teve 66% dos eurodeputados presentes a seu favor, o que significa 109 votos a mais do que precisaria para atingir a maioria mínima e aprovar seu time. Além disso, Barroso conseguiu uma votação ainda maior que seu antecessor Prodi⁴⁵, mesmo em um PE que já contava com eurodeputados oriundos dos novos integrantes do bloco. Ao analisar a ata de votação, identifica-se que, dos 680 presentes, 453 eram eurodeputados da oposição em seus países de origem, o que a princípio faria supor que confrontariam as decisões do Conselho Europeu, formado pelos governantes nacionais, fato que não aconteceu.

⁴⁵ Prodi obteve 404 votos a favor, 153 contra e 37 abstenções, em um Parlamento Europeu com 626 assentos. O novo Parlamento em 2004 possuía 732 assentos, apesar do quórum no dia da votação da Comissão Barroso ter sido de 680 eurodeputados.

Tabela 6
Alinhamento político dos eurodeputados na eleição da Comissão Barroso (2004)

Alinhamento nacional/Voto		Eurogrupo								Total
		ALDE	EPP	GUE	IND	NI	PES	UEN	Greens	
Oposição	Abstenção	10	19	0	3	0	30	7	0	69
	A favor	37	165	0	0	12	35	4	0	253
	Contra	0	1	32	25	16	29	1	27	131
	Total	47	185	32	28	28	94	12	27	453
Situação	Abstenção	11	0	0	0	1	1	0	0	13
	A favor	20	76	0	0	0	88	12	0	196
	Contra	0	0	2	3	0	0	0	13	18
	Total	31	76	2	3	1	89	12	13	227
Total	Abstenção	21	19	0	3	1	31	7	0	82
	A favor	57	241	0	0	12	123	16	0	449
	Contra	0	1	34	28	16	29	1	40	149
	Total	78	261	34	31	29	183	24	40	680

Fonte: Elaboração própria com base na ata de votação.

Na Tabela 6 também chama atenção que os membros do Greens, independentemente do vínculo nacional, votaram todos contra a investidura da Comissão Barroso, ao passo que, no caso do PES, um expressivo número de membros da oposição escolheu a abstenção em vez de votar contra, e no grupo daqueles que pertenciam ao governo registrou-se apenas uma abstenção e nenhum voto contra⁴⁶. Outro dado interessante no que tange à votação por país: a Alemanha teve 61 membros oriundos da oposição, no entanto apenas cinco votaram contra e o restante a favor da Comissão Barroso. Movimento semelhante viu-se na Espanha, em que a ampla maioria de seus eurodeputados votou a favor, mesmo aqueles que estavam na oposição. Já a Itália teve um número significativo de abstenções entre seus eurodeputados da oposição, em que, dos 43, 24 se abstiveram, apenas 11 foram contra e 8, a favor.

Toda essa avaliação de como votaram os eurodeputados é válida, pois evidencia a dificuldade em elencar apenas um nível de análise para entender a dinâmica político-partidária no Parlamento Europeu, em que, para alguns casos, a coesão partidária transnacional aparentemente é mais forte, enquanto em outros momentos observam-se comportamentos alinhados com ideologias mais extremistas, seja à direita ou à esquerda, como é o caso do Front National e o Parti Socialiste. Também se identificam posicionamentos relativos ao dilema eurocéticos *versus* pró-Europa, a exemplo do IND e do Greens, respectivamente, ambos votando em peso contra a Comissão Barroso, porém por motivos diametralmente opostos, conforme o estudo de McElroy e Benoit (2007) discutido anteriormente.

⁴⁶ É bom lembrar que, na época, o Conselho Europeu escolhia por unanimidade o presidente da Comissão bem como participava com este da escolha de seus representantes na instituição, o que reforça a hipótese de Hix e Lord (1996) de que o governo nacional poderia pressionar seus representantes no Parlamento Europeu para que não obstruíssem a formação da Comissão.

Considerações finais: reflexões acerca do empoderamento do Parlamento Europeu

A crise na gestão Santer representa um marco divisório nas relações entre a Comissão e o Parlamento Europeu. Observa-se tanto um movimento de fortalecer o poder do presidente da Comissão no que tange ao controle interno da instituição quanto, ao mesmo tempo, formas de reforço, pelo Parlamento, dos mecanismos de controle sobre a Comissão como um todo. Um exemplo disso é a criação posterior de um Código de Conduta, que não apenas passa a regulamentar o cargo de comissário, como também fornece base legal para o PE atuar durante a nomeação dos comissários com o intuito de evitar possíveis conflitos de interesse.

Já a resolução RC-B6-0151/2004, aprovada durante a confirmação da primeira Comissão Barroso, desperta a atenção por conter mecanismos não presentes nos tratados constitucionais vigentes na época⁴⁷. O principal deles é o artigo 5-a, em que se solicita ao presidente Barroso que considere a demissão individual de um membro da Comissão, caso o Parlamento assim delibere. Como se sabe, o PE apenas pode destituir toda a comissão a partir de uma moção de censura, porém não pode fazê-lo individualmente. O artigo 217 do Tratado da União Europeia, versão consolidada em 2002, previa a demissão individual pelo Tribunal de Justiça, a pedido do Conselho ou por deliberação da Comissão. A prerrogativa do presidente da Comissão de pedir diretamente que um membro do seu time renuncie ao cargo, caso este não cumpra com suas funções, foi inserida apenas no artigo 17 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) em 2010, após as discussões do Tratado de Lisboa (2009)⁴⁸. A resolução ainda determinava que, em caso de substituição de comissário por demissão, o novo membro passasse pelo mesmo processo de ratificação que os demais, incluindo sabatina e voto de confiança em plenário. Essa prerrogativa também fora acrescentada apenas anos mais tarde ao TFUE pelo regime pós-Lisboa. Sob o regime de Nice, o Conselho Europeu era o único responsável por substituir o comissário demitido, por maioria qualificada, ou até mesmo poderia por unanimidade decidir não substituí-lo (artigo 215). Com a resolução, a Comissão assumiu o compromisso não previsto nos tratados de inserir o PE no processo de escolha do novo membro da instituição.

É interessante apontar que, apesar de ser um acordo fruto do diálogo entre o PE e a nova Comissão, a resolução empodera quase que exclusivamente o PE com prerrogativas não previstas nos tratados vigentes na época⁴⁹. Com o Tratado de Lisboa (2009), o TFUE sofreu alterações sutis na forma como o Parlamento participa da nomeação da Comissão, mas que aumentaram o vínculo entre as duas instituições e,

⁴⁷ Ver: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P6-RC-2004-0151&language=EN>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

⁴⁸ Enquanto o Tratado de Nice (2001) sustentava que a demissão individual necessitava do comum acordo com os demais comissários, o Tratado de Lisboa retira essa condição.

⁴⁹ A única exceção é a letra f, que determina que a Comissão tenha acesso assegurado aos encontros e plenárias do Parlamento.

principalmente, a competitividade em torno do cargo de presidente da Comissão, uma antiga demanda do PE. O ponto nº 2 do artigo 214 do TFUE determina que o "Conselho, reunido em nível de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por maioria qualificada, designe a personalidade que tenciona nomear presidente da Comissão; essa designação será aprovada pelo Parlamento Europeu"⁵⁰. Em outras palavras, antes não havia qualquer previsão procedimental para o caso de o PE rejeitar o nome sugerido pelo Conselho. O processo era formalmente considerado mais uma ratificação do que uma eleição de fato, apesar de o PE sempre empregar o termo *eleição* durante o debate e a votação nas plenárias, bem como em seu Regimento Interno, tanto para o presidente quanto para os demais membros da Comissão⁵¹.

Apesar do insucesso no projeto de uma Constituição europeia, o Tratado de Lisboa avançou na tentativa de inserir o Parlamento Europeu como principal controle democrático na formação da Comissão. Com a reformulação do Tratado de Funcionamento da União Europeia, inseriu-se o artigo 17, que não só ratifica a ideia de eleição do presidente da Comissão, como também define o procedimento a ser feito caso o PE não aprove o nome sugerido. Além disso, o artigo prevê que o escolhido pelo Conselho considere o resultado das eleições ao PE⁵².

Após a análise dos dois casos aqui propostos, o primeiro, de um contexto de demissão coletiva (controle *ex-post*), e o segundo, de nomeação dos comissários (controle *ex-ante*), percebe-se que o poder de influência do PE adquiriu um incremento nesse último caso, ao passo que há uma tendência crescente da legislação europeia de empoderar o presidente da CE como o principal agente de controle *ex-post*. É possível apontar como razão para essa mudança de cenário o impacto negativo associado ao alto custo de aprovação de uma moção de censura por parte do PE e em desfavor da Comissão. Ao inferir maior legitimidade ao presidente da Comissão para que destitua do cargo individualmente membros da Comissão que se envolverem em ações ilegais, o PE diminui a responsabilidade por uma possível paralisia institucional e mantém prerrogativas de influenciar os trabalhos da CE por meio de mecanismos de controle menos incisivos. Em contrapartida, mantém-se como principal fiscalizador da Comissão Europeia no momento de sua formação, em que consegue concretamente interferir no perfil e na distribuição de portfólios dentro da instituição. Nesse caso, o axioma da antecipação de reações explica com segurança a decisão do presidente Barroso em

⁵⁰ Fonte: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

⁵¹ O próprio Regulamento Interno do Parlamento Europeu, em sua versão de 2003, no artigo 32, *caput* 4, determina: "Caso o Parlamento não aprove a designação proposta, o Presidente convidará o Conselho a propor um novo candidato".

⁵² Como define o artigo: "Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo" (TFUE Consolidado, 2012, artigo 17, *caput* 7).

modificar os nomes inicialmente sugeridos pelos governos nacionais. Apenas a possibilidade de veto com um custo alto, porém menor do que o de demitir todo o time durante o exercício do mandato, configura-se como suficiente para que o PE consiga influenciar concretamente o processo de nomeação da CE.

O axioma da antecipação de reações talvez não seja suficiente para explicar completamente o movimento de delegar cada vez mais poder ao PE. No entanto, os dois eventos discutidos neste artigo indicam que o PE se utilizou de mecanismos vigentes à época para incrementar seu poder institucional. Os acordos e resoluções analisados ao longo deste artigo foram incorporados aos tratados da União Europeia em momentos posteriores aos eventos. Segundo Hix (2002), o empoderamento do Parlamento Europeu tem-se dado, dentre outras formas, por uma reinterpretação das regras em momentos críticos, a exemplo do processo de nomeação do presidente da Comissão em 1995, Jacques Santer (p. 7). A análise feita neste artigo reforça o argumento apresentado por Hix (2002).

Por fim, outras dinâmicas precisam de aprofundamento futuro. De acordo com Hix e Hoyland (2011), há um alinhamento ideológico nos últimos anos entre as instituições europeias. Segundo os autores, entre o final da década de 1990 e o início da de 2000, houve uma virada ideológica quando se considera o espectro direita-esquerda. Partidos de esquerda perderam espaço tanto no PE quanto no Conselho Europeu e no número de comissários filiados, enquanto conservadores e liberais têm gradativamente ocupado mais assentos em todas as instituições, apesar de o PE ainda apresentar um perfil mais plural (Hix e Hoyland, 2011, p. 142). Estaria nesse alinhamento ideológico das instituições europeias a resposta para uma maior inserção do PE no controle da Comissão e não na tentativa de diminuir o déficit democrático do sistema (Hix, 2000)? Este artigo espera ter apresentado antes mais evidências para futuras pesquisas do que uma resposta definitiva para o problema da governança europeia.

Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva – Pós-doutoranda PNPd da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: <cinthyacp@gmail.com>.

Referências bibliográficas

CAMPOS, C.; CARVALHO, E.; ROCHA, E. "The best you ever had: the political profile of the European commissioners", trabalho apresentado na 24^o World Congress of International Political Science Association (IPSA), realizado em Poznan, Polônia, em 2016.

DANCEY, C.; REIDY, J. *Statistics without maths for psychology*, 4^a ed. Essex: Prentice Hall, 2007.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

HIX, S. Executive selection in the European Union: does the commission president investiture procedure reduce the democratic deficit?. In: NEUNREITHER, K.; WIENER, A. *European integration after Amsterdam: institutional dynamics and prospects for democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. "Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam". *British Journal of Political Science*, vol. 32, nº 2, p. 259-280, 2002.

HIX, S.; FOLLESDAL, A. "Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik". *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nº 3, p. 533-562, 2006.

HIX, S.; HOYLAND, B. *The political system of the European Union*. London: Palgrave, 2011.

HIX, S.; LORD, C. "The making of a president: the European Parliament and the confirmation of Jacques Santer as president of the commission". *Government and Opposition*, vol. 31, p. 62-76, 1996.

JUDGE, D.; EARNSHAW, D. "The European Parliament and the commission crises: a new assertiveness?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, nº 3, p. 345-74, 2002.

LANDMAN, T. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. New York: Routledge, 2008.

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

LINDSAY, J. "Congress and foreign policy: why the hill matters". *Political Science Quarterly*, vol. 107, nº 4, p. 607-628, 1993.

_____. "Congress, foreign policy, and the new institutionalism". *International Studies Quarterly*, vol. 38, nº 2, p. 281-304, 1994.

LINDSAY, J.; RIPLEY, R. B. "Foreign and defense policy in Congress: a research agenda for 1990s". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, nº 3, p. 417-449, 1992.

MAJONE, G. "Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance". *European Union Politics*, vol. 2, nº 1, p. 103-122, 2001.

MC ELROY, G.; BENOIT, K. "Party groups and policy positions in the European Parliament". *Sage Publications*, vol. 13, nº 1, p. 5-28, 2007.

MORAVCSIK, A. "In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 44, p. 603-24, 2002.

PUTNAM, R. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organizations*, vol. 42, nº 3, p. 427-460, 1988.

_____. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SCHMITTER, P. C. *How to democratize the European Union... and why bother?*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2000.

TOSTES, A. "Razões da intolerância na Europa integrada". *Dados*, vol. 52, nº 2, p. 335-76, 2009.

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

Resumo

O empoderamento do Parlamento Europeu no controle da Comissão Europeia: os casos Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2009)

A União Europeia delega à Comissão Europeia poder exclusivo de iniciativa legislativa, o que permite que um organismo autônomo e pautado pelo senso de *expertise* possua legitimidade institucional para propor leis que contrariem interesses dos governos nacionais. A partir da análise da demissão voluntária da Comissão Santer e do processo de nomeação da Comissão Barroso, o artigo identifica um empoderamento do Parlamento Europeu principalmente no controle *ex-ante* da Comissão Europeia, quando confirma a escolha dos comissários, enquanto o poder de controle *ex-post* tem sido delegado ao presidente da Comissão, que tem se tornado um agente importante no gerenciamento de crises.

Palavras-chave: instituições; delegação; atores de veto; União Europeia

Abstract

The European Parliament's empowerment of control over the European Commission: the Santer (1995–1999) and Barroso (2004–2009) cases

The European Union delegates to the European Commission the exclusive power to initiate legislation, which allows an autonomous organization guided by expertise to have institutional legitimacy to propose laws that counteract the interests of national governments. By analyzing the voluntary resignation of the Santer Commission and the nomination process for the Barroso Commission, this paper identifies the empowerment of the European Parliament, especially when it oversees the European Commission as an *ex-ante* control when confirming the commissioners, whereas the *ex-post* control has been delegated to the president of the Commission, who has become an important actor in the management of crises.

Keywords: institutions; delegation; veto players; European Union

Resumen

El empoderamiento del Parlamento Europeo en el control de la Comisión Europea: los casos Santer (1995-1999) y Barroso (2004-2009)

La Unión Europea delega a la Comisión Europea el poder exclusivo de iniciativa legislativa, lo que permite que un cuerpo autónomo y guiado por el conocimiento técnico tenga legitimidad institucional para proponer leyes contrarias a los intereses de los gobiernos nacionales. A partir del análisis de la destitución voluntaria de la Comisión Santer y el proceso de nombramiento de la Comisión Barroso, el artículo identifica un empoderamiento del Parlamento Europeo, principalmente en el control *ex-ante* de la Comisión Europea, cuando confirma la selección de los miembros de la Comisión, mientras que el poder de control *ex-post* viene siendo delegado al presidente de la Comisión, que se ha convertido en un agente importante en la gestión de crisis.

Palabras clave: instituciones; delegación; actores con poder de veto; Unión Europea

Résumé

L'Empowerment du Parlement Européen dans le contrôle de la Commission Européenne: les cas Santer (1995-1999) et Barroso (2004-2009)

L'Union européenne délègue à la Commission Européenne le pouvoir exclusif d'initiative législative, qui permet qu'un corps autonome et guidé par sa connaissance technique ait la légitimité institutionnelle d'adopter des lois contraires aux intérêts des gouvernements nationaux. Avec l'analyse de la démission volontaire de la Commission Santer et le processus de nomination de la Commission Barroso, l'article identifie un empowerment du Parlement Européen surtout sur le

contrôle *ex-ante* de la Commission Européenne, quand il ratifie le choix des commissaires, tandis que le contrôle *ex-post* a été délégué au président de la Commission, qui est devenu un acteur important dans la gestion des crises.

Mots-clés: institutions; délégation; acteurs ayant un pouvoir de veto; Union Européenne

Artigo submetido em 26 de abril de 2016.

Versão final aprovada em 7 de julho de 2017.

OPINIÃO PÚBLICA

May-August 2017

Vol. 23, nº 2

ISSN 1807-0191

CONTENTS

	<i>Pág.</i>
The Effect of the Democratic Experience on the Structure of Legitimacy in Latin America and the Caribbean <i>Luciana Fernandes Veiga</i> <i>Ednaldo Ribeiro</i> <i>María Alejandra Nicolás</i> <i>Rachel Callai Bragatto</i>	289
Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen <i>Mario Fuks</i> <i>Gabriel Avila Casalecchi</i> <i>Mateus Morais Araújo</i>	316
Asymmetric Explanations for the Distrust in Political Parties in Brazil <i>Eduardo Alves Lazzari</i>	334
Associativism and Repertoires of Political-institutional Action <i>Lígia Helena Hahn Lüchmann</i> <i>Márcia Inês Schaefer</i> <i>André Selayaran Nicoletti</i>	361
In the Judicial Network: An Analysis of Official Data for Drug Indictments in Belo Horizonte (2008–2015) <i>Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro</i> <i>Rafael Lacerda Silveira Rocha</i> <i>Vinícius Assis Couto</i>	397
Preference Alignment in Multiparty Governments: Control of Public Policy in Brazilian Presidentialism <i>Victor Araújo</i>	429
The Electoral Debate on Facebook: Comments from the Audience on Journalistic Posts in the 2014 Brazilian Presidential Election <i>Isabele Batista Mitozo</i> <i>Michele Goulart Massuchin</i> <i>Fernanda Cavassana de Carvalho</i>	459
People, Politics, and Communication: The Reception of the Discourse of President Rafael Correa <i>Mauro Cerbino</i> <i>Marcia Maluf</i> <i>Isabel Ramos</i>	485
The European Parliament's Empowerment of Control over the European Commission: The Santer (1995–1999) and Barroso (2004–2009) cases <i>Cynthia Regina Campos Ricardo da Silva</i>	509



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 23, nº 2, p. 289-536
May-August 2017
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

