

# OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R  
E  
V  
I  
S  
T  
A  
  
D  
O  
  
C  
E  
S  
O  
P

Vol. 25, nº 2, 2019

# 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 Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades – CLASE ([www.clase.unam.mx](http://www.clase.unam.mx)); Directory of Open Access – DOAJ (<http://www.doaj.org>); Ebsco ([www.ebscohost.com/academic-search-complete](http://www.ebscohost.com/academic-search-complete)); Handbook of Latin American Studies – HLAS ([www.lcweb2.loc.gov/hlas/](http://www.lcweb2.loc.gov/hlas/)); Hispanic American Periodicals Index I – HAPI ([www.hapi.ucla.edu/](http://www.hapi.ucla.edu/)); International Bibliography of the Social Sciences – IBSS ([proquest.libguides.com/IBSS](http://proquest.libguides.com/IBSS)); Latindex ([www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)); ProQuest ([www.proquest.com](http://www.proquest.com)); Redalyc ([www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)); Scopus ([www.scopus.com](http://www.scopus.com)); SciELO – Scientific Electronic Library Online (<http://www.scielo.br/revistas/op/paboutj.htm>); Sociological Abstracts ([www.csa.com/factsheets/socioabs-set-c.php](http://www.csa.com/factsheets/socioabs-set-c.php)); Ulrich's International Periodicals Directory ([www.ulrichsweb.com](http://www.ulrichsweb.com)); Web of Science – Scielo Citation Index ([www.webofknowledge.com](http://www.webofknowledge.com))

ROP é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta à submissão de artigos científicos. Os artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando a opinião dos membros do Conselho Editorial ou dos órgãos que compõem o CESOP.  
A submissão de artigos deve ser feita pelo sistema ScholarOne:  
<https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo>

### Submissão de artigos

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

### Secretaria da revista

[rop@unicamp.br](mailto: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: [https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao\\_publica](https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica)  
<https://www.facebook.com/cesop.unicamp/>  
[www.scielo.br/op](http://www.scielo.br/op)



UNICAMP

Apoio:



Ministério da Educação

Ministério da Ciência e Tecnologia



OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –  
vol. 25, nº 2, maio-agosto de 2019 – Campinas: CESOP, 2019.  
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 2019

Vol. 25, nº 2

ISSN 1807-0191

## SUMÁRIO

|   | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| Education, the wealth of nations, and political tolerance toward homosexuals: a multilevel analysis of 26 countries in the Americas<br><i>Mitchell Seligson</i><br><i>Daniel E. Moreno Morales</i><br><i>Guilherme A. Russo</i>     | 234         |
| Opinião e cenários comunicativos: influência de fatores contextuais nos processos sociopsicológicos da espiral do silêncio<br><i>Junia Ortiz</i>  | 258         |
| Percepción de la violencia y el capital social en Nuevo León, México<br><i>María de Jesús Ávila Sánchez</i><br><i>Eric Omar Pantoja Donia</i><br><i>José Alfredo Jáuregui Díaz</i>  | 287         |
| Efeitos de competição, gastos de campanha e fragmentação eleitoral sobre comparecimento e votos válidos nas eleições municipais brasileiras em 2012<br><i>Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza</i>                                      | 312         |
| O publicismo e a política conservadora do Brasil no século XIX<br><i>Luciana Rodrigues Penna</i>  | 343         |
| Parlamentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul<br><i>Karina L. Pasquariello Mariano</i><br><i>Bruno Theodoro Luciano</i><br><i>Lucas Bispo dos Santos</i> | 377         |
| Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros<br><i>Natália Guimarães Duarte Sátyro</i><br><i>Eleonora Martins Schettini Cunha</i>                     | 401         |
| Empresariado, parlamento e democracia: a CNI e o Congresso Nacional (2010-2017)<br><i>Paulo Roberto Neves Costa</i><br><i>Igor Sulaiman Said Felicio Borck</i>  | 433         |



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 25, nº 2, p. 234-471  
Maio-agosto 2019  
ISSN 1807-0191



# Education, the wealth of nations, and political tolerance toward homosexuals: a multilevel analysis of 26 countries in the Americas

---

Mitchell Seligson<sup>1</sup> 

Daniel E. Moreno Morales<sup>2</sup> 

Guilherme A. Russo<sup>3</sup> 

---

While the positive effect of education on political tolerance toward minorities is well-known, we understand far less about education's impact on tolerance across varying contexts. Utilizing multilevel statistical techniques, we find an interactive effect indicating that education at the individual level has a greater effect on political tolerance toward those who identify as homosexuals in wealthier countries. The results suggest that (1) completing additional levels of schooling may be insufficient to promote tolerant attitudes toward this minority and (2) more investment in education leads to stronger impacts. We support this finding by showing that where educational expenditures are greater, the average impact of secondary education is larger. The study uses individual data from 26 countries in the 2014 AmericasBarometer as well as indicators from the World Bank DataBank and Freedom House.

*Keywords:* political tolerance; public opinion; Latin America; homosexuals

## Introduction<sup>4</sup>

Researchers from a wide variety of theoretical traditions have argued persuasively that a minimal level of tolerance of the political rights of others is a key ingredient in the democratic equation; intolerant political cultures form weak foundations for democratic institutions in part because they can place minorities at risk. In its most basic terms, democracy implies majority rule and minority rights (Dahl, 1971). Without tolerance for the rights of minorities, it is difficult to imagine how these groups' rights can be protected and how those minorities can accept the right to rule of the majority. Moreover, if intolerance by

---

<sup>1</sup> Department of Political Science: Vanderbilt University. Nashville (TN), Estados Unidos. E-mail: <mitchell.a.seligson@vanderbilt.edu>.

<sup>2</sup> Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Cochabamba, Estado Plurinacional da Bolívia. E-mail: <daniel.moreno@ciudadaniabolivia.org>.

<sup>3</sup> Center of Politics and Economics of the Public Sector (Cepesp) at the Getulio Vargas Foundation (FGV/SP). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <guilherme.russo@fgv.br>

<sup>4</sup> Appendices A-M are available on the page of this article at Cesop's site: <[https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao\\_publica](https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica)>.

majorities restricts minority opinion and even prevents it from being expressed, then minority groups have little chance of securing the right to run for office, let alone winning an election. The relevance of political tolerance has led researchers to look for the factors that are associated with it, at least since Stouffer's (1955) seminal work on U.S. citizens' willingness to tolerate Communists during the Cold War period. Yet, even after more than half a century of intensive research, we are left with more puzzles than answers (Gibson, 2006)<sup>5</sup>.

An ongoing search for factors that can help us better understand the elements that produce political tolerance remains an important but, thus far, elusive goal of political science research<sup>6</sup>. One basic agreement across nearly all studies in the tolerance research program is that the single most consistent finding is that more educated individuals (both among the mass publics and elite groups) are, on average, more tolerant than their peers with less education (Andersen and Fetner, 2008; Bobo and Licari, 1989; Dynes, 1967; Gibson, 2006; Jackman, 1972; Kirchner, Freitag, and Rapp, 2011; Nie, Junn, and Stehlik-Barry, 1996; Nunn, Crockett, and Williams, 1978; Prothro and Grigg, 1960; Stouffer, 1955). Educated individuals, it is argued, develop empathy with those different from themselves, and in so doing become willing to tolerate differences, largely without regard for the way in which tolerance is measured (Gibson, 1992). According to Lipset's (1959, p. 79) classic conception, education "broadens men's outlooks, enables them to understand the need for norms of tolerance, restrains them from adhering to extremist and monistic doctrines, and increases their capacity to make rational electoral choices." Whatever the causal mechanism, the consistency of the research means that we can accept as a given that education, *ceteris paribus*, is a reasonably strong predictor of political tolerance.

What is far less well established, and is therefore the central focus of this paper, is the impact of education on political tolerance *across varying national and regional contexts*. The great divide in tolerance research is between individual-level and aggregate-level explanations. While individual-level theories systematically point to education as one of the main predictors of political tolerance, aggregate theories point to characteristics of nations to explain variation in the overall levels of tolerance across countries. Aggregate-level explanations suggest that the level of development of nations largely shapes societies' political culture and ultimately contributes to the emergence and deepening of democracy (Lipset, 1959, 1961). If we consider national averages, abundant research shows that economically developed countries tend to score higher in many democratic values indicators, including tolerance (Inglehart, 1977, 1997, 2000; Inglehart and Norris, 2003; Inglehart and

---

<sup>5</sup> Our concerns of the practical importance of tolerance are grounded empirically as there is direct evidence that intolerant attitudes among the mass public affect the rights of minorities, and also translate into intolerant public policy (Gibson, 1988, 2008).

<sup>6</sup> It is not surprising, therefore, that political tolerance is one of the most studied subjects in political behavior (for reviews see Gibson, 2006; Mondak and Sanders, 2003).

Welzel, 2005; Welzel and Inglehart, 2007)<sup>7</sup>. While the story behind the relationship between national wealth and tolerance is often not made explicit and is not necessarily consistent among theories, one prominent argument is that a widespread sense of economic security in more economically advanced countries leads to less competition for scarce resources and, in turn, to more harmonious and tolerant societies (Welzel and Inglehart, 2007).

To study this question, we focus on a single and contemporary aspect of tolerance, namely the public's views on the political rights of those who identify as homosexuals. Throughout Latin America and the Caribbean, the rights of homosexuals, particularly their right to marry, has been a burning minority-rights issue in the past few years. In some countries (Argentina, Brazil, Colombia, and Uruguay), homosexuals have been given the right to marry nation-wide; in Mexico, some jurisdictions have granted this right, while in Bermuda, partial recognition of rights was granted only to be rescinded in less than a year. In Costa Rica, gay marriage became the defining issue in the presidential election of 2018 immediately after the Inter-American Court of Human Rights ruled, only a month prior to the election, that same-sex marriage was a human right that, in the Court's view, the Costa Rican government had to grant. This issue has also played an important role in the most recent presidential election in Paraguay in 2018, with candidates publicly expressing their rejection of same-sex marriage in order to align with the majoritarian views of a conservative society. As tolerance toward the rights of homosexuals has become a salient topic throughout the region, in this paper, we examine the interactive effect of wealth at the macro-level and education at the individual-level on levels of tolerance toward the rights of homosexuals to run for office in the Americas. More precisely, we break new ground by arguing that the effect of education on tolerance toward the rights of gays varies according to a country's level of economic development, and we validate our argument across a large sample of economically diverse countries. We do this by analyzing cross-national data from 26 countries and subnational units within them.

### **Micro and macro-level approaches to tolerance**

What constitutes the main strength of individual-level approaches to studying political tolerance paradoxically emerges as the major weakness of aggregate-level explanations, and vice-versa. In contrast to aggregate-level explanations, individual-level approaches tell us a great deal about the relationship between education and political tolerance in a single country but ignore the impact of contextual factors<sup>8</sup>. In doing so, they may underestimate the influence of national conditions on individuals' attitudes. On the other hand, cross-country studies at the aggregate level tend to treat each country as if there were

---

<sup>7</sup> The tolerance measures used in the various Inglehart studies focus on tolerance toward homosexuals and lesbians, which is what we utilize here.

<sup>8</sup> Aside from education, the literature on individual differences in views of homosexuality highlights the importance of religious affiliation, e.g.: Adamczyk and Pitt (2009), Heinze and Horn (2009), Hooghe et al. (2010).

no important within-country variation in political tolerance at the individual level, in effect arguing that the average of a given dependent variable is “good enough” to represent all citizens (Inglehart, 1988, 1990). These national-level approaches often fail to demonstrate that a relationship between variables is also present within countries at the individual level. As a result, causal mechanisms often elude those findings (Seligson, 2002).

Considering both contextual and individual factors in political science research broadly, and in the study of political tolerance in particular, has become increasingly important (Franzese, 2007; Gibson, 2006; Steenbergen and Jones, 2002). For example, after reviewing the literature on political tolerance over 50 years after the publication of Stouffer’s seminal work, Gibson concluded that “cross-national research on the role of context in shaping tolerance perceptions and judgments is especially necessary” (2006, p. 29). To date, however, only a very small number of studies have carried out cross-country statistical analysis of the determinants of political tolerance, and even fewer of those take into account how contextual factors shape individuals’ political tolerance. The studies that do so include Peffley and Rohrschneider (2003), who find that the longevity of a country’s democracy is positively associated with average levels of political tolerance, using survey data from 17 countries collected by the World Values Survey. The research by Weldon (2006) uses EuroBarometer data to argue that the process through which citizenship is acquired affects political and social tolerance levels in European countries<sup>9</sup>. As regards tolerance toward homosexuals specifically, Andersen and Fetner (2008), also using the World Values Survey for 35 countries, find that tolerance toward homosexuality seems to be negatively associated with a country’s level of inequality. Adamczyk and Pitt (2009) find that older individuals, as well as those individuals to whom religion matters more, have increasingly disapproving views of homosexuality, with this last association being particularly strong in countries with more political and economic uncertainty (i.e.: nations characterized by a survival orientation as opposed to nations with more self-expression). Research on 20 European countries (Van Den Akker, Ploeg, and Scheepers, 2013) finds that levels of tolerance toward homosexuals are significantly higher in countries where same-sex marriage is legal. In Latin America, specifically, Dion and Díez (2017) find that, on average, respondents in richer and more democratic countries are more tolerant of same-sex marriage. Furthermore, their results indicate that those who are more educated and those who are less religious show higher levels of support, though this last association is moderated by age and urbanity.

While these studies help us understand which factors may increase or decrease overall levels of political tolerance, they do not explicitly focus on the interactive relationship between context-level variables and individuals’ education<sup>10</sup>. Surprisingly, to our knowledge,

---

<sup>9</sup> A small number of studies also look at factors particular to country-dependent context. For example, a recent study (Peffley, Hutchison, and Shamir, 2015) examines the role of terrorist attacks in Israel on individual levels of tolerance.

<sup>10</sup> An exception is the work by Vatter, Stadelmann-Steffen, and Danaci (2014), that looks at how the effect of education on voting behavior vary by the type of referendum proposition in Switzerland.

no study has yet tested cross-nationally the question of how contextual factors influence the well-documented relationship between education and political tolerance.

Another shortcoming of the literature is the inattention to differences within countries. Research has been carried out using multi-level models to examine the impact of the *national* context on an assortment of dependent variables (e.g., vote choice, ideological orientation, and political participation); other studies have looked at the *subnational* context<sup>11</sup>. However, as far as we know, no studies of political tolerance have looked at both the national *and* subnational contexts. Therefore, by examining the impact of national and subnational contextual characteristics, we break new ground in the literature about the link between education and tolerance. We ask: how does the effect of education on individuals' tolerance toward homosexuals vary across countries and across regions within countries? More broadly stated, we seek to understand if the effect of education on tolerance differs across contexts with varying levels of development.

### Varying effect of education

The causal story linking education to tolerance is that individuals who achieve higher levels of education are exposed to wider views of the world, and learn to appreciate the fact that there are different religions, ethnicities, nationalities, and lifestyles. In short, they learn that their own perspectives may not be the only valid ones. Exposure to diversity creates empathy for "the other," and is thought to be a causal driver in the education-tolerance link (Rapp and Freitag, 2015). Lipset (1959) considered education as a "necessary" condition for achieving greater levels of tolerance and, in turn, more robust democracies.

The effect of national wealth is less well-understood than that of education at the individual level. Lipset's study, as well as the many studies that followed his pioneering effort on the link between economic development and democracy, focused on the presumed outcomes or correlates of tolerance, namely democratic regime type (Boix and Stokes, 2003; Cnudde and Neubauer, 1969; Przeworski et al., 2000). In more recent incarnations of this theory, the notion that national wealth is linked to specific sets of democratic culture values has been advanced by Inglehart and co-authors (Inglehart and Welzel, 2005; Welzel and Inglehart, 2007). For these authors, economic prosperity makes possible the emergence of democratic values such as tolerance.

We propose a different story. We theorize that, *ceteris paribus*, greater economic resources provide greater opportunities for the educational system to broaden individuals' outlooks, thus generating a stronger impact of education on tolerance in wealthier countries. Specifically, we claim that greater national economic resources make it possible to increase both the *quantity* and, of equal importance, the *quality* of education in a country,

---

<sup>11</sup> For example, Gibson (1988) examined the connections between characteristics of U.S. states (in this case, repressive legislation) and attitudinal intolerance.

consequently increasing the rate of return of more education on tolerance. Randomized controlled research has shown that the levels of educational spending have a powerful effect on educational outcomes, both in terms of the short-term and long-term improvement in scores on standardized tests (Lafortune, Rothstein, and Schanzenbach, 2016), resulting in increased earnings and a lower incidence of poverty (Jackson, Johnson, and Persico, 2015; Jackson, Johnson, and Persico, 2016).

Cross-national research also shows that the quality of education, not just the level of education, varies significantly across countries, and that these differences can be traced back to the amount of resources made available for education. Greater national wealth means that countries have greater opportunities for investing in education and improving school quality (Puryear and Ortega, 2011). In fact, in a landmark study comparing education and development in Asia to Latin America, it was found that investment per child in the former, which grew dramatically from the 1950s through the 1980s, was the single greatest factor in explaining the Asian growth miracles (Birdsall, Ross, and Sabot, 1995; McGuire, 1994). In contrast, economic growth was far slower in Latin America, where the investment per child generally did not see any increases whatsoever (Birdsall, Ross, and Sabot, 1995; McGuire, 1994). Besides the political will to enact pro-education policies, the amount of money spent on education quality is largely contingent on a nation's wealth. These budgets heavily influence the basic resources of the school system, including the quality of teachers and, in general, the overall quality of the educational process. Since investment in education is constrained or facilitated by levels of national wealth and conditioned by public policy decisions and regime type (Huber, Mustillo, and Stephens, 2008), we expect not only to find higher overall levels of tolerance in affluent countries, but also higher rates of return to schooling on political tolerance. Consequently, years of education alone should not produce the same results as it does in countries that spend more money on it<sup>12</sup>. For example, a recent study with university students in Peru found that extra semesters of education are not associated with more tolerance (Stojnic and Alfaro, 2016); similarly, previous research showed that a decade ago education failed to increase tolerance among the Bolivian public (Moreno and Seligson, 2006). These results contradict the well-established pattern found in the United States and Western Europe<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> The research on tolerance suggests that the mechanism by which education affects tolerance is the development of empathy via exposure to ways of thinking different from one's own. Unfortunately, it is difficult to test the validity of this "broaden outlooks and develop empathy" hypothesis since many forms of instruction go on inside (and outside) of a classroom during a student's school years. But the biggest obstacle to directly testing the relationship between education and tolerance in a multilevel setting has to do with the quality and comparability of data on the quality of education and the resources devoted to increasing it. Educational statistics are often not comparable across school districts, let alone nationally or cross-nationally (Ortmanns and Schneider, 2016). We attempt to overcome this limitation by seeking patterns in the relationship between levels of education and political tolerance with comparable cross-national survey data and supplementary contextual-level factors.

<sup>13</sup> Another potential mechanism for why more educated individuals tend to present higher levels of tolerance, especially in the more economically developed nations, is social desirability. In other words, if those with higher

Nonetheless, we can sharpen the causal mechanism by which it does so. One thing that richer countries can do is invest more in education, but not all do (as we note in our analysis below). We therefore deepen our analysis by exploring directly the impact of the amount of resources dedicated to education. If a poor country invests a larger proportion of its resources in education, it may also produce a greater marginal return on tolerance associated with the effect of more years of education. Therefore, we expect that the marginal effect of completing an additional level of education (e.g., primary vs. secondary) in a developed country with a context abundant in proper conditions for education is not likely to be the equivalent of doing so in a country with far lower resources available to be spent on the educational system. Thus, we hypothesize that *the way in which education affects political tolerance is conditional on national wealth and expenditure on education*.

### Measuring political tolerance

To test this hypothesis, we use individual-level data from the 2014 AmericasBarometer surveys carried out by the Latin American Public Opinion Project (Lapop). The surveys are nationally representative of the non-institutionalized, voting-aged adult populations in each country, and covered a total of 28 countries of the Americas in 2014. We do not include the United States and Canada in our analysis owing to the unavailability of key survey questions in these countries. That still leaves us with coverage of virtually all Latin America and much of the Caribbean. We can leverage the stratified nature of each country sample to allow us to go where few comparative political studies have gone before, carrying out our multi-level analysis on more than two levels: we look at nations, regions within nations, and, of course, individuals themselves. Specifically, because we know that there are important political and economic differences across regions *within* many of these 26 nations, we extend our exploration of the variation in the effect of education on tolerance for regions within these same countries<sup>14</sup>. In other words, given that the surveys are each representative of regions (defined operationally as sample strata) of a country, we have added region as an additional layer between individuals and countries to our analysis. In

---

levels of education believe that verbalizing intolerant attitudes contradicts social norms more than their less educated counterparts, then the positive correlation between education and tolerance could be a product of social desirability, a survey measurement artifact, rather than true differences in attitudes. On one hand, evidence from cross-national surveys that the more educated tend to give more homogenous answers (Inglehart, 1977) partially supports this idea. Yet (Wagner and Zick, 1995) testing of this hypothesis with less social-desirable measures and original experimental data contradicts this idea.

<sup>14</sup> Previous works have indicated important variation across regions of the same country (Giraudy, 2012), including uneven process of democratization (Behrend, 2011; Gibson, 2010), varying levels of state capacity (Hiskey, 2005), and varying territorial interests (Falletti, 2010). Our decision to explore subnational variation here is driven by this growing literature on differences across subnational units, although we do not have clear expectations for why the impact of education on tolerance should vary across regions.

total, our analysis includes data from 50,450 respondents within 140 regions in 26 countries<sup>15</sup>.

Comparability of tolerance measures has been a difficult task for scholars given that the salience of disliked groups varies across countries and over time. For example, Stouffer's (1955) classic study in the U.S. on tolerance toward the political rights of communists would not have had the same salience in a number of other countries, nor would it in the post-Cold War U.S. The shift of attitudes toward communism was one major reason that tolerance was shown as increasing in the U.S. when, in fact, the increase was largely a product of the decreasing threat of communism (Sullivan, Pierson, and Marcus, 1979). Similarly, recent multi-level, cross-national studies of European tolerance toward immigrants have, of necessity, used distinct migrant groups in each country and then adjusted the immigrant targets to fit the migration patterns in each country (Braun, Behr, and Kaczmirek, 2013; Peffley and Rohrschneider, 2003). Moreover, cross-national comparisons using the "least-liked" group approach (Sullivan, Pierson, and Marcus, 1979, 1982) that has tended to dominate the field for a number of years entails a few assumptions. Data from Lapop surveys conducted in Latin America have led to the discovery that in some countries, half or more of respondents refused to pick a group from the list handed to them, telling interviewers that they liked everyone—this consequently produced extreme heteroskedasticity on the dependent variable because large portions of some national samples would have missing data. Further, the list of groups from which individuals select within each country would have to be different in order to be locally salient. In one country, the list might include organizations of ethnic or religious groups, while in others it might include terrorist groups<sup>16</sup>.

We operationalize political tolerance toward homosexuals, the dependent variable, with a measure that asks respondents the extent to which people who identify as homosexuals should have the right to run for public office: **D5**. "Thinking of homosexuals, how strongly do you approve or disapprove of such people being permitted to run for public office?" Responses were measured using a 10-point "strongly disapprove"–"strongly approve" scale<sup>17</sup>. This approach to measuring tolerance toward individuals who identify as

---

<sup>15</sup> A Table C1 with the number of respondents per region and country appears in Appendix C. The stratification by country is based on individualized national understandings of regional divisions. For example, in Ecuador, most people normally think of the country as being divided into three distinct cultural/geographic regions (the coast, the Andean highlands, and the Amazonian region). The number of regions per country does not exceed nine and is usually on the order of five. Moreover, we correct the national estimates by recognizing differences in size between regions within countries by assigning weight based on the region's population size relative to the country's population. For instance the Argentine region of Patagonia receives a lot less weight in the calculation of the national-level effect than the metropolitan region of Buenos Aires.

<sup>16</sup> For example (Caspi and Seligson, 1983; Seligson and Caspi, 1984) looked at tolerance toward the Palestinian Liberation Organization (PLO) in Israel, an organization that at that time had been associated with numerous terrorist attacks, hijackings and kidnappings.

<sup>17</sup> Average responses to this item across countries are presented in Appendix E and J. Uruguay presents the highest average response at 8.04, while Haiti presents the lowest score at 1.94. In line with previous works cited above, levels of political tolerance toward homosexuals are, on average, higher in countries such as Argentina, Chile, and Costa Rica than poorer countries in the sample such as Ecuador, Peru, Paraguay, and Bolivia.

homosexuals has a number of virtues. First, by asking individuals directly about a basic, less ambiguous political right (i.e., the right to run for office), the survey item reduces imprecision compared to questions that might ask about abstract concepts such as “freedom of speech,” which may mean different things to different respondents. Second, selecting individuals who identify as homosexuals as the minority group about which individuals are asked offers the advantage of its presence in every country in our sample. And third, we can satisfy the “objection precondition” by only analyzing the political tolerance toward homosexuals among individuals who have at least some objection to this minority, measured by responses of some disapproval to the rights of gays to marry (Gibson, 2013). In other words, by excluding from the analysis respondents who expressed, in a separate item, complete approval of same-sex marriage (i.e. responded “10”, meaning they completely agree), we restrict the sample to individuals who have at least some objection to individuals who identify as homosexual. In reality, however, this omission of 14.5% of the sample does not produce any differences in the direction or significance of the results<sup>18</sup>.

## Modeling and results

We begin our analysis by first assessing whether in our sample more education at the individual level is associated with a higher level of political tolerance toward homosexuals. To do so, we look at the differences in tolerance across individuals’ levels of education<sup>19</sup> while controlling for a number of socio-demographic factors by running multivariate ordinary least squares (OLS) regression per stratum of each country (i.e., 140 separate regressions). That is, we use the fact that samples were drawn as representative of each sub-national region to estimate the change in tolerance associated with having completed secondary school (compared to those who only finished primary school), and the effect of higher education (completing post-secondary training vs. holding only a secondary degree) per stratum. Besides standard socio-demographic controls such as sex, age, urban/rural, and wealth, we also control for ethnicity, religious affiliation, religiosity, frequency of internet use, level of attention to the news, and the education of the respondent’s mother, to avoid possible bias from a confounding mechanism originating within the family upbringing of the individual. The wording of the survey items and coding of individual-level variables is presented in the Appendix A, and the code for the analysis is presented in the Appendix M.

For the sake of space, we do not show the results from the 140 stratum-level regressions. Instead, we show the distribution of the education coefficients graphically. Figure 1 presents the variation in estimated change in tolerance toward homosexuals having

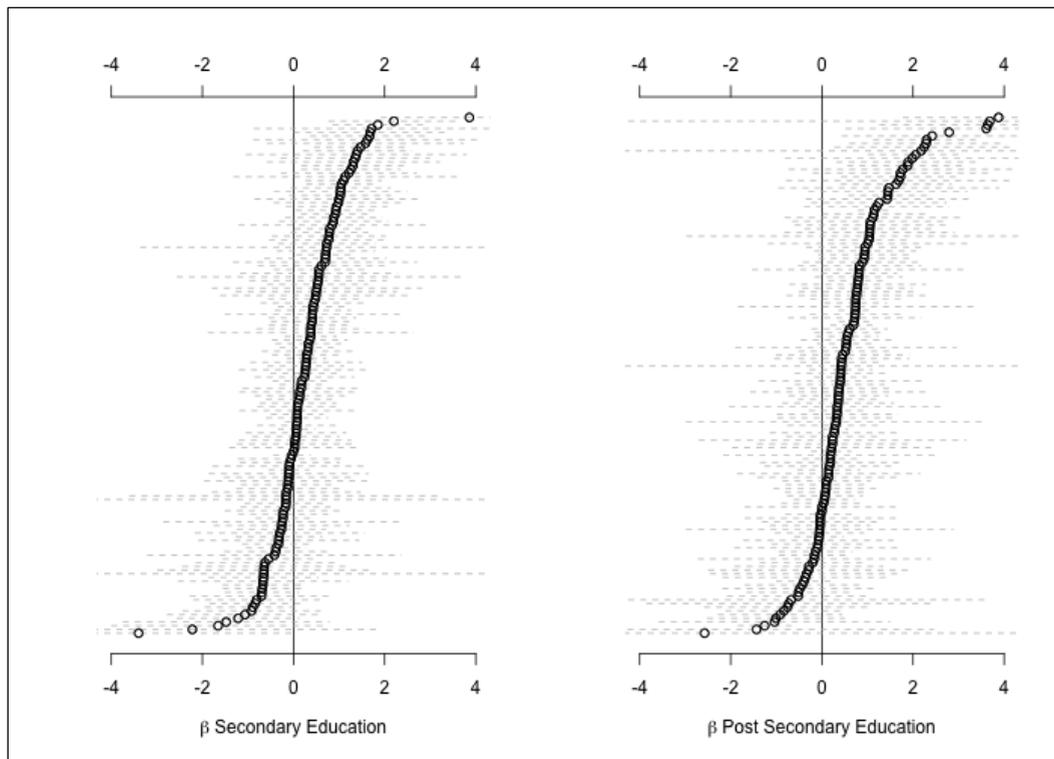
---

<sup>18</sup> We present the results of the regression models without the exclusion of cases in Appendix L.

<sup>19</sup> The question asked the number of completed years of education, but in the analysis this information is recoded into four categories, no education, primary, secondary and higher education. This was done taking into account national differences across countries on how many years of education comprise each category. For example, in some countries, middle school starts at 6<sup>th</sup> grade, while in others it starts at 7<sup>th</sup>. The detailed coding is presented in Appendix A.

the right to run for public office associated with completing another education level. The figure on the left shows the coefficients associated with having completed secondary school as opposed to having completed primary school after controlling for the demographic and socio-economic factors. Similarly, the figure on the right presents the average difference in tolerance between two analogous individuals who hold a post-secondary degree, and their peers who hold no more than a secondary degree. Each circle represents the coefficient of completing an extra level of education based on the region's individual-level regression. Circles to the right of the line indicate a positive effect.

**Figure 1**  
**Change in tolerance associated with completing an extra level of formal education<sup>20</sup>**



**Source:** Created by the authors using data from the AmericasBarometer 2014.

Our results, not surprisingly, confirm prior research, namely that individuals with more education, especially at the level of post-secondary school, are found to be, on average, and holding other factors constant, more tolerant. While there are some cases on the negative side and large confidence intervals, likely due to small samples and random sampling variability, the overall distribution of coefficients provides a validation for the

<sup>20</sup> A similar graph without the confidence intervals is presented in Appendix F.

standard hypothesis that tolerance is positively associated with rising levels of education. We know from this first analysis then, that there is nothing unusual about the data or the question that measures tolerance given that the results conform closely to expectations. Furthermore, the question measuring tolerance for the political rights of gays is identical across 26 nations and 140 strata, thus giving us confidence that our comparative study is on the right track. But, as stated in our introduction, the purpose of this paper is to go beyond that initial individual-level finding and look at the relationship between education and tolerance in context. Our core interest is explaining the variation in the difference of tolerance promoted by education at the national and subnational levels that we may be able to attribute to national wealth. Formally stated, we hypothesize that in richer countries or in those that spend more on education, schools are likely to have more resources with which to provide students with the resources and experiences that lead to a broadly higher quality education in many respects. This, in turn, leads to a stronger effect of education on tolerance.

To compare the effect of education across both subnational regions and countries, we need to combine the data from the region-level separate regressions<sup>21</sup>. We use a two-step approach to analyzing nested data, which differs in a few key ways from multilevel (or hierarchical) linear modeling (HLM), for two reasons<sup>22</sup>. First, we have a far larger number of observations at the first level clustered within countries than researchers typically do in the field of education, from where the HLM approach emerged. This applies even when we look at regions, and certainly when we look at entire countries where the data are composed of typically 1,500 respondents<sup>23</sup>. The classic use of HLM is based on the classroom, where the *N* rarely exceeds 50–60 students, and often is as small as 15–20. Our strata-level samples, in contrast, are often in the hundreds. Having a larger number of observations per cluster (region) allows us to leverage the variation in our sample to more adequately estimate our parameters (Franzese, 2005; Gelman, 2005; Jusko and Shively, 2005). Second, our decision to use the *multilevel two-step approach* is also based on the fact that we are analyzing variation in the effect of education across strata, and not simply the average levels of the dependent variable per cluster<sup>24</sup>. This difference is important because in a random effects hierarchical model, if coefficients from other independent variables co-vary with the effect of interest (e.g., difference in tolerance between gender co-varies with difference in tolerance between groups of education) but the model does not account for this co-variation, the

---

<sup>21</sup> It should be noted that the use of the word “effect” here does not imply a test in which the variation is exogenous as one might expect in a researcher-controlled experiment, but rather the change in tolerance associated with an increase of one completed level of education, holding the other predictors in the variable constant.

<sup>22</sup> For an example of how this approach is used, see (Duch and Stevenson, 2005), and for an extended discussion on the advantages and disadvantages of using the two-step hierarchical estimation, see the special issue in *Political Analysis* 13(4) from 2005 (in particular, Franzese, 2005; Gelman, 2005; Jusko and Shively, 2005).

<sup>23</sup> We also ran a traditional hierarchical model of tolerance with random effects for years of education, which corroborates our hypotheses, and is presented in Appendix I.

<sup>24</sup> In Appendix H, we present a more detailed discussion regarding the assumption made by the standard hierarchical regression analysis with cross-level interactions.

estimates for the random effect of interest can be biased (Franzese, 2005; Gelman, 2005; Jusko and Shively, 2005). Thus, because we currently do not have the computational power to model all coefficients as varying randomly simultaneously (i.e., variation and co-variation of random effects, which implies an increasingly large number of parameters to be estimated), we choose to run each of the regressions separately without relying on an assumption with which we are not comfortable (Duch and Stevenson, 2005; Gelman, 2005; Jusko and Shively, 2005). Nevertheless, our option for this approach produces disadvantages such as stratum-level regressions with a small number of observations (and consequently large standard errors) and potentially smaller statistical power in the second-level analysis.

Therefore, after estimating the effects of education levels per stratum separately, we combine these coefficients to turn them into our new dependent variables (i.e., the effects of completing secondary and post-secondary education on tolerance)<sup>25</sup>. In exploring the variation across regions, we produce measures of urbanization, Internet use, and wealth per region by aggregating individual-level information from the representative samples of each region and introduce them in our model. But given that the each sub-national region (sample stratum) is an independent second-level observation, we need to account for the fact that they belong to the same country and are of different sizes, so we recognize them as being part of a same cluster (country) that shares national-level characteristics and correct for differences in size between regions by assigning them weights proportional to their relative size, as well as adding the number of observations per regression as a control for the differences in the estimation of the effects of education. This multi-level method enables us to assess the impact of a country's wealth on the effect of education while still allowing for variation across subnational regions.

Our main contention is that the wealth of a country should increase the change in tolerance associated with more education. To assess this national-level prediction, we run standard multilevel regressions in which the coefficients from the individual-level regressions of regions are clustered within countries, and operationalize national wealth as the log of the 2012 Gross National Income per capita (in PPP dollars) with data from the World Bank databank<sup>26</sup>. As we have argued, wealthier countries, *ceteris paribus*, are likely to have more resources to invest in an education that provides students with distinct experiences and exposure to different ways of thinking, making its impact greater<sup>27</sup>. Given that we do not

---

<sup>25</sup> We also estimated the differences between those with no education and primary education; however, the number of respondents with no education is small, less than 10% in all countries, which hinders the reliability of estimates.

<sup>26</sup> A measure of the country's wealth in purchasing power parity terms divided among the population in current US dollars. We use data from 2012 because it was the most recent year for which we have complete data prior to the survey.

<sup>27</sup> Investment is not always converted into quality of education because of many factors, including poor policy design, failure in implementation, corruption and inefficiency. Nevertheless, we do not have reasons to believe there would be systematic variation in our sample of Latin American and Caribbean countries, at least to the point of affecting our estimates.

explicitly show this causal link, as a robustness check and attempt to corroborate this assumption, appendix K provides a correlational test linking our key independent variables, national wealth and share of expenditure, and measures of education quality across countries.

We also deepen our analysis by exploring directly the impact of a measure of the amount of resources dedicated to education. To test this relationship, we include in the model the percent of GDP spent on education per country using World Bank data. The World Bank has data for only 23 of the 26 countries in our dataset, and we were unable to find data to fill in these gaps<sup>28</sup>. For this reason, we present separately models with and without this variable. Additionally, we need to control for confounding factors that are correlated with national wealth. Given what we know from the prior research on the factors beyond education that might play a role in national levels of tolerance, we include four controls: 1) the national level of democracy, as measured by the (inverted) Freedom House Index score; 2) the stock of democracy, measured as the number of years a country has been a democracy since 1946 with data from Cheibub, Gandhi, and Vreeland (2010); 3) the Gini Index of national-level income inequality from the World Bank Databank; and 4) a dichotomous measure of whether same-sex marriage was legal throughout the country in 2013. We present a Table B1 with descriptive statistics of these predictors in Appendix B. Because of (a small number of) missing data points, we include The Stock of Democracy and Gini Index in a third regression model to show the step-wise reduction in the number of observations<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> We do not have data for Bahamas, Haiti and Suriname. The Bahamas has a population of fewer than 400,000 people, and the latter two are among the poorest in the region.

<sup>29</sup> We present the partition of the variance with the “null” model, and how it would compare to a model with only micro-level predictors in the Appendix G.

**Table 1A**  
**Hierarchical linear models of the effect of education on tolerance across strata**

|                          | Variable                           | $\beta$ | (S.E.) | $\beta$  | (S.E.) | $\beta$ | (S.E.) |
|--------------------------|------------------------------------|---------|--------|----------|--------|---------|--------|
| Region-Level (First)     | Internet use                       | -0.66** | (0.27) | -0.54*   | (0.29) | -0.47   | (0.36) |
|                          | % Urbanization                     | -0.03   | (0.26) | -0.08    | (0.25) | -0.54** | (0.24) |
|                          | % Lowest income quintile           | -0.29   | (0.77) | 0.30     | (1.02) | 0.01    | (1.14) |
| Regression-Level (First) | Log of # of observations           | 1.86*   | (1.08) | 2.15*    | (1.10) | 1.00    | (2.04) |
|                          | Log # of observations-squared      | -0.13   | (0.09) | -0.17*   | (0.09) | -0.05   | (0.19) |
| Country-Level (Second)   | Log of GNI/pc 2012                 | 1.10*** | (0.31) | 1.11***  | (0.41) | 0.85**  | (0.41) |
|                          | Expenditure on education %         | .       | .      | 0.08     | (0.05) | 0.23*** | (0.08) |
|                          | Level of democracy (freedom house) | 0.03    | (0.04) | 0.01     | (0.04) | 0.03    | (0.05) |
|                          | Log of population density          | -0.01   | (0.09) | 0.05     | (0.12) | 0.18    | (0.17) |
|                          | Same-sex marriage                  | -0.07   | (0.26) | -0.16    | (0.27) | -0.24   | (0.31) |
|                          | Stock of democracy                 | .       | .      | .        | .      | 0.01    | (0.01) |
|                          | Gini index                         | .       | .      | .        | .      | -0.01   | (0.03) |
|                          | Constant                           | -8.28** | (3.80) | -9.73*** | (3.80) | -6.25   | (5.26) |
|                          | Number of observations             | 140     |        | 127      |        | 105     |        |
|                          | Number of countries                | 26      |        | 23       |        | 18      |        |
|                          | Variance (country)                 | 0.32    | (0.04) | 0.30     | (0.04) | 0.29    | (0.05) |
|                          | Residual                           | 0.53    | (0.05) | 0.54     | (0.06) | 0.59    | (0.07) |

**Source:** Created by the authors using data from the AmericasBarometer 2014 surveys, World Bank Databank, Freedom House, Cheibub, Gandhi, and Vreeland (2010), and the AmericasQuarterly report on Gay Marriage in the Social Inclusion Index.

**Note:** \*\*p<0.05, \*p<0.10; Coefficients are hierarchical linear regression estimates with robust standard errors.

**Table 1B**  
**Hierarchical linear models of the effect of education on tolerance across strata**

|                             | Variable                           | Effect of higher education |        |         |        |         |        |
|-----------------------------|------------------------------------|----------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|
|                             |                                    | $\beta$                    | (S.E.) | $\beta$ | (S.E.) | $\beta$ | (S.E.) |
| Region-Level<br>(First)     | Internet use                       | -0.19                      | (0.29) | -0.29   | (0.34) | -0.28   | (0.28) |
|                             | % Urbanization                     | 0.12                       | (0.28) | 0.43**  | (0.52) | 0.33    | (0.29) |
|                             | % Lowest income quintile           | -0.39                      | (1.11) | -0.96   | (1.31) | -0.43   | (1.28) |
| Regression-Level<br>(First) | Log of # of observations           | 0.80                       | (1.04) | -1.06   | (1.03) | -0.63   | (1.72) |
|                             | Log # of observations-squared      | -0.05                      | (0.09) | 0.07    | (0.09) | 0.04    | (0.16) |
| Country-Level<br>(Second)   | Log of GNI/pc 2012                 | 0.57                       | (0.51) | 0.24    | (0.55) | 0.61    | (0.38) |
|                             | Expenditure on education %         | .                          | .      | 0.01    | (0.04) | -0.09   | (0.06) |
|                             | Level of democracy (freedom house) | -0.04                      | (0.05) | -0.04   | (0.04) | 0.02    | (0.03) |
|                             | Log of population density          | 0.13                       | (0.17) | 0.36*** | (0.11) | 0.22    | (0.15) |
|                             | Same-sex marriage                  | -0.17                      | (0.28) | 0.09    | (0.20) | 0.35**  | (0.17) |
|                             | Stock of democracy                 | .                          | .      | .       | .      | -0.02** | (0.01) |
|                             | Gini index                         | .                          | .      | .       | .      | 0.00    | (0.01) |
|                             | Constant                           | 1.88                       | (3.72) | 3.39    | (3.91) | 1.71    | (5.25) |
|                             | Number of observations             | 140                        |        | 127     |        | 105     |        |
|                             | Number of countries                | 26                         |        | 23      |        | 18      |        |
|                             | Variance (country)                 | 0.38                       | (0.08) | 0.28    | (0.06) | 0.16    | (0.04) |
|                             | Residual                           | 0.61                       | (0.06) | 0.62    | (0.07) | 0.62    | (0.08) |

**Source:** Created by the authors using data from the AmericasBarometer 2014 surveys, World Bank Databank, Freedom House, Cheibub, Gandhi, and Vreeland (2010), and the AmericasQuarterly report on Gay Marriage in the Social Inclusion Index.

**Note:** \*\* $p < 0.05$ , \* $p < 0.10$ ; Coefficients are hierarchical linear regression estimates with robust standard errors.

The results from Table 1A indicate that the effect of secondary education on being tolerant toward the rights of homosexuals to run for office is, as we expected, larger for countries with higher national wealth. More technically, the average amount of change in tolerance toward the rights of homosexuals associated with completing secondary school, as opposed to having completed primary school, is larger in richer countries than in poorer countries. This result is statistically significant in all of our multivariate models, even when we include more predictors in the models and the number of countries is reduced. The estimated impact of the investment in education as a percentage of the country's GDP also

supports our proposition that more resources matter. The second and third regressions indicate a positive impact of a higher level of expenditure on tolerance toward homosexuals associated with completing secondary school. According to the third model, an increase of 1% of GDP invested on education is associated with an increase of .25 in the average effect of education.

Honduras represents an interesting case that highlights the importance of expenditures on education. Despite being in the bottom third of the wealth continuum (GNI/pc of US\$2090), in 2013 Honduras invested 5.9% of government expenditures on education (5<sup>th</sup> in Latin America and the Caribbean), which leads, according to our results, to an effect of secondary education on tolerance of approximately 0.11, a result similar to a country with a GNI/pc of \$9,350 and an expenditure on education of 3.5%.

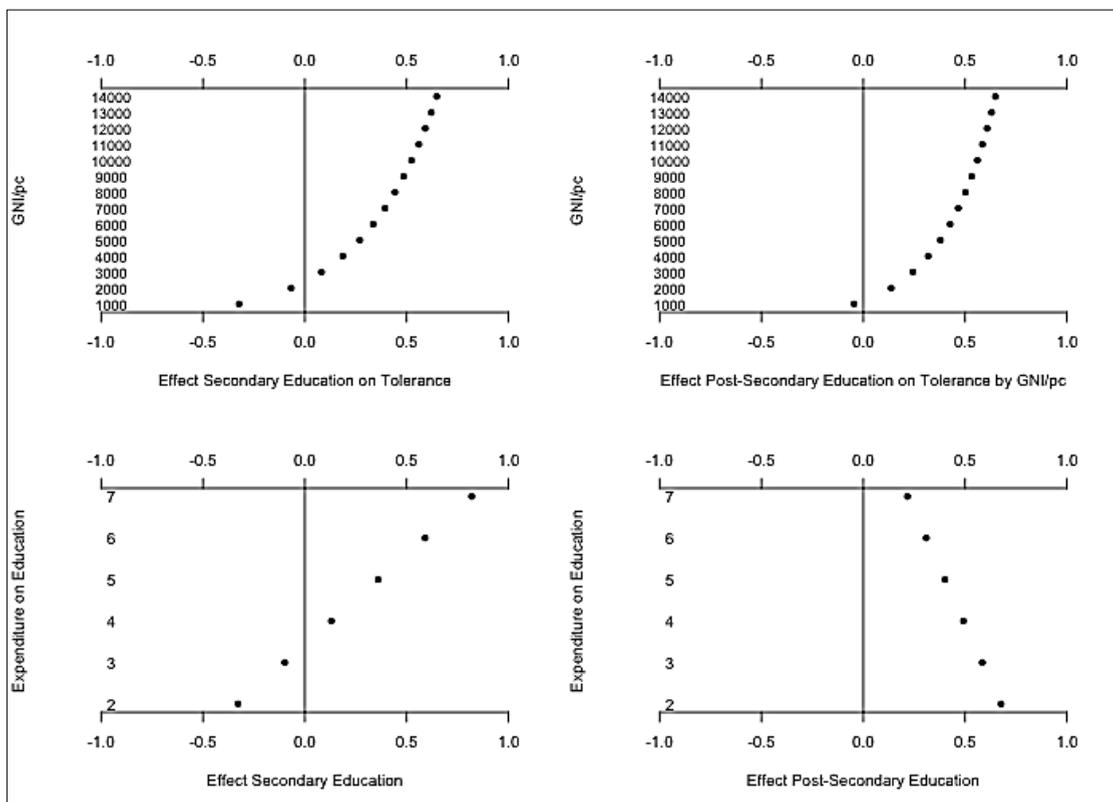
Our estimates of the influence of resources on the effect of post-secondary education presented in Table 1B, however, do not yield results as consistent. While the coefficients for national wealth are positive and large across models, particularly in the third model with Stock of Democracy included, they do not reach conventional levels of statistical significance. Additionally, we do not find a strong association between levels of expenditure on education and a larger change in tolerance toward the political rights of homosexuals as being associated with completing higher education. This result does not mean that post-secondary education is not associated with more tolerance toward homosexuals. As shown in Figure 1, those who complete post-secondary education tend to have higher levels of tolerance than those who complete secondary. But the statistical tests indicate that while the coefficients for GNI/pc are positive and large, at least comparing across Latin America and the Caribbean, we cannot say the level of change associated with earning a higher degree seems to differ according to a country's amount of resources and expenditure on education. We believe this apparently anomalous finding may be attributed to the fact that unlike grade school and high school, higher education in most countries in this region is often dominated by private institutions, which means they should not be as affected by government expenditures compared to public institutions.

The region-level analysis does not yield robust results that point toward any specific relationships between characteristics of subregions and the impact of education. Yet, we recognize this result does not necessarily mean there is not an association between subnational characteristics and educational quality. Most of the countries' sample stratification is designed to capture regional cultural differences, but do not always sort out levels of regional wealth, and more importantly, subnational divisions across school districts.

The models also do not indicate significant differences across the other national-level predictors. However, it is important to note the two-step approach can be relatively inefficient, and the number of observations at the country-level in this analysis is limited, which means the statistical tests of our analysis are conservative (i.e., more likely to yield false negatives). For this reason, we believe the strength of the relationship between resources and the impact of education at the secondary level deserves even more attention.

The regression table tells us about the direction and statistical significance of the relationship between variables but does not reveal how substantial these changes are. In Figure 2, we graph the impact of education for varying levels of national wealth and percent of government expenditure using the third model for each dependent variable, while holding constant all the other predictors at their means.

**Figure 2**  
Effect of education on tolerance by levels of GNI/pc and expenditures on education

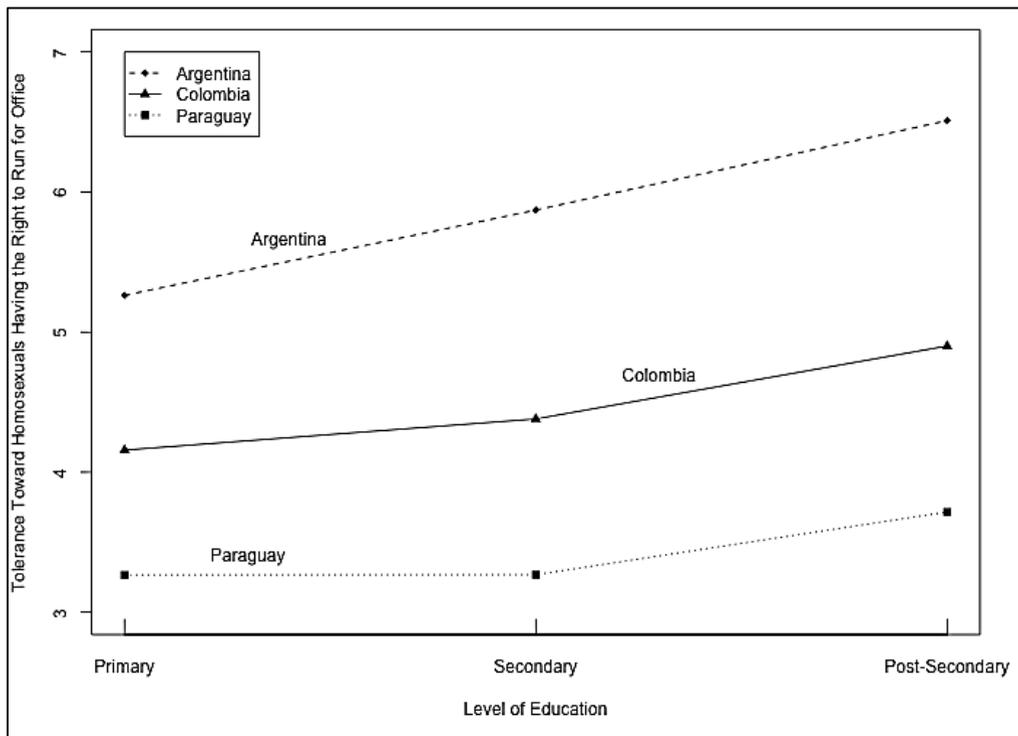


**Source:** Created by the authors using data from the AmericasBarometer 2014 and the World Bank Databank.

Figure 2 indicates that wealthier countries tend to get a more sizable return in the level of tolerance toward homosexuals from their citizens completing both secondary and post-secondary education. For the level of expenditure, however, this positive effect only holds for secondary education. Another way to assess the importance of these variables is to see how they affect real cases. Figure 3 presents the predicted average scores of tolerance toward the rights of homosexuals to marry by levels of education for three South American

countries with distinct levels of national wealth: Paraguay, Colombia, and Argentina<sup>30</sup>. According to our hypothesis and model, the effect of education in Paraguay (a poor country) should be close to none, while it should be increasingly positive in Colombia (a middle-income country) and Argentina (one of the richest countries in Latin America).

**Figure 3**  
**Predicted average scores of tolerance for varying levels of education in Paraguay, Colombia, and Argentina**



**Source:** Created by the authors using data from the AmericasBarometer 2014.

Figure 3 shows that while in Paraguay the difference between comparable individuals who completed secondary and primary school is minimal, the change in tolerance toward the political rights of homosexuals associated with finishing secondary school is positive in Colombia and even stronger in Argentina. On the other hand, while the size of the change in tolerance associated with completing post-secondary school is slightly larger for Argentina, the predicted effect is always positive and not distinguishable across the three countries.

<sup>30</sup> To produce these graphs, we keep the stratum-level variables fixed across countries, and generate the predicted scores by using the average level of tolerance at the primary level and the predicted effect of completing secondary and post-secondary education according to the country-level variables of each country.

## Conclusion

Political tolerance has long been seen as an important attitudinal dimension in democracy, and extensive research has documented the importance of education in explaining levels of political tolerance among individual members of a given society. We sought to go beyond the prior research that has looked at the effect of education on tolerance, and previous research that has looked at the role of context on tolerance, by uniquely studying how the effect of education on tolerance toward the rights of homosexuals varies across countries and subnational regions. We ask the following question: does increasing levels of education have a different impact on raising tolerance across national settings? Our results suggest that it does. Completing secondary education is associated with a larger return on increasing tolerance toward homosexuals in wealthier countries compared to poorer countries in the Americas. Our tests also indicate a positive relationship between national wealth and the impact of completing post-secondary education, but this result should not be taken with the same level of confidence as it does reach conventional levels of statistical significance. Our empirical tests also do not allow us to specify the mechanisms behind these relationships. Furthermore, our analytical approach does not account for potential differences in the educational system across generational cohorts, which may serve as an interesting opportunity for future studies. Still, we believe our finding makes an important contribution to our understanding of the impact of education on political tolerance.

For those who seek a more tolerant world, the results presented here suggest that creating that world in poorer countries will be more difficult than in richer countries. According to our results, national wealth seems to have a catalytic effect of education on tolerance. More precisely, we find that in poor countries where education is typically more limited than in richer countries, the impact of completing secondary and post-secondary education is attenuated. We therefore see a low-education/poverty trap that is likely to have adverse consequences for developing a tolerant political culture. Poor countries educate their citizens less, and even when they succeed in raising educational levels, as many countries have done, the impact of education on producing tolerant citizens is constrained. This finding will come as a disappointment to those who believe that education alone is, universally, the solution to the problem of intolerant populations. Yet, our results also point to a way out of this dilemma that could guide policies aimed at promoting tolerant citizens and, by extension, a more democratic society. Our findings highlight the impact of expenditures on education can be an important moderator of the effect of secondary education on tolerance; we have found that investing a higher proportion of the national budget on education can help overcome deficits in national wealth. This suggests that if a country dedicates efforts to improving its education, it may also achieve a larger impact of that education on tolerance. Furthermore, providing accessible post-secondary education, which seems to produce a positive effect on tolerance across countries, to larger shares of the population should also increase national levels of tolerance.

We therefore have some advice to policy makers living in poor countries interested in creating tolerant societies: get rich, and if you can't get rich, spend more on education. Unfortunately, fiscal realities can get in the way of such policies. Brazil, for example—a country that, according to our model, enjoyed a large positive return on tolerance among those who complete secondary education—has recently imposed a strict austerity program that is estimated to reduce educational expenditures per child by nearly one-third (Watts, 2016). Under those circumstances, the future gains in tolerance from education may be far less robust than in the past.

### Bibliographical references

- ADAMCZYK, A.; PITT, C. "Shaping attitudes about homosexuality: the role of religion and cultural context". *Social Science Research*, vol. 38, nº 2, p. 338-351, 2009.
- ANDERSEN, R.; FETNER, T. "Economic inequality and intolerance: attitudes toward homosexuality in 35 democracies". *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 4, p. 942-958, 2008.
- BEHREND, J. "The unevenness of democracy at the subnational level: provincial closed games in Argentina". *Latin American Research Review*, vol. 46, nº 1, p. 150-176, Jan. 2011.
- BIRDSALL, N.; ROSS, D.; SABOT, R. "Inequality and growth reconsidered: lessons from east Asia". *The World Bank Economic Review*, vol. 9, nº 3, p. 477-508, 1995.
- BOBO, L.; LICARI, F. "Education and political tolerance: testing the effects of cognitive sophistication and target group affect". *Public Opinion Quarterly*, vol. 53, nº 3, p. 285, 1989.
- BOIX, C.; STOKES, S. C. "Endogenous democratization". *World Politics*, vol. 55, nº 4, p. 517-549, Jul. 2003.
- BRAUN, M.; BEHR, B.; KACZMIREK, L. "Assessing cross-national equivalence of measures of xenophobia: evidence from probing web surveys". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 25, nº 3, p. 383-395, 2013.
- CASPI, D.; SELIGSON, M. A. "Toward an empirical theory of tolerance: radical groups in Israel and Costa Rica". *Comparative Political Studies*, vol. 15, p. 385-404, 1983.
- CHEIBUB, J. A.; GANDHI, J.; VREELAND, J. R. "Democracy and dictatorship revisited". *Public Choice*, vol. 143, nº 1-2, p. 57-101, 2010.
- CNUDDE, C. F.; NEUBAUER, D. E. New trends in democratic theory. In: CNUDDE, C. F.; NEUBAUER, D. E. (eds.). *Empirical democratic theory*. Chicago: Markham, 1969.
- DAHL, R. A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven, CT: Yale University Press, 1971.
- DION, M. L.; DÍEZ, J. "Democratic values, religiosity, and support for same-sex marriage in Latin America". *Latin American Politics and Society*, vol. 59, nº 4, p. 75-98, 2017.
- DUCH, R. M.; STEVENSON, R. "Context and the economic vote: a multilevel analysis". *Political Analysis*, vol. 13, nº 4, p. 387-409, 2005.
- DYNES, W. "Education and tolerance: an analysis of intervening factors". *Social Forces*, vol. 46, nº 1, p. 22-34, Sep. 1967.

FALLETI, T. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.

FRANZESE, C. H. "Empirical strategies for various manifestations of multilevel data". *Political Analysis*, vol. 13, nº 4, p. 430-446, 2005.

FRANZESE, R. J. J. Context matters: the challenge of multicausality, context-conditionality and endogeneity for empirical evaluation of positive theory in comparative politics. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. (eds.). *The Oxford handbook of comparative politics*. New York: Oxford University Press, 2007.

GELMAN, A. "Two-stage regression and multilevel modeling: a commentary". *Political Analysis*, vol. 13, nº 4, p. 459-461, Aug. 2005.

GIBSON, E. L. "Politics of the periphery: an introduction to subnational authoritarianism and democratization in Latin America". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, p. 3-12, 2010.

GIBSON, J. L. "Political intolerance and political repression during the McCarthy red scare". *American Political Science Review*, vol. 82, p. 511-529, 1988.

\_\_\_\_\_. "Alternative measures of political tolerance: must tolerance be 'least-liked?'". *American Journal of Political Science*, vol. 36, p. 560-577, May 1992.

\_\_\_\_\_. "Enigmas of intolerance: fifty years after stouffer's communism, conformity, and civil liberties". *Perspectives on Politics*, vol. 4, nº 1, p. 21-34, Mar. 2006.

\_\_\_\_\_. "Intolerance and political repression in the United States: a half-century after McCarthyism". *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 1, p. 96-108, Jan. 2008.

\_\_\_\_\_. "Measuring political tolerance and general support for pro-civil liberties policies: notes, evidence and cautions". *Public Opinion Quarterly*, vol. 77, nº 1, p. 45-68, 2013.

GIRAUDY, A. "Subnational democracy: lessons from Latin America". *APSA Comparative Democratization Newsletter*, vol. 10, nº 1, p. 1-8, 2012.

HEINZE, J.; HORN, S. S. "Intergroup contact and beliefs about homosexuality in adolescence". *Journal of Youth Adolescence*, vol. 38, p. 937-951, 2009.

HISKEY, J. "The political economy of subnational economic recovery in Mexico". *Latin American Research Review*, vol. 40, nº 1, p. 30-49, Feb. 2005.

HOOGHE, M., et al. "Anti-gay sentiment among adolescents in Belgium and Canada: a comparative investigation into the role of gender and religion". *Journal of Homosexuality*, vol. 57, nº 3, p. 384-400, 2010.

HUBER, E.; MUSTILLO, T.; STEPHENS, J. D. "The politics of social spending in Latin America". *Journal of Politics*, vol. 70, nº 2, p. 420-436, 2008.

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

\_\_\_\_\_. "The renaissance of political culture". *American Political Science Review*, vol. 82, nº 4, p. 1.203-1.230, Dec. 1988.

\_\_\_\_\_. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

INGLEHART, R. Culture and democracy. In: HARRISON, L. E.; HUNTINGTON, S. P. (eds.). *Culture matters: how values shape human progress*. New York: Basic Books, p. 80-97, 2000.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. *Rising tide: gender equality and cultural change around the world*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003.

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

JACKMAN, R. W. "Political elites, mass politics, and support for democratic principles". *Journal of Politics*, vol. 34, nº 3, p. 752-764, 1972.

JACKSON, C. K.; JOHNSON, R. C.; PERSICO, C. "Boosting educational attainment and adult earnings". *Education Next*, vol. 15, nº 4, p. 69-76, Fall 2015.

\_\_\_\_\_. "The effects of school spending on educational and economic outcomes: evidence from school finance reforms". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, nº 1, p. 157-218, Feb. 2016.

JUSKO, K. L.; SHIVELY, W. P. "Applying a two-step strategy to the analysis of cross-national public opinion data". *Political Analysis*, vol. 13, nº 4, p. 327-344, 2005.

KIRCHNER, A.; FREITAG, M.; RAPP, C. "Crafting tolerance: the role of political institutions in comparative perspective". *European Political Science Review*, vol. 3, nº 2, p. 201-227, 2011.

LAFORTUNE, J.; ROTHSTEIN, J.; SCHANZENBACH, D. W. *School finance reform and the distribution of student achievement*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Feb. 2016.

LIPSET, S. M. "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy". *American Political Science Review*, vol. 53, p. 65-105, Mar. 1959.

\_\_\_\_\_. *Political man: the social bases of politics*. Expanded edition, 1981. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1961.

MCGUIRE, J. W. "Development policy and its determinants in East Asia and Latin America". *International Journal of Public Policy*, vol. 14, nº 2, p. 205-242, 1994.

MONDAK, J. J.; SANDERS, M. S. "Tolerance and intolerance, 1976-1998". *American Journal of Political Science*, vol. 47, nº 3, p. 492-502, Jul. 2003.

MORENO, D.; SELIGSON, M. Educación y tolerancia política en Bolivia. In: SELIGSON, M. A.; MORENO, D. (eds.). *La cultura política de los Bolivianos: aproximaciones cuantitativas*. Cochabamba: Ciudadanía - Lapop-Usaid, 2006.

NIE, N. H.; JUNN, J.; STEHLIK-BARRY, K. *Education and democratic citizenship in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

NUNN, C. A.; CROCKETT, H. J.; WILLIAMS, J. A. *Tolerance for nonconformity: a national survey of changing commitment to civil liberties*. San Francisco: Jossey-Bass, 1978.

ORTMANN, V.; SCHNEIDER, S. L. "Harmonization still failing? Inconsistency of education variables in cross-national public opinion surveys". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 28, nº 4, p. 562-82, Dec. 2016.

PEFFLEY, M.; HUTCHISON, M. L.; SHAMIR, M. "The impact of persistent terrorism on political tolerance: Israel, 1980 to 2011". *American Political Science Review*, vol. 109, nº 4, p. 817-832, Nov. 2015.

PEFFLEY, M.; ROHRSCHEIDER, R. "Democratization and political tolerance in seventeen countries: a multi-level model of democratic learning". *Political Research Quarterly*, vol. 56, nº 3, p. 243-257, Sep. 2003.

PROTHRO, J. W.; GRIGG, C. M. "Fundamental principles of democracy: bases of agreement and disagreement". *Journal of Politics*, vol. 22, nº 2, p. 276-294, 1960.

PRZEWORSKI, A., et al. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PURYEAR, J.; ORTEGA, T. "How can education help Latin America develop?". *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 3, nº 1, p. 111-134, 2011.

RAPP, C.; FREITAG, M. "Teaching tolerance? Associational diversity and tolerance". *Political Studies*, vol. 63, nº 5, p. 1.031-1.051, Dec. 2015.

SELIGSON, M. A. "The renaissance of political culture or the renaissance of ecological fallacy". *Comparative Politics*, vol. 34, p. 273-292, Apr. 2002.

SELIGSON, M. A.; CASPI, D. "Challenging the pluralistic intolerance thesis: a reply". *Comparative Political Studies*, vol. 17, p. 345-350, Oct. 1984.

STEENBERGEN, M. R.; JONES, B. S. "Modeling multilevel data structures". *American Journal of Political Science*, vol. 46, nº 1, p. 218-237, 2002.

STOJNIC, L.; ALFARO, A. R. "Experiencia educativa y tolerancia política: el caso de una muestra de estudiantes universitarios peruanos". *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, vol. 5, nº 1, 2016.

STOUFFER, S. C. *Communism, conformity and civil liberties*. New York: Doubleday, 1955.

SULLIVAN, J. L.; PIERSON, J. E.; MARCUS, G. E. "An alternative conceptualization of political tolerance: illusory increases 1950s-1970s". *American Political Science Review*, nº 73, p. 781-794, 1979.

\_\_\_\_\_. *Political tolerance and American democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

VAN DEN AKKER, H.; PLOEG, R. V. D.; SCHEEPERS, P. "Disapproval of homosexuality: comparative research on individual and national determinants of disapproval of homosexuality in 20 European countries". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 25, nº 1, p. 64-86, 2013.

VATTER, A.; STADELMANN-STEFFEN, I.; DANACI, D. "Who supports minority rights in popular votes? Empirical evidence from Switzerland". *Electoral Studies*, vol. 36, p. 1-14, 2014.

WAGNER, U.; ZICK, A. "The relation of formal education to ethnic prejudice: its reliability, validity and explanation". *European Journal of Social Psychology*, vol. 25, p. 41-56, 1995.

WATTS, J. *Brazil's austerity package decried by UN as attack on poor people*. London: The Guardian, 2016. Available at: <<https://www.theguardian.com/world/2016/dec/09/brazil-austerity-cuts-un-official>>. Accessed on: January 15, 2017.

WELDON, S. A. "The institutional context of tolerance for ethnic minorities: a comparative, multilevel analysis of Western Europe". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 2, p. 331-349, 2006.

WELZEL, C.; INGLEHART, R. Mass beliefs in comparative politics. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. (ed.). *The Oxford handbook of comparative politics*. New York: Oxford University Press, 2007.

**Resumo**

*Educação, riqueza das nações e tolerância política aos homossexuais: uma análise multinível de 26 países das Américas*

Enquanto o efeito positivo da educação na tolerância política às minorias é bem conhecido, entendemos muito menos sobre o impacto da educação sobre a tolerância em diferentes contextos. Utilizando técnicas de análise multinível, encontramos um efeito interativo que indica que a educação em nível individual tem um efeito maior sobre a tolerância política em relação àqueles que se identificam como homossexuais nos países mais ricos. Os resultados sugerem que a conclusão de níveis adicionais de escolaridade pode ser insuficiente para promover atitudes tolerantes em relação a essa minoria, e que mais investimentos em educação levam a impactos mais fortes. Corroboramos esse resultado ao mostrar que, onde os gastos com educação são maiores, o impacto médio do ensino médio também é maior. O artigo usa dados de pesquisas de tipo *survey* em 26 países conduzidas pelo Barômetro das Américas de 2014 e indicadores do DataBank do Banco Mundial e Freedom House.

*Palavras-chave:* tolerância política; opinião pública; América Latina; homossexuais

**Resumen**

*Educación, la riqueza de las naciones y tolerancia política hacia los homosexuales: un análisis multinivel de 26 países de las Américas*

Mientras el efecto positivo de la educación sobre la tolerancia política con las minorías es bien conocido, entendemos mucho menos sobre el impacto de la educación en la tolerancia en diferentes contextos. Al utilizar técnicas de análisis multinivel, encontramos un efecto interactivo que indica que la educación a nivel individual tiene un mayor impacto sobre la tolerancia política hacia aquellos que se identifican como homosexuales en países más ricos. Los resultados sugieren que completar niveles adicionales de educación puede ser insuficiente para promover actitudes tolerantes hacia esta minoría, y que más inversión en educación lleva a mejores retornos. Corroboramos este resultado al mostrar que, donde los gastos educativos son mayores, el impacto promedio de la educación secundaria también es más grande. El estudio utiliza datos de encuestas conducidas en 26 países por el Barómetro de las Américas 2014 e indicadores del DataBank del Banco Mundial y Freedom House.

*Palabras clave:* tolerancia política; opinión pública; América Latina; homosexuales

**Résumé**

*Éducation, la richesse des nations et tolérance politique à l'égard des homosexuels: une analyse multiniveau de 26 pays des Amériques*

Si l'effet positif de l'éducation sur la tolérance politique à l'égard des minorités est bien connu, nous en savons beaucoup moins sur l'impact de l'éducation sur la tolérance dans différents contextes. En utilisant des techniques d'analyse à plusieurs niveaux, nous trouvons un effet interactif indiquant que l'éducation au niveau individuel a un effet plus important sur la tolérance envers ceux qui s'identifient comme homosexuels dans les pays plus riches. Les résultats suggèrent que le fait d'atteindre un meilleur niveau d'éducation peut être insuffisant pour promouvoir des attitudes plus tolérantes à l'égard de cette minorité, et qu'un investissement accru dans l'éducation conduit à de meilleurs rendements. Nous soutenons ce résultat en montrant que lorsque les dépenses d'éducation sont plus élevées, l'impact moyen de l'éducation secondaire est plus grand. L'étude utilise des données de l'enquête Baromètre des Amériques dans 26 pays et des indicateurs du DataBank de la Banque Mondiale et de Freedom House.

*Mots-clés:* tolérance politique; opinion publique; Amérique Latine; homosexuels

Artigo submetido à publicação em 31 de agosto de 2018.  
Versão final aprovada em 18 de junho de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



# Opinião e cenários comunicativos: influência de fatores contextuais nos processos sociopsicológicos da espiral do silêncio

---

Junia Ortiz<sup>1</sup> 

---

Este artigo tem como objetivo investigar como fatores contextuais podem afetar os processos sociopsicológicos especificados pela teoria da espiral do silêncio, como o medo de isolamento e a congruência de opinião. Os contextos para este artigo foram divididos em ambientes *on-line* – sites de redes sociais, salas de bate-papo e fóruns de discussão *on-line* – e comunicação face a face. Os dados foram obtidos a partir da aplicação de questionários *on-line* sobre a opinião a respeito da união civil entre pessoas do mesmo sexo. Com um total de 226 formulários preenchidos, os dados coletados receberam tratamento estatístico para a realização do teste das hipóteses. A análise dos dados demonstrou que a expressão da opinião está ligada a fatores que se relacionam com as características específicas de cada meio/ambiente em que a opinião é expressa, em conjunto com os fatores sociopsicológicos que operam na espiral do silêncio. Ou seja, a configuração da comunicação afeta o desejo dos indivíduos em expressar seus pontos de vista, fazendo com que a espiral do silêncio aconteça de forma diferente em cada contexto específico.

*Palavras-chave:* opinião; espiral do silêncio; comunicação mediada por computador; união civil homossexual; contextos comunicativos

## Introdução

Este artigo tem como propósito investigar como fatores contextuais podem afetar o modo como as pessoas expressam suas opiniões em diferentes ambientes. A teoria da espiral do silêncio (Noelle-Neumann, 1974) é aqui o ponto de partida para pensar a expressão da opinião. De acordo com a teoria, determinados temas, principalmente aqueles de grande abrangência social e com opiniões divergentes na esfera pública, tendem a desencadear uma série de fatores sociopsicológicos nos indivíduos, que passam a avaliar as possíveis consequências da expressão de uma opinião.

A base da teoria está em dividir a percepção das opiniões como majoritárias e minoritárias. Assim, de forma geral, se um indivíduo percebe que sua opinião não está de acordo com a opinião que considera ser a da maioria em dado ambiente social, tende a se silenciar como forma de evitar consequências negativas para si. Esse processo gera,

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Salvador (BA), Brasil. E-mail: <junia.ortiz@gmail.com>.

então, uma espiral em que opiniões consideradas como minoritárias tendem a ser silenciadas e opiniões percebidas como majoritárias se tornam cada vez mais dominantes.

Entendendo que os pressupostos basilares da espiral do silêncio possuem fundamentação empírica (Lin e Pfau, 2001; Neuwirth, Frederik e Mayo, 2007; Scheufele, Shanahan e Lee, 2001), este artigo se propõe a avaliar o impacto que os canais em que a comunicação acontece podem oferecer a esses pressupostos, além de considerar o contexto social que envolve o tema sobre o qual se expressa uma opinião. Nessa linha, propõe-se avaliar como a suscetibilidade de um indivíduo expressar a opinião pessoal pode variar de acordo com o grau de presença social nos cenários comunicativos. Os contextos foram divididos em ambientes *on-line* – sites de redes sociais, salas de bate-papo e fóruns de discussão *on-line* – e comunicação face a face, nos quais foi medida a percepção dos indivíduos com relação à exposição da imagem pessoal. Para tanto, foram aplicados questionários *on-line* a respeito da expressão da opinião sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo, com um total de 226 formulários preenchidos.

Partindo dessa perspectiva, pretende-se avaliar a extensão na qual os contextos comunicativos afetam a vontade dos indivíduos em expressar suas opiniões, moderando os efeitos dos fatores sociopsicológicos que operam na espiral do silêncio.

### **Espiral do silêncio: origens da teoria**

Postulados a partir das pesquisas da alemã Elisabeth Noelle-Neumann na década de 1970, os pressupostos teóricos da espiral do silêncio podem ser divididos em três níveis: individual, sistema midiático e social (Lin e Pfau, 2001). No primeiro nível, os indivíduos têm medo de serem isolados de seus pares e, com o objetivo de evitar esse isolamento ou a perda de popularidade, observam constantemente o ambiente social a fim de localizar quais são as posições adequadas. Com relação a alguns temas, a respeito dos quais as opiniões estão em disputa ou ainda são inconstantes, os indivíduos tentam descobrir em qual lado podem se expressar sem perder a popularidade. De acordo com a teoria, aqueles que notam que suas opiniões pessoais são propagadas e apoiadas por outros irão exprimir suas opiniões confiantemente em público, no entanto, os que acreditam que suas opiniões não são compartilhadas pela maioria ou que estão perdendo terreno irão adotar uma atitude mais reservada quando falar em público ou até mesmo se afastar da discussão pública. Isso conduz a um processo em espiral no qual a minoria percebida se torna cada vez menos suscetível a se expressar e o grupo majoritário passa a ser dominante (Lin e Pfau, 2001; Neuwirth, Frederik e Mayo, 2007; Scheufele, Shanahan e Lee, 2001).

A relação dos meios de comunicação com a teoria se estabelece na medida em que se entende que os *media* podem afetar o processo de espiral do silêncio. Isso pode acontecer de três formas: os *media* configuram impressões sobre quais opiniões são dominantes; configuram impressões sobre quais opiniões estão em crescimento e quais

não estão; e configuram impressões sobre quais opiniões individuais podem ser articuladas em público sem risco de isolamento (Lin e Pfau, 2001). Dessa forma, muitos autores destacam a existência de uma conexão entre a espiral do silêncio e a hipótese da *agenda setting* (e.g., Petrič e Pinter, 2002; Neuwirth, 2000; Scheufele e Moy, 2000), proposta por McCombs e Shaw em 1972. O agendamento se caracteriza como um procedimento de seleção das temáticas disponíveis para a conversação pública em nossa sociedade, a hipótese está relacionada a forma e seleção de conteúdos e temas apresentados pela mídia e, sobretudo, às percepções proporcionadas a partir desse estabelecimento. Nessa linha, o argumento parte da ideia de que os meios de comunicação de massa definem a agenda de discussão pública e estabelecem as prioridades das agendas públicas por ditar quais problemas a sociedade deve considerar urgente. Além disso, os *media* transmitem informações sobre o clima de opinião a respeito de questões específicas. Nesse sentido, muitos estudos têm demonstrado que a utilização dos meios noticiosos está positivamente relacionada ao desejo de se expressar (e.g., Eveland, McLeod e Sgnorielli, 1995; Binder et al., 2009; Baldassare e Katz, 1996; Moy, Domke e Stamm, 2001; Neuwirth, Frederik e Mayo, 2007; Pan et al., 2006; Scheufele, 1999).

Em uma perspectiva social, a teoria propõe que o medo de isolamento leva os indivíduos a examinar o meio ambiente social para avaliar o clima de opinião, analisando a distribuição de opiniões contra e a favor de suas próprias ideias (Noelle-Neumann, 1974, p. 44). Assim, ao tentar evitar o isolamento, os indivíduos procuram se adequar à corrente compreendida como principal, a partir de sua percepção individual da opinião pública. Indivíduos que percebem que suas opiniões são populares ou ganham apoio público estarão mais suscetíveis a expressar seus pontos de vista, ao contrário daqueles que acreditam que suas opiniões não são compartilhadas pela maioria. De forma geral, as pesquisas envolvendo a área de *media effects* sugerem diferentes possibilidades de avaliação do clima de opinião. Em primeiro lugar, temos os estudos que propõem que o clima de opinião é percebido a partir das representações da mídia, que, além de pautar os temas para a discussão pública, configuram impressões sobre quais opiniões são dominantes, como dito anteriormente (Lin e Pfau, 2001; Neuwirth, 2000; Scheufele e Moy, 2000).

Outras pesquisas sugerem que, quando solicitadas a avaliar as opiniões de outros, as pessoas exibem um viés perceptivo conhecido como projeção ou falso consenso, isto é, a tendência de ver a própria opinião como relativamente comum enquanto opiniões alternativas são vistas como menos comuns. O mesmo fenômeno é referido, às vezes, como o “efeito do espelho”, descrevendo a tendência das pessoas de ver suas visões pessoais refletidas por outros indivíduos no ambiente externo (Christen e Gunther, 2003)<sup>2</sup>. Esses autores realizaram um estudo com o propósito de testar o

---

<sup>2</sup> A ideia da percepção da opinião pública a partir do viés de projeção é defendida, principalmente, pelos pesquisadores da hipótese do efeito de terceira pessoa (Davison, 1983), segundo a qual as pessoas tendem a superestimar a influência que a comunicação de massa tem nas atitudes e comportamentos dos

fenômeno da projeção em avaliações pessoais da opinião pública. Para tanto, eles partem das explicações teóricas para o efeito desenvolvidas por Marks e Miller (1987), das quais destacamos aqui duas: processos motivacionais e processamento lógico de informação.

De acordo com os processos motivacionais, o desejo de manter a confiança, a autoestima e o apoio social pode levar indivíduos a exagerar o grau de similaridade entre eles e os outros. As pessoas frequentemente presumem maior similaridade entre sua própria visão e a visão de outros quando elas estão menos convictas da adequação e da correção de sua própria posição. Para indivíduos convictos, certos de suas posições, percepções de consenso externo tendem a ser menos importantes para reforço ou reafirmação (Gunther e Chia, 2001; Duck, Hogg e Therry, 1999; Perloff, 1999). Já a projeção a partir do processamento lógico de informação se dá pela compreensão de que as pessoas consideram que todos são afetados de forma homogênea por forças situacionais e por isso possuem as mesmas visões a respeito de determinados assuntos. Um pressuposto implícito nessa explicação é que as pessoas formam sua própria opinião baseadas no processamento da informação midiática (Christen e Gunther, 2003).

Uma terceira opção explorada por alguns autores se baseia na ideia de que as percepções da opinião pública se dão por conta de experiências pessoais anteriores, a partir do grau de envolvimento do indivíduo em uma determinada questão ou grupo social (Scheufele, Shanahan e Lee, 2001; Christen e Gunther, 2003). Quando as pessoas são bastante envolvidas em uma questão ou grupo, atitudes preexistentes e opiniões podem levá-las a avaliar uma cobertura imparcial e objetiva como sendo injustamente enviesada. As percepções da tendência hostil na cobertura da mídia podem na verdade exercer influência significativa nas percepções de opinião pública. Isso pode ocorrer, por exemplo, a partir da ideia de inferência da imprensa persuasiva, desenvolvida por Gunther (1998), segundo a qual as pessoas inferem a opinião pública a partir de sua própria avaliação da tendência da cobertura da mídia e da crença de que os outros são influenciados pela cobertura. Nessa linha, o conceito central é que as pessoas podem facilmente formar uma ideia do que outros estão pensando por inferência, a partir das informações que eles pensam que outros estão consumindo, o que pode levar a uma conclusão errônea de que a própria opinião é minoritária e conduzir ao silenciamento (Gunther e Chia, 2001).

Embora existam muitos estudos a respeito da espiral do silêncio, alguns autores têm argumentado que ela não é muito bem comprovada empiricamente, especialmente a relação entre a percepção do clima de opinião e a vontade de expressar uma opinião (Scheufele, Shanahan e Lee, 2001). Segundo Noelle-Neumann (1974), qualquer tentativa de testar a espiral do silêncio deve lidar com cinco pressupostos: (1) a sociedade ameaça os desviantes com isolamento; (2) indivíduos constantemente têm medo do isolamento; (3) o medo do isolamento leva os indivíduos a avaliar o clima de opinião; (4) os

---

outros, esperando que as mensagens midiáticas tenham um maior efeito nos outros do que neles mesmos. Entre estudos brasileiros, ver Gomes e Barros (2014) e Rossetto (2013).

resultados dessa avaliação afetam o comportamento dos indivíduos em público; (5) tomados em conjunto, o processo acima é responsável pela formação, defesa e alteração da opinião pública.

### **A espiral do silêncio na comunicação mediada por computador**

Tendo em vista os processos disfuncionais que atuam na espiral do silêncio, faz-se necessário, ainda, levar em conta as influências contextuais na expressão da opinião, que podem interferir nos efeitos do potencial de coerção da maioria e na relutância da minoria em demonstrar sua opinião. Nessa linha, algumas pesquisas têm se centrado na investigação das diferenças estruturais entre os contextos da comunicação mediada por computador (CMC) e da comunicação face a face (*F2F*), que podem resultar em diferentes proporções de expressão de opinião entre os participantes em uma discussão (Barber, Mattson e Peterson, 1997; London, 1993; McDevitt, Kiousis e Whal-Jorgensen, 2003; Ho e McLeod, 2008).

De acordo com o sociólogo Thompson (1998), a interação face a face é aquela que acontece em condição de compartilhamento dos sistemas de referência de tempo e espaço, em um contexto de copresença dos participantes. De forma geral, esse tipo de interação tem caráter dialógico, prevendo também a possibilidade do emprego do que o autor denomina de *deixas simbólicas*, visto que, além da comunicação verbal, é possível a utilização de uma grande quantidade de sistemas sógnicos, como o gestual, o vestuário, o tom da voz etc. (Thompson, 1998, p. 78). Dessa forma, por conta da presença física de outros em uma comunicação *F2F*, os indivíduos tendem a sentir mais receio de que seus pontos de vista sejam percebidos como divergentes e, por isso, são mais relutantes em demonstrar sua opinião.

Em contraste, as interações mediadas, segundo a determinação de Thompson (1998), são aquelas que implicam a utilização de meios técnicos, tendo como característica a possibilidade de transmissão de mensagens em condições de não coincidência espacial e/ou temporal, o que diminui consideravelmente o emprego de sistemas sógnicos. Enquanto as interações *F2F* dependem muito da linguagem falada e de expressões não verbais observáveis como gestos e sinais de *status*/posição, a interação mediada por computador pode se estabelecer através de recursos como mensagens de texto e anonimato. Esse tipo de comunicação torna certas dinâmicas sociais menos evidentes, pois se retira a ênfase das características de posicionamento e dos aspectos físicos dos grupos (Ho e McLeod, 2008).

Com o intuito de testar os processos de espiral do silêncio em discussões reais, McDevitt, Kiousis e Whal-Jorgensen (2003) realizaram uma pesquisa com o objetivo de comparar a atitude dos participantes de discussões em cenários de comunicação face a face e de discussões mediadas por computador, especificamente em salas de bate-papo *on-line*. Para os autores da pesquisa, no cenário da interação mediada, a predisposição dos indivíduos em expressar suas opiniões seria maior. Isso aconteceria porque, por

conta das características do ambiente *on-line*, os participantes do grupo minoritário se sentiriam mais à vontade para expressar suas opiniões. Por outro lado, os participantes do grupo majoritário sentiriam menos obrigação em expressar suas opiniões e, por conta disso, a expressão da opinião seria menor. A pesquisa foi realizada com 48 estudantes, separados em grupos, para a realização de 12 sessões de discussão a respeito do aborto, 6 no contexto da comunicação face a face e 6 em salas de bate-papo *on-line*.

Comparados aos participantes das discussões face a face, as opiniões de ambos os grupos, maioria e minoria, foram percebidas como mais moderadas na ocasião da comunicação mediada por computador. Houve uma preferência por uma discussão neutra, não combativa. A observação dos pesquisadores demonstrou que, surpreendentemente, os participantes com opiniões minoritárias tenderam a se manifestar mais do que os de opiniões majoritárias. Os autores oferecem duas explicações para o ocorrido: para o grupo da minoria, a relativa falta de intimidação permite que os indivíduos participem ativamente; na perspectiva da maioria, os resultados sugerem que indivíduos em situação de baixa presença social talvez sintam menos motivação para participar (McDevitt, Kioussis e Whal-Jorgensen, 2003).

Em outra pesquisa, Ho e McLeod (2008) tentam avaliar a extensão na qual a comunicação modera os efeitos de fatores sociopsicológicos na expressão da opinião. Os dados para o estudo foram coletados em uma pesquisa *on-line*, na qual os respondentes foram designados a uma das duas condições experimentais hipotéticas: (a) cenário de comunicação face a face e (b) comunicação mediada por computador. Os participantes foram informados que haveria um segundo estágio do estudo, no qual aconteceria uma discussão a respeito da legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo, com a presença de outros participantes com opiniões divergentes. Então, solicitou-se que eles indicassem a porcentagem de como eles estariam suscetíveis a declarar a própria opinião nos diferentes contextos. Após todos completarem o questionário, foi enviado um e-mail para os respondentes explicando que na verdade não haveria discussão alguma. Os resultados do estudo revelaram que os respondentes demonstraram menores níveis de inclinação para expressar sua própria opinião na comunicação face a face, ao passo que os respondentes solicitados a falar na interação mediada foram, em geral, significativamente mais suscetíveis a expressar sua própria opinião. Ainda, o impacto do medo de isolamento na expressão da opinião foi atenuado pela discussão mediada por computador. Com isso, entende-se que a configuração da comunicação pode interferir no desejo dos indivíduos em expressar seus pontos de vista pessoais.

### **Espiral do silêncio e união civil entre pessoas do mesmo sexo**

A partir da década de 1990, vários países, em todo o mundo, passaram a discutir a legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo. O primeiro país a legalizar a união foram os Países Baixos, no ano de 2001. No Brasil, o reconhecimento da união estável entre casais do mesmo sexo como entidade familiar aconteceu em 2011, no dia 5

de maio, por meio de reconhecimento constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Com isso, passam a valer para os casais do mesmo sexo as mesmas normas que regulamentam as relações estáveis entre homens e mulheres, as regras valem para todo o território nacional. A decisão do STF, no entanto, não foi bem recebida por todos os setores da sociedade, sendo alvo de críticas. Mesmo com o reconhecimento do STF, ainda há grande divergência de opinião entre os brasileiros com relação à regulamentação da união civil entre pessoas do mesmo sexo.

Entre os dias 14 e 18 de julho de 2011, uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope Inteligência) revelou que uma maioria de 55% dos brasileiros era contrária à decisão do STF<sup>3</sup>. De acordo com os resultados da pesquisa, 52% das mulheres eram a favor enquanto 63% dos homens eram contra. Entre os jovens de 16 a 24 anos, 60% eram favoráveis. Entre os mais velhos, com 50 anos ou mais, apenas 27% concordavam com a decisão. De acordo com a pesquisa realizada pelo Ibope, a aceitação do casamento entre pessoas do mesmo sexo tendia a ser maior quanto maior a escolaridade e, além disso, ainda variava de acordo com a religião, com maior apoio entre os espíritas e adeptos de religiões não cristãs.

Dois anos depois, em 16 de maio de 2013, passou a vigorar a Resolução nº 175, aprovada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A partir dessa data, cartórios de todo o Brasil passaram a ser impedidos de recusar a realização de casamentos civis entre pessoas do mesmo sexo, os cartórios também foram impedidos de deixar de converter em casamento a união estável homoafetiva<sup>4</sup>. Em 2016, registrou-se um aumento de 51,7% das uniões civis entre pessoas do mesmo sexo, referente ao comparativo entre os anos 2014 e 2015, de acordo com a pesquisa "Estatísticas do Registro Civil 2015", divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>5</sup>. Ainda assim, uma pesquisa realizada pela agência Hello Research, com resultados divulgados em 2015, revelou que 49% dos entrevistados em 70 diferentes cidades brasileiras eram contra a união civil entre pessoas do mesmo sexo, 30% eram totalmente a favor e 21% eram indiferentes<sup>6</sup>. Mesmo considerando as diferenças metodológicas entre os dois institutos de pesquisa aqui citados, há que se pontuar um indicativo de diminuição no percentual de brasileiros contrários ao casamento homoafetivo: em 2011, o Ibope registrou 55% de brasileiros contrários à decisão do STF de reconhecimento da união estável entre casais

<sup>3</sup> Ver: "Ibope: 55% da população é contra união civil gay". Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI252815-15228,00-IBOPE+DA+POPULACAO+E+CONTRA+UNIAO+CIVIL+GAY.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>4</sup> Ver: "Resolução sobre casamento civil entre pessoas do mesmo sexo é aprovada pelo Conselho Nacional de Justiça". Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalDestaques&idConteudo=238515>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>5</sup> Ver: "Casamento gay aumenta 51,7% desde que foi legalizado em 2013". Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/casamento-gay-aumenta-517-desde-que-foi-legalizado-em-2013/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>6</sup> Ver: "Quase metade dos brasileiros é contra casamento gay". Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/quase-50-dos-brasileiros-sao-contra-casamentos-gays/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

do mesmo sexo. No entanto, mesmo com os avanços no marco legal, não se pode deixar de destacar que esta não é uma questão consensual na sociedade brasileira.

Levando em consideração todas essas questões que dizem respeito à união civil entre pessoas do mesmo sexo, o tema se mostra como objeto viável para o estudo proposto, visto que a natureza do assunto é fundamental para a ocorrência da espiral do silêncio. Assim, a escolha do tema para este artigo se justifica por ser um assunto que tem permanecido na agenda pública brasileira como uma questão que divide opiniões, envolvendo aspectos morais e jurídicos, com visibilidade na sociedade brasileira atual. Além disso, vários estudos anteriores sobre a espiral do silêncio têm empregado variações dessa questão a fim de examinar o grau de expressão da opinião (Ho e McLeod, 2008; Hayes, Shanahan e Glynn, 2001; Willnat, Lee e Detenber, 2002).

## A pesquisa

Os dados para a realização deste artigo foram obtidos a partir da aplicação de questionários *on-line*. O método de composição da amostra foi não probabilístico e por adesão voluntária (Levin e Fox, 2004). A adesão foi realizada por *snowball sampling* (Biernacki e Waldorf, 1981), em que os próprios respondentes indicam novos participantes para compor a amostra. Esse método de amostragem é comumente utilizado quando há dificuldade (ou mesmo impossibilidade) na obtenção de uma amostra aleatória para o estudo em questão. Em nosso caso, o formulário de entrevista foi divulgado em redes sociais *on-line* e distribuído também via *e-mail*, além disso, foi solicitado que os participantes compartilhassem a pesquisa em suas redes para a adesão de novos respondentes.

Um pré-teste foi realizado para a validação do questionário. Inicialmente, dez pessoas preencheram o formulário, retornando também algumas observações acerca da percepção e compreensão deste. As observações dos respondentes foram ponderadas e, a partir delas, foram feitas algumas alterações na primeira versão do questionário. Prosseguiu-se então a divulgação de fato da pesquisa que aconteceu no período de 17 a 25 de julho de 2011, resultando em um total de 226 formulários preenchidos. A Tabela 1 apresenta o resumo da caracterização da amostra deste estudo:

**Tabela 1**  
**Caracterização da amostra**

| <b>Características</b>                  | <b>n</b> | <b>%</b> |
|---|----------|----------|
| <b>Gênero</b>                           |          |          |
| Mulheres                                | 127      | 56       |
| Homens                                  | 99       | 44       |
| <b>Estado civil</b>                     |          |          |
| Solteiro(a)                             | 202      | 89       |
| Casado(a)                               | 23       | 10,2     |
| Separado(a)/Divorciado(a)/desquitado(a) | 1        | 0,4      |
| <b>Ocupação</b>                         |          |          |
| Estudante                               | 123      | 54       |
| Funcionário com registro CLT            | 29       | 12,8     |
| Funcionário público                     | 26       | 11,5     |
| Profissional liberal                    | 24       | 10,6     |
| Autônomo                                | 19       | 8,4      |
| Empresário                              | 5        | 2,2      |
| <b>Idade</b>                            |          |          |
| De 18 e 24 anos                         | 138      | 61       |
| De 25 e 34 anos                         | 65       | 29       |
| <b>Estado de residência</b>             |          |          |
| Bahia                                   | 194      | 86       |
| São Paulo                               | 15       | 6,6      |
| Outros países                           | 2        | 0,9      |
| Rio de Janeiro                          | 2        | 0,9      |
| Rio Grande do Sul                       | 2        | 0,9      |
| Acre                                    | 1        | 0,4      |
| Ceará                                   | 1        | 0,4      |
| Distrito Federal                        | 1        | 0,4      |
| Espírito Santo                          | 1        | 0,4      |
| Goiás                                   | 1        | 0,4      |
| Maranhão                                | 1        | 0,4      |
| Minas Gerais                            | 1        | 0,4      |
| Paraná                                  | 1        | 0,4      |
| Pernambuco                              | 1        | 0,4      |
| Piauí                                   | 1        | 0,4      |
| Santa Catarina                          | 1        | 0,4      |
| <b>Orientação sexual</b>                |          |          |
| Heterossexual                           | 181      | 80       |
| Homossexual                             | 25       | 11       |
| Bissexual                               | 15       | 6,6      |
| Não Sabe                                | 5        | 2,2      |



| <b>Características</b> | <b>n</b> | <b>S</b> |
|------------------------|----------|----------|
| <b>Religião</b>        |          |          |
| Não tenho              | 103      | 45,6     |
| Protestantes           | 54       | 23,9     |
| Católicos              | 38       | 16,8     |
| Espíritas              | 20       | 8,8      |
| Umbanda ou candomblé   | 2        | 0,9      |
| Outras religiões       | 9        | 4        |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

Por conta do formato de aplicação dos questionários, no meio *on-line*, não se verificou a ocorrência de dados perdidos na pesquisa, visto que a resposta a todas as questões era obrigatória, sendo pré-requisito para a conclusão do envio do formulário.

## Hipóteses

As seguintes hipóteses orientam este estudo:

Hipótese 1: A percepção da exposição da imagem pessoal será negativamente relacionada com a suscetibilidade de expressão da opinião.

Hipótese 2a: O medo de isolamento será negativamente associado com a suscetibilidade de expressão da opinião pessoal.

Hipótese 2b: O efeito do medo de isolamento em relação ao desejo de se expressar irá variar de acordo com as características de cada cenário comunicativo.

Hipótese 3a: A congruência atual da opinião será positivamente relacionada à suscetibilidade de o indivíduo expressar sua opinião.

Hipótese 3b: O efeito da congruência atual da opinião em relação ao desejo de se expressar irá variar de acordo com as características de cada cenário comunicativo.

Hipótese 4a: A congruência futura da opinião será positivamente relacionada à suscetibilidade de o indivíduo expressar sua opinião.

Hipótese 4b: O efeito da congruência futura da opinião em relação ao desejo de se expressar irá variar de acordo com as características de cada cenário comunicativo.

Hipótese 5: Devido à ampla visibilidade proporcionada pelos sites de redes sociais na comunicação contemporânea, os respondentes indicarão menor grau de suscetibilidade em manifestar suas opiniões nesses sites, em comparação com os demais contextos *on-line* e *off-line*.

## Medidas

A medida do uso da mídia foi dividida em duas partes. Em um primeiro momento, os participantes responderam a cinco questões, nas quais se solicitou que indicassem a frequência semanal de exposição à mídia. Observou-se um maior uso de jornais *on-line*,

seguido de televisão aberta e canais locais de televisão, conforme pode ser verificado na Tabela 2:

**Tabela 2**  
**Uso da mídia**

| <b>Frequência semanal de exposição à mídia</b> | <b>Média</b> | <b>Desvio-padrão</b> |
|--|--------------|----------------------|
| Jornais <i>on-line</i>                         | 4,40         | 2,41                 |
| Televisão aberta                               | 3,74         | 2,57                 |
| Canais locais de televisão                     | 2,62         | 2,53                 |
| Canais fechados                                | 2,08         | 2,59                 |
| Jornais impressos                              | 1,20         | 1,82                 |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

Depois, solicitou-se aos respondentes que indicassem o grau de atenção que dedicam ao tema união civil entre pessoas do mesmo sexo em veículos midiáticos, que seguiu o mesmo padrão da frequência de exposição, divididos em: jornais *on-line*, noticiário televisivo e jornais impressos (Tabela 3):

**Tabela 3**  
**Grau de atenção dedicado ao tema união civil entre pessoas do mesmo sexo em veículos midiáticos**

| <b>Grau de atenção dedicado ao tema união civil entre pessoas do mesmo sexo em veículos midiáticos</b> | <b>Maior índice de atenção em %</b> |
|--|-------------------------------------|
| Jornais <i>on-line</i>   | 35                                  |
| Noticiário televisivo  | 33,6                                |
| Jornais impressos  | 19                                  |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

Para operacionalizar o *medo de isolamento*, foi desenvolvida uma medida a partir de estudos prévios realizados por Scheufele, Shanahan e Lee (2001) e Ho e McLeod (2008), composta de cinco itens para avaliar emoções positivas e negativas relacionadas à situação de conversação. Nomeadamente, os participantes classificaram o nível de concordância com os cinco itens apresentados. Para tanto, foi utilizada a escala de Likert, com cinco pontos, de 1 (discordo fortemente) a 5 (concordo fortemente), a partir da qual os entrevistados puderam indicar seu grau de concordância ou discordância com relação às seguintes declarações: (a) "Eu me preocupo em ficar isolado se as pessoas não concordam comigo", (b) "Eu evito falar para outras pessoas o que eu penso quando existe um risco de elas me evitarem se souberem minha opinião", (c) "Eu não gosto de entrar em discussões polêmicas", (d) "Discutir sobre temas polêmicos aperfeiçoa minha inteligência", (e) "Eu gosto de uma boa discussão sobre um tema polêmico". Para o cálculo, os itens (d) e (e) foram codificados ao reverso, visto que se trata de declarações

que descrevem emoções positivas. O medo de isolamento foi identificado para cada indivíduo em que a mediana observada entre as respostas das cinco afirmativas descritas foi maior ou igual a 3. A variável medo de isolamento foi então construída a partir de uma matriz para o filtro entre os indivíduos com medo de isolamento, grupo formado por 61 pessoas na amostra.

Para medir a *congruência corrente de opinião*, foi solicitado aos participantes que indicassem sua própria posição em relação ao casamento civil entre pessoas do mesmo sexo: 73% afirmaram ser a favor, 19% contra e 8% marcaram a opção “não tenho opinião formada”. Os dados foram recodificados para -1 (contra), +1 (a favor) e 0 (não tenho opinião formada). Em um segundo momento, solicitou-se aos respondentes que estimassem, em porcentagem, quantas pessoas, de acordo com a percepção pessoal, concordam com a união civil entre pessoas do mesmo sexo. Essa medida foi composta de quatro questões, nas quais foi requerida a percepção dos entrevistados com relação a sociedade brasileira em geral, seu círculo de convivência fora da internet, sua rede social *on-line* (Orkut, Facebook, Twitter) e internet de modo geral<sup>7</sup>. Foi construída então uma tabela de contingência para identificar as respostas compatíveis entre opinião pessoal e percepção do clima de opinião em cada situação observada.

A *congruência futura de opinião* foi medida a partir da seguinte pergunta: “na sua percepção, qual é a tendência futura da opinião das pessoas em geral, na sociedade brasileira, com relação à concordância com a união civil entre pessoas do mesmo sexo?”, com as opções de resposta: (a) irá aumentar, (b) continuará a mesma, (c) irá diminuir. Os dados foram recodificados para 1, 0 e -1. Seguindo o mesmo padrão da medida de congruência corrente, a congruência futura foi identificada a partir da tabela de contingência entre as variáveis opinião pessoal e tendência futura da opinião pública.

### Contextos

Para avaliar as características dos contextos comunicativos, foi solicitado aos respondentes, no questionário, que indicassem o quanto consideram que sua imagem pessoal está exposta nas seguintes situações: no Twitter, no Facebook, no Orkut, em uma sala de bate-papo *on-line*, em fóruns de discussão *on-line* e em uma discussão presencial. A medida se deu de acordo com uma escala de 5 pontos, indo de 0 (nenhuma exposição) a 4 (total exposição). Além disso, solicitou-se, por fim, que os participantes classificassem o quanto se sentem à vontade para expressar suas opiniões pessoais a respeito da união entre pessoas do mesmo sexo nos mesmos ambientes especificados na

---

<sup>7</sup> Interessante ressaltar que, no que diz respeito à sociedade brasileira em geral, aproximadamente 89% dos respondentes consideraram a maioria da população como contrária à união civil. Quanto à rede social *on-line*, 60% dos entrevistados, aproximadamente, indicaram uma maioria favorável em suas redes. Outro dado é que, no que se refere ao círculo de convivência fora da internet e à rede social *on-line*, apareceram respostas indicando os extremos (0% ou 100%), o que não aconteceu nas outras duas estimativas – sociedade brasileira e internet em geral. Isso pode ser explicado, obviamente, pelo fato de os indivíduos se sentirem mais autorizados a julgar as situações nas quais os “outros” estão mais próximos.

questão referida acima, de acordo com uma escala de 0 (não me sinto à vontade) a 4 (totalmente à vontade). Reitera-se aqui que a inclusão dos sites de redes sociais como contexto para este artigo se justifica pelo fato de se configurarem como ambientes de visibilidade no meio *on-line*, oferecendo, por isso, potencial de coerção à exposição de opiniões pessoais, devido ao risco de sanções sociais<sup>8</sup>.

## Resultados e discussão

A fim de testar as relações hipotéticas, foi aplicada uma análise de regressão logística multinomial para cada um dos contextos em estudo. Os dados foram divididos em seis estratos, cada estrato representando um ambiente de conversação. A variável resposta foi a expressão da opinião, e as variáveis explicativas foram os efeitos de predisposição: medo de isolamento, congruência corrente de opinião, congruência futura de opinião e exposição percebida. Foi conduzido um modelo multinomial para cada contexto separadamente e, depois, foram realizados testes de independência utilizando o teste qui-quadrado de Pearson para cada uma das variáveis explicativas. Como auxílio, a estatística descritiva foi também utilizada para avaliar algumas hipóteses deste artigo.

Em primeiro lugar, verificou-se, de forma geral, que a imagem pessoal foi percebida como mais exposta no contexto de comunicação face a face (Tabela 4). Seguiram-se os *sites* de redes sociais na seguinte ordem: Facebook, Orkut e Twitter. Quanto a salas de bate-papo e fóruns de discussão *on-line*, a maior parte dos respondentes considerou esses contextos como ambientes em que não há exposição.

**Tabela 4**  
**Quanto você considera que sua imagem/pessoa está exposta? (%)\***

|                                       | Nenhuma exposição | Pouca exposição | Neutra | Muita exposição | Total exposição |
|---------------------------------------|-------------------|-----------------|--------|-----------------|-----------------|
| No Twitter                            | 12.83             | 18.58           | 25.22  | <b>26.55</b>    | 16.81           |
| No Facebook                           | 1.77              | 7.96            | 24.34  | <b>36.28</b>    | 29.65           |
| No Orkut                              | 8.85              | 12.39           | 26.99  | <b>29.65</b>    | 22.12           |
| Em uma sala de bate-papo              | <b>50.88</b>      | 28.32           | 11.95  | 5.31            | 3.54            |
| Em fóruns de discussão <i>on-line</i> | <b>38.94</b>      | 26.99           | 20.8   | 7.96            | 5.31            |
| Em uma discussão presencial           | 3.1               | 6.64            | 17.7   | 24.78           | <b>47.79</b>    |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

\* Proporção de respostas para exposição percebida por ambiente.

<sup>8</sup> O objetivo foi levar em conta a expressão da opinião de forma geral, independentemente de se tratar de situações de debate. Os sites de redes sociais considerados aqui, por exemplo, nem sempre configuram discussões entre os indivíduos.

Essa percepção pode ser explicada pelas características próprias de cada ambiente. Como dito anteriormente, a comunicação face a face envolve a utilização de uma grande quantidade de sistemas sígnicos, como o gestual, o vestuário, o tom da voz, prevendo a possibilidade de interpretação da expressão de um indivíduo não apenas por meio daquilo que é falado, mas também através de pistas não verbais. Nos *sites* de redes sociais, essas propriedades são mais limitadas, mas, ao passo que o indivíduo pode ser representado na rede por meio de um perfil, a presença social é mais complexa. Em plataformas como Facebook existe a possibilidade de criar perfis mais completos, com fotos, vídeos e diversas informações pessoais e profissionais. Quanto a isso, no Twitter as informações que caracterizam cada pessoa são limitadas a uma foto, descrição textual e localização geográfica. Já em fóruns de discussão *on-line* e salas de bate-papo, geralmente, a comunicação se dá em condição de anonimato, o que pode produzir uma menor sensação de exposição da imagem pessoal. O teste de independência, no entanto, revelou que, para nenhuma das situações analisadas, houve associação entre a exposição percebida e a expressão da opinião, conforme se esperava, não havendo confirmação para a hipótese 1. Conforme observa-se na Tabela 5, não houve resultado significativo no teste (o valor-p foi aproximadamente 1 para a maioria dos casos):

**Tabela 5**  
**Teste qui-quadrado de Pearson para associação entre suscetibilidade de expressão da opinião e exposição percebida**

|                                    | X-squared | df  | Valor-p |
|------------------------------------|-----------|-----|---------|
| Twitter                            | 273.61    | 451 | 1       |
| Facebook                           | 188.67    | 451 | 1       |
| Orkut                              | 284.23    | 451 | 1       |
| Salas de bate-papo                 | 434.53    | 451 | 0.703   |
| Fóruns de discussão <i>on-line</i> | 400.59    | 451 | 0.9576  |
| Discussão presencial               | 157.39    | 451 | 1       |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

Com relação à associação entre o medo de isolamento e a suscetibilidade de expressão da opinião pessoal, aplicamos um modelo multinomial para avaliar a associação entre a escolha de um ambiente para expressão da opinião. Par tanto, comparamos o contexto de discussão presencial em relação a cada um dos contextos *on-line* para os casos em que há medo de isolamento. O resultado dos modelos indica que a relação de escolha entre o contexto presencial e qualquer um dos contextos *on-line* em estudo é bastante parecida em qualquer caso, conforme observa-se na semelhança entre os AICs<sup>9</sup> indicados na Tabela 6:

<sup>9</sup> O Critério de Informação de Akaike (AIC) é um método de seleção de modelos em modelagem de dados. Ele é utilizado para comparar o ajustamento dos modelos buscando evidências de um modelo que se destaque, a fim de selecionar o melhor entre eles.

**Tabela 6**  
**Suscetibilidade de expressão da opinião pessoal dado que há medo de isolamento. Modelo multinomial para discussão presencial vs. contextos *on-line***

|   | <b>df</b> | <b>AIC</b> |
|---|-----------|------------|
| Presencial vs. Twitter                            | 20        | 155.6325   |
| Presencial vs. Facebook                           | 20        | 156.3736   |
| Presencial vs. Orkut                              | 20        | 159.9092   |
| Presencial vs. Salas de bate-papo                 | 20        | 158.2607   |
| Presencial vs. Fóruns de discussão <i>on-line</i> | 20        | 146.3853   |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

Após a aplicação do modelo, foi realizado um teste qui-quadrado para cada um deles a partir do qual verificamos a existência de associação significativa em todos os casos, conforme pode ser observado por cada valor-p indicado na Tabela 7, fixando grau de significância de 5%:

**Tabela 7**  
**Teste qui-quadrado de Pearson para discussão presencial vs. contextos *on-line***

|   | <b>Valor-p</b> |
|---|----------------|
| Presencial vs. Twitter                            | 6.306632e-06   |
| Presencial vs. Facebook                           | 1.501492e-05   |
| Presencial vs. Orkut                              | 3.106792e-06   |
| Presencial vs. Salas de bate-papo                 | 4.221411e-05   |
| Presencial vs. Fóruns de discussão <i>on-line</i> | 4.805381e-09   |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

Após a verificação da significância do teste de independência, comparamos as associações entre cada um dos ambientes *on-line* e o contexto presencial em relação à suscetibilidade de expressão da opinião. Como pode ser observado na Tabela 8, em todos os casos, a maior parte das pessoas demonstrou estar mais à vontade para se expressar no ambiente *on-line* quando também estão em um contexto presencial, indicando que não há uma dissociação tão grande entre o modo como um indivíduo se comporta no meio *on-line* e seu comportamento em uma comunicação face a face, no que diz respeito à expressão de uma opinião.

**Tabela 8**  
**Associação entre suscetibilidade de expressão da opinião em discussão presencial e contextos *on-line* dado que há medo de isolamento**

|           | Não se sente à vontade | Pouco à vontade | Neutro | Bastante à vontade | Totalmente à vontade |
|-----------|------------------------|-----------------|--------|--------------------|----------------------|
| Twitter   | 0.00                   | 0.05            | 0.38   | 0.00               | 0.57                 |
| Facebook  | 0.00                   | 0.00            | 0.33   | 0.16               | 0.51                 |
| Orkut     | 0.07                   | 0.08            | 0.34   | 0.05               | 0.46                 |
| Bate-papo | 0.07                   | 0.00            | 0.36   | 0.00               | 0.57                 |
| Fórum     | 0.33                   | 0.00            | 0.15   | 0.07               | 0.46                 |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

Tendo em vista todas as características delineadas aqui, as hipóteses 2a e 2b confirmam-se parcialmente.

Com relação à congruência de opiniões, a percepção de congruência futura não teve relação com a variável dependente, portanto, o pressuposto de que a congruência futura da opinião seria positivamente relacionada à suscetibilidade de o indivíduo se expressar não foi confirmado, não dando suporte às hipóteses 4a e 4b. Todos os valores-p indicados na Tabela 9 são próximos a 1:

**Tabela 9**  
**Teste qui-quadrado de Pearson para associação entre suscetibilidade de expressão da opinião e congruência futura de opinião para cada ambiente**

|                                    | X-squared | df  | Valor-p |
|------------------------------------|-----------|-----|---------|
| Twitter                            | 392.02    | 451 | 0.979   |
| Facebook                           | 379.03    | 451 | 0.994   |
| Orkut                              | 411.09    | 451 | 0.9111  |
| Salas de bate-papo                 | 389.61    | 451 | 0.9831  |
| Fóruns de discussão <i>on-line</i> | 369.7     | 451 | 0.9979  |
| Discussão presencial               | 404.3     | 451 | 0.9441  |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

No entanto, as percepções de congruência entre a própria opinião e o clima corrente de opinião foram significativamente relacionadas com a suscetibilidade de se expressar, confirmando a hipótese 3a, o que pode ser conferido na Tabela 10. Fixando o grau de significância em 5%, observa-se que a associação foi significativa, entretanto, apenas considerando a relação entre a própria opinião e o clima de opinião da sociedade brasileira de forma geral, o que sugere que, independentemente do contexto de conversação, a congruência entre a opinião pessoal e a percepção de opinião da sociedade de forma geral é um importante preditor para a suscetibilidade de expressão da opinião, não tendo suporte para a hipótese 3b.

**Tabela 10**  
**Teste qui-quadrado de Pearson para associação entre suscetibilidade de expressão da opinião e congruência atual de opinião para cada ambiente em cada situação considerada.**

|                                    | Sociedade brasileira em geral | Círculo de convivência fora da internet | Pessoas em sua rede social <i>on-line</i> | Pessoas na internet de forma geral |
|------------------------------------|-------------------------------|---|---|------------------------------------|
| Twitter                            | 0.0076                        | 0.8077                                  | 0.9227                                    | 0.1579                             |
| Facebook                           | 0.0216                        | 0.9078                                  | 0.9707                                    | 0.2817                             |
| Orkut                              | 0.0018                        | 0.5942                                  | 0.7784                                    | 0.0603                             |
| Salas de bate-papo                 | 0.0128                        | 0.8379                                  | 0.9366                                    | 0.1996                             |
| Fóruns de discussão <i>on-line</i> | 0.0315                        | 0.9480                                  | 0.9866                                    | 0.3598                             |
| Discussão presencial               | 0.0026                        | 0.6733                                  | 0.8394                                    | 0.0823                             |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora. Significância do teste com 451 graus de liberdade.

Estudos anteriores indicam que a relação entre a percepção do clima de opinião e o desejo de se expressar não é um componente da teoria totalmente confirmado na literatura existente (Glynn, Hayes e Shanahan, 1997). Scheufele, Shanahan e Lee (2001) apontam que pesquisas anteriores sugerem que as percepções da tendência futura da opinião pública podem ser, inclusive, um melhor preditor da expressão da opinião pessoal do que as percepções do clima corrente de opinião. Vale destacar aqui que, em nossa amostra, aproximadamente 85% dos respondentes perceberam o clima de opinião futuro como favorável à questão do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, enquanto praticamente a mesma porcentagem percebeu o clima atual com no máximo 50% de aceitação na sociedade brasileira. A hipótese 5 previa que, devido à ampla visibilidade proporcionada pelos *sites* de redes sociais, os respondentes indicariam menor grau de suscetibilidade em manifestar suas opiniões nesses sites. Em qualquer caso, a hipótese se confirma quando se leva em conta a comparação com o contexto *off-line* somente (Tabela 11). Dessa forma, a hipótese foi parcialmente confirmada.

**Tabela 11**  
**Quanto você se sente à vontade para expressar sua opinião? (%)\***

|                                       | Não se sente à vontade | Pouco à vontade | Neutro | Bastante à vontade | Totalmente à vontade |
|---------------------------------------|------------------------|-----------------|--------|--------------------|----------------------|
| No Twitter                            | 17.7                   | 7.52            | 10.18  | 15.93              | 48.67                |
| No Facebook                           | 14.16                  | 9.73            | 9.73   | 19.03              | 47.35                |
| No Orkut                              | 26.11                  | 7.08            | 7.52   | 13.72              | 45.58                |
| Em uma sala de bate-papo              | 21.24                  | 9.73            | 10.62  | 15.04              | 43.36                |
| Em fóruns de discussão <i>on-line</i> | 22.12                  | 4.87            | 9.29   | 15.49              | 48.23                |
| Em uma discussão presencial           | 8.41                   | 5.31            | 12.83  | 19.03              | 54.42                |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados coletados pelo questionário realizado pela autora.

\*Proporção de respostas para suscetibilidade de expressão por ambiente.

## Conclusão

Em conjunto, os resultados deste artigo sugerem que a configuração da comunicação afeta o desejo dos indivíduos em expressar seus pontos de vista, fazendo com que a espiral do silêncio aconteça de forma diferente nos vários cenários comunicativos. De forma específica, entretanto, nem todas as hipóteses levantadas aqui foram completamente confirmadas. De acordo com a análise apresentada, foram confirmadas, total ou parcialmente, as hipóteses 2a, 2b e 3a. A hipótese 5 foi parcialmente confirmada. Já as hipóteses 1, 3b, 4a e 4b não foram comprovadas.

Assim, como se confirma com as hipóteses 2a, 2b e 3a, o medo de isolamento é negativamente associado com a suscetibilidade de expressão da opinião pessoal, já a congruência entre a própria opinião e o clima corrente de opinião está positivamente relacionada com a suscetibilidade de se expressar. O que significa que, quanto maior o nível do medo de isolamento, menor o desejo de se expressar. A percepção de congruência entre a própria opinião e o clima corrente de opinião, por outro lado, aumenta a suscetibilidade de expressão da opinião.

Em alguns casos, o efeito em relação ao desejo de se expressar varia de acordo com o cenário comunicativo. Para o medo de isolamento, a comparação entre uma discussão presencial e qualquer contexto *on-line* é bastante similar, o que demonstra que os indivíduos tendem a se sentir mais à vontade para se expressar em um ambiente *on-line*, quando também se sentem à vontade em um contexto *off-line*.

Conforme observado, os respondentes foram, em geral, significativamente mais suscetíveis a expressar sua própria opinião no contexto da discussão presencial em comparação com as outras situações especificadas. A quinta hipótese obteve confirmação parcial. De acordo com o levantado inicialmente, os respondentes indicariam menor grau de suscetibilidade em manifestar suas opiniões em sites de redes sociais, quando

comparados aos demais contextos *on-line* e *off-line*. No entanto, a hipótese se confirmou apenas na comparação entre sites de redes sociais e o contexto *off-line*.

Não se confirmaram neste artigo as hipóteses 1, 4a e 4b. Não houve associação entre a exposição percebida e a expressão da opinião e não houve associação entre congruência de opinião futura e disposição para se expressar. É importante destacar, portanto, que a projeção que as pessoas fazem do cenário atual é mais importante do que a avaliação que fazem da tendência do clima de opinião. Os respondentes que perceberam suas opiniões como coerentes com o clima de opinião foram mais inclinados a declarar sua própria opinião. Já a congruência futura não foi um preditor para a expressão.

Com relação à influência da projeção do clima de opinião, é fundamental pontuar a importância do contexto social em que o tema se insere. Os dados coletados para este artigo foram adquiridos de questionários aplicados dois meses após o reconhecimento constitucional do STF da união estável entre casais do mesmo sexo como entidade familiar, em 2011. Esse cenário gerou, possivelmente, uma projeção da avaliação de um aumento da concordância social em relação ao tema. O mesmo questionário, aplicado em contexto espaço-temporal diferente, pode gerar uma percepção do clima corrente ou futuro de opinião divergente, ainda que isso continue implicando no modo como as pessoas avaliam a congruência entre as opiniões (individual e coletiva) e o impacto disso na disposição de expressar sua própria opinião em contexto desfavorável.

Este artigo, portanto, traz um resultado importante no que diz respeito à compreensão da influência de fatores externos aos pressupostos da teoria da espiral do silêncio, confrontando o resultado de pesquisas anteriores (McDevitt, Kioussis e Whal-Jorgensen, 2003; Ho e McLeod, 2008), que sugerem que as discussões mediadas por computador podem aliviar a hesitação daqueles que pertencem ao grupo minoritário, conduzindo a debates mais vigorosos do que os que ocorrem na comunicação face a face. Ao contrário, os dados apresentados demonstram que, em vários contextos dentro do ambiente *on-line*, os indivíduos tendem a se sentir menos à vontade para expressar uma opinião quando percebem que ela é minoritária. A premissa de que o meio *on-line* proporciona um ambiente mais tranquilo para o debate é contestada aqui, visto que, conforme demonstrado neste artigo, os efeitos que atuam na espiral do silêncio, ainda que possam ser atenuados em certos espaços, são potencializados em outros, diminuindo a suscetibilidade de um indivíduo se expressar em alguns ambientes no meio *on-line*.

Uma questão metodológica que precisa ser destacada é a utilização de *survey* para cenários hipotéticos. Nesse método de pesquisa, a verificação se baseia nas respostas do questionário e não na ação efetiva dos indivíduos. Pesquisas futuras poderão procurar esses resultados em discussões reais ou, ainda, analisar cada cenário separadamente. Dessa forma, além da possibilidade de observar as participações reais e o desejo de expressar opiniões de forma imediata, os pesquisadores poderão examinar

outros fatores e mecanismos subjacentes à expressão de opinião, como a qualidade do argumento, por exemplo (Ho e McLeod, 2008).

Após a análise dos dados apresentados, retornamos à reflexão teórica na tentativa de compreender a interseção entre a configuração do contexto em que as trocas comunicativas acontecem e os pressupostos da teoria da espiral do silêncio (Noelle-Neumann, 1974). Em primeiro lugar, entendemos que a configuração da comunicação afeta o desejo dos indivíduos em expressar seus pontos de vista, fazendo com que a espiral do silêncio aconteça de forma diferente nos vários contextos comunicativos. Essa configuração considera não apenas a mediação tecnológica, mas todos os aspectos contextuais que envolvem o processo comunicativo – como o número de pessoas que participam da interação, quem são essas pessoas, o quão visível a fala se tornará uma vez tornada pública etc.

A expressão da opinião, portanto, parece estar ligada às características específicas de cada meio, em conjunto com os efeitos dos fatores sociopsicológicos que operam na espiral do silêncio. Assim, este artigo contribui para uma melhor compreensão do impacto da mediação tecnológica na expressão da opinião, apontando para a importância de avaliar a extensão na qual os contextos comunicativos afetam a vontade dos indivíduos em expressar suas opiniões, considerando as características contextuais e diferenças de cada cenário no meio *on-line* e *off-line*.

### Referências bibliográficas

- BALDASSARE, M.; KATZ, C. "Measures of attitude strength as predictors of willingness to speak to the media". *Journalism and Mass Communication Quarterly*, vol. 73, nº 1, p. 147-158, 1996.
- BARBER, B. R.; MATTSON, K.; PETERSON, J. *The state of "electronically enhanced democracy": a survey of the internet*. New Brunswick: Walt Whitman Center, 1997.
- BIERNACKI, P.; WALDORF, D. "Snowball sampling: problems and techniques of chain referral sampling". *Sociological Methods & Research*, vol. 10, nº 2, p. 141-163, 1981.
- BINDER, A., et al. "The soul of a polarized democracy: testing theoretical linkages between talk and attitude extremity during the 2004 presidential election". *Communication Research*, vol. 36, nº 3, p. 315-340, 2009.
- CHRISTEN, C.; GUNTHER, A. C. "The influence of mass media and other culprits on the projection of personal opinion". *Communication Research*, vol. 30, nº 4, p. 414-431, 2003.
- DAVISON, W. P. "The third-person effect in communication". *Public Opinion Quarterly*, vol. 47, nº 1, p. 1-15, 1983.
- DUCK, J.; HOGG, M.; THERRY, D. "Social identity and perceptions of media persuasion: are we always less influenced than others?". *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 29, nº 9, p. 1.879-1.899, 1999.
- EVELAND, W.; MCLEOD, D.; SGNORIELLI, N. "Actual and perceived U.S. public opinion: the spiral of silence during the Persian Gulf War". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 7, nº 2, p. 91-109, 1995.

GLYNN, C.; HAYES, A.; SHANAHAN, J. "Perceived support for one's opinions and willingness to speak out: a meta-analysis of survey studies on the 'spiral of silence'". *Public Opinion Quarterly*, vol. 61, p. 452-463, 1997.

GOMES, W.; BARROS, S. Influência da mídia, distância moral e desacordos sociais: um teste do efeito de terceira pessoa. In: FRANÇA, V. V.; ALDÉ, A.; RAMOS, M. C. (eds.). *Teorias da comunicação no Brasil*. Salvador: Edufba, 2014.

GUNTHER, A. "The persuasive press inference: effects of mass media on perceived public opinion". *Communication Research*, vol. 25, nº 5, p. 486-504, 1998.

GUNTHER, A.; CHIA, S. "Predicting pluralistic ignorance: the hostile media perception and its consequences". *Journalism and Mass Communication Quarterly*, vol. 78, nº 4, p. 688-701, 2001.

HAYES, A.; SHANAHAN, J.; GLYNN, C. "Willingness to express one's opinion in a realistic situation as a function of perceived support for that opinion". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 13, nº 1, p. 45-58, 2001.

HO, S.; MCLEOD, D. "Social-psychological influences on opinion expression in face-to-face and computer-mediated communication". *Communication Research*, vol. 35, nº 2, p. 190-207, 2008.

LASORSA, D. L. "Political outspokenness: factors working against the spiral of silence". *Journalism Quarterly*, vol. 68, p. 131-139, 1991.

LEVIN, J.; FOX, J. A. *Estatística para ciências humanas*, 2004.

LIN, W. K.; PFAU, M. "Can inoculation work against the spiral of silence? A case study of public opinion on the future of Taiwan". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 19, nº 2, p. 155-172, 2001.

LONDON, S. *Electronic democracy*. Dayton: Kettering Foundation, 1993.

MARKS, G.; MILLER, N. "Ten years of research on the false-consensus effect: an empirical and theoretical review". *Psychological Bulletin*, vol. 41, nº 1, p. 72-90, 1987.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. L. "The agenda-setting function of mass media". *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, nº 2, p. 176-187, 1972.

MCDEVITT, M.; KIOUSIS, S.; WHAL-JORGENSEN, K. "Spiral of moderation: opinion expression in computer-mediated discussion". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 15, nº 4, p. 454-470, 2003.

MOY, P.; DOMKE, D.; STAMM, K. "The spiral of silence and public opinion on affirmative action". *Journalism and Mass Communication Quarterly*, vol. 78, nº 1, p. 7-25, 2001.

NEUWIRTH, K. "Testing the spiral of silence model: the case of Mexico". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 12, nº 2, p. 138-159, 2000.

NEUWIRTH, K.; FREDERIK, E.; MAYO, C. "The spiral of silence and fear of isolation". *Journal of Communication*, vol. 57, p. 450-468, 2007.

NOELLE-NEUMANN, E. "The spiral of silence: a theory of public opinion". *Journal of Communication*, vol. 24, nº 2, p. 43-51, 1974.

O'REILLY, T. "What is web 2.0: design patterns and business models for the next generation of software", 2005. Disponível em: <<https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-2.0.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

PAN, Z. D., et al. "Mobilizing political talk in a presidential campaign: an examination of campaign effects in a deliberative framework". *Communication Research*, vol. 33, nº 5, p. 315-345, 2006.

PERLOFF, R. "The third person effect: a critical review and synthesis". *Media Psychology*, vol. 1, nº 4, p. 353-378, 1999.

PETRIČ, G.; PINTER, A. "From social perception to public expression of opinion: a structural equation modeling approach to the spiral of silence". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 14, nº 1, p. 37-53, 2002.

RECUERO, R. *Redes sociais na internet*. Porto Alegre: Sulina, 2009.

ROSSETTO, G. P. N. "Fazendo política no Twitter: como os efeitos estimados das mensagens influenciam as ações e os usos da plataforma". Comunicação e cultura contemporâneas: Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SALMON, C. T.; NEUWIRTH, K. "Perceptions of opinion 'climates' and willingness to discuss the issue of abortion". *Journalism Quarterly*, vol. 67, nº 3, p. 567-577, 1990.

SCHEUFELE, D. A. "Deliberation or dispute? An exploratory study examining dimensions of public opinion expression". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 12, p. 3-28, 1999.

SCHEUFELE, D. A.; MOY, P. "Twenty-five years of the spiral of silence: a conceptual review and empirical outlook". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 12, nº 1, p. 3-28, 2000.

SCHEUFELE, D. A.; SHANAHAN, J.; LEE, E. "Real talk: manipulating the dependent variable in spiral of silence research". *Communication Research*, vol. 28, nº 3, p. 304-324, 2001.

THOMPSON, J. B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Vozes, 1998.

WILLNAT, L.; LEE, W.; DETENBER, B. H. "Individual-level predictors of public outspokenness: a test of the spiral of silence theory in Singapore". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 14, nº 4, p. 391-412, 2002.

**Anexo****Questionário**

Olá, participante,

Este questionário faz parte de uma pesquisa sobre mídia e união civil entre pessoas do mesmo sexo. A pesquisa é realizada no interior do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia (PósCom/UFBA).

O tempo estimado para responder o questionário é de 5 minutos. Desde já, agradecemos sua colaboração.

TODOS OS DADOS OBTIDOS POR MEIO DESTES QUESTIONÁRIOS SÃO CONFIDENCIAIS.

\*Obrigatório

Idade\*

0-17 anos

18-24 anos

25-34 anos

35-49 anos

50-64 anos

65 anos ou mais

Sexo\*

feminino

masculino

Estado civil\*

solteiro(a)

casado(a)

separado(a)/divorciado(a)/desquitado(a)

viúvo(a)

Renda familiar em R\$\*

545,00 ou menos

entre 545,00 e 1.635,00

entre 1.635,00 e 3.270,00

entre 3.270,00 e 4.905,00

mais de 4.905,00

Número de pessoas no núcleo familiar\*

(Contando com seus pais, irmãos ou outras pessoas que moram em uma mesma casa)

Duas pessoas

Três

Quatro

Cinco

Mais de seis  
Moro sozinho(a)

Escolaridade\*  
sem estudo escolar  
ensino fundamental incompleto  
ensino fundamental completo  
ensino médio incompleto  
ensino médio completo  
ensino superior incompleto  
ensino superior completo

Vínculo empregatício\*  
aposentado/pensionista  
autônomo  
empresário  
estudante  
funcionário público  
funcionário com registro CLT  
profissional liberal

Onde reside\*  
Escolher

Quantos dias na semana passada você assistiu a TV aberta?\*

0 1 2 3 4 5 6 7

Quantos dias na semana passada você assistiu a TV fechada?\*

0 1 2 3 4 5 6 7

Quantos dias na semana passada você assistiu a TVs locais?\*

0 1 2 3 4 5 6 7

Quantos dias na semana passada você leu jornais impressos?\*

## OPINIÃO E CENÁRIOS COMUNICATIVOS

|                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 0                     | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     |
| <input type="radio"/> |

Quantos dias na semana passada você leu jornais *on-line*?\*

|                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 0                     | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     |
| <input type="radio"/> |

Classifique os itens abaixo em uma escala de 1 (discordo fortemente) a 5 (concordo fortemente) de acordo com seu nível de concordância com relação às afirmativas.\*

|   |                       |                       |                       |                       |                       |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|   | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |
| Eu me preocupo em ficar isolado se as pessoas não concordam comigo.   | <input type="radio"/> |
| Eu evito falar para outras pessoas o que eu penso quando existe um risco de elas me evitarem se souberem minha opinião. | <input type="radio"/> |
| Eu não gosto de entrar em discussões polêmicas.   | <input type="radio"/> |
| Discutir sobre temas polêmicos aperfeiçoa minha inteligência.   | <input type="radio"/> |
| Eu gosto de uma boa discussão sobre um tema polêmico.   | <input type="radio"/> |

Dos itens abaixo, marque aqueles que você utiliza:\*

Twitter

Facebook

Orkut

Sala de bate-papo (ex. bate-papo UOL, Terra Chat etc.)

Fóruns de discussão *on-line*

Classifique o quanto você considera que a sua imagem/pessoa está exposta nas seguintes situações, de acordo com uma escala de 0 (nenhuma exposição) a 4 (total exposição)\*

(Mesmo que você não seja usuário dessas ferramentas, estime o quanto estaria exposto caso utilizasse)

|   | 0                     | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| No Twitter  | <input type="radio"/> |
| No Facebook   | <input type="radio"/> |
| No Orkut  | <input type="radio"/> |
| Em uma Sala de bate-papo (ex. bate-papo UOL, Terra Chat, etc) | <input type="radio"/> |
| Em fóruns de discussão online                                 | <input type="radio"/> |
| Em uma discussão presencial                                   | <input type="radio"/> |

De 0 a 4, indique o grau de atenção que você dedica ao tema união civil entre pessoas do mesmo sexo, em jornais impressos.\*

| 0                     | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> |

De 0 a 4, indique o grau de atenção que você dedica ao tema união civil entre pessoas do mesmo sexo, em jornais *on-line*.\*

| 0                     | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> |

De 0 a 4, indique o grau de atenção que você dedica ao tema união civil entre pessoas do mesmo sexo, no noticiário televisivo.\*

| 0                     | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> |

Qual a sua opinião a respeito da regulamentação da união civil entre pessoas do mesmo sexo?\*

Sou contra

Sou a favor

Não tenho opinião formada

De acordo com a sua percepção, indique, em porcentagem, quantas pessoas na sociedade brasileira em geral concordam com a união civil entre pessoas do mesmo sexo.\*

0%

de 1% a 25%

de 26% a 50%

de 51% a 75%

de 76% a 99%

100%

De acordo com a sua percepção, indique, em porcentagem, quantas pessoas do seu círculo de convivência fora da internet concordam com a união civil entre pessoas do mesmo sexo.\*

0%

de 1% a 25%

de 26% a 50%

de 51% a 75%

de 76% a 99%

100%

De acordo com a sua percepção, indique, em porcentagem, quantas pessoas da sua rede social *online* (Orkut, Facebook, Twitter) concordam com a união civil entre pessoas do mesmo sexo.\*

0%

de 1% a 25%

de 26% a 50%

de 51% a 75%

de 76% a 99%

100%

De acordo com a sua percepção, indique, em porcentagem, quantas pessoas na internet, de modo geral, concordam com a união civil entre pessoas do mesmo sexo.\*

0%

de 1% a 25%

de 26% a 50%

de 51% a 75%

de 76% a 99%

100%

Na sua percepção, qual é a tendência futura da opinião das pessoas em geral, na sociedade brasileira, com relação à concordância com a união civil entre pessoas do mesmo sexo?\*

irá aumentar

continuará a mesma

irá diminuir

Classifique o quanto você se sente à vontade para expressar sua opinião a respeito da união entre pessoas do mesmo sexo nas seguintes situações, de acordo com uma escala de 0 (não me sinto a vontade) a 4 (totalmente a vontade). \*

(Mesmo que você não seja usuário dessas ferramentas, estime o quanto se sentiria a vontade para expressar sua opinião caso utilizasse)

|   | 0                     | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| No Twitter  | <input type="radio"/> |
| No Facebook   | <input type="radio"/> |
| No Orkut  | <input type="radio"/> |
| Em uma Sala de bate-papo (ex. bate-papo UOL, Terra Chat, etc) | <input type="radio"/> |
| Em fóruns de discussão online                                 | <input type="radio"/> |
| Em uma discussão presencial                                   | <input type="radio"/> |

Orientação sexual\*

Homossexual

Heterossexual

Bissexual

Não sabe

Qual a sua religião?\*

Católica

Protestante ou Evangélica

Espírita

Umbanda ou Candomblé

Outra

Sem religião

### **Abstract**

*Opinion and communicative scenarios: influence of contextual factors on the sociopsychological processes of the spiral of silence*

This study aims to investigate how contextual factors can affect the socio-psychological processes specified by the Spiral of Silence theory, such as the fear of isolation and opinion congruency. The contexts for this research were divided into online environments—social networking sites (Twitter, Facebook, and Orkut), chat rooms, and online discussion forums—and face-to-face communication. Data were obtained through an online survey about civil union between same-sex couples. Based on 226 completed forms, the data collected were then subject to statistical treatment to test our hypotheses. The analysis of the data revealed that expression of opinion, in association with socio-

psychological factors that operate in the spiral of silence, is linked to a set of factors related to the specific characteristics of each environment in which the opinion is expressed. Thus, the communication configuration affects individuals' willingness to express their views, so the spiral of silence occurs differently in each context.

**Keywords:** opinion; spiral of silence; computer-mediated communication; civil union between same-sex couples; communicative contexts

### Resumen

*Opinión y escenarios comunicativos: influencia de factores contextuales en los procesos sociopsicológicos de la espiral del silencio*

El objetivo de este artículo es investigar cómo los factores contextuales pueden afectar los procesos sociopsicológicos especificados por la teoría de la espiral del silencio, como el miedo al aislamiento y la congruencia de opinión. Los contextos se dividieron en entornos en línea (sitios de redes sociales, salas de chat y foros de discusión en línea) y comunicación cara a cara. Los datos se obtuvieron a partir de la aplicación de cuestionarios en línea sobre la unión civil entre personas del mismo sexo. Con un total de 226 formularios rellenos, los datos recolectados recibieron tratamiento estadístico para la realización del test de las hipótesis. El análisis de los datos demostró que la expresión de la opinión está ligada a factores que se relacionan con las características específicas de cada ambiente en que la opinión se expresa en conjunto con los factores sociopsicológicos que operan en la espiral del silencio. Es decir, la configuración de la comunicación afecta el deseo de los individuos en expresar sus puntos de vista, haciendo que la espiral del silencio suceda de forma diferente en cada contexto específico.

**Palabras clave:** opinión; espiral del silencio; comunicación mediada por ordenador; unión civil homosexual; contextos comunicativos

### Résumé

*Scénarios communicatifs et opinion: influence des facteurs contextuels dans les processus socio-psychologiques de la spirale du silence*

Cet article vise à étudier comment les facteurs contextuels peuvent influencer sur les processus socio-psychologiques spécifiés par la théorie de la spirale du silence, tels que la peur de l'isolement et la congruence de l'opinion. Les contextes ont été divisés en environnements en ligne (sites de réseaux sociaux, salons de discussion et forums de discussion en ligne) et en communication en face à face. Les données ont été obtenues à partir de l'application de questionnaires en ligne sur l'union civile entre personnes du même sexe. Avec un total de 226 formulaires remplis, les données collectées ont reçu un traitement statistique pour effectuer le test d'hypothèse. L'analyse des données a montré que l'expression d'opinion est liée à des facteurs liés aux caractéristiques spécifiques de chaque environnement dans lequel l'opinion est exprimée, ainsi qu'aux facteurs socio-psychologiques qui opèrent dans la spirale du silence. En d'autres termes, la configuration de la communication affecte le désir des individus d'exprimer leurs points de vue, créant ainsi une spirale du silence qui agit différemment selon chaque contexte spécifique.

**Mots-clés:** opinion; spirale du silence; communication par ordinateur; union civile homosexuelle; contextes de communication

Artigo submetido à publicação em 12 de junho de 2018.  
Versão final aprovada em 2 de agosto de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



# Percepción de la violencia y el capital social en Nuevo León, México

---

María de Jesús Ávila Sánchez<sup>1</sup> 

Eric Omar Pantoja Donia<sup>2</sup> 

José Alfredo Jáuregui Díaz<sup>3</sup> 

---

El presente artículo tiene como objetivo analizar la relación entre algunas dimensiones del capital social y la incidencia observacional de diferentes tipos de violencia en la Zona Metropolitana de Monterrey. En este análisis se utilizó como fuente primaria de información la base de datos de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred). Los datos de la encuesta fueron analizados aplicando la técnica estadística de componentes principales para determinar la tipología del capital social y de los diferentes tipos de violencia. Posteriormente se elaboró un modelo de regresión lineal múltiple. A partir de los resultados se demostró que tres dimensiones del capital social, las redes sociales organizadas, la confianza interpersonal fuerte y las altas expectativas sociales tuvieron un efecto positivo en la disminución de la violencia por convivencia, pandillas, contra el patrimonio y por delitos menores. En conclusión, poseer alguna dimensión de capital social es una estrategia comunitaria para contener la violencia.

*Palabras clave:* capital social; confianza; violencia; delitos; Nuevo León

## Introducción

En México se experimentó un aumento notable de la inseguridad y la violencia, como resultado de la lucha frontal del gobierno mexicano contra el narcotráfico durante los últimos 17 años. La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) no fue la excepción. Los reportes de casos vinculados con el crimen organizado (secuestros, robo con violencia, asesinatos, balaceras en la vía pública) tuvieron un repunte en el año 2010, situación que continúa. Sólo entre 2015 y 2016 la incidencia delictiva del fuero común muestra que los homicidios dolosos se incrementaron 43%, los robos 31%, los secuestros 29% y los casos de violación sexual 10% (SESNSP, 2017).

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Investigaciones Sociales. Monterrey (NL), México.  
E-mail: <marycolef@yahoo.com>.

<sup>2</sup> Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Investigaciones Sociales. Monterrey (NL), México.  
E-mail: <pantoja.eric@gmail.com>.

<sup>3</sup> Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Investigaciones Sociales. Monterrey (NL), México.  
E-mail: <alfjadi@yahoo.com.mx>.

Ante este clima de inseguridad y violencia, una de las medidas que tomaron las personas en la ZMM para el cuidado de la propiedad privada y la integridad personal fue la conformación de grupos vecinales de vigilancia. Diversos estudios han señalado los beneficios de las asociaciones vecinales como generadores de nuevas formas de participación autónomas donde se crea un vínculo más estrecho de confianza y comunicación con los vecinos (Safa y Ramírez, 2011).

Los grupos de vigilancia surgen de la suma y la superposición de las redes de relaciones vecinales y experiencias de las personas, construidas diariamente basadas en la reciprocidad, cooperación y confianza entendidas como capital social. Estas redes relacionales pueden representar un recurso importante para individuos y grupos sociales para resolver problemas colectivos, al establecer prácticas de cooperación e intercambios recíprocos capaces de reducir los costos de transacción y ampliar la cohesión socioeconómica y confianza entre actores locales (Bellanca y Brandt, 2010).

Hirschman (1984) sostiene que el capital social es el único recurso que no disminuye o pierde valor con el uso; en cambio, tiene el potencial de aumentar continuamente, a menudo de manera intangible. Para Lunecke y Ruiz (2006), el capital social actúa como una red de seguridad y favorece la resolución pacífica de conflictos al interior de las comunidades. En tanto que para Portela y Neira (2012) tiene una influencia en el bienestar subjetivo y la felicidad referente a los aspectos individuales y materiales de la vida, por lo que podríamos esperar que personas y comunidades con altos niveles de capital social viven en espacios menos violentos.

El objetivo del presente artículo es analizar la relación entre algunos componentes del capital social (como concentración o extensión de las relaciones sociales, la confianza interpersonal basada en la reciprocidad particular y la confianza estructural) y la incidencia observacional de diferentes manifestaciones de la violencia en la Zona Metropolitana de Monterrey. Se parte del supuesto que *no existe una relación unívoca entre el capital social y la violencia como ha sido demostrado en la literatura, sino que algunos de los componentes del capital social son los que pudieran tener una mayor o menor influencia en la incidencia de algunas de las manifestaciones de la violencia* como guía en el desarrollo de la investigación. Es decir, algunos componentes del capital social pudieran tener un efecto positivo al inhibir o contener algunas formas de violencia específicas.

En su realización se utilizó como fuente primaria de información la base de datos de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred). Los datos de la encuesta fueron analizados aplicando la técnica estadística de componentes principales para determinar la tipología del capital social y de los diferentes tipos de violencia. Posteriormente se elaboró un modelo de regresión lineal múltiple.

Este artículo se divide en cinco apartados, en el primero se explica el término capital social y sus dimensiones utilizadas en el estudio; en el segundo se define violencia; en el tercero se muestra cómo se relaciona el capital social con la violencia. A continuación, en el cuarto apartado se presentan los métodos utilizados para la recopilación y análisis de

los datos; en el quinto apartado se presentan los resultados encontrados y la discusión de los mismos. Finalmente, en el sexto apartado se discuten las conclusiones más sobresalientes del estudio sobre la importancia del capital social en la inhibición de las violencias en la ZMM.

### **El capital social y dimensiones utilizadas en el estudio**

Definir el término capital social fue fundamental para la realización de esta investigación así como dos de sus componentes, las redes sociales y la confianza, las cuales servirán como guías en el desarrollo de la misma –tarea que se realiza desde una visión sociológica.

¿Qué es el capital social? Frecuentemente se ubica el origen del concepto de capital social en la idea de la cohesión social propuesta por Émile Durkheim, referida a la existencia de relaciones y lazos sociales fuertes que permiten mantener la unión entre los individuos y evitar el conflicto en una sociedad. De acuerdo con Durkheim (1985), la cohesión social es producida por la existencia de un imaginario social compartido compuesto por un sistema de normas, valores, sentimientos e ideas comunes entre todas las personas que integran la sociedad y por la presencia de lazos sociales de parentesco e impersonales que surgen de la necesidad de cooperación entre los individuos para atender las tareas de reproducción social.

Son Bourdieu, Coleman y Putnam quienes introducen explícitamente el concepto de capital social en la segunda mitad de la década de 1970, aunque existen importantes diferencias entre los tres autores. En términos generales, el capital social está relacionado con el valor de la confianza y con las relaciones sociales (Rosero-Bixby, 2006). Para Bourdieu y Wacquant (1992), el capital social es “la suma de los recursos existentes o potenciales, de la que se hace acreedor un individuo o grupo en virtud de poseer una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de mutua familiaridad y reconocimiento” (p. 178). En otras palabras, pertenencia a un grupo que proporciona a cada uno de sus miembros el apoyo del capital construido colectivamente.

La cantidad de capital social a disposición de las personas depende de la extensión de la red de vínculos sociales que se pueden movilizar y la cantidad de recursos financieros y culturales que pueden reunir los participantes de la red. Por lo tanto, el capital social es creado y acumulado en las relaciones sociales, además de que puede ser utilizado por las personas como un recurso (Bourdieu, 1985). El capital social tiene un doble objetivo, facilitar la cooperación entre el individuo y la red social en la creación de vínculos de confianza y movilizar recursos financieros, humanos, culturales y políticos (Faist, 2004). En este sentido, Coleman (1988) señala que “el capital social facilita las acciones y la satisfacción de los intereses de los actores sociales que no podrían haberse obtenido en su ausencia o que podrían haberse logrado sólo a un costo mayor” (p. 98).

Para Ostrom y Ahn (2003) el capital social no sólo reporta beneficios individuales sino colectivos, por lo que puede ser considerado un bien común, en la medida en que la pertenencia a un colectivo incrementa los beneficios de los miembros, incluso de aquellos que no contribuyeron a la consolidación de ese bien. Por ejemplo, un vecindario donde los vecinos se organizan para crear un grupo de vigilancia para aumentar la seguridad local, beneficiando a todos los vecinos incluso a aquellos que prefieren ahorrarse las molestias de contribuir al cuidado de la propiedad de los demás (Cruz y Contreras-Ibáñez, 2015, p. 141).

Existen diversas propuestas de autores que acotan el capital social en cinco dimensiones:

- i. Lazos y redes sociales (Bourdieu, 1985; Bourdieu y Wacquant, 1992; Lin, 2001; Faist, 2004)
- ii. Confianza (Luhmann, 1996; Coleman, 1990)
- iii. Normas y reglas de acción colectiva (Coleman, 1988)
- iv. Asociativismo (Putnam, 1993; Narayan y Pritchett, 1999)
- v. Empoderamiento (Grootaert et al., 2004)

#### *Dimensiones del capital social utilizadas en la investigación*

En este artículo, el capital social será abordado desde dos dimensiones: una a nivel micro que se refiere a las redes sociales –interacción entre los individuos quienes son tanto actores como beneficiarios e inversionistas de los recursos que emanan del capital social según lo planteado por Bourdieu (1985)– y otra a nivel meso basado en la confianza estructural propuesta por Coleman (1990). A continuación nos centraremos en los recursos que poseen los integrantes de una red y los factores estructurales que facilitan su movilización (Lin, 2001).

##### ▪ Dimensión micro – redes sociales

Las redes sociales, que están conformadas por diferentes tipos de lazos sociales entre los individuos, se refieren a las redes horizontales que surgen de las relaciones entre los miembros de un grupo con un mismo proyecto y recurso de poder dentro de un campo. Por ejemplo, aquellos lazos que se establecen entre vecinos, parientes y amigos con la intención de intercambiar favores, bienes y servicios estratégicos para el desarrollo de la vida cotidiana de los miembros, grupos o familias. Tales lazos generan una reciprocidad particular en las que se espera que el otro retribuya las atenciones proporcionadas en un momento determinado.

##### ▪ Dimensión meso – la confianza

Entender por qué las personas confían y cómo se cultiva la confianza en las relaciones sociales ha sido objeto de diversas disciplinas, pero no existe un consenso sobre el enfoque para definirla y operacionalizarla. En esta investigación se abordan dos tipos de

confianza: la interpersonal basada en la reciprocidad particular y la confianza estructural que Coleman (1988) denomina confianza en el ámbito social.

a) La confianza interpersonal

Se entiende como una actitud basada en las expectativas del comportamiento de otra persona que participa en una relación fundamentada en el afecto que existe entre ambos (Durston, 2000), por lo que constituye el resultado de la interacción previa o derivada de la membresía en un mismo grupo social o en una relación diádica (Foster, apud Duston, 2000).

De acuerdo con la antropología, la confianza se basa en dos elementos. El primero es el principio de reciprocidad, que le da una base cultural, y el segundo es lo emocional, que se expresa en el afecto que las personas tienen hacia quienes confían en ellas (Durston, 2000). La confianza significa superar la aversión al riesgo, por lo menos a esas personas o grupos, que de acuerdo con la experiencia se espera que respondan con reciprocidad a un acto, por ejemplo, de generosidad.

Confiar implica ceder el control de bienes propios al otro, que pueden ser vecinos, parientes y amigos. Los bienes pueden ser de diversa naturaleza, pero se destacan los préstamos de herramientas, dinero o comida y ayuda para acceder a diversos servicios. Es necesario que la confianza interpersonal esté inmersa en reciprocidad particular, basada en un entendimiento informal e implícito entre dos personas que mantienen intercambios en el tiempo, de cosas y actos del mismo valor, que se apoyan en la confianza mutua.

Esto genera una forma de capital acumulado de reciprocidad particular para que una persona pueda reclamar a otras personas, a quienes les ha realizado algún favor o prestamos en el pasado, en un momento de necesidad. Según Lomnitz (1978) es a partir de la movilización de estos recursos que los grupos son capaces de generar estrategias para enfrentar las necesidades y amenazas de la vida cotidiana aún en contextos de vulnerabilidad económica y laboral.

La relación entre confianza interpersonal y reciprocidad particular se refuerza de tal manera, que se esperaría que cuanto mayor sea el valor material o simbólico del bien entregado o compartido mayor será el grado de confianza interpersonal depositada en la otra persona y la expectativa de reciprocidad particular.

b) Confianza estructural

Es propia de un orden social complejo en el que se tiende a perder la familiaridad, y la refuerzan mecanismos como la ley, es decir, como un elemento estructural al que Coleman (1988) denomina confianza en el ámbito social. Lo que, por ejemplo, permite a las personas pasear por las noches por las calles de una gran ciudad sin temer por su seguridad, es decir, con confianza. Se basa en representaciones y valores compartidos como condiciones de posibilidad del capital social. Debido a que la ausencia de confianza estructural obstaculiza la existencia de las redes sociales, tanto primarias (familiares,

amistad, etc.) como organizadas (organizaciones vecinales), dificulta la construcción de ámbitos de pertenencia colectiva y de proyectos de vida personal significativos.

Una forma de aproximarse a esta confianza estructural es a través de las expectativas de vida futura de los individuos, las cuales son resultado de un sistema compartido de normas y valores que propician que los miembros de una comunidad o una localidad actúen de manera colectiva en la persecución de un fin común. De este modo, el capital social tiene como base la incorporación del bienestar de los otros en el bienestar propio, de manera que cuando se lleva a cabo una acción colectiva para generar un bien común se aprovecha la buena disposición de cada individuo.

La relevancia del capital social de la confianza estructural radica en su capacidad de contribuir al bienestar de las comunidades, por lo que se considera un elemento clave para reducir el riesgo y la incertidumbre (Arriagada, 2003) y, por lo tanto, la percepción de violencia.

### ¿Qué es la violencia?

No existe una definición unívoca de la violencia, al tratarse de un término polisémico, ambiguo y cruzado por cuestiones políticas (Del Olmo, 2000). Por esa razón, en esta investigación nos referimos a las violencias en plural, dando un margen más amplio en la comprensión de los diferentes tipos de violencia a los que se encuentran expuestos los ciudadanos de las grandes urbes, donde se enfrentan a una multiplicidad de violencias. Esto permite examinar su complejidad y destacar las características más precisas de la forma en que se presentan y las dinámicas que asumen con las dimensiones del capital social.

Dammert y Zúñiga (2007) mencionan que nos encontramos frente a una multiplicidad de violencias las cuales pueden agruparse de acuerdo con su objetivo, espacio geográfico, el individuo o el grupo que ejerce la violencia o quién sufre de ella. En esta investigación nos enfocaremos en dos concepciones de la violencia urbana que según Carreón (1994) se encuentran claramente diferenciadas y estrechamente interrelacionadas: la inseguridad y la criminalidad.

La inseguridad hace referencia a los hechos concretos de violencia objetiva producidos o, lo que es lo mismo, la falta de seguridad, y la percepción de inseguridad que hace relación a la sensación de temor y que tiene que ver con el ámbito subjetivo de la construcción social del miedo generado por la violencia directa o indirecta. En tanto que la criminalidad y el delito son términos que describen a la violencia urbana, debido a que la violencia ejercida en contra de una persona implica siempre la intención de perpetrar un daño contra otro, por lo que contempla una dimensión delictiva y, por tanto, está penada socialmente. En este sentido, la violencia urbana y la criminalidad se encuentran estrechamente vinculadas debido a las relaciones cotidianas inmersas en la dinámica de las comunidades pertenecientes a las zonas urbanas o a las periferias de estas grandes

zonas, donde casi siempre el resultado del ejercicio de la violencia urbana será un hecho delictivo criminal.

El término de violencia urbana hace referencia al crimen cometido en los entornos públicos de las grandes ciudades. Así, "la violencia urbana es aquella ejercida en el marco de las relaciones y dinámicas mediadas por la convivencia urbana, cuyas expresiones más frecuentes son el robo a mano armada, amenazas, agresiones, golpes, secuestros y homicidio" (Cruz, 1999, p. 260). Se encuentra relacionada con el aumento de la exclusión social, política y económica que experimenta gran parte de la población (Tedesco, 2009), además de la debilidad institucional de los Estados y con la baja calidad de la democracia.

### **Relación entre capital social y violencia**

Existen diversos estudios que han examinado la relación entre capital social y la violencia. Por ejemplo, Jara (2015) menciona la forma en que el capital social tiene una relación negativa con los niveles de delitos violentos, una vez controladas las variables de densidad poblacional, movilidad de las personas y el hacinamiento. Asimismo, encuentra que es una variable explicativa con una relación positiva si la variable dependiente es homicidios, pero negativa cuando la variable dependiente es robo con violencia.

Sobre las relaciones positivas del capital social y la violencia urbana, Latorre (2004) analizó la influencia de la violencia en la decisión de cada agente de invertir en capital social y la atribución del capital social sobre la decisión que enfrenta el agente violento al atacar cierta localidad. En específico, encuentra que la promoción de capital social constituye una amenaza para el fomento de la violencia y un complemento a las acciones de los organismos gubernamentales sobre los problemas de la localidad. En otras palabras, es una condición necesaria pero no suficiente para solucionar los problemas ocasionados por la violencia.

La inversión en capital social que realizan las personas de la comunidad está influida por las características de la violencia que se observa en su localidad. El resultado de la inversión se dará en la medida en que se acumule suficiente capital social entre los individuos, se fortalezca la cohesión para hacer efectiva su acción, y que las entidades legales y de seguridad apoyen y refuercen el desarrollo de este capital (Latorre, 2004).

La participación ciudadana, el capital social y el asociativismo tienden a crecer a medida que los delitos aumentan en una comunidad, siendo este tipo de organización social un factor de contención que ayuda en la reducción de robos con violencia en las viviendas, violencia intrafamiliar y lesiones, en el espacio comunitario (Latorre, 2004).

En tanto, mediante el análisis de la relación entre violencia y capital social en barrios urbanos críticos en el entorno específico chileno, Lunecke y Ruiz (2006) concluyen que los lazos y vínculos sociales presentes en las comunidades críticas se encuentran desgastados o erosionados debido a la intervención del narcotráfico, el consumo de drogas y la violencia. Cuando las comunidades son etiquetadas con denominaciones negativas, se

generan estereotipos que repercuten en la exclusión social, generando una pérdida del recurso acumulado por sus habitantes durante décadas de organización, trabajo comunitario de base y uso extensivo de redes fuertes y débiles. Estos elementos, componentes centrales del capital social, se han visto disminuidos desde los años noventa debido, en gran parte, al lado oscuro del capital social donde se encuentran cimentadas las relaciones asociativas del narcotráfico.

La relación entre las dimensiones del capital social con los distintos tipos de delitos muestra que la cantidad de interacciones sociales es más alta en delitos menores (como hurto y robo de automóviles), moderada en delitos más graves (asalto y robo) y casi insignificante en homicidios y violaciones (Glaeser, Sacerdote y Scheinkman, 1996). Pero una medida combinada de control social informal, cohesión y confianza es un fuerte predictor de menores tasas de violencia después de tener en cuenta la composición del vecindario y los efectos recíprocos de la violencia (Sampson, Raudenbush y Earls, 1997).

López-Rodríguez, Soloaga y De la Torre (2014) demuestran que el nivel de asociativismo disminuye la percepción de violencia en México. En tanto que la disminución del capital social en América Latina incide en mayores tasas de delincuencia en las ciudades (Rosero-Bixby, 2006). Aunque para autores como Rosenfeld, Messner y Baumer (2001), la relación es contraria, la confianza social y el compromiso cívico tienen efectos negativos en la delincuencia y la violencia.

En resumen, no existe un consenso claro en cuanto a la relación entre capital social y violencia, sin embargo algunos estudios han demostrado que las altas tasas de violencia están significativamente asociadas a un menor capital social. Igualmente, diversos estudios han evidenciado los efectos negativos de la violencia en el capital social que se manifiesta en un aumento de los conflictos sociales y el debilitamiento de los vínculos familiares y comunitarios (Portes, 1995 y Lunecke y Ruiz, 2006). Los estudios realizados sobre la relación entre capital social y violencia no son concluyentes y no proporcionan una base suficiente para explicar con claridad la forma en que los mecanismos específicos del capital social influyen en las diferentes manifestaciones de la violencia y en cuáles los efectos son más importantes.

En este sentido surgen dos grandes preguntas: ¿Las dimensiones constitutivas del capital social, las relaciones sociales, la confianza interpersonal basada en la reciprocidad y la confianza estructural, ejercen efectos comparables sobre la incidencia de los diferentes tipos de violencia? ¿Son más relevantes los aspectos particulares del capital social para explicar ciertas formas seleccionadas de violencia (delitos de alto impacto) en comparación con otras formas (por ejemplo, delitos menores)? Una comprensión completa de los procesos que vinculan el capital social con las violencias requiere que las respuestas tentativas a tales preguntas sean planteadas y probadas con datos generados en espacios específicos.

## Metodología

En esta investigación se utilizaron los datos de la Ecopred del año 2014, la cual fue elaborada, aplicada y validada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) y del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. La encuesta tiene entre sus objetivos medir las características sobre variables asociadas a la calidad de la interacción entre los vecinos de la vivienda, así como la confianza que se tienen entre sí. Además, indaga el grado de satisfacción que sienten las personas con respecto a sus viviendas, colonias y/o barrios, así como los patrones de conducta antisocial que existen en su interior y mide características sobre variables asociadas a actividades e intereses que favorezcan la cohesión social, la participación ciudadana e incentiven la prevención de la violencia y el delito.

Fue entrevistado(a) el/la jefe(a) de los hogares en las viviendas particulares habitadas seleccionadas y una población de jóvenes, de 12 a 29 años, que no hayan sido declarado(a) jefe(a) o cónyuge de este(a). La Ecopred proporciona datos a nivel nacional y de zonas metropolitanas y tiene una cobertura geográfica que incluye a 47 ciudades de México. El diseño de muestra fue probabilístico, estratificado, unietápico y por conglomerados, estos últimos se consideran unidades primarias de muestreo (UPM), pues es en ellos donde se seleccionan en una segunda etapa las viviendas que integran las muestras de la encuesta. El tamaño de muestra fue de 97,850 viviendas. El periodo de levantamiento fue del 6 de octubre al 9 de diciembre de 2014 (Inegi, 2014).

De acuerdo con el objetivo de este artículo se seleccionaron los datos de la Zona Metropolitana de Monterrey, teniendo como unidad de análisis a los(las) jefes(as) de los hogares, ya que se consideró que podrían ser informantes más enterados sobre los temas de seguridad en la comunidad. El tamaño de la muestra de la ZMM fue de 6,824 jefes(as) de hogar, que representan de manera ponderada a 1,099,518 jefes(as). La edad promedio fue de 39.6 años, con una desviación estándar de 21.4 años. El 54.6% son hombres y el 45.4% son mujeres. El 52.6% declararon que realiza una actividad remunerada.

Para aproximarnos a la dimensión de la incidencia de las violencias se seleccionó la pregunta 4.18 del cuestionario de la Ecopred (Figura 1) que indaga sobre la observación de una serie de delitos en la colonia o barrio en el que vive el/la jefe(a) de hogar entrevistado(a).

**Figura 1**  
**Pregunta sobre incidencia de la violencia en la Ecopred**

| <b>4.18 En lo que va del año, ¿qué tan frecuente ha observado gente en su colonia o barrio...</b><br><br>REGISTRE EL CODIGO QUE CORRESPONDA A CADA OPCIÓN<br><br>Muy frecuente (1)<br>Frecuente (2)<br>Poco frecuente (3)<br>Nunca (4)<br>No sabe/no responde (9)<br><br>1 CON CODIGO 4 Y 9 APLICAR PREGUNTA 4.19 | <b>4.19 Ante la situación (RESPUESTA 4.18)</b><br><br>los vecinos o colonos les han llamado la atención (1)<br>los vecinos o colonos se han organizado para resolverlo (2)<br>la policía ha intervenido (3)<br>no se ha hecho nada (4)<br>No sabe/no responde (9) |
|---|---|
| 01. haciendo ruido (música a alto volumen, fiesta, reparando algo o realizando alguna actividad doméstica)? [ ]   | [ ]   |
| 02. grafiteando paredes o rayando autos? [ ]  | [ ]   |
| 03. rompiendo ventanas de casas, negocios, autos u otros objetos? [ ]   | [ ]   |
| 04. jugando arrancones? [ ]   | [ ]   |
| 05. tomando alcohol en la calle? [ ]  | [ ]   |
| 06. vendiendo productos piratas? [ ]  | [ ]   |
| 07. vendiendo drogas? [ ]   | [ ]   |
| 08. consumiendo drogas? [ ]   | [ ]   |
| 09. bloqueando la calle? [ ]  | [ ]   |
| 10. peleando entre pandillas? [ ]   | [ ]   |
| 11. discutiendo o peleando entre vecinos? [ ]   | [ ]   |
| 12. prostituyéndose? [ ]  | [ ]   |
| 13. asaltando casas, negocios o vehículos? [ ]  | [ ]   |
| 14. asaltando o robando personas en la calle? [ ]   | [ ]   |
| 15. amenazando o extorsionando? [ ]   | [ ]   |
| 16. disparando algún tipo de arma de fuego? [ ]   | [ ]   |

**Fuente:** Inegi (2014).

Debido a la naturaleza de la pregunta seleccionada se decidió usar el término de la incidencia de algún delito. La percepción de inseguridad no tiene necesariamente una correlación directa con los niveles de victimización real, esto debido a que son un conjunto de factores sistémicos propios de la dinámica social los que determinan las características de los imaginarios de la inseguridad y, por lo tanto, de la incidencia de las violencias (Córdova, 2007).

Debido a que la Ecopred no incluye preguntas sobre las cinco dimensiones que han sido examinadas en la literatura sobre capital social, en este artículo se decidió analizar

sólo dos dimensiones. La primera, a nivel micro, que son los tipos de redes sociales y la confianza interpersonal basada en la reciprocidad particular. Y, la segunda, a nivel meso, que se refiere a la confianza estructural basada en las expectativas de vida, a través de 36 preguntas.

Para la dimensión de las redes sociales se seleccionaron veinte preguntas que se transformaron en seis variables:

- Número de familiares.
- Amigos o conocidos que viven cerca.
- Frecuencia con la que se encuentra con ellos en diferentes lugares (las calles de la colonia, la tienda, el mercado, supermercado o centro comercial; los parques, jardines o plazas públicas y en restaurantes, cafés o bares).
- Intensidad de la interacción social con los vecinos (se identifican físicamente; se saludan cada vez que se encuentran; cuando se encuentran, además, se detienen a platicar; en caso de que platiquen, se cuentan los problemas que están enfrentando; se visitan en sus respectivas casas).
- Participación en actividades comunes (para organizar eventos religiosos; fiestas; la seguridad de la colonia; solucionar problemas de servicios públicos; solicitar servicios de la delegación o municipio; para convivir casualmente en un área común o público).
- Membresía del/de la jefe(a) del hogar o la de otro miembro del hogar en alguna organización vecinal.

Para definir el grado de confianza interpersonal basado en la reciprocidad se seleccionaron diez preguntas que reflejan diferentes aspectos del tipo de apoyo social que intercambian con sus vecinos y que miden los diferentes niveles de confianza y expectativas de comportamiento basado en la confianza interpersonal, según el valor del apoyo que creen que les pueden brindar sus vecinos, que van de mayor a menor confianza:

- Les dejaría a los vecinos las llaves de la casa
- Los vecinos les han cuidado a sus hijos
- Cuidarían la casa; recurriría a sus vecinos en caso de un problema
- Prestaría una herramienta
- Le prestarían cien pesos
- Se han reunido en un área común con sus vecinos
- Es fácil reconocer a alguien que no es de la colonia o barrio, confía en los vecinos y confía en la policía.

La dimensión a nivel meso, que se refiere a la confianza estructural basada en las expectativas de vida, se midió seleccionando seis preguntas que representan los sentimientos de valoración del futuro de aspectos sociales (posibilidades de tener tiempo para convivir y divertirse; vivir y mantenerse seguro en su colonia o barrio y hogar; tener o mantener su propia casa o departamento) y económicos (posibilidad de crecer en su trabajo o profesión; tener un buen empleo y tener su propio negocio) para alcanzar una buena vida. Se parte del supuesto que las personas que tienen mayores expectativas

sociales tendrían una mayor confianza estructural, lo que aumentaría los incentivos a actuar colectivamente en caso de una amenaza a su bienestar social. Mientras que las personas con mayores expectativas de vida centradas en su bienestar económico o individual compartirán menos valores colectivos, por lo tanto, ante una amenaza tenderán a enfrentarla de manera individual (Coleman, 1988).

Para evitar el problema de la endogeneidad o causalidad inversa que surge al realizar el análisis de los indicadores del capital social y la incidencia de las violencias, debido a que ciertas formas de violencia pueden influir en el capital social, por ejemplo, la participación puede disminuir si la violencia aumenta y provoca el temor de salir de casa, Lederman, Loayza y Menéndez (2002) sugieren el uso de variables instrumentales ficticias, agrupando las diferentes unidades de estudio por ubicación geográfica o nivel de desarrollo, asumiendo que esto homogeniza ciertos rasgos sociales que afectan el nivel de capital social. En este artículo no se emplearon directamente los índices correspondientes a cada jefe(a) del hogar sino un promedio de cada conglomerado del muestreo (UPM), para reflejar que el capital social es una construcción colectiva. Los conglomerados comprendían una media de 20 encuestados, con un mínimo de 7 y un máximo de 57.

Con el fin de lograr los objetivos planteados se realizaron dos diferentes tipos de análisis estadístico, el análisis de componentes principales (ACP) y una regresión lineal múltiple, en el programa estadístico SPSS v. 22. El ACP permitió visualizar las relaciones entre el elevado número de variables que se tiene en las dos dimensiones empleadas del capital social, transformando el conjunto de variables originales en un nuevo conjunto de variables denominadas componentes principales (Fuentes, 2011), caracterizadas por estar correlacionadas entre sí y, además, ordenadas de acuerdo con la información que llevan incorporada.

Antes de aplicar el ACP se verificó que la correlación entre las variables analizadas fuera lo suficientemente grande como para justificar la factorización de la matriz de coeficientes de correlación. Esta comprobación se realizó mediante el índice de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), que parte de la hipótesis nula de que la matriz de coeficientes de correlación no es significativamente distinta de la matriz identidad. El índice KMO compara los valores de las correlaciones entre las variables y sus correlaciones parciales. Si el índice KMO está próximo a 1, el ACP se puede hacer. Si el índice es bajo (próximo a 0), el ACP no será relevante. Además, con la finalidad de corroborar la relación o el modelo subyacente, en el ACP se rotaron los ejes, transformando la matriz factorial original en otra más simple que adecua mejor los ejes al aproximarlos a las variables correlacionadas, este procedimiento no altera la bondad de ajuste de la solución factorial y mantiene inalterados los porcentajes de varianza explicada que se distribuye entre los factores.

Para finalizar, se estimaron modelos de regresión lineal múltiple para cada uno de los componentes del capital social con el fin de determinar el efecto de la incidencia observacional de las diferentes formas de violencia.

## Resultados

En la dimensión *redes sociales* se extraen dos componentes principales denominados redes sociales primarias. El primero lo integraron las variables relacionadas con la extensión, grado de identificación, intensidad de la interacción social entre los familiares y conocidos que viven dentro de la colonia. El segundo es el de redes sociales organizadas que agrupa las variables sobre la participación en actividades comunes con sus vecinos y la membresía del/de la jefe(a) o la de otro miembro del hogar en alguna organización vecinal, tal y como se muestra en la Tabla 1 que contiene la matriz de cargas factoriales del análisis.

**Tabla 1**  
**Matriz de cargas factoriales de variables sobre redes sociales**  
**(matriz de componente rotado)**

| Redes sociales, KMO = 0.62                            | Componente      |                   |
|---|-----------------|-------------------|
|   | Redes primarias | Redes organizadas |
| Extensión de la red de familiares, amigos o conocidos | .651            |                   |
| Grado de identificación de los integrantes            | .760            |                   |
| Intensidad de la interacción social                   | .718            |                   |
| Participación en actividades comunes con los vecinos  |                 | .764              |
| Membresía en alguna organización vecinal              |                 | .778              |
| % de varianza   | 30.81           | 25.60             |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ecopred, Inegi, 2014.  
Método de extracción: análisis de componentes principales.

Con el grado de *confianza interpersonal basada en la reciprocidad particular* se calcularon tres componentes que responden a un orden de magnitud del valor material o simbólico del apoyo social que está relacionado con la intensidad de la confianza y la reciprocidad particular que existe entre los vecinos (Tabla 2). El primero de ellos denominado confianza interpersonal ausente, el cual está asociado a las variables sobre la confianza en los cuerpos policiales, independientemente de si han tenido un acercamiento con los mismos o no, y a una baja interacción y confianza en los vecinos.

El segundo denominado *confianza interpersonal débil*, el cual se centra en una confianza y un grado bajo de expectativas de ayuda entre vecinos, son los simples conocidos o conocidos de alguien más que se hacen favores de menor valor material y simbólico, por ejemplo, prestarse una herramienta.

El tercer componente es la *confianza interpersonal fuerte*, que refiere a un grado mayor de confianza y de expectativas de ayuda entre los vecinos, basada en las interacciones repetidas, así como en las experiencias previas de acompañamiento y

reciprocidad, y con frecuencia tiene emociones intensas asociadas, por ejemplo, a dejar a los hijos(as) bajo el cuidado de un vecino(a).

**Tabla 2**  
**Matriz de cargas factoriales de las variables sobre la confianza interpersonal basada en la reciprocidad particular (matriz de componentes rotados)**

| Grado de confianza interpersonal,<br>KMO = 0.83                             | Componente                    |                                |                                 |
|---|-------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
|   | Confianza interpersonal débil | Confianza interpersonal fuerte | Confianza interpersonal ausente |
| Los vecinos le cuidarían la casa si saliera de la ciudad por varios días    | .702                          |                                |                                 |
| Recurriría a sus vecinos si se encontrara en un problema                    | .682                          |                                |                                 |
| Sus vecinos le prestarían una herramienta                                   | .783                          |                                |                                 |
| En caso de emergencia su vecino le prestaría cien pesos                     | .614                          |                                |                                 |
| Confía en la gente de esta colonia o barrio                                 | .546                          |                                |                                 |
| Deja las llaves de la casa a sus vecinos cuando sale de viaje               |                               | .688                           |                                 |
| Han cuidado a sus hijos o a algún menor bajo su responsabilidad sus vecinos |                               | .662                           |                                 |
| Se reúnen en un área común los integrantes de su hogar y sus vecinos.       |                               | .678                           |                                 |
| Es fácil reconocer a alguien que no es de la colonia o barrio               |                               |                                | .328                            |
| Confía en la policía en su colonia o barrio                                 |                               |                                | .915                            |
| % de varianza   | 23.67                         | 15.39                          | 11.12                           |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ecopred, Inegi, 2014.  
Método de extracción: análisis de componentes principales.

La *confianza estructural basada en las expectativas de vida futura* está relacionada con los sentimientos de felicidad, eficacia personal y capacidad de influir en eventos amplios. Para esta dimensión se extraen dos componentes, las expectativas económicas referentes a la capacidad de ascender laboralmente y, por lo tanto, mejorar en las áreas económicas, y las expectativas sociales, que hace referencia a la convivencia familiar, la seguridad social y el tiempo de convivir y divertirse, que se refieren al bienestar social, cuyas cargas factoriales se muestran en la Tabla 3.

**Tabla 3**  
**Matriz de cargas factoriales de las variables de la confianza estructural basada en las expectativas de vida futura (matriz de componentes rotados)**

| Expectativas, KMO = 0.72   | Componente              |                       |
|--|-------------------------|-----------------------|
|  | Expectativas económicas | Expectativas sociales |
| Crecerá en su trabajo o profesión                                | .912                    |                       |
| Tendrá un buen empleo  | .903                    |                       |
| Tendrá su propio negocio o trabajo por su cuenta                 | .657                    |                       |
| Se sentirá y vivirá seguro en su colonia o barrio y hogar        |                         | .819                  |
| Tendrá tiempo para convivir y divertirse                         |                         | .739                  |
| Tendrá o mantendrá su propia casa o departamento (una propiedad) |                         | .649                  |
| % de varianza  | 37.09                   | 29.08                 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ecopred, Inegi, 2014.  
 Método de extracción: análisis de componentes principales.

Para verificar la estabilidad de la estructura de los componentes que integran el capital social se realizó el análisis por separado para cada uno de los componentes y después para todos los componentes en conjunto, esperando obtener la misma estructura en ambos ejercicios. El análisis para las dimensiones separadas muestra una estructura en conjunto de seis componentes, explicando 62.3% de la varianza, con un KMO de 0.62, los factores presentan un nivel de consistencia interna adecuado con un alfa de Cronbach superior a 0.8.

Los resultados del análisis factorial muestran que las dos dimensiones del capital social (Tabla 4), redes sociales y confianza, se desglosan en seis componentes: *redes primarias, redes organizadas, confianza interpersonal ausente, confianza interpersonal débil, confianza interpersonal fuerte, expectativas económicas y expectativas sociales* que reflejan aspectos particulares del capital social.

**Tabla 4**  
**Matriz de cargas factoriales del conjunto de las variables sobre capital social**  
**(matriz de componentes rotados)**

|   | Componente |             |           |        |         |                            |
|---|------------|-------------|-----------|--------|---------|----------------------------|
|   | Redes      |             | Confianza |        |         | Expectativas sobre la vida |
|   | primarias  | organizadas | débil     | fuerte | ausente |                            |
| Extensión de la red de familiares, amigos o conocidos                       | .542       |             |           |        |         |                            |
| Grado de identificación de los integrantes                                  | .636       |             |           |        |         |                            |
| Intensidad de la interacción social   | .595       |             |           |        |         |                            |
| Participación en actividades comunes con los vecinos                        |            | .760        |           |        |         |                            |
| Membresía en alguna organización vecinal                                    |            | .639        |           |        |         |                            |
| Los vecinos le cuidarían la casa  |            |             | .706      |        |         |                            |
| Recurriría a sus vecinos si se encontrara en un problema                    |            |             | .694      |        |         |                            |
| Sus vecinos le prestarían una herramienta                                   |            |             | .727      |        |         |                            |
| En caso de emergencia su vecino le prestaría cien pesos                     |            |             | .587      |        |         |                            |
| Confía en la gente de esta colonia o barrio                                 |            |             | .601      |        |         |                            |
| Deja las llaves de la casa a sus vecinos cuando salen de viaje              |            |             |           | .663   |         |                            |
| Han cuidado a sus hijos o a algún menor bajo su responsabilidad sus vecinos |            |             |           | .705   |         |                            |
| Se reúnen en un área común los integrantes de su hogar y sus vecinos.       |            |             |           | .591   |         |                            |
| Confía en la policía en su colonia o barrio                                 |            |             |           |        | .896    |                            |
| Crecerá en su trabajo o profesión   |            |             |           |        |         | .844                       |
| Tendrá un buen empleo   |            |             |           |        |         | .843                       |
| Tendrá su propio negocio o trabajo por su cuenta                            |            |             |           |        |         | .655                       |
| Sentirá y vivirá seguro en su colonia o barrio y hogar                      |            |             |           |        |         | .574                       |
| Tendrá tiempo para convivir y divertirse                                    |            |             |           |        |         | .587                       |
| Tendrá o mantendrá su propia casa o departamento (una propiedad)            |            |             |           |        |         | .651                       |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ecopred, Inegi, 2014.  
Método de extracción: análisis de componentes principales.

La estructura compuesta por seis componentes es más específica y refleja de forma más clara los tipos de redes sociales y grados de confianza interpersonal y estructural del capital social existentes entre los/las jefes(as) de hogar residentes de la ZMM. Estas variables obtenidas de los diferentes análisis serán utilizadas como posibles determinantes de la incidencia observacional de las violencias.

#### *Análisis de componentes principales de la incidencia observada de las violencias*

Para reducir el número de variables sobre los diferentes comportamientos delictivos y antisociales se realizó una tipología para aglutinar las diversas manifestaciones de las violencias percibidas por los/las jefes(as) de los hogares residentes en las colonias

de la ZMM, empleando un análisis factorial de componentes principales, con rotación oblicua.

Se extraen cuatro componentes: el primero de ellos se denomina *violencia entre pandillas*, que agrupa a los delitos: grafitando paredes o rayando autos, vendiendo piratería, vendiendo drogas, consumiendo drogas y peleando entre pandillas. El segundo componente es *la violencia con arma de fuego*, incluye disparando algún tipo de arma de fuego y prostituyéndose en la calle<sup>4</sup>. El tercer componente es *la violencia contra el patrimonio*, integra los delitos asaltando o robando casas, negocios o vehículos, asaltando o robando personas en la calle y amenazando o extorsionando. Y el cuarto componente es *la violencia por convivencia* donde se considera realizar ruidos en tonos muy altos (por música, fiestas o realizando alguna actividad doméstica), ingiriendo alcohol en la vía pública y bloqueando las calles. La matriz de cargas factoriales se muestra en la Tabla 5:

**Tabla 5**  
**Matriz de las cargas factoriales de las violencias**

| Violencias, KMO = 0.877<br>En lo que va del año, qué tan frecuente ha observado gente en su colonia o barrio... | Componente/Violencia asociada a... |                |            |             |
|---|------------------------------------|----------------|------------|-------------|
|   | Pandillas                          | Armas de fuego | Patrimonio | Convivencia |
| Haciendo ruido alto   |                                    |                |            | .729        |
| Tomando alcohol en la calle   |                                    |                |            | .622        |
| Bloqueando la calle   |                                    |                |            | .656        |
| Grafitando paredes o rayando autos  | .640                               |                |            |             |
| Vendiendo productos piratas   | .538                               |                |            |             |
| Vendiendo drogas  | .604                               |                |            |             |
| Consumiendo drogas  | .645                               |                |            |             |
| Peleando entre pandillas  | .522                               |                |            |             |
| Prostituyéndose   |                                    | .628           |            |             |
| Disparando algún tipo de arma de fuego  |                                    | .639           |            |             |
| Asaltando o robando casas, negocios o vehículos.  |                                    |                | .783       |             |
| Asaltando o robando a personas en la calle  |                                    |                | .804       |             |
| Amenazando o extorsionando  |                                    |                | .598       |             |
| % de varianza   | 15.6                               | 12.9           | 12.6       | 11.3        |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ecopred, Inegi, 2014.

**Nota:** Rompiendo ventanas de casas, negocios o autos, u otros objetos; Discutiendo o peleando entre vecinos y Jugando arrancones tuvieron cargas factoriales < 0.5.

<sup>4</sup> Llama la atención que se unifique en un mismo delito, prostitución y disparando armas de fuego, esto posiblemente se deba a que en las colonias o barrios donde hay una mayor incidencia observacional de personas prostituyéndose en las calles, se tenga la percepción de que son inseguras, por lo que también exista una mayor incidencia de personas disparando armas de fuego, aunque se tendría que examinar con mayor profundidad cuáles son los elementos que los unifican en una misma categoría.

*Modelo de regresión lineal múltiple para los componentes de las dimensiones del capital social y la percepción de la violencia*

Los resultados del modelo de regresión lineal múltiple muestran el efecto que tienen los componentes del capital social en la incidencia observacional de las violencias causadas por pandillas, por arma de fuego, contra el patrimonio, por convivencia. Se observa que el componente redes primarias fue estadísticamente significativo en la incidencia observacional de la violencia entre pandillas y por la convivencia (Tabla 6). Mientras que, en la violencia entre pandillas, las redes primarias mostraron un coeficiente de signo negativo, es decir a medida que aumenta la extensión, grado de identificación e intensidad de la interacción social entre los familiares y conocidos que viven dentro de la colonia o barrio disminuye la presencia de las violencias relacionadas con el grafiti, venta de piratería, venta y consumo de drogas y peleas entre pandillas.

Sin embargo, las redes primarias mostraron un coeficiente con signo positivo en la incidencia observacional de la violencia por convivencia, es decir, mientras aumentan las interacciones entre los familiares, conocidos y amigos se incrementa la presencia de conductas antisociales como hacer ruidos en tono muy alto (por música, fiestas o actividades domésticas), bloquear las calles o ingerir alcohol en la vía pública. Esto posiblemente se debe a que las personas se sienten en confianza con sus vecinos por lo que trasladan ciertas actividades privadas al espacio público.

**Tabla 6**  
**Efecto de los componentes del capital social según la incidencia observacional de la violencia**

|   | <b>Violencia entre pandillas</b> | <b>Violencia por arma de fuego</b> | <b>Violencia contra el patrimonio</b> | <b>Violencia por la convivencia</b> |
|---|----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| (Constante)                             | 0.025                            | 0.016                              | 0.024                                 | -0.058                              |
| ACP Redes primarias                     | -0.087**                         | 0.005                              | -0.055                                | 0.003**                             |
| ACP Redes organizadas                   | -0.041**                         | -0.051                             | -0.020                                | -0.026                              |
| ACP Confianza ausente                   | 0.106**                          | 0.069**                            | 0.081**                               | 0.140**                             |
| ACP Confianza débil                     | 0.125**                          | 0.072**                            | 0.084**                               | 0.071**                             |
| ACP Confianza fuerte                    | -0.076**                         | -0.035                             | -0.017                                | -0.122**                            |
| ACP Expectativas económicas             | 0.078*                           | 0.036*                             | 0.066**                               | 0.123**                             |
| ACP Expectativas sociales               | -0.167**                         | -0.008                             | -0.048**                              | -0.053                              |
| ACPG Redes primarias                    | -0.063**                         | -0.005                             | -0.018                                | 0.065**                             |
| ACPG Redes organizadas                  | -0.038*                          | -0.035                             | 0.014                                 | -0.038                              |
| ACPG Confianza ausente                  | 0.198**                          | 0.082**                            | 0.142**                               | 0.118**                             |
| ACPG Confianza débil                    | 0.111**                          | 0.080**                            | 0.093**                               | 0.042                               |
| ACPG Confianza fuerte                   | -0.105**                         | -0.036                             | -0.042                                | -0.098**                            |
| ACPG Expectativas económicas y sociales | -0.039*                          | -0.014                             | -0.045                                | -0.116**                            |
| R                                       | 0.542                            | 0.311                              | 0.376                                 | 0.578                               |
| R cuadrado                              | .359                             | .239                               | .190                                  | .461                                |
| R cuadrado ajustado                     | .326                             | .132                               | .126                                  | .345                                |
| EEE                                     | 1.03                             | 0.97                               | 1.02                                  | 1.00                                |
| Durbin-Watson                           | 1.695                            | 1.548                              | 1.827                                 | 1.667                               |
| N                                       | 843                              | 781                                | 1273                                  | 1213                                |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ecopred, Inegi, 2014.

\*p<.05; \*\*p<.01; p<.001.

El componente redes organizadas en la colonia solo fue significativo en la violencia entre pandillas, mostrando un coeficiente de signo negativo. Esto comprueba que una mayor presencia de asociativismo es capaz de disminuir la percepción de violencia por venta y consumo de drogas y peleas entre pandillas en las colonias o barrios.

Es importante señalar que los componentes de confianza interpersonal ausente y débil fueron estadísticamente significativos para los cuatro tipos de violencia, en todos los

casos, el signo fue positivo. Si la confianza y reciprocidad particular es nula o débil entre los vecinos, aumenta la incidencia observacional de todas las violencias (entre pandillas, por armas de fuego, contra el patrimonio y por convivencia). Es decir, entre más deteriorada se encuentre la confianza interpersonal basada en la reciprocidad entre los vecinos, mayor es la presencia de todas las violencias y comportamientos antisociales en el entorno de su comunidad.

El componente confianza interpersonal fuerte fue significativo para la violencia entre pandillas y por convivencia, en ambos casos, el signo del coeficiente fue negativo. Cuando existe confianza interpersonal fuerte basada en altas expectativas de ayuda entre los vecinos es significativa la disminución de la incidencia de la violencia entre pandillas y por convivencia en su entorno. Sin embargo, la confianza interpersonal fuerte no mostró un efecto significativo en las violencias contra el patrimonio y por armas de fuego.

El componente que mide las expectativas económicas fue significativo para los cuatro tipos de violencia: entre pandillas, por armas de fuego, contra el patrimonio y por convivencia, y todos los coeficientes presentaron un signo positivo en cuyo caso se interpreta que cuando se tienen mayores expectativas económicas, basadas en la capacidad de ascender laboralmente y, por lo tanto, mejorar en las áreas económicas contribuye al aumento de la incidencia de todas las violencias en el entorno que habitan.

Las altas expectativas de vida social fueron significativas en las violencias entre pandillas y contra el patrimonio, el signo que presentó fue negativo, lo que significa que cuando las personas tienen como prioridad la seguridad y la convivencia familiar estos tipos de delito disminuyen, posiblemente porque existe un mayor involucramiento de las personas para realizar acciones colectivas para contener este tipo de violencias.

El resultado global de los componentes principales en las dimensiones del capital social en relación con los cuatro tipos de violencia mostró que casi todos los coeficientes mantienen el mismo nivel de significancia, con excepción de las redes organizadas y la violencia entre pandillas, tendencia que concuerda con la registrada en los resultados de los componentes principales particulares de las dimensiones del capital social por lo que se corroboró la estabilidad de los resultados.

## Discusión

El presente artículo tuvo como objetivo analizar la relación entre algunas de las dimensiones constitutivas del capital social y la incidencia observacional de diferentes tipos de violencias en la Zona Metropolitana de Monterrey. A partir de los resultados se corroboró que el capital social y la violencia no tienen una relación unívoca como ha sido planteado en varios estudios (Glaeser, Sacerdote y Scheinkman, 1996; Sampson, Raudenbush y Earls, 1997; Rosenfeld, Messner y Baumer, 2001; Rosero-Bixby, 2006; Núñez, 2010; López-Rodríguez, Soloaga y De La Torre, 2014; Jara, 2015).

Indagando en las relaciones particulares entre los diferentes componentes del capital social con los diversos tipos de violencia se encontró que cada componente del capital social produce efectos diferentes sobre cada tipo de violencia, comprobando así la siguiente hipótesis: los componentes del capital social muestran efectos diferenciales sobre la presencia de las violencias, por lo que la relación entre los componentes del capital social y la incidencia observacional de las distintas violencias varían.

En particular, las redes sociales primarias y organizadas, la confianza interpersonal fuerte y las altas expectativas de vida social fueron los componentes del capital social que tuvieron un efecto positivo en la disminución de tres tipos de violencias: por convivencia, entre pandillas y contra el patrimonio. La existencia de un capital social fuerte disminuye la presencia de los delitos menores.

Estos resultados concuerdan con las investigaciones de Glaeser, Sacerdote y Scheinkman (1996), Núñez (2010), López-Rodríguez, Soloaga y De La Torre (2014) y Jara (2015), quienes encontraron como la frecuencia de las interacciones, la participación ciudadana, el capital social y la asociatividad tienden a crecer cuando los delitos son menores.

La confianza interpersonal basada en la reciprocidad particular ausente o débil y las altas expectativas de vida centradas en lo económico aumentaron la incidencia de todos los tipos de violencia: por convivencia, entre pandillas, contra el patrimonio y por arma de fuego. Es decir, un capital social débil entre los vecinos aumenta la sensación de peligro y la violencia en el entorno que habitan, o bien, la violencia provoca comportamientos de aislamiento social que impiden la convivencia social y la formación de capital social.

Los resultados de este artículo muestran también como la mera existencia de capital social entre las personas que cohabitan en un entorno urbano no permite contener los efectos de todas las violencias presentes en la trama social. El capital social como una estrategia para contener los impactos de las violencias tiene límites, ninguna de las dos dimensiones, las redes sociales y la confianza, parece inhibir los delitos cometidos con arma de fuego, homicidios, prostitución y violaciones, es decir, delitos de alto impacto.

Se confirma que la confianza interpersonal basada en la reciprocidad particular se encuentra erosionada en espacios urbanos en donde hay alta presencia del narcotráfico, el consumo de drogas y la violencia (Lunecke y Ruiz, 2006). Por el contrario, en donde los delitos son menores, el capital social y la asociatividad tienden a ser más fuertes y a tener más presencia.

La estrategia de movilizar el capital social para enfrentar las violencias en la ZMM debería centrarse en fortalecer las redes sociales de los grupos organizados, la confianza interpersonal basada en la reciprocidad y fomentar altas expectativas sociales de la vida entre los vecinos para aumentar la protección de su entorno, disminuir los riesgos entre los miembros de la comunidad y favorecer la resolución pacífica de conflictos al interior de las comunidades. Esta estrategia solo será efectiva si las instituciones y organismos encargados de la seguridad apoyan y fortalecen el desarrollo del capital social.

La principal limitación de este artículo es la disponibilidad de información empírica, pues la Ecopred no cuenta con información que se ajuste por completo a los enfoques teóricos para medir el capital social (Bourdieu, 1988; Coleman, 1988, 1990; Grootaert et al., 2004), por lo que resulta necesario realizar un esfuerzo sistemático de recabar información empírica sobre los procesos que fortalecen o deterioran el capital social en contextos de violencia.

### Referências bibliográficas

- ARRIAGADA, I. "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto". *Estudios Sociológicos*, México, vol. XXI, nº 3, p. 557-584, 2003.
- BELLANCA, J.; BRANDT, R. (eds.). *21st Century Skills: rethinking how students learn*. Bloomington: Solution Tree Press, 2010.
- BOURDIEU, P. "The social space and the genesis of groups". *Theory and Society*, New York, USA, vol. 14, nº 6, JSTOR Essential Collection, p. 723-744, 1985.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. *An invitation to reflexive sociology*. Chicago, USA: University of Chicago Press, 1992.
- CARREÓN, F. "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana". *Ciudad y Violencias en América Latina*, Quito, Ecuador, vol. 14, nº 2, Programa de Gestión Urbana, p. 5-22, 1994.
- COLEMAN, J. "Social capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, Chicago, USA, nº 94, University of Chicago Press, p. 95-120, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Foundations of social theory*. Cambridge, USA: Belknap Press, 1990.
- CÓRDOVA, M. "Percepción de inseguridad: una aproximación transversal". *Ciudad Segura*, vol. 15, nº 1, Programa Estudios de la Ciudad, Ecuador, Flacso, p. 4-11, 2007.
- CRUZ, C. E.; CONTRERAS-IBÁÑEZ, C. Confianza, normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico: una propuesta de evaluación comunitaria del capital social. In: CHARRY, C. I.; CONTRERAS-IBÁÑEZ, C. (coords.). *Capital social: enfoques alternativos*, México: Editorial Siglo XXI, 2015.
- CRUZ, J. M. "La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España". *Revista Panamericana de la Salud Pública*, Washington, USA, vol. 5, nº 4, Organización Panamericana de la Salud, p. 256-267, 1999.
- DAMMERT, L.; ZUÑIGA L. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago, Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007.
- DEL OLMO, R. "Ciudades duras y violencia urbana". *Nueva sociedad*, Buenos Aires, Argentina, nº 167, Fundación Nueva Sociedad, p. 1-15, 2000.
- DURKHEIM, E. *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: La pléyade, 1985.
- DURSTON, J. *¿Qué es el capital social comunitario?*. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social, 2000.
- FAIST, T. "Towards a political sociology of transnationalism". *European Journal of Sociology*, Cambridge, USA, vol. 45, nº 3, Cambridge University Press, p. 19-54, 2004.

- FOSTER, G. "The dyadic contract: a model for the social structure of a mexican peasant village". *American Anthropologist*, vol. 63, nº 6, p. 1.173-1.192, 1961.
- FUENTES, S. *Componentes principales*. Facultad de ciencias económicas y empresariales, Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.
- GLAESER, E.; SACERDOTE, B.; SCHEINKMAN, J. "Crime and social interactions". *Quarterly Journal of Economics*, Oxford, UK, nº CXI, University of Oxford Press, p. 507-548, 1996.
- GRANOVETTER, M. "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, vol. 78, nº 6, p. 1.360-1.380, 1973.
- GROOTAERT, C., et al. "Measuring social capital: an integrated questionnaire". *World Bank Working Paper*, Washington, USA, nº 18, World Bank, p. 1-51, 2004.
- HIRSCHMAN, A. O. *Getting ahead collectively: grassroots experiences in Latin America*. Oxford: Pergamon Press, 1984.
- INEGI. Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred). Aguascalientes, México, 2014.
- JARA, A. "Capital social y delitos violentos. Análisis para 101 comunas urbanas en Chile". *Revista Estudios de Políticas Públicas*, Santiago, Chile, nº 1, Universidad Autónoma de Chile, p. 193-212, 2015.
- LATORRE, M. C. *Sobre la relación positiva entre el capital social y la violencia urbana: un análisis teórico y empírico*. Documentos Cede. Colombia: Universidad de los Andes Cede, 2004.
- LEDERMAN, D.; LOAYZA, N.; MENÉNDEZ, A. M. "Violent crime: does social capital matter?". *Economic Development and Cultural Change*, Washington, USA, nº 50, World Bank, p. 509-539, 2002.
- LIN, N. *Social capital: A theory of social structure and action*. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 2001.
- LOMNITZ, L. *¿Cómo sobreviven los marginados?*. México, DF: Siglo XXI, 1978.
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, P.; SOLOAGA, I.; DE LA TORRE, R. "El efecto de la percepción de la violencia en el capital social en México". *Bienestar y Política Social*, México, vol. 9, nº 1, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, p. 79-110, 2014.
- LUHMANN, N. *Confianza*. Barcelona: Universidad Iberoamericana-Anthropos, 1996.
- LUNECKE, A.; RUIZ, J. C. *Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia: marco de análisis para la construcción de indicadores*. Chile: Universidad Alberto Hurtado, 2006.
- NARAYAN, D., PRITCHETT, L. "Cents and sociability: household income and social capital in rural tanzania". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 47, nº 4, p. 871-897, 1999.
- NÚÑEZ, N. "Relación entre capital social y seguridad ciudadana en la comuna de La Pintana". Tesis de la Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2010.
- OSTROM, E.; AHN, T. K. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 65, nº 1, p. 155-233, 2003.
- PORTELA, M.; NEIRA, I. "Capital Social y bienestar subjetivo. Un análisis para España considerando sus regiones". *Investigaciones Regionales*, Santiago de Compostela, España, nº 23, Universidad Santiago de Compostela, p. 5-27, 2012.

PORTES, A. Economic sociology and the sociology of immigration: A conceptual overview. In: PORTES, A. (ed.). *The economic sociology of immigration*. New York, USA: Russell Sage Foundation, 1995.

\_\_\_\_\_. "Social capital: its origins and applications in modern sociology". *Annual Review of Sociology*, New Jersey, USA, nº 24, Princeton University Press, p. 1-24, 1998.

PUTNAM, R. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey, USA: Princeton University Press, 1993.

ROSENFELD, R.; MESSNER, S.; BAUMER, E. "Social capital and homicide". *Social Forces*, Oxford, UK, vol. 80, nº 1, University of Oxford Press, p. 283-310, 2001.

ROSETO-BIXBY, L. "Capital social, asentamientos urbanos y comportamiento demográfico en América Latina". *Notas de Población*, Toluca, México, nº 81, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 73-98, 2006.

SAFA, P.; RAMÍREZ, J. "Deterioro urbano y calidad de vida en las grandes urbes: la participación de las mujeres en las organizaciones vecinales". *La Ventana*, México, nº 34, Universidad Autónoma de Guadalajara, p. 110-144, 2011.

SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S.; EARLS, F. "Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy". *Science*, USA, vol. 277, nº 5.328, American Association for the Advancement of Science, p. 918-24, 1997.

SESNSP — SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. "Reporte de incidencia delictiva del fuero común, modificaciones a las estadísticas por entidad federativas". México: Procuradurías de Justicia y Fiscalías Federales, 2017. Disponible en: <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>>. Acceso en: 12 jun. 2017.

TEDESCO, L. *Violencia urbana: un desafío al fortalecimiento institucional*. El caso de América Latina. Madrid, España: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior, 2009.

## Resumo

### *Percepções de violência e capital social em Nuevo León, México*

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre algumas dimensões do capital social e a incidência observacional de diferentes tipos de violência na Região Metropolitana de Monterrey. Nesta análise utilizamos como fonte primária de informação a base de dados da Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred). Os dados da pesquisa foram analisados utilizando a técnica estatística dos componentes principais para determinar a tipologia do capital social e os diferentes tipos de violência. Posteriormente, foi desenvolvido um modelo de regressão linear múltipla. Com base nos resultados, mostrou-se que três dimensões do capital social – redes sociais organizadas, forte confiança interpessoal e altas expectativas sociais – tiveram um efeito positivo na redução da violência por coabitação, gangues, propriedade e crimes menores. Em conclusão, ter alguma dimensão de capital social é uma estratégia da comunidade para conter a violência.

*Palavras-chave:* capital social; confiança; violência; crimes; Nuevo León

## Abstract

### *Perceptions of violence and social capital in Nuevo León, Mexico*

The objective of this study is to analyze the relationship between some dimensions of social capital and the observational incidence of different types of violence in the Metropolitan Area of Monterrey. In this analysis, we use the database of the Social Cohesion Survey for the Prevention of Violence and

Delinquency (ECOPRED) as the primary source of information. The research data were analyzed using the statistical technique of the main components to determine the typology of social capital and the different types of violence. Subsequently, a multiple linear regression model was developed. Based on the results, it was shown that three dimensions of social capital, organized social networks, strong interpersonal trust, and high social expectations had a positive effect on the reduction of violence due to cohabitation or gangs, of damages against property, and of minor crimes. In conclusion, having some dimension of social capital is a community strategy to contain violence.

*Keywords:* social capital; trust; violence; crime; Nuevo Leon

### **Résumé**

*Perceptions de la violence et du capital social à Nuevo León, au Mexique*

L'objectif de cette étude est d'analyser la relation entre certaines dimensions du capital social et l'incidence d'observation de différents types de violence dans la région métropolitaine de Monterrey. Dans cette analyse, notre source principale d'information est la base de données de l'Enquête de cohésion sociale pour la prévention de la violence et de la délinquance (Ecopred). Les données de la recherche ont été analysées en utilisant la technique statistique des principaux composants pour déterminer la typologie du capital social et les différents types de violence. Ultérieurement, un modèle de régression linéaire multiple a été développé. Les résultats ont montré que trois dimensions du capital social, des réseaux sociaux organisés, une confiance interpersonnelle forte et des attentes sociales élevées avaient un effet positif sur la réduction de la violence due à la cohabitation, aux gangs, aux biens et aux délits mineurs. En conclusion, avoir une certaine dimension du capital social est une stratégie communautaire visant à contenir la violence.

*Mots-clés:* capital social; confiance; violence; crimes; Nuevo León

Artigo submetido à publicação em 31 de agosto de 2018.

Versão final aprovada em 20 de maio de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



# Efeitos de competição, gastos de campanha e fragmentação eleitoral sobre comparecimento e votos válidos nas eleições municipais brasileiras em 2012

Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza<sup>1</sup> 

Este artigo investiga fatores associados aos níveis de comparecimento eleitoral, em especial, variáveis políticas contextuais. O argumento é de que, com o enfraquecimento de condicionantes duradouros, como os sociodemográficos e os sociopsicológicos, devemos atentar ao efeito de curto prazo da conjuntura sobre a participação eleitoral. O estudo desse efeito ainda é incipiente no Brasil e na América Latina. A expectativa inicial era de que competição, gastos de campanha e fragmentação estivessem associados positivamente com a participação eleitoral agregada. Essa hipótese foi testada por meio de modelos lineares multivariados nas eleições para prefeito de 2012. Os resultados confirmam essa hipótese em relação à competição e aos gastos de campanha, com mais força ainda sobre os votos válidos se comparados ao comparecimento em si. Porém, os resultados apontam um efeito negativo da fragmentação.

*Palavras-chave:* comparecimento eleitoral; competição eleitoral; gastos de campanha; fragmentação eleitoral; Brasil

## Introdução<sup>2</sup>

A literatura sobre comparecimento eleitoral aponta que existem basicamente três vertentes de explicações para esse fenômeno. Uma delas relaciona variáveis sociodemográficas, outra, variáveis sociopsicológicas e, a última, variáveis conjunturais ou institucionais. As duas primeiras vertentes têm em comum o fato de que explicam melhor variações de longo prazo no comparecimento porque se baseiam em aspectos mais perenes como o contexto sociodemográfico e as atitudes dos eleitores. A terceira vertente esclarece melhor as variações de curto prazo pois se pauta por cálculos individuais acerca de custos e benefícios de participar.

O propósito deste artigo é justamente dar atenção a esse último fator explicativo que tem a ver com uma perspectiva racional de curto prazo para o fenômeno do

<sup>1</sup> Universidade Federal de Santa Catarina - Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH), Florianópolis (SC), Brasil. E-mail: <cprsouza@gmail.com>.

<sup>2</sup> Agradeço aos integrantes do projeto Procad UFSC-UEM-Unesp Araraquara intitulado "Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil", aos colegas do Núcleo de Estudos em Comportamento e Instituições Políticas da UFSC e aos pareceristas anônimos pelos comentários que me ajudaram a melhorar versões anteriores deste artigo.

comparecimento eleitoral. A literatura tem identificado o enfraquecimento dos condicionantes mais permanentes, o que abriria ainda mais oportunidade para fatores de curto prazo afetarem a decisão dos eleitores de comparecer e votar nas eleições. Ademais, a influência de variáveis conjunturais é um ponto pouco explorado no Brasil em relação ao comparecimento, especialmente se pensarmos em variáveis ligadas ao contexto da campanha política, pois não se encontram trabalhos que tenham se dedicado a testar o impacto dessas variáveis mais detidamente<sup>3</sup>. Alguém pode objetar que, diante do voto obrigatório, não seria esperada outra coisa porque o que importam são as abstenções e os votos inválidos. Entretanto, mostro com este artigo que existem variações importantes no comparecimento e nos votos válidos nas eleições, a despeito de médias altas de comparecimento por conta de nossa regra eleitoral.

A hipótese que guiou este artigo foi a de que elementos de conjuntura política como a competição, a mobilização das elites e a fragmentação influenciam a decisão dos eleitores de irem até as urnas e votarem em um candidato. Para investigar essa hipótese, testei o impacto dessas variáveis conjunturais controladas por variáveis sociodemográficas para verificar como elas se associam aos percentuais de comparecimento e de votos válidos em eleições majoritárias em 2012. Os resultados obtidos confirmam a expectativa inicial de que os fatores de curto prazo importam para os níveis de participação do eleitorado medidos tanto pelo comparecimento quanto pelos votos válidos.

Este artigo está dividido em quatro partes principais, além desta breve introdução e das considerações finais. Na seção “Os determinantes do comparecimento eleitoral”, apresento um panorama da literatura que trata do comparecimento eleitoral no mundo e no Brasil. Em seguida, na terceira seção, “A importância do contexto da competição política para o comparecimento eleitoral”, discuto de forma mais específica os mecanismos causais esperados entre as variáveis de conjuntura política e o fenômeno do comparecimento. Na quarta seção, “Comparecimento eleitoral nas eleições para prefeito em 2012”, exponho e justifico minha estratégia de análise, os dados utilizados e alguns dos desafios empíricos enfrentados. Na quinta seção, “Qual o impacto do contexto da competição política no comparecimento eleitoral das eleições municipais?”, apresento e discuto os resultados dos testes estatísticos. Por fim, ofereço algumas considerações finais acerca desse exercício exploratório do impacto das variáveis de conjuntura política sobre o comparecimento eleitoral para o caso brasileiro.

---

<sup>3</sup> Entre os estudos que desenvolveram essa questão no Brasil estão os trabalhos de Rennó (2006, 2007), que, baseados em dados individuais obtidos através de pesquisa de painel, apontam que os eleitores enfrentam dificuldade de obter informação sobre candidatos quando a concorrência é fragmentada, embora essa dificuldade seja amenizada pela informação gerada pela campanha, e que esse tipo de informação específica tem um impacto positivo na disposição de votar em um candidato e votar partidariamente. Entretanto, nesses estudos, apenas a disposição para realizar um voto em um candidato é considerada, diferentemente deste artigo, que avalia diferenças entre o ato de comparecer e o ato de depositar um voto válido.

## Os determinantes do comparecimento eleitoral

O tópico do comparecimento eleitoral tem sido estudado recentemente pela literatura sob a ótica do fenômeno do desencanto com as instituições políticas tradicionais, visualizado, entre outras medidas, pela queda na taxa de comparecimento através do tempo nas democracias ocidentais. A teoria da modernização que vem sendo gestada desde a década de 1970 ofereceu uma explicação para essa tendência declinante (Inglehart e Welzel, 2009; Wattenberg, 2000). Por essa perspectiva, a interação entre desenvolvimento econômico e tradições culturais produziu mudanças de valores de maneira que a democracia foi um resultado institucional lógico desse desenvolvimento. Entretanto, essas mudanças também teriam trazido a ascensão de valores de autoexpressão que desembocaram na busca por maior autonomia por parte dos indivíduos, envolvendo inclusive a disseminação de ações cívicas a desafiar as elites políticas, como abaixo-assinados, boicotes, manifestações, entre outras ações.

Especificamente no que diz respeito ao comparecimento, Wattenberg (2000) indicou que transformações no nível micro podem levar a transformações nos partidos porque eleitores mais educados e afluentes passam a questionar as hierarquias e não se guiam tão facilmente pelo atalho de informação conferido pelos partidos. A erosão do modelo de política baseado na mobilização de grupos por conta da crescente mobilidade social e geográfica enfraqueceu as relações entre indivíduos e comunidades, assim como o voto baseado em clivagens tradicionais (classe, religião). Ademais, associou-se a esses desenvolvimentos a emergência do pós-materialismo, que incentivou a busca de participação direta e fora dos canais tradicionais de representação.

Além do desencanto com as instituições políticas tradicionais, outra chave interpretativa para o fenômeno do comparecimento eleitoral tratou da exclusão ou da desigualdade no comparecimento. É nessa linha que Gallego (2015) desenvolveu seu estudo comparado sobre desigualdade na participação política entre os mais e os menos educados. A autora testou hipóteses de que determinadas instituições ou contextos promoveriam aumento ou diminuição da desigualdade na participação eleitoral. Entre os fatores que poderiam promover aumento na desigualdade, estariam a dificuldade ou a complexidade da cédula e dos procedimentos de votação de acordo com o sistema eleitoral adotado, eleições que resultam em governos de coalizão e a desigualdade de renda. Entre as variáveis que poderiam promover diminuição na desigualdade, estariam a predominância de sistemas de mídia orientados para o público, a força e a densidade de organizações sindicais e a renda. Em boa parte, os achados da autora, baseados em experimentos e modelos multivariados que usam dados de pesquisas de opinião e agregados, confirmam essas hipóteses.

Historicamente, de acordo com Caldeira, Patterson e Markko (1985), o comparecimento foi tratado de forma determinista na literatura dos anos 1940, como função de características sociodemográficas nas quais se incluíam as diversas variáveis

socioeconômicas agregadas como educação, raça, renda, idade. Segundo os autores, essa vertente sociodemográfica é a maneira mais antiga e influente de explicar o comparecimento eleitoral. Desde os anos 1950 e, especialmente, a partir do estudo de Campbell et al. (1960), atitudes sociais e psicológicas capturadas por pesquisas de opinião, como dever cívico, percepção sobre eficácia política, compromisso partidário e interesse pela política, começaram a se destacar como variáveis explicativas. Na década de 1970 e 1980, os estudos retomaram o modelo downsiano desenvolvendo uma vertente de teoria racional para explicar o fenômeno do comparecimento. O cálculo individual em torno de custos e benefícios acerca do retorno esperado do voto passou a se destacar, assim como determinadas variáveis explicativas, dentre as quais se incluíam fatores institucionais, como restrições legais sofridas pelos eleitores para se registrar, condições econômicas adversas e mobilização política (competição política e gastos de campanha, principalmente), sendo essa última uma das linhas explicativas menos desenvolvidas nos estudos.

Cada um desses vieses, seja sociodemográfico, sociopsicológico ou racional, possui forças e fraquezas. Por um lado, os dois primeiros, ao se basearem em características fixas ou de mudança lenta, permitem explicações para tendências no comparecimento eleitoral de longo prazo, mas encontram dificuldade para explicar variações de curto prazo. Até mesmo as atitudes políticas, que sofrem flutuações de curto prazo em função da conjuntura, tendem a se alterar de maneira mais lenta pois se baseiam em fatores como crenças, identidades e socialização política no seio familiar. Por outro lado, o viés racional se adapta melhor para explicar as variações de curto prazo. Não por acaso, muitos trabalhos combinam variáveis para refletir esses diferentes vieses de maneira a aumentar seu poder de explicação sobre o fenômeno.

Geys (2006) analisou 83 estudos para explicar o comparecimento, baseados em dados agregados, avaliando quais foram as variáveis usadas, as teorias que as justificavam e a taxa de sucesso dessas variáveis, assim como o nível do impacto estimado de cada uma delas em explicar o comparecimento. Em relação às variáveis socioeconômicas, aquelas que se saíram bem-sucedidas nos testes foram o tamanho da população e a estabilidade da população. O efeito esperado do tamanho da população era negativo, uma vez que, quanto mais eleitores, menos decisivo é o voto de um único eleitor para o resultado das eleições. Já o efeito esperado da estabilidade da população era positivo, pois, quanto mais estável é a condição do eleitor em seu distrito (ou seja, porcentagem significativa de habitantes que são proprietários de uma casa ou a porcentagem pequena de pessoas que se mudam para outro lugar), maior conhecimento ele acumula sobre seu contexto, o que acaba por diminuir os custos de escolha. Outras variáveis sociodemográficas presentes nos estudos mas que não alcançaram resultados tão consistentes foram densidade da população (efeito esperado seria negativo porque essa característica favoreceria o individualismo), homogeneidade da população (efeito esperado seria positivo porque essa característica facilitaria o exercício da pressão social de grupos)

e comparecimento anterior (efeito esperado seria positivo porque o comparecimento anterior poderia ser interpretado como um hábito de votar).

Já em relação às variáveis de conjuntura política, o autor apontou que somente a margem de vitória, a variável mais frequente nos estudos, presente em 52 dos 83 analisados, e os gastos de campanha foram bem-sucedidos nos testes, de maneira que os resultados sobre fragmentação política foram inconclusivos. Quanto menor a margem de vitória e maiores os gastos de campanha, maior comparecimento é esperado porque o voto de um eleitor se aproxima mais de ser pivotal e mais informação circula nas campanhas, de modo que os eleitores se tornam mais capazes de diferenciar os candidatos e mais atentos sobre as eleições e os resultados delas. No entanto, cabe a ressalva de que, embora a margem de vitória seja mensurada *ex post* muitas vezes, ela se saiu melhor nos testes quando foi medida *ex ante*, por meio de pesquisas de intenção de voto.

Por fim, em relação às variáveis institucionais, os resultados encontrados por Geys (2006) apontaram que sistemas proporcionais geram maior comparecimento, assim como o voto obrigatório, eleições coincidentes e regras amigáveis de registro dos eleitores. Era esperado que sistemas proporcionais gerassem maior comparecimento porque, com mais candidatos, haveria uma chance maior de os eleitores se sentirem representados por algum deles. As eleições coincidentes e as regras amigáveis de registro dos eleitores diminuem os custos de comparecer, enquanto o voto obrigatório funciona como um incentivo ao comparecimento, especialmente quando há punições significativas em caso de abstenção.

Mais recentemente, Fisher (2018) fez uma revisão bibliográfica de estudos que investigam o efeito das campanhas sobre o comparecimento e a escolha do eleitor. Além de destacar os achados tradicionais que associam maiores gastos com comparecimento e votos, o autor chama a atenção para os estudos que deram um passo à frente e analisaram quais tipos de campanhas têm maior efetividade sobre os resultados eleitorais, algo que está além do escopo deste artigo. De todo modo, o autor ressalta que eleições apertadas ou que apresentam uma probabilidade maior de mudar o *status quo* são fatores que provavelmente influenciarão a efetividade eleitoral das próprias campanhas.

No Brasil, segundo Nicolau (2002), embora o comparecimento seja obrigatório para pessoas com 18 anos ou mais desde 1934, foi apenas em 1945 que mais de 10% da população compareceu para votar. Contudo, de 1889 a 1984, vigorou a exigência de que os eleitores deveriam saber ler e escrever, o que excluiu boa parte da população brasileira do universo de eleitores no período.

De toda forma, a obrigatoriedade do voto fez com que o fenômeno de interesse nos estudos brasileiros fosse o ato contrário de comparecer, ou seja, o ato de se abster ou de votar inválido (branco ou nulo). De acordo com Silva (2016), a literatura brasileira sobre alienação eleitoral teria se desenvolvido mais significativamente desde os anos 1970. Inicialmente, os autores que buscaram compreender o sistema político-partidário brasileiro a partir de 1945 notaram um crescimento da taxa de votos inválidos no período até 1966, e problematizaram a questão dos votos brancos e nulos como expressão de falta de

interesse e motivação dos eleitores em relação ao sistema eleitoral (Schwartzman, 1975, p. 155 e segs.). Apesar disso, essa visão sofreu críticas por desconsiderar explicações alternativas para o fenômeno dos votos inválidos – entre elas, os diferentes padrões desses votos nas eleições executivas e legislativas, que poderiam significar, nas primeiras, a não incorporação do eleitorado das pequenas cidades e do interior à participação eleitoral e, nas segundas, a automarginalização do eleitorado urbano das capitais e das grandes cidades – e, principalmente, por inferir explicações para o comportamento individual a partir de dados agregados (Campello de Souza, 1976, p. 164 e segs.).

Nos anos 1980, o trabalho de Santos buscou dar uma explicação em termos de teoria racional para o fenômeno chamado de alienação eleitoral, referente a abstenções, votos brancos e nulos (Santos, 1987, 2003). Nessa chave explicativa, o que se destacou foi o cálculo do eleitor em relação ao retorno esperado de seu voto. O autor mediu as taxas de alienação de 1945 a 1982 e observou movimentos ondulatórios destas. Na interpretação do autor, por uma parte, os movimentos ascendentes coincidiram com momentos de aumento da incerteza quanto às reais consequências políticas dos resultados das eleições, dando como exemplo a deposição de Getúlio Vargas e o contexto de radicalização de 1962; por outra parte, os movimentos decrescentes de alienação eleitoral teriam se ajustado a períodos de maior estabilidade e confiança, como o do governo Juscelino Kubitschek.

Não obstante, críticas à tese de Santos surgiram nos trabalhos de Lima Júnior por agregar manifestações eleitorais diferentes – a abstenção, o voto em branco e o voto nulo – cujos fatores determinantes seriam distintos conquanto fossem ações de significados distintos, importando, dessa maneira, decompor a alienação entre a abstenção, de um lado, e os votos brancos e nulos, de outro (Lima Júnior, 1993, p. 100 e segs.). Os resultados obtidos por Lima Júnior apontavam que abstenções eram impactadas negativamente pela urbanização e positivamente pela extensão territorial e pelo analfabetismo, enquanto votos brancos e nulos eram impactados negativamente pela extensão territorial e, positivamente, pelo analfabetismo (p. 105 e segs.).

Outras críticas também emergiram no sentido de problematizar o descompasso entre o cadastramento de eleitores e a maneira pela qual as abstenções são medidas, levando em conta o número de eleitores aptos registrados junto à Justiça Eleitoral, que estaria, em função daquele descompasso, desatualizado e, por conseguinte, o número de abstenções seria superestimado (Nicolau, 2002). Além disso, outro ponto criticado foi a interpretação dos votos nulos e brancos na medida em que as interpretações mais influentes para o fenômeno do comparecimento desconsideraram a variação das cédulas ou das formas de votar e a decorrente variação da dificuldade de realizar esse exercício pelos eleitores ao longo do tempo (Nicolau, 2004; Zucco e Nicolau, 2016).

Houve predomínio da análise de dados agregados de contexto sociodemográfico na literatura brasileira sobre alienação eleitoral, embora trabalhos recentes tenham explorado dados individuais, inclusive utilizando-os em análise multinível, como é o caso dos estudos de Ribeiro, Borba e Silva (2015) em pesquisa comparada sobre América Latina

e de Silva (2016), que também comparou países da América Latina, mas dedicou um capítulo de seu estudo apenas ao caso brasileiro. Os resultados encontrados por Ribeiro, Borba e Silva (2015) ressaltam o efeito positivo da urbanização, da idade, da escolaridade, da obrigatoriedade do voto e do sentimento em favor da democracia para o comparecimento e o efeito negativo da elevação do PIB e do bicameralismo. Os achados de Silva (2016) para o Brasil apontam que as abstenções se relacionam com a baixa escolaridade e os sentimentos de falta de eficácia política e de indiferença, ao passo que votos brancos e nulos são expressões de protesto de um eleitor que possui recursos individuais, mas é afastado da política. Inclusive, para a América Latina, o autor testou o efeito das variáveis conjunturais número efetivo de partidos e eleições apertadas sobre as abstenções, encontrando o resultado de que essa última variável traria uma redução na probabilidade de o eleitor se abster na ordem de 37% (Silva, 2016, p. 103)<sup>4</sup>. Entretanto, nenhuma dessas variáveis foi incluída nos testes desenhados exclusivamente para o caso brasileiro.

Diante dessa lacuna, meu objetivo é explorar a associação das variáveis de conjuntura, especialmente margem de vitória, gastos de campanha e fragmentação partidária, com os níveis de comparecimento eleitoral no Brasil. Na próxima seção, discuto a importância do contexto da competição política para o comparecimento eleitoral e os mecanismos causais que os associam.

### **A importância do contexto da competição política para o comparecimento eleitoral**

Nesta seção, meu objetivo é justificar a relevância das variáveis do contexto da competição política para o estudo do comparecimento eleitoral. A base para essa justificativa se assenta no viés racional das teorias sobre as causas que levam as pessoas a votar. A teoria de escolha racional para o voto propõe que potenciais eleitores pesam custos e benefícios acerca do retorno esperado de seu voto quando decidem se vale a pena comparecer ou não (Downs, 2013). Nesse cálculo, a percepção dos eleitores sobre a efetividade de seu voto e a capacidade de influenciar as políticas públicas se destacam como benefícios importantes, assim como determinadas regras eleitorais e fatores conjunturais que podem elevar ou diminuir os custos da participação dos eleitores.

Especificamente no tocante à percepção dos eleitores sobre a efetividade de seu voto, a hipótese predominante na literatura é de que maior competição influencia a percepção dos eleitores de que seu voto seria mais decisivo e de que, por isso, eles estariam mais dispostos a comparecer às urnas (Blais, 2010). O indicador usado mais frequentemente para medir a competição tem sido a diferença de (intenção de) votos entre o primeiro e o segundo colocados numa disputa dividida pelo total de votos no distrito,

---

<sup>4</sup> Silva (2016) adotou a definição de disputa apertada como aquela cuja diferença entre o primeiro e o segundo colocados tivesse sido inferior a 5 pontos percentuais.

número esse conhecido como margem de vitória (Geys, 2006). Dito de outro modo, quanto menor a diferença de (intenção de) votos do primeiro para o segundo colocado, maior a percepção do eleitor que seu ato de ir às urnas pode ser pivotal para o resultado das eleições. Dessa maneira, deveríamos observar uma relação negativa entre margem de vitória e comparecimento. Diversos estudos mostraram evidências empíricas dessa relação: Settle e Abrams (1976), para as eleições presidenciais norte-americanas; Cox e Munger (1989), para as eleições legislativas norte-americanas; Ansolabehere et al. (1994), para eleições ao Senado norte-americano; Pattie e Johnston (1998), para as eleições parlamentares britânicas; Francia e Herrnson (2004), para as eleições legislativas estaduais norte-americanas<sup>5</sup>. Todavia, outros autores não encontraram resultados tão consistentes. Hogan (1999) encontrou sinais esperados e significativos estatisticamente quando a margem de vitória era medida em relação à eleição anterior e apenas nos modelos parciais ao estudar as eleições legislativas estaduais dos Estados Unidos. Jackson (1996) encontrou o sinal esperado negativo para a relação entre *closeness* e comparecimento ao analisar as eleições legislativas norte-americanas, mas os resultados não foram estatisticamente significantes<sup>6</sup>. Holbrook e McClurg (2005) encontraram sinais na direção esperada, mas não estatisticamente significantes para as eleições presidenciais nos Estados Unidos. Por sua vez, Matsukaka e Palda (1999), ao analisarem as eleições parlamentares canadenses, também não encontraram coeficientes significantes.

Não há unanimidade sobre a maneira de operacionalizar a margem de vitória. A forma mais comum observada nos trabalhos analisados pelo presente artigo é a diferença percentual de votos entre o primeiro e o segundo colocados (Settle e Abrams, 1976; Hogan, 1999; Francia e Herrnson, 2004; Holbrook e McClurg, 2005), porém há autores que a operacionalizam como o quadrado dessa diferença (Ansolabehere et al., 1994). Outras formas de operacionalizar a margem de vitória alteram ligeiramente a maneira mais comumente usada, calculando a marginalidade como 100 menos a porcentagem da maioria do partido vencedor sobre o segundo colocado, que, então, aumenta conforme a cadeira se torna mais marginal (Pattie e Johnston, 1998), ou calculando a proporção da margem de vitória em relação ao total de votos combinados do primeiro e do segundo colocados somente e não em relação ao total de votos do distrito (Matsukaka e Palda, 1999)<sup>7</sup>. Outras

<sup>5</sup> Ansolabehere et al. (1994) mediram a competitividade (que chamaram de *closeness*, embora se aproximasse mais da ideia de margem de vitória em termos percentuais) como o quadrado da diferença percentual entre o primeiro e o segundo colocados. Seus achados são no sentido esperado (relação negativa entre margem de vitória e comparecimento), porém não alcançaram níveis de significância estatística, talvez pelo número reduzido de casos (N=34). O trabalho de Cox e Munger (1989) é o único aqui analisado que testa o efeito das variáveis margem de vitória (percentual) e *closeness* (absoluta) sobre o comparecimento em diferentes modelos. Nesses últimos, ambas as variáveis alcançaram níveis convencionais de significância estatística.

<sup>6</sup> *Closeness* foi operacionalizada por Jackson (1996) como a diferença entre os votos do primeiro e do segundo colocados e seu termo quadrático.

<sup>7</sup> Pattie e Johnston (1998) definem margem (ou *marginality*) de modo ligeiramente diferente dos outros autores: 100 menos a porcentagem da maioria do partido vencedor sobre o segundo colocado, que, então, aumenta conforme a cadeira se torna mais marginal. Por essa razão, para esses autores, a relação esperada entre *marginality* e comparecimento é positiva, ou seja, quanto mais marginal é a disputa, menor a distância

exceções dizem respeito aos autores que criticaram o uso da margem de vitória como variável independente em estudos sobre comparecimento uma vez que o total de votos faz parte do denominador da primeira e do numerador da segunda. A alternativa proposta foi usar a diferença absoluta entre os votos do primeiro e do segundo colocados juntamente com o termo quadrático dessa diferença (para o controle de retornos marginais decrescentes) (Cox e Munger, 1989; Jackson, 1996). O efeito esperado de *closeness*, assim como a margem de vitória, é negativo. Contudo, cabe a ressalva de que a diferença absoluta torna a medida pouco comparável entre distritos de tamanhos diferentes e que os autores que defendiam tal alternativa analisavam eleições para a House of Representatives norte-americana que ocorrem em distritos relativamente equivalentes, de tamanho definido conforme o censo realizado a cada 10 anos<sup>8</sup>.

Entretanto, não são apenas as inconsistências no plano empírico que põem em dúvida a importância da competição política em termos de margem de vitória para o comparecimento eleitoral. No plano teórico, se o voto instrumental for levado às últimas consequências, a estratégia ótima para os eleitores seria se abster naquilo que ficou conhecido como o paradoxo do não voto ou da não participação eleitoral (Downs, 2013). Isso porque a probabilidade de um único voto ser decisivo é muito pequena, mesmo em eleições muito disputadas, então o valor instrumental do voto nessas eleições também seria pequeno. Figueiredo (2008) propôs que a solução para esse paradoxo está no fato de que, se todos os eleitores decidirem não participar, a eficiência do voto de um eleitor cresce e, no limite, pode decidir sozinho a eleição. Porém, o autor ressalta que, como os demais eleitores isoladamente vivem o mesmo dilema, todos, pela mesma antecipação com vistas a maximizar a utilidade esperada de seu ato, tendem a participar, pois não participar aumenta a eficiência dos votos dos demais que decidirem participar.

Cox e Munger (1989) propuseram a hipótese de que o efeito da competição não se daria diretamente sobre o eleitorado, mas mediado pela atividade das elites políticas que, em face de eleições apertadas, buscariam ativar e instigar os eleitores a comparecer. Para eles, os gastos de campanha poderiam ser uma *proxy* da atividade das elites e essa tem sido a variável mais comumente usada para medir o efeito dessas atividades. Os autores consideraram pelo menos três explicações para que haja mais dinheiro empregado nas eleições apertadas: porque os apoiadores consideram que suas doações têm mais chances de afetar o resultado, então doam mais; porque os próprios candidatos estarão fazendo mais promessas para seus apoiadores (vendendo acesso) em troca de mais recursos; e porque os candidatos valorizam cada centavo em eleições disputadas e têm mais disposição de gastar nelas (Cox e Munger, 1989, p. 218-219). Além de *proxy* para a atividade das elites, os gastos de campanha também foram usados como controle para a

---

entre os dois primeiros colocados e maior o incentivo para comparecer. Aqui, marginal se refere à suscetibilidade de que qualquer pequena alteração possa fazer diferença para o resultado final da eleição.

<sup>8</sup> Ver: US Census Bureau. Disponível em: <<https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-08.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

influência da informação sobre o comparecimento. A hipótese testada por Settle e Abrams (1976) foi a de que aumentos na disponibilidade de informação sobre os candidatos geram aumento da probabilidade de as campanhas capturarem o interesse dos eleitores, levando-os às urnas. Os autores utilizaram os gastos de campanha como um indicador para a influência da informação porque defendiam que a disponibilidade de informação seja, provavelmente, função direta dos gastos de campanha: mais gastos de campanha geram mais informação, que é transmitida para os eleitores ajudando-os a diferenciar os candidatos. Em resumo, o efeito esperado dos gastos de campanha sobre o comparecimento seria positivo<sup>9</sup>. A maioria dos estudos analisados por Geys (2006) confirmou essa hipótese, assim como a maior parte dos estudos aqui analisados (Settle e Abrams, 1976; Caldeira, Patterson e Markko, 1985; Jackson, 1996; Hogan, 1999; Matsukaka e Palda, 1999; Francia e Herrnson, 2004; Holbrook e McClurg, 2005)<sup>10</sup>. Alguns estudos confirmam parcialmente o efeito dos gastos de campanha sobre o comparecimento, por exemplo, quando a variável competição partidária é excluída (Dawson e Zinser, 1976), quando a competição é medida através de *closeness* e não através de margem de vitória (Cox e Munger, 1989) ou para apenas o gasto de alguns partidos, no caso, dos trabalhistas britânicos (Pattie e Johnston, 1998).

De maneira semelhante ao que acontece com a variável margem de vitória, há diversas operacionalizações para a variável gastos de campanha nos estudos analisados no presente artigo. As formas mais frequentes são o gasto total *per capita* no distrito (Settle e Abrams, 1976; Matsukaka e Palda, 1999; Francia e Herrnson, 2004), seguido de gasto total *per capita* no distrito combinado com seu termo quadrático para capturar retornos marginais decrescentes (Cox e Munger, 1989; Hogan, 1999), log do gasto do incumbente e do desafiante (Ansolabehere et al., 1994), log do gasto total *per capita* (Jackson, 1996), gasto total no distrito combinado com seu termo quadrático (Caldeira, Patterson e Markko, 1985), gasto total no distrito e a diferença entre o gasto do primeiro e do segundo colocados (Dawson e Zinser, 1976).

No presente artigo, ainda destaco uma variável de conjuntura política que pode influenciar o comparecimento: o número de alternativas disponíveis para os eleitores. Em relação à oferta de alternativas (número de candidatos ou partidos disponíveis), muitas vezes operacionalizada através do número efetivo de partidos (NEP), as hipóteses são de duas ordens. Uma delas é a de que, quanto maior a oferta de alternativas, maior seria a chance de o eleitor se sentir representado e isso também contribuiria para aumentar a

---

<sup>9</sup> Cabe a ressalva aqui levantada por meio do experimento de Ansolabehere et al. (1994) de que o tom negativo das campanhas poderia influenciar negativamente o comparecimento eleitoral. Embora os autores tenham encontrado resultados que apontem nesse sentido, esse não é um ponto pacífico na literatura. Mesmo as campanhas negativas podem influenciar positivamente o comparecimento porque elas geram informação que contribui para diferenciar os candidatos e deixam os eleitores mais atentos sobre as eleições e seus resultados (Finkel e Geer, apud Geys, 2006, p. 648). De todo modo, apurar o tom das campanhas eleitorais está além do escopo do presente artigo, mas é uma hipótese que ainda merece ser explorada.

<sup>10</sup> Holbrook e McClurg (2005) não utilizaram diretamente a medida "gastos de campanha no distrito", mas o "total de contribuições do partido nacional para a campanha no distrito".

probabilidade de comparecimento. A outra, oposta, é de que há um maior custo para a decisão do eleitor quando há maior oferta de alternativas, o que contribuiria para diminuir a probabilidade de comparecimento (Jackman, apud Blais, 2010). Entretanto, os achados para estudos com essas variáveis ainda são inconclusivos (Geys, 2006; Blais, 2010).

É preciso ainda controlar para eleições na qual um dos candidatos disputa a reeleição. Por um lado, a presença de um candidato à reeleição pode significar vantagem deste último ante os adversários, aumentando a certeza sobre quem será o vencedor e, por conseguinte, fazer com que o eleitor se sinta menos eficaz em produzir efeitos sobre o resultado da eleição, diminuindo o incentivo do indivíduo para ir às urnas (Dawson e Zinser, 1976). Entre as vantagens dos candidatos à reeleição estão o acesso a recursos financeiros e humanos inerentes ao exercício do cargo, o contato contínuo com potenciais eleitores durante o mandato, a maior visibilidade e cobertura da mídia, entre outras. A própria inércia lhes é favorável, pois seu desempenho já é conhecido, contrariamente àquele de um candidato desafiante. Por outro lado, a presença de um candidato à reeleição também pode motivar eleitores a irem às urnas para punir seu mau desempenho, especialmente se esses últimos lhe atribuírem culpa pela piora das condições de vida (Caldeira, Patterson e Markko, 1985). Parte dos estudos não controlou a presença de eleições com reeleição (Settle e Abrams, 1976; Pattie e Johnston, 1998; Matsukaka e Palda, 1999; Francia e Herrnson, 2004; Holbrook e McClurg, 2005). No entanto, entre aqueles estudos que incluíram o controle, não há resultados conclusivos nesse sentido (Dawson e Zinser, 1976; Ansolabehere et al., 1994). Alguns deles só utilizaram eleições com a presença de incumbentes e desafiantes, deixando de fora as chamadas *open races* e eleições com candidato único (Cox e Munger, 1989; Jackson, 1996). Outros estudos excluíram eleições de apenas um candidato, mas não deixaram claro se também foram excluídas eleições onde não havia incumbentes (Hogan, 1999).

Apresentados os mecanismos causais esperados para a associação de variáveis de conjuntura política ao comparecimento eleitoral, na próxima seção, exponho minha estratégia de análise empírica para testar essas hipóteses para o caso brasileiro.

### **Comparecimento eleitoral nas eleições para prefeito em 2012**

Para esse exercício exploratório acerca do impacto das variáveis de conjuntura política sobre o comparecimento eleitoral no Brasil, escolhi analisar as eleições majoritárias de 2012. As eleições municipais no Brasil são relevantes pois os municípios e, em especial, os prefeitos têm atribuições importantes no plano político-federativo ao administrarem recursos e políticas relacionadas a educação, saúde e transporte coletivo, por exemplo. Além disso, o município é o nível de governo mais próximo do eleitor, onde se pode observar os representantes, envolver-se nas atividades políticas e vivenciar os resultados das políticas mais de perto.

Diversas questões têm norteado a análise da dinâmica das eleições municipais no Brasil. Parte da literatura tem se preocupado especialmente com a reeleição e suas possíveis consequências, como a falta de alternância de poder ou o continuísmo das elites locais em detrimento do *accountability* eleitoral (Barreto, 2009; Brambor e Ceneviva, 2012). Outros autores têm se dedicado a verificar a importância de determinados fatores para o desempenho eleitoral para cargos em nível local, como o peso do dinheiro nas campanhas, da avaliação de governo, da estrutura organizacional dos partidos, entre outros (Braga e Pimentel Jr., 2013; Codato, Cervi e Perissinoto, 2013; Speck e Cervi, 2016; Borba e Cervi, 2017). Já uma parte da literatura tem se debruçado sobre os padrões de competição política, evidenciando estabilidade na competição pelas prefeituras (Limongi e Mesquita, 2008; Peixoto e Goulart, 2014; Silotto, 2017). É preciso ressaltar, contudo, que este artigo não é um estudo específico sobre dinâmica eleitoral municipal, mas recorre às eleições municipais como objeto empírico privilegiado para tratar da questão acerca da influência dos fatores de conjuntura política sobre os níveis de comparecimento e votos válidos.

A escolha pelas eleições de 2012 se deveu à maior proximidade temporal do Censo de 2010, cujas variáveis foram utilizadas como controle para o contexto socioeconômico (educação, renda, urbanização, composição etária, densidade demográfica) apontado por diversos estudos como relevante para as taxas de comparecimento. Além disso, nas eleições municipais mais recentes de 2016, parte das variáveis de conjuntura política de interesse para este artigo esteve sob restrição quando foram implementados limites para gastos de campanha.

A unidade de análise deste artigo são as eleições municipais para prefeito em 2012. Foram analisadas 4.455 eleições, das quais 4.420 no primeiro turno e 35, no segundo turno<sup>11</sup>. Do total de eleições analisadas, em 43,70% delas, prefeitos concorriam à reeleição e, em 2,36% delas, havia apenas um único candidato disputando a vaga de prefeito.

Utilizo modelos multivariados de regressão linear simples para explicar os níveis de comparecimento eleitoral e votos válidos agregados ao nível municipal. Portanto, para não incorrer em falácia ecológica, associamos contextos com determinada característica (ex.: mais ou menos competição, mais ou menos gastos de campanha, maior ou menor fragmentação etc.) a maiores ou menores patamares de comparecimento e votos válidos. Os dados para este artigo foram obtidos a partir do repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do portal Sidra do Instituto Brasileiro de Geografia e

---

<sup>11</sup> Ficaram de fora da análise 1.113 municípios. Dentre eles, 1.075 apresentaram candidaturas com problemas judiciais que resultaram em cassações, indeferimentos, entre outros problemas; 77 tiveram a prestação de contas do financiamento de campanhas de apenas um candidato, embora houvesse mais candidatos na disputa, 4 não tiveram a prestação de contas de qualquer candidato nas eleições majoritárias e 2 não tiveram a prestação de contas de qualquer candidato nas eleições proporcionais; 5 eram municípios emancipados posteriormente ao Censo de 2010, sobre os quais não havia dados socioeconômicos disponíveis; além de Brasília e Fernando de Noronha que não contam com eleições municipais.

Estatística (IBGE, 2010) e do Atlas de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013).

As variáveis dependentes são o comparecimento medido em termos de comparecimento às urnas e em termos de votos válidos para as candidaturas de prefeito. Por essa razão, a primeira delas inclui casos em que os eleitores compareceram, mas podem ter votado em branco, nulo ou nominalmente em algum candidato. A segunda variável dependente, a do comparecimento em termos de votos válidos, descarta casos em que os eleitores não compareceram ou compareceram mas votaram branco ou nulo, fenômeno conhecido na literatura como alienação eleitoral. Essas variáveis foram operacionalizadas como a porcentagem dos eleitores que compareceram sobre o eleitorado apto e a porcentagem de votos válidos sobre esse mesmo eleitorado.

Procedi assim tendo em conta o debate acerca da provável defasagem do cadastro eleitoral em relação ao Censo, esse último realizado mais frequentemente. Apesar de o último recadastramento eleitoral antes de 2012 ter sido realizado no Brasil nos anos 1980, o fato de o Código Eleitoral de 1965 prever o cancelamento do título em caso de abstenção não justificada por três eleições consecutivas controla, em parte, essa defasagem. Embora o eleitorado apto em 2012 seja superior à população em idade de votar (16 anos ou mais) do Censo em 2010 em 79% dos casos, testes mostram que há correlação significativa da ordem de 0,99 entre essas duas variáveis<sup>12</sup>. Além disso, os sinais das variáveis explicativas dos modelos nos quais as dependentes foram calculadas em relação à população em idade de votar não são diferentes se comparados aos resultados apresentados neste artigo, em relação ao eleitorado apto.

Nas eleições de 2012, a média da porcentagem de comparecimento sobre o eleitorado apto foi de 86,4, com desvio-padrão de 5,5, mínimo de 62,5 e máximo de 98,8. A média da porcentagem de votos válidos sobre o eleitorado apto foi de 81,1, com desvio-padrão de 7, mínimo de 36,8 e máximo de 97,5 (Tabela 1). Dessa maneira, observamos médias altas de comparecimento e de votos válidos nas eleições municipais de 2012, assim como uma variação importante do comparecimento e dos votos válidos. Essa variação observada contradiz a ideia de Campello de Souza de que a relação de votantes sobre o eleitorado inscrito tem utilidade quase nula como indicador positivo de participação por conta da vigência da obrigatoriedade do voto (1976, p. 163)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Essa inflação de eleitores aptos ocorre provavelmente por conta de eleitores já falecidos ou que se mudaram de seu antigo domicílio eleitoral, porém não transferiram seus títulos para um novo domicílio eleitoral.

<sup>13</sup> De acordo com o Código Eleitoral (Código Eleitoral, arts. 7, 11, § 1º, e 367, § 2º), as punições para quem não comparece são mínimas. O eleitor pode justificar sua ausência perante a Justiça Eleitoral no dia da eleição, em qualquer local de votação fora de seu domicílio eleitoral, ou em até 30 dias após as eleições, com documentos comprobatórios para a ausência. Após esse período, o eleitor pode obter a quitação eleitoral pagando uma multa no valor de 3% a 10% do salário mínimo vigente, o que equivalia de 18,66 a 62,20 reais em 2012 (valores de 2012). Em caso de não comparecimento sem justificativa por três eleições consecutivas, o título de eleitor é cancelado. Esse cancelamento impõe custos especialmente para pessoas que queiram tirar ou renovar passaporte, matricular-se em estabelecimento de ensino, inscrever-se ou tomar posse em concurso público, receber vencimentos do serviço público ou pedir financiamento em bancos públicos, por exemplo.

**Tabela 1**  
**Definições e estatísticas descritivas das variáveis**

| Variável   | Média   | Desvio-padrão | Mínimo | Máximo    |
|--|---------|---------------|--------|-----------|
| % de comparecimento sobre eleitorado apto                                    | 86,4    | 5,5           | 62,5   | 98,8      |
| % de votos válidos sobre eleitorado apto                                     | 81,1    | 7             | 36,8   | 97,5      |
| % da margem de vitória sobre o total de votos válidos na eleição majoritária | 15,6    | 18,0          | 0,0    | 100,0     |
| Gastos de campanha <i>per capita</i> (R\$ 2012) na eleição majoritária       | 19,9    | 17            | 0,25   | 163,9     |
| Gastos de campanha <i>per capita</i> (R\$ 2012) na eleição proporcional      | 15,4    | 13,4          | 0,14   | 171,8     |
| Número efetivo de partidos na eleição majoritária                            | 2,2     | 0,5           | 1,0    | 5,4       |
| Número efetivo de partidos na eleição proporcional                           | 7,0     | 2,9           | 1,3    | 20,02     |
| Magnitude da eleição proporcional  | 10,3    | 3,1           | 9      | 55        |
| % de pessoas com 18 anos ou mais analfabetas                                 | 17,4    | 10,8          | 0,97   | 47,43     |
| % de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo                | 5,5     | 3,3           | 0,3    | 33,7      |
| % de pessoas com 16 ou 17 anos de idade                                      | 3,8     | 0,5           | 1,0    | 9,2       |
| % de pessoas com 18 a 69 anos  | 63,4    | 4,7           | 39,9   | 87,9      |
| % de pessoas com 70 anos ou mais   | 5,6     | 1,7           | 0,7    | 14,5      |
| % de população urbana  | 63,2    | 22,1          | 4,2    | 100,0     |
| Renda mensal domiciliar <i>per capita</i> mediana (R\$ 2010)                 | 376,5   | 170,4         | 22,5   | 1.150     |
| Gini (multiplicado por 100)  | 49,4    | 6,6           | 28,0   | 80,0      |
| Área do distrito (km <sup>2</sup> )  | 1.510,4 | 5.785,7       | 3,6    | 159.533,4 |
| Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )                                | 106,5   | 535,1         | 0,1    | 13024,6   |

**Fonte:** Elaboração própria com dados do TSE, IBGE e Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD.

**Nota:** 4.455 observações. Dados sociodemográficos referentes ao ano de 2010. Dados de competição eleitoral referentes ao ano de 2012.

As variáveis independentes podem ser separadas em dois tipos: aquelas relativas ao contexto da competição política, as variáveis de interesse e as sociodemográficas, usadas como controle neste artigo. As variáveis de competição política são margem de vitória, gastos de campanha e número efetivo de partidos, além de controles para eleições com candidato único, com incumbente e de segundo turno. Uma vez que as eleições para prefeito ocorrem simultaneamente às eleições para vereador, variáveis de competição política relativas às eleições para a Câmara de Vereadores também foram incluídas, como o número efetivo de partidos, a magnitude dos distritos e os gastos de campanha nas eleições proporcionais. As variáveis margem de vitória e gastos de campanha foram operacionalizadas seguindo o modelo de Hogan (1999), discutido na seção anterior do presente artigo. Esse autor operacionalizou a margem de vitória como a diferença percentual de votos entre os dois primeiros colocados na eleição e os gastos de campanha

como os gastos totais por eleitor registrado e seu termo quadrático<sup>14</sup>. Essa especificação oferece uma medida intuitiva e comparável para a margem de vitória e permite observar efeitos diferentes para os gastos de campanha a depender dos níveis destes. A expectativa é de que margem de vitória tenha efeito negativo sobre comparecimento, e gastos de campanha tenham efeito positivo (com retornos marginais decrescentes). Entretanto, a expectativa quanto ao impacto da fragmentação na disputa vista através do número efetivo de partidos é ambígua uma vez que a literatura não aponta conclusões nesse sentido. Operacionalizei essa variável pelo número efetivo de partidos e seu quadrático para permitir efeitos diferenciados a depender dos níveis de fragmentação. Controles importantes para a especificidade das eleições analisadas são os indicadores para candidaturas únicas, eleições com incumbentes e eleições de segundo turno. O efeito esperado dos dois primeiros é negativo pois seriam eleições sem competição no caso das primeiras e com baixa competição no caso das segundas. A taxa de reeleição dos prefeitos no Brasil em 2008 foi de 66% e, nos anos de 2000 e 2004, de 58%<sup>15</sup>. O efeito esperado da magnitude nas eleições proporcionais é positivo, ou seja, quanto maior a magnitude, maior a competição esperada e, conseqüentemente, o comparecimento.

Nas disputas pelas prefeituras em 2012, observamos uma grande variação em todos os fatores relativos à competição política. A média de gastos *per capita* por distrito foi de 19,9 reais, com desvio-padrão de 17 reais. A média da margem de vitória sobre o total de votos válidos foi de 15,6%, com desvio-padrão de 18%. Em dois municípios, inclusive, Balsa Nova-PR e Bananal-SP, houve empate entre os candidatos e, por isso, a margem de vitória foi igual a zero. O número efetivo médio de partidos foi de 2,2, com desvio-padrão de 0,5, mínimo de 1 e máximo de 5,4 candidatos, nas eleições mais fragmentadas. Nas eleições proporcionais, a média de gastos *per capita* por distrito foi de 15,4 reais, com desvio-padrão de 13,4 reais. A magnitude média dos distritos foi de 10,3 vagas, com desvio-padrão de 3,1 vagas. O número efetivo médio de partidos nas eleições para a Câmara de Vereadores foi de 7 partidos, com desvio-padrão de 2,9 partidos.

As variáveis sociodemográficas controlam o impacto de características da população do distrito, como educação, idade, renda e desigualdade de renda (Gini), além de características do distrito, como população urbana, área, densidade demográfica<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Hogan (1999) também incluiu em seu modelo a margem de vitória na eleição anterior, porém essa especificação não faz sentido no caso brasileiro por conta do multipartidarismo e pelo fato de os protagonistas variarem de uma eleição para outra. Seu modelo contava ainda com controles para características demográficas dos distritos e indicadores para as unidades da federação. Entre os controles demográficos, o autor incluiu a renda domiciliar anual média, a porcentagem da população com 25 anos ou mais que tinha ao menos dois anos de ensino superior, a da população com 55 anos ou mais, a de trabalhadores na agricultura ou na mineração, a de trabalhadores empregados no serviço público, a da população negra, a da população hispânica e a da população asiática.

<sup>15</sup> Taxa de reeleição de prefeitos é a menor da história. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,taxa-de-reeleicao-de-prefeitos-e-a-menor-da-historia,10000080149>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

<sup>16</sup> Na literatura, o efeito esperado de educação, idade e renda é positivo (Dawson e Zinser, 1976; Cox e Munger, 1989; Geys, 2006), enquanto o efeito de desigualdade, densidade demográfica e população urbana é negativo, embora os estudos falhem em mostrar essa associação para as variáveis densidade demográfica

Incluí também a variável que mede a proporção de analfabetos em idade de voto obrigatório porque o comparecimento é facultativo para esse grupo. Por fim, variáveis dicotômicas para diferentes regiões foram incluídas nos modelos para controlar os efeitos de desigualdades regionais não capturados pelo conjunto das variáveis sociodemográficas supracitadas. Na Tabela 1, disponibilizo as definições, operacionalizações e estatísticas descritivas de todas as variáveis utilizadas no presente artigo.

Na próxima seção, apresento e discuto os resultados dos modelos multivariados para comparecimento eleitoral nas eleições municipais de 2012.

### **Qual o impacto do contexto da competição política no comparecimento eleitoral das eleições municipais?**

O principal objetivo deste artigo foi avaliar a ocorrência e a intensidade do impacto das variáveis de competição política sobre o comparecimento eleitoral em nível dos municípios. Optei por apresentar aqui os resultados nos quais as variáveis dependentes são calculadas em relação ao eleitorado apto. A seguir, apresento os resultados dos testes em duas subseções. Em um primeiro momento, testei modelos em que a variável dependente era a porcentagem de comparecimento às urnas sobre o eleitorado apto. Em um segundo momento, substituí a variável dependente pela porcentagem de votos válidos sobre o eleitorado apto.

#### *Comparecimento às urnas*

Inicialmente, testei três modelos para explicar a variável dependente porcentagem de comparecimento às urnas sobre o eleitorado apto. No primeiro deles, incluo apenas as variáveis de competição política; no segundo, apenas variáveis demográficas; e, no terceiro, todas as variáveis, de competição política e demográficas.

Na Tabela 2, é interessante notar que o modelo reduzido às variáveis de competição política explica 29,4% da variação do comparecimento às urnas. A título de comparação, o poder de explicação dos controles demográficos visto isoladamente é de 31,8% para o modelo de comparecimento às urnas. Por isso, embora as variáveis políticas expliquem menos a variação dos dados que as variáveis demográficas nos modelos parciais, o poder explicativo das primeiras não é desprezível perto do das segundas. Isso é ainda mais significativo porque as variáveis demográficas medem fatores de longo prazo enquanto as variáveis políticas medem fatores de curto prazo. Os modelos combinando

---

e população urbana (Geys, 2006). A ideia que perpassa essa expectativa é de que os vínculos interpessoais e a pressão social seriam reduzidos com a urbanização, também por conta de um maior individualismo em áreas densamente ocupadas. Tendo em mente o custo de deslocamento, incluo a variável tamanho da área do distrito para controlar para o impacto negativo que essa variável possa ter sobre o comparecimento (Lima Júnior, 1993).

variáveis políticas e variáveis demográficas explicam 41,1% da variação do comparecimento.

**Tabela 2**  
**Regressões lineares simples para explicar a porcentagem de comparecimento às urnas sobre o eleitorado apto nas eleições para prefeito em 2012**

| Variáveis  | (1)<br>Modelo de<br>variáveis de<br>competição<br>política | (2)<br>Modelo de<br>variáveis<br>demográficas | (3)<br>Modelo<br>completo  |
|--|--|---|----------------------------|
| % da margem de vitória sobre o total de votos válidos na eleição majoritária | -0,0431***<br>(0,00646)                                    |   | -0,0401***<br>(0,00600)    |
| Gastos de campanha <i>per capita</i> (R\$ 2012) na eleição majoritária       | 0,0827***<br>(0,0104)                                      |   | 0,106***<br>(0,00960)      |
| Quadrado dos gastos de campanha <i>per capita</i> na eleição majoritária     | -0,000399***<br>(0,000101)                                 |   | -0,000553***<br>(9,52e-05) |
| Número efetivo de partidos na eleição majoritária                            | -4,777***<br>(1,045)                                       |   | -5,424***<br>(1,020)       |
| Quadrado do número efetivo de partidos na eleição majoritária                | 0,659***<br>(0,188)  |   | 0,795***<br>(0,184)        |
| Eleição com candidato a prefeito único                                       | -0,0801<br>(0,715)   |   | -0,433<br>(0,650)          |
| Eleição com candidato a prefeito à reeleição                                 | 0,178<br>(0,140)   |   | 0,0992<br>(0,128)          |
| Eleição com segundo turno  | -0,235<br>(0,685)  |   | -0,484<br>(0,642)          |
| Gasto de campanha <i>per capita</i> (R\$ 2012) proporcional                  | 0,0663***<br>(0,0114)                                      |   | 0,0497***<br>(0,0114)      |
| Quadrado dos gastos de campanha <i>per capita</i> na eleição proporcional    | -0,000429***<br>(0,000123)                                 |   | -0,000374***<br>(0,000133) |
| Número efetivo de partidos na eleição proporcional                           | -1,395***<br>(0,105)                                       |   | -0,873***<br>(0,101)       |
| Quadrado do número efetivo de partidos na eleição proporcional               | 0,0664***<br>(0,00642)                                     |   | 0,0414***<br>(0,00613)     |
| Magnitude da eleição proporcional  | -0,262***<br>(0,0343)                                      |   | -0,255***<br>(0,0372)      |
| % de pessoas com 18 anos ou mais analfabetas                                 |  | -0,0822***<br>(0,0170)                        | -0,133***<br>(0,0163)      |
| % de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo                |  | -0,319***<br>(0,0333)                         | -0,220***<br>(0,0321)      |
| % de pessoas com 16 ou 17 anos   |  | -1,081***<br>(0,229)                          | -0,982***<br>(0,211)       |
| % de pessoas com 18 a 69 anos  |  | 0,282***<br>(0,0386)                          | 0,243***<br>(0,0363)       |
| % de pessoas com 70 anos ou mais   |  | 0,0898*<br>(0,0516)                           | -0,0347<br>(0,0490)        |
| % de população urbana  |  | -0,0445***<br>(0,00439)                       | -0,0316***<br>(0,00425)    |



| Variáveis  | (1)<br>Modelo de<br>variáveis de<br>competição<br>política | (2)<br>Modelo de<br>variáveis<br>demográficas | (3)<br>Modelo<br>completo  |
|--|--|---|----------------------------|
| Renda mensal domiciliar <i>per capita</i> mediana (R\$ 2010) |  | -0,000770<br>(0,00110)                        | -0,000479<br>(0,00103)     |
| Gini (multiplicado por 100)                                  |  | -0,157***<br>(0,0156)                         | -0,118***<br>(0,0143)      |
| Área do distrito (km <sup>2</sup> )                          |  | -0,000107***<br>(2,17e-05)                    | -8,36e-05***<br>(1,83e-05) |
| Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )                |  | -0,000321***<br>(8,47e-05)                    | 0,000402***<br>(0,000139)  |
| Norte  | -2,363***<br>(0,274)                                       | 3,214***<br>(0,390)                           | 2,095***<br>(0,362)        |
| Nordeste   | -1,347***<br>(0,194)                                       | 1,770***<br>(0,311)                           | 2,373***<br>(0,307)        |
| Centro-Oeste   | -1,823***<br>(0,291)                                       | 1,472***<br>(0,256)                           | -0,761***<br>(0,271)       |
| Sul  | 2,652***<br>(0,192)  | 2,836***<br>(0,198)                           | 2,061***<br>(0,192)        |
| Constante  | 100,7***(1,454)<br>100,7***(1,454)                         | 84,75***<br>(3,188)                           | 97,65***<br>(3,327)        |
| N  | 4.455  | 4.455   | 4.455                      |
| R-quadrado   | 0,294  | 0,318   | 0,411                      |

**Fonte:** Elaboração própria com dados do TSE, IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD.

**Nota:** Erros-padrão robustos em parênteses. Significância: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Notamos também que, na Tabela 2, a inclusão dos controles demográficos no modelo completo não prejudica a sobrevivência das variáveis de competição política. Os controles para eleições majoritárias de candidatura única, com candidato à reeleição e de segundo turno não alcançam níveis convencionais de significância estatística em nenhum dos modelos.

Em relação às expectativas acerca do efeito das variáveis independentes sobre as dependentes, observamos que os resultados confirmam as hipóteses acerca das variáveis políticas para o comparecimento<sup>17</sup>. Quanto maiores os gastos de campanha *per capita*, maior a porcentagem de comparecimento nas eleições municipais, apesar de confirmados os retornos marginais decrescentes desses últimos. Os resultados para a porcentagem da margem de vitória sobre os votos válidos seguem o sentido esperado de impacto negativo, ou seja, de que, quanto maior a margem de vitória, menor a porcentagem do

<sup>17</sup> O foco principal deste artigo é analisar o impacto das variáveis de conjuntura política, por isso não vou me ater aos efeitos específicos das variáveis sociodemográficas e dos controles regionais. Entretanto, cabe ressaltar que os achados estão em conformidade com as hipóteses da literatura, com exceção do efeito negativo da proporção de pessoas com ensino superior sobre o comparecimento, mesmo após controladas as faixas etárias, a renda média e a proporção de analfabetos em cada município. Os estimadores das variáveis regionais também questionam a noção corrente de que o engajamento seria maior em áreas mais desenvolvidas, pois o comparecimento é maior no Norte, no Nordeste e no Sul se comparado ao do Sudeste. Contudo, esses são resultados que merecem ser analisados em pesquisas futuras.

comparecimento. Esses são achados interessantes que apontam maior comparecimento às urnas em contextos com maior competição na disputa e com maior nível de esforço das elites por meio dos gastos de campanha. Isso acontece mesmo depois de controlados os efeitos das variáveis de competição política das eleições proporcionais, das variáveis demográficas e de outros fatores contextuais da disputa para prefeitura, como eleições com candidatos únicos e com candidatos à reeleição e eleições de segundo turno.

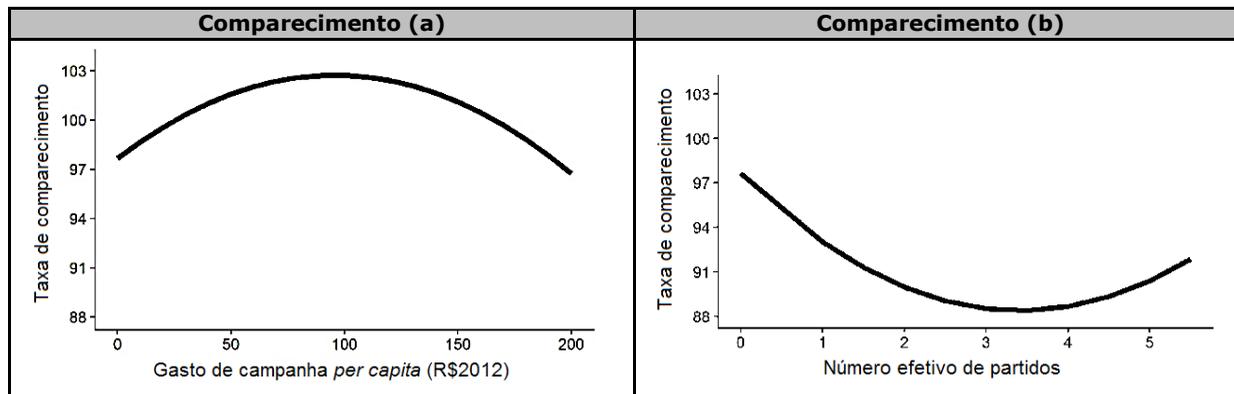
Ainda na Tabela 2, observamos o resultado de que, quanto maior a fragmentação medida pelo número efetivo de partidos (NEP), menor é a porcentagem de comparecimento, já controladas as disputas com candidatos únicos e com incumbentes. Entretanto, os estimadores evidenciam que, no caso de aumento do número efetivo de partidos, os retornos marginais para o comparecimento são crescentes. Conforme o esperado, eleições com candidatos únicos, ou seja, sem competição política, estão associadas a um menor comparecimento, porém esse resultado não é estatisticamente significativo no modelo parcial e tampouco no completo. Os estimadores para a presença de incumbentes são positivos e, para as eleições de segundo turno, são negativos, ainda que inconclusivos, pois nenhum deles é estatisticamente significativo.

Entretanto, no modelo completo, o efeito da porcentagem da margem de vitória cai em 7% e o efeito dos gastos de campanha *per capita* aumentam em 28% no modelo completo. O efeito do número efetivo de partidos também aumenta no modelo completo em 11%.

Passemos agora a avaliar a magnitude do efeito médio das variáveis de interesse principais deste artigo, quais sejam, a margem de vitória, os gastos de campanha e o número efetivo de partidos. No modelo completo, o efeito médio previsto do aumento em um ponto percentual na margem de vitória é de diminuição de 0,04 ponto percentual no comparecimento. Numa disputa com 10 pontos percentuais de diferença entre o primeiro e o segundo colocado, por exemplo, em que o primeiro tem 55% e o segundo 45% dos votos, o comparecimento previsto é 0,4 ponto percentual menor do que se houvesse um empate entre eles. Se a diferença fosse maior, em que o primeiro tivesse 55% e o segundo, 35%, o comparecimento previsto nesse caso seria 0,8 ponto percentual menor comparado a um empate. No caso de 40 pontos percentuais de diferença entre os candidatos, o comparecimento previsto seria 1,6 ponto percentual menor.

Já a magnitude dos efeitos previstos do aumento dos gastos de campanha e do número efetivo de partidos varia a depender dos valores que esses últimos assumirem. O primeiro real *per capita* gasto na campanha retorna aproximadamente 0,1 ponto percentual em comparecimento. Aumentando o gasto médio *per capita*, equivalente a cerca de 20 reais, para 21 reais, a previsão do crescimento no comparecimento é de 0,08 ponto percentual, enquanto aumentando de 50 para 51 reais, é de mais 0,05 ponto percentual. Portanto, o retorno marginal do gasto de campanha *per capita* é decrescente, como pode ser observado no Gráfico 1 (Comparecimento a):

**Gráfico 1**  
**Efeitos marginais do gasto *per capita* e do número efetivo de partidos sobre o comparecimento (%)**



**Fonte:** Elaboração própria com dados do TSE, IBGE e Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD.

**Nota:** Os valores estimados de taxa de comparecimento ultrapassam o valor de 100 porque o comparecimento foi modelado, por aproximação, como uma variável contínua no modelo de regressão linear e não como uma variável limitada. Entretanto, o objetivo do gráfico é apenas apresentar o efeito não linear dos gastos de campanha e do número efetivo de partidos das eleições majoritárias sobre os níveis de comparecimento.

De forma semelhante, a fragmentação mínima de um partido efetivo implica a diminuição de 5,4 pontos percentuais no comparecimento. A mudança de um para dois partidos efetivos na disputa gera uma queda menor, de 3,8 pontos percentuais, ao passo que a mudança de quatro para cinco partidos efetivos está associada a um aumento de 0,9 ponto percentual no comparecimento. Acima de um ponto crítico, que é um NEP de 3,4, o efeito da fragmentação passa a ser positivo sobre o comparecimento, como pode ser visto no Gráfico 1 (Comparecimento b). Esse achado sinaliza que, nos níveis menores, a fragmentação pode estar relacionada à falta de competição e isso inibe o comparecimento, mas, nos níveis maiores, pode estar associada a uma incerteza maior sobre o resultado da eleição, fator esse que tende a aumentar o comparecimento. Notamos ainda que o peso dos efeitos das variáveis de competição política das eleições majoritárias é relativamente maior que o das eleições proporcionais sobre o comparecimento.

A fim de verificar a robustez desses achados, testei outras especificações de modelos e de variáveis (para os gastos de campanha e para a margem de vitória) inspirados na literatura. Apresento os resultados para esses testes na Tabela 1 do Apêndice. Nessa tabela, verificamos que, a despeito das diferentes especificações, os resultados se mantêm no sentido esperado. Gastos de campanha continuam a ter um efeito positivo com retornos marginais decrescentes, a porcentagem da margem de vitória sobre os votos válidos tem um impacto negativo e a fragmentação tem um efeito negativo com retornos marginais crescentes.

A seguir, discuto os resultados obtidos para esses mesmos testes quando a variável dependente é a porcentagem de votos válidos.

## Votos válidos

Ao repetir esses mesmos testes para a variável dependente porcentagem de votos válidos sobre o eleitorado apto na Tabela 3, observamos resultados semelhantes aos referidos para a porcentagem de comparecimento na Tabela 2. Na Tabela 3, o modelo reduzido às variáveis de competição política tem um desempenho melhor que os apresentados na subseção "Comparecimento às urnas" e explica nada menos que 45,1% da variação dos dados, enquanto o modelo parcial das variáveis demográficas explica 25,4%. Esse achado chama a atenção por conta do peso maior das variáveis de conjuntura em comparação com as variáveis sociodemográficas, mais permanentes, para explicar a porcentagem de votos válidos<sup>18</sup>. O modelo combinando variáveis políticas e variáveis demográficas também explica uma variação maior da porcentagem de votos válidos, de 52,4%, se comparado ao comparecimento em si.

**Tabela 3**  
**Regressões lineares simples para explicar a porcentagem de votos válidos sobre o eleitorado apto nas eleições para prefeito em 2012**

| Variáveis  | (1)<br>Modelo de<br>variáveis de<br>competição<br>política | (2)<br>Modelo de<br>variáveis<br>demográficas | (3)<br>Modelo<br>completo  |
|--|--|---|----------------------------|
| % da margem de vitória sobre o total de votos válidos na eleição majoritária | -0,0897***<br>(0,00916)                                    |   | -0,0853***<br>(0,00897)    |
| Gastos de campanha <i>per capita</i> (R\$ 2012) na eleição majoritária       | 0,0987***<br>(0,0116)                                      |   | 0,122***<br>(0,0109)       |
| Quadrado dos gastos de campanha <i>per capita</i> na eleição majoritária     | -0,000519***<br>(0,000106)                                 |   | -0,000666***<br>(0,000101) |
| Número efetivo de partidos na eleição majoritária                            | -2,750*<br>(1,424)   |   | -3,388**<br>(1,450)        |
| Quadrado do número efetivo de partidos na eleição majoritária                | 0,278<br>(0,258)   |   | 0,415<br>(0,264)           |
| Eleição com candidato a prefeito único                                       | -13,13***<br>(1,408)                                       |   | -13,58***<br>(1,432)       |
| Eleição com candidato a prefeito à reeleição                                 | 0,00838<br>(0,156)   |   | -0,0430<br>(0,146)         |
| Eleição com segundo turno  | 1,028<br>(1,023)   |   | 1,526*<br>(0,907)          |
| Gasto de campanha <i>per capita</i> (R\$ 2012) na eleição proporcional       | 0,0668***<br>(0,0131)                                      |   | 0,0532***<br>(0,0129)      |
| Quadrado dos gastos de campanha <i>per capita</i> na eleição proporcional    | -0,000359**<br>(0,000141)                                  |   | -0,000331**<br>(0,000146)  |

<sup>18</sup> Alguém poderia objetar que esse crescimento do R<sup>2</sup> se deve ao fato de os votos válidos estarem presentes tanto na variável dependente (em seu numerador) quanto na variável independente (denominador da porcentagem da margem de vitória). No entanto, a correlação entre ambas as variáveis é de -0,38, ou seja, elas não podem ser resumidas a um único fenômeno. Além disso, o alto R<sup>2</sup> para o modelo das variáveis políticas se mantém mesmo se a porcentagem da margem de vitória sobre votos válidos for substituída apenas pela margem de vitória bruta e seu termo quadrático (R<sup>2</sup> = 43,45).

| Variáveis  | (1)<br>Modelo de<br>variáveis de<br>competição<br>política | (2)<br>Modelo de<br>variáveis<br>demográficas | (3)<br>Modelo<br>completo  |
|--|--|---|----------------------------|
| Número efetivo de partidos na eleição proporcional             | -1,833***<br>(0,124)                                       |   | -1,311***<br>(0,120)       |
| Quadrado do número efetivo de partidos na eleição proporcional | 0,0829***<br>(0,00777)                                     |   | 0,0574***<br>(0,00754)     |
| Magnitude da eleição proporcional                              | -0,421***<br>(0,0421)                                      |   | -0,322***<br>(0,0481)      |
| % de pessoas com 18 anos ou mais analfabetas                   |  | -0,126***<br>(0,0210)                         | -0,167***<br>(0,0180)      |
| % de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo  |  | -0,339***<br>(0,0496)                         | -0,221***<br>(0,0394)      |
| % de pessoas com 16 ou 17 anos                                 |  | -1,246***<br>(0,300)                          | -0,990***<br>(0,235)       |
| % de pessoas com 18 a 69 anos                                  |  | 0,223***<br>(0,0544)                          | 0,209***<br>(0,0410)       |
| % de pessoas com 70 anos ou mais                               |  | 0,230***<br>(0,0755)                          | -0,00595<br>(0,0603)       |
| % de população urbana  |  | -0,0458***<br>(0,00578)                       | -0,0331***<br>(0,00481)    |
| Renda mensal domiciliar <i>per capita</i> mediana (R\$ 2010)   |  | -0,00296<br>(0,00183)                         | -0,00232*<br>(0,00125)     |
| Gini (multiplicado por 100)                                    |  | -0,175***<br>(0,0206)                         | -0,141***<br>(0,0164)      |
| Área do distrito (km <sup>2</sup> )                            |  | -9,69e-05***<br>(1,97e-05)                    | -6,99e-05***<br>(1,69e-05) |
| Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )                  |  | -0,00131***<br>(0,000172)                     | -0,000464***<br>(0,000150) |
| Norte  | -1,168***<br>(0,316)                                       | 4,447***<br>(0,481)                           | 2,837***<br>(0,418)        |
| Nordeste   | -1,461***<br>(0,214)                                       | 2,187***<br>(0,383)                           | 2,269***<br>(0,349)        |
| Centro-Oeste   | -1,055***<br>(0,337)                                       | 2,806***<br>(0,367)                           | -0,0755<br>(0,320)         |
| Sul  | 3,568***<br>(0,228)  | 4,077***<br>(0,302)                           | 2,965***<br>(0,232)        |
| Constante  | 97,22***<br>(1,839)  | 85,21***<br>(4,099)                           | 97,75***<br>(3,699)        |
| N  | 4.455  | 4.455   | 4.455                      |
| R-quadrado   | 0,451  | 0,254   | 0,524                      |

**Fonte:** Elaboração própria com dados do TSE, IBGE e Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD.

**Nota:** Erros-padrão robustos em parênteses. Significância: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

À semelhança do que ocorre na Tabela 2, na Tabela 3, notamos que todas as variáveis de competição política de interesse sobrevivem, mesmo após a inclusão dos controles demográficos no modelo completo. Nesse modelo, diferente do que ocorre na Tabela 2, os efeitos marginais crescentes do número efetivo de partidos na eleição majoritária não são confirmados, somente o são nas eleições proporcionais. O controle para eleições de candidatura única mostra impacto negativo e significativo e o controle

para eleição de segundo turno mostra um efeito positivo e significativo. Já o controle para eleições com candidatos incumbentes continua a ser inconclusivo.

No que diz respeito à direção dos efeitos das variáveis independentes sobre as dependentes, na Tabela 3 observamos praticamente a mesma configuração da Tabela 2<sup>19</sup>. Dito de outra maneira, maior margem percentual de vitória e maior fragmentação na disputa diminuem a porcentagem de votos válidos enquanto maiores gastos de campanha a aumenta. Permanecem, apenas, os retornos marginais decrescentes para os gastos de campanha. O que vemos de diferente é que os estimadores para o efeito da candidatura única são consistentemente negativos em relação aos votos válidos, embora tenham permanecido inconclusivos em relação às eleições com candidato à reeleição. Na falta de competição, há menos votos válidos, o que condiz com a expectativa teórica inicial, entretanto o segundo turno parece interferir positivamente nos votos válidos.

A variação da força dos efeitos do modelo parcial para o modelo completo guarda algumas diferenças da Tabela 2 para a Tabela 3. O que vemos de diferente na comparação dos modelos parciais e completos para votos válidos em relação ao comparecimento é que o efeito da margem de vitória percentual cai menos, 5% contra 7%, que o impacto dos gastos de campanha aumenta menos, 23,5% contra 28%, e que o efeito da fragmentação sobe mais, 16,5% contra 11%. Já o impacto da eleição com incumbente cresce, quando antes diminuía, enquanto as magnitudes do efeito da eleição com candidato único e de segundo turno aumentam, embora com menos força se comparadas aos modelos do comparecimento.

No modelo completo da Tabela 3, verificamos que o efeito médio do aumento de um ponto percentual na margem de vitória é de menos 0,08 ponto percentual nos votos válidos. Esse efeito é aproximadamente o dobro do que observamos para o comparecimento. Por essa razão, a previsão de queda nos votos válidos é de 0,85 ponto percentual caso uma disputa deixe de ter um empate para ter 10 pontos percentuais de margem de vitória. Se essa diferença entre os dois primeiros candidatos se amplia para 40 pontos percentuais (por exemplo, 70%-30%), os votos válidos previstos caem 3,4 pontos percentuais.

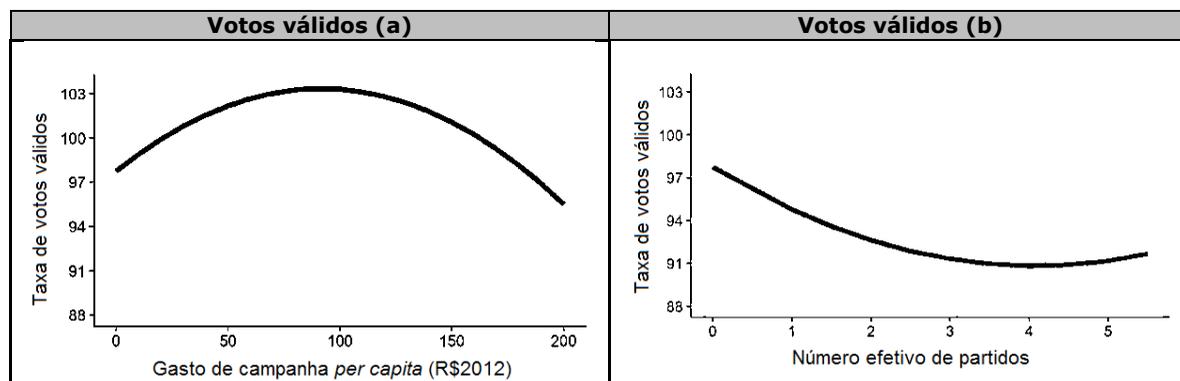
O primeiro real *per capita* gasto na campanha retorna aproximadamente 0,12 ponto percentual em votos válidos. Aumentando o gasto médio *per capita*, equivalente a cerca de 20 reais, para 21 reais, a previsão do crescimento nos votos válidos é de 0,095 ponto percentual. Dessa maneira, observamos novamente que o retorno marginal do gasto de campanha *per capita* é decrescente, como pode ser observado no Gráfico 2 (Votos

---

<sup>19</sup> Conforme já referido na nota 15, o enfoque deste artigo privilegiou os efeitos das variáveis de conjuntura política. Entretanto, assim como ocorre com os modelos do comparecimento, observamos resultados que nos chamam a atenção em relação às variáveis sociodemográficas e regionais para o modelo dos votos válidos. O efeito negativo e mais forte da proporção de pessoas com ensino superior que a de analfabetos sobre os votos válidos se repete. As regiões Norte, Nordeste e Sul têm efeito positivo sobre votos válidos, assim como ocorre para o comparecimento, se comparadas à região Sudeste. Esses são achados que também merecem investigação futura.

válidos a). A fragmentação mínima de um partido efetivo implica a diminuição de 3,4 pontos percentuais nos votos válidos. A mudança de um para dois partidos efetivos na disputa gera uma queda menor, de 2,6 pontos percentuais, ao passo que a mudança de quatro para cinco partidos efetivos está associada a uma diminuição de 0,07 ponto percentual nos votos válidos. Acima do ponto crítico, um NEP de 4,1, o efeito da fragmentação passa a ser positivo sobre o comparecimento, como pode ser visto no Gráfico 2 (Votos válidos b). As candidaturas únicas, por sua vez, implicariam uma diminuição ainda maior, de 13,6 pontos percentuais, na variável dependente, enquanto nas eleições de segundo turno há um aumento de 1,5 ponto percentual. Assim como acontece nos modelos de comparecimento, observamos que a força dos efeitos das variáveis de competição política das eleições majoritárias é relativamente maior que a das eleições proporcionais sobre os votos válidos. Interessante ressaltar que a fragmentação na eleição proporcional tem um efeito negativo com retorno marginal crescente sobre votos válidos na eleição para prefeito.

**Gráfico 2**  
**Efeitos marginais do gasto *per capita* e do número efetivo de partidos sobre os votos válidos (%)**



**Fonte:** Elaboração própria com dados do TSE, IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD.

**Nota:** Os valores estimados de da taxa de votos válidos ultrapassam o valor de 100 porque os votos válidos foram modelados, por aproximação, como uma variável contínua no modelo de regressão linear e não como uma variável limitada. Entretanto, o objetivo do gráfico é apenas apresentar o efeito não linear dos gastos de campanha e do número efetivo de partidos das eleições majoritárias sobre os níveis de votos válidos.

Também testei outras especificações de modelos e de variáveis (para os gastos de campanha e para a margem de vitória) inspirados na literatura, à semelhança do que fiz para o comparecimento. Apresento os resultados para esses testes na Tabela 2 do Apêndice. Nessa tabela, verificamos que, a despeito das diferentes especificações, os resultados se mantêm no sentido esperado na maioria dos modelos. Gastos de campanha continuam a ter um efeito positivo com retornos marginais decrescentes, a porcentagem da margem de vitória sobre os votos válidos, um impacto negativo e a fragmentação, um efeito negativo.

Os estimadores obtidos neste artigo mostram que existe associação entre as variáveis de competição política, o comparecimento e os votos válidos nas eleições. Os dados confirmam as hipóteses correntes na literatura de que a margem de vitória se relaciona negativamente com a variável dependente e de que os gastos de campanha se relacionam positivamente, com retornos marginais decrescentes. Os dados apontam fortemente que a fragmentação tem um impacto negativo (com retornos marginais crescentes sobre o comparecimento, mas não sobre votos válidos), embora os resultados de outros estudos anteriores sejam inconclusivos. Além disso, os resultados mostram que os votos válidos são muito sensíveis à falta de competição capturada no indicador de candidaturas únicas. É intrigante que, no caso de candidaturas únicas, os estimadores não acusam um impacto negativo sistemático sobre o comparecimento, mas apenas sobre os votos válidos. É importante lembrar que esse tipo de eleição, sem competição, acontece principalmente, se não unicamente, em cidades pequenas. Em 2012, todas as candidaturas únicas ocorreram em municípios com menos de 30 mil eleitores aptos. Talvez nesses contextos a ausência de competição não seja suficiente para diminuir o comparecimento em si, apesar de gerar efeito sobre os votos válidos. De todo modo, é notável que esses achados referentes aos efeitos da conjuntura política de curto prazo alcancem a magnitude observada diante de regras que estabelecem o comparecimento obrigatório e se mantenham presentes mesmo se controlados os efeitos mais permanentes das variáveis sociodemográficas e das variáveis de competição política de eleições proporcionais.

### **Considerações finais**

Os estudos sobre comparecimento eleitoral apontam que uma série de fatores condicionam esse fenômeno. De forma resumida, podemos dizer que são fatores de longo prazo, como o contexto sociodemográfico e as atitudes individuais, e fatores de curto prazo, como a conjuntura política. Dentre esses últimos, destacam-se três indicadores: o da competição política, medido pelo acirramento da disputa e mais comumente chamado de margem de vitória; o da mobilização das elites, medido pela intensidade ou pelo volume das campanhas (através dos gastos dos candidatos); e, finalmente, o da fragmentação política, medido pelo número de alternativas disponíveis a serem votadas, ou seja, pelo número efetivo de partidos.

Neste artigo, observei uma lacuna na literatura brasileira acerca da influência das variáveis de conjuntura política sobre o comparecimento eleitoral. Também mostrei que, embora o voto obrigatório desloque a atenção dos pesquisadores para o fenômeno das abstenções e da alienação eleitoral (votos brancos e nulos), há uma variação importante sobre a participação eleitoral (comparecimento e votos válidos) que merece ser analisada e explicada. Além disso, verifiquei que as variáveis de mobilização política influenciam o comparecimento e os votos válidos, mesmo se controlarmos o impacto de fatores de longo prazo como aqueles que caracterizam o contexto sociodemográfico. Mostrei ainda que,

diante da simultaneidade das eleições majoritárias e proporcionais, as variáveis de conjuntura política das eleições para vereador também exercem influência sobre as eleições para prefeito. Mais especificamente, observamos que a margem de vitória percentual e a fragmentação na eleição majoritária têm um efeito negativo sobre o comparecimento e os votos válidos, enquanto os gastos de campanha têm um efeito positivo sobre eles. Vale lembrar que a fragmentação apresentou retornos marginais crescentes para os votos válidos e os gastos de campanha apresentaram retornos marginais decrescentes para comparecimento e votos válidos. Esse é um achado interessante porque, sendo o comparecimento obrigatório segundo a legislação, não era esperado que fatores conjunturais o afetassem de forma significativa. Fica assim relativizada a ideia de que, sendo o voto obrigatório no Brasil, não valeria a pena se dedicar à investigação do fenômeno positivo da participação eleitoral.

A robustez dos resultados obtidos neste artigo se verifica também tanto pela consistência dos achados com diferentes operacionalizações das variáveis de interesse, especialmente a margem de vitória e os gastos de campanha, quanto pelas diferentes especificações de modelos testados conforme o debate presente na literatura, apresentados no Apêndice. No Brasil, este artigo ainda tem um caráter exploratório diante da carência de outros estudos com esse escopo que utilizam dados de eleições brasileiras. Em exercícios futuros, é possível, ainda, analisar como as variáveis de conjuntura política afetam o comparecimento e os votos válidos em eleições para outros cargos no país.

### Referências bibliográficas

ANSOLABEHRE, S., et al. "Does attack advertising demobilize the electorate?". *The American Political Science Review*, vol. 88, nº 4, p. 829-838, 1994.

BARRETO, A. A. B. "Reeleição para o Executivo municipal no Brasil (2000-2008)". *Revista Debates*, vol. 3, nº 2, p. 97-115, 2009.

BLAIS, A. Political participation. In LEDUC, L.; NIEMI, R. G.; NORRIS, P. (eds.). *Comparing democracies 3: elections and voting in the 21<sup>st</sup>: Century*. London: Sage, p. 165-183, 2010.

BORBA, F.; CERVI, E. "Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 3, p. 754-785, 2017.

BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR., J. "Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012." *Cadernos Adenauer XIV*, nº 2, p. 13-36, 2013.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. "Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros". *Novos Estudos*, vol. 93, p. 9-21, 2012.

CALDEIRA, G.; PATTERSON, S.; MARKKO, G. "The mobilization of voters in congressional elections". *The Journal of Politics*, vol. 47, nº 2, p. 490-509, 1985.

CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

CODATO, A.; CERVI, E.; PERISSINOTO, R. "Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012". *Cadernos Adenauer XIV*, nº 2, p. 61-84, 2013.

COX, G.; MUNGER, M. "Closeness, expenditures, and turnout in the 1982 US House elections". *The American Political Science Review*, vol. 83, nº 1, p. 217-231, 1989.

DAWSON, P.; ZINSER, J. "Political finance and participation in congressional elections". *The Annals of the American Academy*, nº 425, p. 59-73, 1976.

DOWNES, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 2013.

FIGUEIREDO, M. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FISHER, J. Persuasion and mobilization efforts by parties and candidates. In: FISHER, J., et al. (eds.), *The routledge handbook of elections, voting behavior and public opinion*. New York: Routledge, p. 280-292, 2018.

FRANCIA, P.; HERRNSON, P. "The synergistic effect of campaign effort and election reform on voter turnout in state legislative elections". *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 4, nº 1, p. 74-93, 2004.

GALLEGO, A. *Unequal political participation worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2015.

GEYS, B. "Explaining voter turnout: a review of aggregate-level research". *Electoral Studies*, vol. 25, p. 637-663, 2006.

HOGAN, R. "Campaign and contextual influences on voter participation in state legislative elections". *American Politics Quarterly*, vol. 27, nº 4, p. 403-433, 1999.

HOLBROOK, T.; MCCLURG, S. "The mobilization of core supporters: campaigns, turnout, and electoral composition in United States, presidential elections". *American Journal of Political Science*, vol. 49, nº 4, p. 689-703, 2005.

IBGE - Banco de Dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) para o Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernização, mudança cultural e democracia*. São Paulo: Francis, p. 17-31, 2009.

JACKSON, R. "The mobilization of congressional electorates". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 21, nº 3, p. 425-445, 1996.

LIMA JÚNIOR, O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LIMONGI, F.; MESQUITA, L. "Estratégia partidária e preferência dos eleitores: as eleições municipais em São Paulo entre 1985 e 2004". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 81, p. 49-67, 2008.

MATSUKAKA, J.; PALDA, F. "Voter turnout: how much can we explain?". *Public Choice*, vol. 98 p. 431-446, 1999.

NICOLAU, J. "A participação eleitoral no Brasil." Working Paper CBS-26-2002. University of Oxford Centre for Brazilian Studies, 51f, 2002. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3589297/\\_A\\_participa%C3%A7%C3%A3o\\_eleitoral\\_no\\_Brasil\\_Universty\\_of\\_Oxford\\_Centre\\_for\\_Brazilian\\_Studies\\_working\\_paper\\_series\\_n.\\_26\\_2002](https://www.academia.edu/3589297/_A_participa%C3%A7%C3%A3o_eleitoral_no_Brasil_Universty_of_Oxford_Centre_for_Brazilian_Studies_working_paper_series_n._26_2002)>. Acesso em: 17 dez. 2017.

- NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.
- PATTIE, C.; JOHNSTON, R. "Voter turnout at the British general election of 1992: rational choice, social standing or political efficacy?". *European Journal of Political Research*, vol. 33, p. 263-283, 1998.
- PEIXOTO, V.; GOULART, N. "Evolução da competição eleitoral municipal (1996 a 2012)". *Teoria & Pesquisa*, vol. 23, nº 2, p. 41-63, 2014.
- PNUD – Banco de Dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em: 31 jul. 2019.
- RENNÓ, L. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 47-70, 2006.
- RENNÓ, L. "Desigualdade e informação política: as eleições brasileiras de 2002". *Dados*, vol. 50, nº 4, p. 721-755, 2007.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J.; SILVA R. "Comparecimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 23, nº 54, p. 91-108, 2015.
- SANTOS, W. G. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, 1987.
- \_\_\_\_\_. *O cálculo do conflito*. Estabilidade e crise na política brasileira. Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.
- SCHWARTZMAN, S. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difel, 1975.
- SETTLE, R.; ABRAMS, B. "The determinants of voter participation: a more general model". *Public Choice*, vol. 27, p. 81-89, 1976.
- SILOTTO, G. "Mapeando a competição: padrões de votação em São Paulo entre 2008 e 2016". *Revista Parlamento e Sociedade*, vol. 5, nº 8, p. 97-123, 2017.
- SILVA, R. "Comportamento eleitoral na América Latina e no Brasil: em busca dos determinantes das abstenções, votos brancos e votos nulos." Tese de Doutorado em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- SPECK, B.; CERVI, E. "Dinheiro, tempo e memória eleitoral: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012". *Dados*, vol. 59, nº 1, p. 53-90, 2016.
- US CENSUS BUREAU. Disponível em: <<https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-08.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.
- TSE – Repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- WATTENBERG, M. The decline of party mobilization. In: DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. P. (eds.). *Parties without partisans*. Oxford: Oxford Press, p. 64-76, 2000.
- ZUCCO, C.; NICOLAU, J. "Trading old errors for new errors? The impact of electronic voting technology on party label votes in Brazil". *Electoral Studies*, vol. 43, p. 10-20, 2016.

**Apêndice – Estimadores de sete modelos diferentes inspirados na literatura para explicar a porcentagem de comparecimento e votos válidos sobre o eleitorado apto nas eleições para prefeito em 2012**

**Tabela 1**  
**Coefficientes das variáveis de interesse de sete modelos de regressão linear simples para explicar a porcentagem de comparecimento às urnas sobre o eleitorado apto nas eleições para prefeito em 2012**

| Variáveis   | (1)<br>Settle e<br>Adams<br>(1976) | (2)<br>Cox e<br>Munger<br>(1989) | (3)<br>Matsukaka<br>e Palda<br>(1999) | (4)<br>Jackson<br>(1996)  | (5)<br>Francia e<br>Hoolbrook<br>(2004) |
|---|------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|---|
| Margem de vitória bruta                               |                                    | 4,44e-05***<br>(6,68e-06)        |                                       | 2,66e-05***<br>(6,74e-06) |   |
| Quadrado da margem de vitória bruta                   |                                    | -0***<br>(0)                     |                                       | -0**<br>(0)               |   |
| % da margem de vitória sobre o total de votos válidos | -0,0408***<br>(0,00604)            | -0,0493***<br>(0,00620)          |                                       |                           | -0,0408***<br>(0,00604)                 |
| % da margem de vitória de Matsukaka e Palda           |                                    |                                  | -0,0357***<br>(0,00545)               |                           |   |
| Gastos de campanha <i>per capita</i> (R\$ 2012)       | 0,0580***<br>(0,00501)             | 0,103***<br>(0,00960)            | 0,0582***<br>(0,00501)                |                           | 0,0580***<br>(0,00501)                  |
| Quadrado dos gastos de campanha <i>per capita</i>     |                                    | -0,000541***<br>(9,51e-05)       |                                       |                           |   |
| Log dos gastos de campanha <i>per capita</i>          |                                    |                                  |                                       | 1,488***<br>(0,103)       |   |
| Número efetivo de partidos                            | -5,286***<br>(1,025)               | -5,352***<br>(1,001)             | -4,765***<br>(1,003)                  | -2,313**<br>(1,007)       | -5,286***<br>(1,025)                    |
| Quadrado do número efetivo de partidos                | 0,776***<br>(0,185)                | 0,785***<br>(0,180)              | 0,704***<br>(0,183)                   | 0,305<br>(0,188)          | 0,776***<br>(0,185)                     |
| Eleição com candidato único                           | -0,582<br>(0,654)                  | 0,266<br>(0,668)                 | -0,726<br>(0,649)                     | -1,537**<br>(0,612)       | -0,582<br>(0,654)                       |
| Eleição com candidato à reeleição                     | 0,0928<br>(0,129)                  | 0,0942<br>(0,127)                | 0,0924<br>(0,129)                     | 0,117<br>(0,128)          | 0,0928<br>(0,129)                       |
| Eleição de segundo turno                              | -0,342<br>(0,656)                  | -1,042*<br>(0,609)               | -0,522<br>(0,657)                     | -0,848<br>(0,645)         | -0,342<br>(0,656)                       |
| N   | 4.455                              | 4.455                            | 4.455                                 | 4.455                     | 4.455                                   |
| R-quadrado  | 0,404                              | 0,416                            | 0,404                                 | 0,409                     | 0,404                                   |

**Fonte:** Elaboração própria com dados do TSE, IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD.

**Nota:** Erros-padrão robustos entre parênteses. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1. Coeficientes das variáveis de competição da eleição proporcional, das variáveis demográficas, dos controles para região e do termo constante foram omitidos por economia de espaço. A média da margem de vitória bruta é 3.289 votos, com desvio-padrão de 23.943. A porcentagem da margem de vitória inspirada em Matsukaka e Palda (1999) é calculada como: margem de vitória bruta/(votação do primeiro colocado + votação do segundo colocado)\*100. A média da porcentagem de margem de vitória inspirada em Matsukaka e Palda é 16,5, com desvio-padrão de 18,4.

**Tabela 2**  
**Coefficientes das variáveis de interesse de sete modelos de regressão linear simples**  
**para explicar a porcentagem de votos válidos sobre o eleitorado apto**  
**nas eleições para prefeito em 2012**

| Variáveis   | (1)<br>Settle e<br>Adams<br>(1976) | (2)<br>Cox e<br>Munger<br>(1989) | (3)<br>Matsukaka e<br>Palda<br>(1999) | (4)<br>Jackson<br>(1996) | (5)<br>Francia e<br>Hoolbrook<br>(2004) |
|---|------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|---|
| Margem de vitória bruta                               |                                    | 5,52e-05***<br>(7,15e-06)        |                                       | 2,01e-05**<br>(9,18e-06) |   |
| Quadrado da margem de vitória bruta                   |                                    | -0***<br>(0)                     |                                       | -0<br>(0)                |   |
| % da margem de vitória sobre o total de votos válidos | -0,0863***<br>(0,00893)            | -0,0968***<br>(0,00919)          |                                       |                          | -0,0863***<br>(0,00893)                 |
| % da margem de vitória de Matsukaka e Palda           |                                    |                                  | -0,0759***<br>(0,00797)               |                          |   |
| Gastos de campanha <i>per capita</i> (R\$ 2012)       | 0,0638***<br>(0,00562)             | 0,119***<br>(0,0109)             | 0,0641***<br>(0,00561)                |                          | 0,0638***<br>(0,00562)                  |
| Quadrado dos gastos de campanha <i>per capita</i>     |                                    | -0,000652***<br>(0,000101)       |                                       |                          |   |
| Log dos gastos de campanha <i>per capita</i>          |                                    |                                  |                                       | 1,846***<br>(0,124)      |   |
| Número efetivo de partidos                            | -3,231**<br>(1,449)                | -3,286**<br>(1,422)              | -2,150<br>(1,500)                     | 2,670<br>(1,973)         | -3,231**<br>(1,449)                     |
| Quadrado do número efetivo de partidos                | 0,395<br>(0,264)                   | 0,402<br>(0,258)                 | 0,245<br>(0,273)                      | -0,537<br>(0,358)        | 0,395<br>(0,264)                        |
| Eleição com candidato único                           | -13,75***<br>(1,431)               | -12,70***<br>(1,435)             | -14,04***<br>(1,420)                  | -16,73***<br>(1,300)     | -13,75***<br>(1,431)                    |
| Eleição com candidato à reeleição                     | -0,0503<br>(0,147)                 | -0,0509<br>(0,145)               | -0,0511<br>(0,147)                    | -0,0361<br>(0,148)       | -0,0503<br>(0,147)                      |
| Eleição de segundo turno                              | 1,691*<br>(0,915)                  | 0,875<br>(0,851)                 | 1,308<br>(0,917)                      | 1,184<br>(0,930)         | 1,691*<br>(0,915)                       |
| N   | 4.455                              | 4.455                            | 4.455                                 | 4.455                    | 4.455                                   |
| R-quadrado  | 0,433                              | 0,436                            | 0,431                                 | 0,413                    | 0,433                                   |

**Fonte:** Elaboração própria com dados do TSE, IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD.

**Nota:** Erros-padrão robustos entre parênteses. \*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ . Coeficientes das variáveis de competição da eleição proporcional, das variáveis demográficas, dos controles para região e do termo constante foram omitidos por economia de espaço. A média da margem de vitória bruta é 3.289 votos, com desvio-padrão de 23.943. A porcentagem da margem de vitória inspirada em Matsukaka e Palda (1999) é calculada como: margem de vitória bruta/(votação do primeiro colocado + votação do segundo colocado)\*100. A média da porcentagem de margem de vitória inspirada em Matsukaka e Palda é 16,5, com desvio-padrão de 18,4.

**Abstract**

*Competition, campaign spending and electoral fragmentation effects on voter turnout and valid votes in Brazilian local elections in 2012*

This article investigates factors associated with the levels of voter turnout, in particular, contextual political variables. The argument is that with the weakening of enduring constraints, such as sociodemographic and sociopsychological, we must consider the short-term effect of the conjuncture on electoral participation. The study of this effect is still incipient in Brazil and Latin America. The initial expectation was that competition, campaign spending, and fragmentation were positively associated with aggregate voter turnout. This hypothesis was tested using multivariate linear models in the mayoral elections of 2012. The results confirm this hypothesis in relation to competition and campaign expenditures, with even more force on valid votes compared to attendance itself. However, the results point to a negative effect of fragmentation.

**Keywords:** voter turnout; electoral competition; campaign spending; electoral fragmentation; Brazil

**Resumen**

*Efectos de competencia, gastos de campaña y fragmentación electoral sobre participación y votos válidos en las elecciones municipales brasileñas en 2012*

Este artículo investiga factores asociados a los niveles de participación electoral, en particular, variables políticas contextuales. El argumento es que, con el debilitamiento de condicionantes duraderos, como los sociodemográficos y los sociopsicológicos, debemos atender al efecto de corto plazo de la coyuntura sobre la participación electoral. El estudio de ese efecto aún es incipiente en Brasil y en América Latina. La expectativa inicial era que la competencia, los gastos de campaña y la fragmentación estuvieran asociados positivamente con la participación electoral agregada. Esta hipótesis fue probada por medio de modelos lineales multivariados en las elecciones para alcalde de 2012. Los resultados confirman esa hipótesis en relación a la competencia y los gastos de campaña, con aún más fuerza sobre los votos válidos si se comparan a la comparecencia en sí. Sin embargo, los resultados apuntan a un efecto negativo de la fragmentación.

**Palabras clave:** participación electoral; competencia electoral; gastos de campaña; fragmentación electoral; Brasil

**Résumé**

*Effets de la concurrence, dépenses de campagne et fragmentation électorale sur la participation et votes valides aux élections municipales brésiliennes en 2012*

Cet article examine les facteurs associés aux niveaux de participation électorale, en particulier les variables politiques contextuelles. L'argument est que, avec l'affaiblissement des contraintes persistantes, telles que sociodémographiques et sociopsychologiques, nous devons prendre en compte l'effet à court terme de la conjoncture sur la participation électorale. L'étude de cet effet est encore à ses débuts au Brésil et en Amérique Latine. L'attente initiale était que la concurrence, les dépenses de campagne et la fragmentation étaient positivement associées au taux de participation global. Cette hypothèse a été testée à l'aide de modèles linéaires multivariés lors de l'élection des maires de 2012. Les résultats confirment cette hypothèse en ce qui concerne la concurrence et les dépenses liées à la campagne, avec encore plus de force sur les votes valides par rapport à la participation elle-même. Cependant, les résultats indiquent un effet négatif de la fragmentation.

**Mots-clés:** participation électorale; concurrence électorale; dépenses de campagne; fragmentation électorale; Brésil

Artigo submetido à publicação em 25 de maio de 2018.  
Versão final aprovada em 15 de julho de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



## O publicismo e a política conservadora do Brasil no século XIX

---

Luciana Rodrigues Penna<sup>1</sup> 

---

Este artigo enfoca os usos políticos do direito, mais especificamente os discursos mobilizados por frações da elite política imperial brasileira no formato de *publicismo*. O objetivo dessa abordagem é discutir a mobilização do conhecimento jurídico no âmbito das lutas desencadeadas no século XIX sobre a definição do modelo de Estado no Brasil, através da metodologia sócio-histórica. A pesquisa mostra os usos do publicismo e a invenção do constitucionalismo como armas do jogo político, que correspondem à concorrência intraelites no processo de construção e legitimação de um regime político de feição monárquica e centralizada.

*Palavras-chave:* política; juristas; publicismo; Brasil

### Introdução

A abordagem do fenômeno político pode ser empreendida a partir de múltiplas perspectivas teóricas e metodológicas. Neste artigo o objetivo é problematizar a relação entre a trajetória de uma fração da elite política, seus modos de intervenção na qualidade de publicistas ou, mais especificamente, constitucionalistas, e a legitimação do regime político monárquico no Brasil. O caso empírico aqui discutido é o da mobilização *política* do constitucionalismo, tomando a produção de manuais de direito público e constitucional como uma estratégia no embate entre as elites imperiais brasileiras, especificamente no período do denominado Segundo Reinado (1840-1889). A partir do recorte temporal selecionado, o artigo procura discutir as relações entre política e direito, quando integrantes da elite política atuam na condição de *juristas*. Os resultados advêm de uma pesquisa de natureza qualitativa, com perspectiva sócio-histórica, baseada em amostra de publicações e análise de seu conteúdo, combinada com levantamento de trajetórias dos autores.

Preliminarmente, é oportuno enfatizar que a problematização dos usos sociais da doutrina jurídica permite observá-la enquanto prática política, cujo sentido é contribuir,

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (Núcleo de Estudos em Justiça e Poder Político). Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <lucianarpenna@gmail.com>.

através da mobilização teórica, para a reprodução ou contestação da ordem dominante. Dessa forma, os manuais jurídicos podem ser objeto de pesquisa sociopolítica direcionada a distintos contextos, como o do cenário fundacional do Estado brasileiro, no século XIX. A partir daí, sustenta-se a hipótese de que o constitucionalismo emergente no Segundo Reinado, que dá continuidade à análise jurídica das instituições iniciada com a Independência, funcionou como uma das estratégias de legitimação do regime monárquico, diante do desafio de superação das crises da década de 1830 que culminaram nas Regências e nas reformas descentralizadoras.

Dito de outro modo, na perspectiva do presente artigo, o constitucionalismo brasileiro elaborado no Segundo Reinado é analisado como esforço de *contenção política*, que contribuiu para a conformação do embate intraelites aos limites “constitucionais”, isto é, para a acomodação das forças de oposição aos limites dados pelos contornos do regime monárquico centralista.

Importa destacar que tal perspectiva, embora ainda recente no Brasil, inspira-se em um conjunto de trabalhos nas ciências sociais que vêm mobilizando a historiografia para capturar a relação entre o social, o político e o jurídico, em diferentes recortes cronológicos. Analisando fenômenos sociais ou políticos em sua relação com o universo jurídico, tais problematizações situam-se em uma zona de fronteira entre as ciências sociais e a história (Silva, 2005). Dentre elas, aparecem abordagens sobre a trajetória do ensino jurídico no Brasil (Venâncio Filho, 2005), o bacharelismo liberal e a política do Império (Adorno, 1988), a judicialização da política e a estrutura do Poder Judiciário nacional (Burgos e Vianna, 1999), os juristas políticos da OAB (Vianna, 1985), o profissionalismo e a política no mundo do direito (Bonelli, 2002), o Poder Judiciário e a cidadania na Constituição da República brasileira (Koerner, 2010), a relação entre o Ministério Público e a política (Arantes, 2002), a nobreza togada e a formação da política de justiça no Brasil (Almeida, 2010), o papel dos juristas na formação do Estado brasileiro (Mota e Ferreira, 2010), a sociologia do campo jurídico, os juristas e os usos do direito (Engelmann, 2006) e o constitucionalismo e as batalhas políticas na Argentina (Engelmann e Penna, 2016). Também é relevante nesse caminho a discussão em torno da história das ideias políticas (Saldanha, 2001), da formação do pensamento conservador (Lynch, 2010) e da mobilização política dos intelectuais da geração de 1870 (Alonso, 2002).

Já no âmbito historiográfico, a discussão sobre o Brasil imperial é vigorosa e conta com um grande volume de contribuições<sup>2</sup>. Dentro desse amplo referencial, destaca-se a contribuição de estudos como o de Sérgio Adorno sobre os bacharéis do Império. Dessa análise, ressalta-se a múltipla inserção das elites políticas, em que os bacharéis em direito

---

<sup>2</sup> Para adentrar no debate sobre a política e a produção teórica no Brasil do século XIX ver, dentre outros, os trabalhos de: Carvalho (2006), Costa (2007), Rodrigues (1974, 1975), Brasiliense (1979), Mattos (1987), Faoro (2000), Saldanha (2001), Alonso (2002), Kugelmas (2002), Oliveira (2002), Mercadante (2003), Neves (2003), Hallewell (2012), Junqueira (2011), Holanda (2004), Grijó (2005), Fausto (2006), Dutra (2004), Ferreira e Botelho (2010), Sodré (2004), Lynch (2010), Mota e Ferreira (2010), Alecrim (2011) e Prado (2012).

constituíram a plataforma dos atores hegemônicos da cena política, um fenômeno identificado como “bacharelismo imperial” (Adorno, 1988).

A visão do papel fundamental que os bacharéis de direito do Império exerceram na vida política nacional estaria vinculada ao fato de que sua formação foi muito mais extraescolar, explicação para a “vocação política” liberal dos bacharéis, a partir do caso da escola de direito de São Paulo. Interessa aqui o fato de que as escolas de direito imperiais, e, no caso estudado, a escola paulista, não funcionariam propriamente como promotoras da “Ciência Jurídica”, mas sim como espaços de socialização para os filhos das elites e trampolins para o seu ativismo político e cultural, pois eram lançados na vida profissional, sobretudo na *vida política*, a partir de sua inserção acadêmica. Enquanto celeiro de políticos-bacharéis que se tornaram homens políticos ligados aos ideários liberais, a vivência na escola jurídica teria fornecido as bases da emergência do “bacharelismo”, modelagem de militância pela via das associações estudantis e da imprensa acadêmica. Essa realidade responderia à demanda do Estado por quadros qualificados. Assim, o “bacharelismo” explicaria a baixa produção jurídico-científica dos egressos desse ambiente.

A percepção de que os bacharéis liberais formados em São Paulo a partir de 1828 estiveram muito mais voltados ao exercício do publicismo *jornalístico* e às atividades militantes, ocupando, após formados, postos na esfera burocrática e nas carreiras políticas, ajudaria a explicar as razões do modesto investimento na produção de conhecimentos jurídicos através de obras doutrinárias no contexto do Império. Isso porque, conforme Adorno, mesmo a reduzida produção doutrinária dos políticos bacharéis formados em São Paulo não fora motivada por preocupações científicas. Seria, na realidade, efeito resultante do interesse pessoal desses agentes em adquirir um *status* intelectual (Adorno, 1988, p. 134).

Ao mapearem-se as produções teóricas e os trajetos dos políticos-bacharéis do Império, verifica-se, no entanto, a existência de uma dimensão *coletiva* no fenômeno do investimento em manuais jurídicos, o que permite indagar se, para além de algumas preocupações científicas e da busca de prestígio intelectual, haveria uma motivação *política* por trás de um conjunto significativo de publicações.

Em distinta perspectiva, o trabalho de Alonso (2002) debate o sentido do movimento intelectual da geração de 1870, apontado como mobilização política de contestação ao sistema imperial. Ao elencar os fatores da combinação de repertórios (nacional e europeu), comunidade de experiência e estrutura de oportunidades políticas, a autora aponta os usos políticos das produções intelectuais nesse cenário. Embora sustentada em outro eixo teórico, a análise do caso é vista como um *uso político* de produções teóricas. A produção intelectual do movimento da geração de 1870 teria sido uma forma de ação pública, o que adquire maior relevância porque situada no cenário de crise do Império, visto como contexto de inexistência de um campo intelectual dotado de autonomia relativa (Alonso, 2002, p. 39).

Outro ponto a destacar na abordagem de Alonso reside no argumento de que

durante o Império não haveria um texto político fundacional, de modo que a ordem política teria contado mais com práticas do que com doutrinas expressamente formuladas para a sua legitimação (p. 52). Verifica-se, assim, que a análise não atribui significado político e simbólico à “Constituição”, vista apenas como texto normativo outorgado em 1824. Com isso, não perquire o sentido político da mobilização de manuais de *interpretação constitucional*. Baseada na noção da existência de um consenso tácito em torno da ordem, uma vez que “ninguém se abalou em justificar os pilares da ordem imperial senão quando entraram em risco de desaparecimento” (Alonso, 2002, p. 52), não problematiza o viés político inscrito nas batalhas teóricas recorrentes entre frações da elite e travadas em torno da delimitação dos contornos do regime imperial, veiculadas (não somente, mas também) através de manuais de “interpretação constitucional” entre os anos de 1857 e 1882.

Em direção alternativa, aqui entende-se que o investimento em doutrina pode ter sido um trunfo de agentes identificados com a ordem para legitimar e difundir os princípios políticos monárquicos e conter as tomadas de posição divergentes entre as frações dominantes.

Outras análises com foco sobre o pensamento político brasileiro têm discutido o papel dos juristas em fenômenos políticos, especialmente no que tange ao processo de formação do Estado. Nesse sentido, Mota e Ferreira apontam a intervenção das elites jurídicas nos processos de formação da unidade nacional e na definição do formato das instituições estatais, assim como no próprio funcionamento delas (Mota e Ferreira, 2010, p. 5). Em relevante contribuição, Lynch retomou o debate sobre o sentido do pensamento conservador saquarema, no qual se incluem juristas imperiais, e enfatizou sua atuação como ponto de partida das futuras apropriações da luta antioligárquica na trajetória política brasileira (Lynch, 2010, p. 53).

Ao estudar as reconfigurações no campo jurídico a partir da redemocratização, Engelmann atualizou o debate apontando a emergência da “crise do ensino jurídico” como uma construção social dos próprios juristas, relacionada ao processo de diversificação do campo jurídico, engajando “teóricos” e “práticos” na disputa pelos sentidos do direito e levando a uma polarização entre “tradição” e “crítica” (Engelmann, 2006). Engelmann e Penna analisaram o caso argentino, apontando que o investimento de diferentes frações da elite política em interpretação constitucional foi uma das estratégias de legitimação de sucessivos regimes políticos, visando à sua formalização na técnica jurídica (Engelmann e Penna, 2016).

Na literatura internacional, encontra-se um conjunto de trabalhos significativos, especialmente os informados pelo programa de pesquisa lançado por Pierre Bourdieu, com base em análises sociológicas sobre elites e o campo jurídico. As principais contribuições dessa matriz teórica consistem no debate sobre a formação de uma nobreza de Estado (Bourdieu, 2013), sobre a força simbólica do discurso jurídico (Bourdieu, 1986) e sobre o processo de construção do Estado (Bourdieu, 2014). Para o autor, analisar a *dimensão teórica* da construção do Estado seria relevante para entender o que são os Estados

modernos, e também o que estaria ocorrendo nos dias atuais: o que talvez seja o processo de sua destruição (Bourdieu, 2014, p. 470). Assim, a abordagem sociopolítica do papel dos debates jurídicos foi um viés sistematicamente ressaltado pelo autor, que propôs a releitura da história dos acontecimentos do direito, procurando vê-los como resultantes das discussões em que a dimensão teórica da construção do Estado é relevante (Bourdieu, 2014, p. 471).

Estudos com perfil sociopolítico sobre diferentes locais e períodos emergiram a partir dessa linha, trazendo subsídios para investigar fenômenos de mobilização social e de construção de causas políticas através do direito (Agrikoliansky, 2010; François, 1996, 2003; Chevallier e Lochak, 2016; Dezalay, 1993; Dezalay e Garth, 2015; Sacriste, 2011; Vecchioli, 2019). Tais discussões indicam que não seria somente nas condições das democracias contemporâneas, caracterizadas em geral por uma maior autonomização do campo jurídico em relação ao mundo político, que o direito seria mobilizado por grupos sociais como ferramenta de luta política. Contextos como o do século XIX e da primeira metade do século XX também apontam a emergência de uma forte imbricação entre política e direito, como indica o estudo sobre a atuação dos professores de direito constitucional na legitimação da ideologia republicana durante a Terceira República francesa (Sacriste, 2011) e a discussão sobre o engajamento doutrinário dos publicistas franceses Maurice Hariou e Léon Duguit em face do advento da Primeira Guerra Mundial (Blanquer e Millet, 2015).

Nesse sentido, é importante referir que o investimento, a elaboração, a mobilização e os usos sociais e políticos da produção intelectual de profissionais do direito jamais ocorrem no vazio, mas são elementos sempre inseridos em um tempo e um espaço sociais específicos. Portanto, ao problematizar a mobilização do publicismo jurídico enquanto fenômeno político, é necessário relacionar essa mobilização ao contexto, o que faz da abordagem sócio-histórica uma via promissora (Charle, 1997; Buton e Mariot, 2009). Também Vecchioli empregou essa metodologia para analisar o processo de construção e de consolidação da *expertise* em direitos humanos no século XX, enfocando a mobilização dos juristas no contexto argentino (Vecchioli, 2019).

Reconhecendo a força simbólica representada pelo direito, tais análises atentam para as categorias de juristas que detêm o monopólio de dizer o sentido correto das normas, força crescentemente mobilizada pelos atores políticos como recurso de legitimação de seu poder (Bourdieu, 1986). Isso converge para estudos da juridicização do político, analisada em diferentes contextos, como no caso francês (Charle, 1997; Chevallier, 1993; Commaille, Dumoulin e Robert, 2010). A pesquisa sócio-histórica, combinada com a técnica da prosopografia (Stone, 2011), possibilita investigar características comuns de um coletivo, buscando identificar correlações internas a um grupo e também correlações com outras formas, comportamentos e espaços sociais (Stone, 2011, p. 115).

Em seu trabalho, Charle (1997) destacou a afirmação de diferentes categorias de

profissionais do direito na França do século XIX como fração importante da elite burocrática que transpassa o *Ancien Régime*<sup>3</sup>. Segundo Dezalay (1993), é necessário empreender uma história social das batalhas doutrinárias, pois o espaço da produção de repertórios jurídico-políticos é marcado tanto por lutas internas quanto por clivagens concorrenciais ligadas às disputas profissionais com outros campos, em torno do monopólio do discurso oficial sobre o Estado.

Outros enfoques ilustrativos dessa abordagem que também fornecem pistas de investigação são as análises sobre o engajamento cívico de publicistas. Blanquer e Millet analisaram o caso dos juristas franceses Hauriou e Duguit diante do cenário da Primeira Guerra Mundial, partindo da questão sobre o estatuto do conflito no pensamento e no trajeto desses dois publicistas e, a partir daí, discutem os usos do conflito no âmbito da doutrina (Blanquer e Millet, 2015). Discussões sobre a dimensão política e social inscrita na construção e difusão de doutrinas constitucionais e sua relação com os trajetos dos especialistas apareceram em Lacroix e Lagroye (1992), François (1996, 2003), Sacriste (2011), Poirmeur e Bernard (1993) e Poirmeur e Rosenberg (1989) como estudos que fornecem elementos para a análise a partir do caso francês. Com base nesses trabalhos verifica-se que desde os anos 1960, na França, ocorre um fortalecimento do debate constitucional resultante da afirmação do caráter jurisdicional da atuação do Conselho Constitucional e do intenso trabalho de construção doutrinária entre os juristas (Poirmeur e Rosenberg, 1989, p. 233).

Conforme Sacriste (2011), a mobilização do direito constitucional pelos políticos republicanos no cenário francês de fins do século XIX fez emergir a figura do *constitucionalista*, e o papel político assumido pelos professores de direito constitucional das faculdades de direito foi crucial para a legitimação da causa republicana. Lacroix e Lagroye (1992) analisaram as tomadas de posição dos constitucionalistas franceses no início da década de 1990 e demonstraram que eles romperam com a tradicional clausura universitária, inserindo-se na esfera midiática em que concorrem pela atenção da opinião pública com outros profissionais, como jornalistas, economistas e cientistas políticos.

### **A dimensão doutrinária da política no Segundo Reinado**

Analisar em perspectiva sócio-histórica a produção doutrinária das elites do Segundo Reinado não significa desconsiderar a relevância da contribuição desses autores para o nascimento do direito constitucional brasileiro, mas pode fornecer elementos explicativos sobre as condições em que se processou essa emergência do constitucionalismo, enquanto tipo específico de discurso de Estado. Portanto, o objetivo de realizar a sociogênese da mobilização do publicismo em torno das disputas políticas

---

<sup>3</sup> Charle (1997) compara dois modelos de reprodução social: um primeiro ligado ao *Ancien Régime* e ancorado em estratégias de poder tradicionais, baseadas na formação e manutenção das grandes famílias de juristas, e outro que emerge com a ascensão da burguesia, com efeitos de diferenciação social.

funciona também como cautela diante do risco de adesão à representação ideológica dos agentes situados no campo jurídico, via de regra, universalista, sendo decisivo ultrapassar a análise *nativa* do debate doutrinário, que o apresenta como legalista, técnico, abstrato e neutro, ou seja, resultante unicamente do diálogo científico entre especialistas, portanto, autônomo em relação às polarizações políticas. A leitura sócio-histórica auxilia a desnaturalizar tais discursos, ou seja, adentrar na construção social da dimensão doutrinária do político.

A produção de obras jurídicas pode ser tomada, assim, como um dos fatores que contribuem para a formação do discurso oficial do Estado, baseado em um ideário comum sobre políticas públicas ou mesmo sobre o regime político. Essa abordagem contribui, portanto, para a análise do papel da *expertise* jurídica nos processos de reprodução e legitimação de fenômenos políticos em distintos contextos históricos do cenário brasileiro. Quando se observa que frações da elite política mobilizaram a teorização do direito como uma ferramenta de contestação ou legitimação de regimes políticos, insere-se a *doutrina constitucional* no processo de definição jurídica das instituições políticas. Vê-se, então, que o poder simbólico dos constitucionalistas consiste em sua condição de *experts* da interpretação do dispositivo constitucional, a partir da qual desfrutam do trunfo de elaborar argumentos para a fundamentação tanto das decisões judiciais dos tribunais e cortes constitucionais quanto dos atos decisórios dos governos.

Por isso, tomando o debate *constitucional* como debate *político*, pode-se melhor compreender o fenômeno de *modelagem da política pelo direito* (François, 1996, 2003), não apenas a partir da análise de conteúdo dessas produções, mas também com base em dados sobre as posições e tomadas de posição inscritas nos trajetos dos agentes engajados nas batalhas políticas do período. O Segundo Reinado, iniciado em 1840, pode ser considerado um contexto de fortes mudanças relacionadas à meta de uma fração da elite comprometida com a consolidação do Império, em um período em que se iniciou inclusive a urbanização do Brasil (Sodré, 2004, p. 57). Tal contexto de mudanças indica que a mobilização da dimensão doutrinária da atuação política dos bacharéis não se deu em um quadro de vazio legal e institucional. Isso porque, apesar da Abdicação de D. Pedro I, em face da Revolução de 7 de abril de 1831, já havia entrado em vigor, outorgada em 1824, a Constituição, com um texto que estabelecia, no plano institucional, a monarquia, o Poder Moderador, a Câmara temporária, o Senado vitalício e o Conselho de Estado. Ou seja, o cenário institucional já estava moldado juridicamente e a centralização política estava instituída pela formalização do regime na regra constitucional (Brasiliense, 1979, p. 17).

Ressalta-se que, na perspectiva aqui adotada, a doutrina não é tomada como mera técnica jurídica nascida em decorrência da necessidade acadêmica de “interpretar a Constituição”. De modo diverso, lança-se a hipótese de que a produção de manuais de direito público e constitucional foi vista como ferramenta estratégica pelos políticos-bacharéis no contexto de reestruturação institucional da década de 1840, funcionando no apoio à articulação política que culminou no denominado “Regresso”. As condições em que

se desenrolou o debate jurídico travado entre as elites políticas demonstram que ele se inseriu no cenário após a crise que levou à renúncia de Diogo Feijó e às rebeliões provinciais do contexto regencial (1831-1840), um quadro de grande instabilidade política, de acirramento de lutas e de ocorrência de movimentos de tom contestatório da ordem monárquica (liberais, republicanos, federalistas) que emergiram em várias regiões do país, como, no caso do Rio Grande Sul, a Revolução Farroupilha, deflagrada em 1835.

É importante salientar que um dos efeitos desse cenário de crise, agravado com a Abdicação do primeiro imperador, foi a aglutinação de interesses e visões de mundo em torno de duas agremiações políticas. Assim, a descentralização política implementada pelas reformas "liberais" do início dos anos 1830, como o Código Criminal de 1832 e o Ato Adicional de 1834, e os movimentos revolucionários do Período Regencial (1831-1840) foram os fatores que motivaram a fundação dos dois partidos que se mantiveram dominantes na vida política até o final do Império: o Partido Liberal e o Partido Conservador (Carvalho, 2006, p. 204). Os partidos políticos no Brasil surgiram, portanto, a partir de um cenário de confrontos e instabilidade política, aspecto que necessita ser enfatizado de modo a se compreender que a década de 1840 não representou um período de passividade e previsibilidade política, mas de desafio às elites políticas no sentido de encontrar estratégias eficazes para apaziguar ou, ao menos, controlar os níveis das disputas que já haviam iniciado na década anterior e assumido caráter violento.

O problema político central, na visão dos políticos do eixo conservador, era a "desordem" que ameaçava as instituições imperiais, a qual foi justificada pela persistência de várias ações contestatórias durante os anos 1840, como a Revolta Liberal de 1842, movimento que envolveu São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Também exemplifica esse cenário convulsionado por mobilizações contestatórias do regime a Revolta Praieira de 1848, em Pernambuco (Fausto, 2006, p. 95). Tais cenários de "crise objetiva", combinados com o discurso "crítico" sobre a ordem, podem ser considerados componentes de um contexto propício para a "ruptura herética para com a ordem estabelecida e para com as disposições e representações que ela engendra em torno dos agentes moldados segundo suas estruturas" (Bourdieu, 1981, p. 69).

Portanto, é relevante frisar que no período entre 1830 e 1840 repercutia a disputa política que adquiriu um formato intensificado e polarizado, polarização esta que colocava às elites políticas o dilema de aderir a uma posição conservadora centralista (saquarema) ou a uma liberal descentralista (luzia) para se manterem no âmbito das "ideologias da ordem". À contestação situada para além dessa fronteira da "constitucionalidade" sobraria apenas a posição "radical", "exaltada" e "republicana". Como esta última opção atentava contra o próprio regime instituído, que era a monarquia, implicava adotar uma via de ação camuflada, por ser "contra a ordem", isto é, "inconstitucional", uma espécie de "impossível político". Logo, ao republicanismo (e até certo momento, ao abolicionismo) só restaria uma opção "revolucionária". Dessa forma, os partidos Conservador e Liberal representaram, durante um período significativo do Segundo Reinado, os únicos caminhos "admitidos" para

a ação política, pelo menos até fins da década de 1860. Ambos não colocavam em questão a forma monárquica do regime, semelhança que auxilia a explicar o fato de ser comum a passagem de políticos de um campo para o outro (Fausto, 2006, p. 98). Mais adiante, a análise dos trajetos dos constitucionalistas auxiliará a entender em que condições o constitucionalismo brasileiro que emergiu no Segundo Reinado restou contido dentro do binômio “liberalismo x saquaremismo”.

Com relação aos aspectos da distinção programática ou ideológica entre essas agremiações políticas, não há consenso entre os especialistas. As posições dos historiadores são bastante diversas: para alguns não houve diferença significativa entre ambos<sup>4</sup>, enquanto para outra linha, sustentada em argumentos variados, houve sim uma significativa distinção<sup>5</sup>. Na presente abordagem não se visa estabelecer qual das posições historiográficas seria a correta. Segue-se a orientação de que, se houve diferenças, houve também semelhanças entre os luzias e os saquaremas. No entanto, a dimensão importante que não pode ser desprezada é aquela que aponta não apenas as distinções e/ou as similitudes, mas, sobretudo, a *hierarquia política* entre ambos. Sob esse viés, da configuração de um *Tempo Saquarema*, se questiona em quais condições foram mobilizadas estratégias e recursos para a manutenção da posição de superioridade política do Partido Conservador (Mattos, 1987, p. 128) e o modo como os agentes do campo liberal buscaram enfrentar essa supremacia. É nesse viés que se pode inserir a produção de manuais de “interpretação constitucional” durante o Segundo Reinado.

Em seu relato, Américo Brasiliense sustentou que, após a Abdicação, três partidos entraram em combate pelo monopólio do poder: o Partido Restaurador (que aspirava à volta de D. Pedro I), o Partido Liberal (que defendia reformas constitucionais, porém conservando a monarquia) e o Partido Republicano (defensor da abolição da monarquia). No entanto, o Partido Liberal estava dividido entre “liberais moderados” e “liberais exaltados”, estes defensores de uma monarquia federativa. A “ala” moderada tornou-se majoritária e dominante, mas firmou um acordo com os “exaltados” para unificar a “bandeira liberal” e conseguir implantar o programa de reformas (Brasiliense, 1979, p. 17). O programa de reformas do Partido Liberal, apresentado em 1832, foi aprovado na Câmara dos Deputados, estabelecendo a monarquia federativa e a tripartição de poderes e extinguindo o Poder Moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade do Senado. A Reforma também propunha transformar os Conselhos Gerais das províncias em Assembleias provinciais eleitas, instituía a eleição bienal para a Câmara dos Deputados e a distinção entre os impostos nacionais e os impostos provinciais, garantindo que as províncias obtivessem receita própria. Enviado ao Senado, este alterou praticamente tudo, através de emendas.

---

<sup>4</sup> Para essa questão, ver Carvalho (2006, p. 202). Também Ilmar de Mattos aponta que, com argumentos diferentes, Oliveira Vianna, Caio Prado Jr., Maria Isaura Pereira de Queiroz e Nestor Duarte afirmam ser apenas aparente a distinção entre os partidos Conservador e Liberal (Mattos, 1987, p. 130).

<sup>5</sup> Para Mattos seria o caso de João Camilo de Oliveira Torres, Fernando de Azevedo, Manoel Maurício de Albuquerque, Azevedo Amaral, Raymundo Faoro e José Murilo de Carvalho (Mattos, 1987, p. 131).

A Câmara rejeitou as emendas, e houve a fusão das duas casas legislativas para sua discussão e votação (Brasiliense, 1979, p. 19). Em 1834 foi aprovado o Ato Adicional à Constituição, que ficou muito aquém do programa liberal, mas suprimiu o Conselho de Estado. Esse momento marca a fase das Regências, sendo a primeira delas encabeçada pelo liberal Diogo Feijó, que renunciou em 1837 pela falta de apoio parlamentar. Com a renúncia do regente, iniciou-se um "levante" de parlamentares a defender que o obstáculo à "ordem política" e à "paz social" consistia no próprio Ato Adicional de 1834 (Brasiliense, 1979, p. 21). Dessa forma, era necessário "interpretá-lo", o que, nesse caso, significou reduzir seu alcance. Esse papel foi assumido pelos políticos-bacharéis conservadores.

Para os saquaremas, a causa da crise foi atribuída ao Ato Adicional de 1834, que enfraqueceria a autoridade, uma vez que atacava o governo e comprometia a unidade nacional (p. 21). Daí se originou o Partido Conservador, organização cujo programa não necessitava ser elaborado e apresentado formalmente pois, segundo afirmava José de Alencar, era o próprio texto da Constituição de 1824 (Paranhos, 2013, p. 38). Logo, até 1841, com as medidas adotadas no âmbito do "Regresso de 37", enraizou-se um processo de centralização política, com a sustentação do papel central dos membros do Partido Conservador de "defender a Constituição" (Paranhos, 2013, p. 38). Portanto, o posicionamento de maior ou menor adesão ao texto original da Constituição de 1824 era um fator que diferenciava conservadores puros ou saquaremas de conservadores liberais, reformistas ou progressistas.

As medidas centralizadoras ou o "Regresso" prosseguiram após 1840, com a reabertura do Conselho de Estado, em 1841, anteriormente extinto pelo Ato Adicional de 1834. Por força da aprovação da Lei de Interpretação de 1841, todo o aparato administrativo e judiciário retornou ao controle do poder central (Fausto, 2006, p. 94). O caso de José de Alencar ilustra um político-jurista que afirmava que defender a Constituição de 1824 era a "missão divina" do Partido Conservador, implicando a adesão aos valores da "tradição, "moderação", "prudência" e "reforma gradual" em um sistema político em que "o Rei reina, governa e administra" (Paranhos, 2013, p. 38).

Essa adesão maior dos políticos conservadores à defesa da "Constituição", como se o texto originário de 1824 não houvesse sido modificado com o Ato Adicional, permite observar a perspectiva da batalha pela superioridade política do campo conservador através da apropriação da "interpretação constitucional" no Segundo Reinado. Tal supremacia não era evidente em um plano quantitativo, em face de que a proporção de filiação dos ministros ao Partido Conservador e ao Partido Liberal distinguia-se pouco (43,89% filiavam-se ao primeiro, e 49,64%, ao segundo). Da mesma forma, os gabinetes ministeriais conservadores foram 14, contra 15 ministérios liberais (Carvalho, 2006, p. 211), uma diferença ínfima.

No entanto, o fator que aponta a existência e a permanência da dominação conservadora consiste na duração dos ministérios conservadores no poder, em relação aos liberais: foram 26 anos de governo saquarema, contra 13 anos de governo luzia, isto é, o

Segundo Reinado representa o dobro de saquaremismo em comparação ao domínio da fração dita liberal (Carvalho, 2006, p. 210). Por tal ótica, interessa identificar as condições do empreendimento de legitimação do regime monárquico no processo de consolidação do Segundo Reinado, enquanto defesa do formato monárquico e centralista do Estado nacional (Mattos, 1987, p. 126).

Destaca-se também que, em face de o Brasil ser um país monárquico cercado por Repúblicas, a elite política (e, sobretudo, a fração "conservadora" da elite imperial) foi desafiada a elaborar modos de justificação para essa condição, que era oposta à realidade política internacional. Essa elite foi encarregada de explicar por que o Brasil seria um caso "especial" e poderia, então, ser "diferente" dos demais países americanos. A defesa de instituições como a monarquia, a titularidade do Poder Executivo e do Poder Moderador pelo imperador, a manutenção do Conselho de Estado e da vitaliciedade do Senado eram tarefas dos agentes ilustrados, onde figuravam, especialmente, os juristas.

O encargo legitimador do regime monárquico demandou que diversos recursos fossem mobilizados, implicando adentrar vários meios culturais, como o periodismo, a arte, as ciências, o teatro, a historiografia e a literatura. Através dessa última, atuaram agentes como José de Alencar, Gonçalves de Magalhães e Gonçalves Dias. Assim, o político conservador José de Alencar exemplifica os usos políticos da literatura para fins de construir a imagem idealizada do indígena como o "herói" nacional, de modo a celebrar a miscigenação da "raça nativa" com o europeu português e não tocar na questão escravista (Mattos, 1987, p. 127).

Portanto, identificar os marcos desse contexto é fundamental para a compreensão da mobilização política de obras jurídicas na forma de "interpretação constitucional" que se processou entre 1850 e 1888, para o que se adota a perspectiva de que houve semelhanças e diferenças entre as demandas dos dois partidos, mas também de que se consolidou uma "direção saquarema" de longa duração. Esta consistente em impor aos "luzias" a derrota no campo de batalha armada, ao confinar as suas pretensões à "revolução" a meras "rebeliões" (Mattos, 1987, p. 129), e a derrota na batalha teórica pelo sentido do regime. Para tal, uma das estratégias foi o constitucionalismo. Esse aspecto é elucidativo por situar o funcionamento das duas escolas jurídicas, criadas em 1827, dentro do panorama histórico marcado por estas características: o avanço de uma dominação conservadora e a reação dos opositores "liberais".

Também permite observar os percursos dos agentes e o teor de seus manuais de "interpretação constitucional" dentro desse enquadramento, buscando identificar as posições alinhadas com o saquaremismo e os usos identificados com a contestação "liberal". Tendo isso em vista, entende-se que, desde a formação das primeiras turmas graduadas em direito no Brasil, a partir de 1832, uma parte da elite de bacharéis seria recrutada para a tarefa de mobilização do poder simbólico comprometido com a sustentação do regime imperial. O discurso jurídico era bastante adequado para esse fim e foi utilizado pelos agentes de ambos os partidos, ainda que em seu interior não houvesse

consenso, identidade de origem social, nem homogeneidade ideológica<sup>6</sup>.

O foco é colocado, portanto, na verificação da lógica social subjacente a esse processo de constituição de um agrupamento e de suas posições (Coradini, 2008, p. 16). Considera-se como premissa que uma das formas pelas quais os políticos-bacharéis afirmavam a cientificidade da sua “doutrina” consistia em aproximar a sua elaboração textual das regras de formatação que regiam a produção de trabalhos científicos em outras “ciências” ou disciplinas<sup>7</sup>. Esse aspecto possibilita indagar sobre a função política dessa “cientificização das instituições” implementada através da colocação de temas políticos na forma de discurso jurídico.

### Os constitucionalistas do Segundo Reinado e o compromisso monárquico

Como referido, a coleta de dados empíricos que sustentou a análise orientou-se pela hipótese de que o investimento de um grupo de agentes em doutrina constitucional não se explicaria, unicamente, por motivações acadêmicas, nem pela existência oficial de uma “Constituição” a interpretar, no caso a Constituição de 1824 (e suas reformas posteriores). Logo, seria possível tomar esse investimento também como uma estratégia de mobilização do saber jurídico na construção de causas políticas e mesmo de crenças voltadas à formação de uma cultura política, evitando explicitar seu próprio engajamento no jogo político. Dessa forma, teria sido possível *interpretar as instituições políticas* a partir de um lugar neutro por definição: a doutrina jurídica.

Leve-se em conta que a produção de manuais jurídicos também teria sido afetada pelas oscilações do mercado cultural, pois, durante o Segundo Reinado, ocorreu uma expansão editorial, simultaneamente ao fomento do comércio de livros no Rio de Janeiro. A instalação das livrarias francesas passou a servir à nova demanda por obras, gerada com a fundação das escolas superiores que incluíram no currículo a cadeira de Direito Público e Constitucional, denominada de Análise da Constituição do Império (Alecrim, 2011, p. 60).

Para a composição da amostra representativa, partiu-se de manuais de interpretação constitucional publicados durante o Segundo Reinado, ou seja, na segunda metade do século XIX. Esse recorte temporal se justifica, como acima referido, porque mais exatamente de 1850 em diante tem-se o momento de “consolidação” da Monarquia sob o comando de D. Pedro II, sustentando a denominada política da “Conciliação”, um

<sup>6</sup> Como a distinção “interna” ao campo liberal que os distinguia em: liberais “históricos”, liberais “moderados” e liberais “radicais” (quase republicanos). Para essas distinções, ver Brasiliense (1979).

<sup>7</sup> Esse aspecto foi também salientado por Guedes: “Sendo a doutrina um Discurso Científico, obedece às normas para trabalhos científicos, firmando teorias ou estabelecendo interpretações sobre a ciência jurídica; dessa forma, desenvolvendo uma reflexão contínua. Tem como premissa a atividade de fazer persuadir. As marcas são aquelas utilizadas para construir a própria imagem dentro dos padrões necessários para ser legitimada. Assim, podemos admitir que os discursos doutrinários existem com a finalidade de descrever certa situação, como uma reflexão científica, mas acabam tendo outra finalidade na medida em que servem para elucidar dúvidas, sendo citadas na lógica da argumentação do discurso decisório. Por conseguinte, a doutrina acaba por adquirir natureza prescritiva, pois, ao preencher uma lacuna na lei, ganha força de lei, tornando-se norma para casos semelhantes” (Guedes, 2011, p. 32).

momento propício para a análise da relação entre o publicismo e as demandas do regime. Por outro lado, esse contexto também apresenta características de ascensão cultural e econômica do Brasil, motivada por fatores como a aprovação da Lei de Extinção do Tráfico Escravo (1850) e a expansão da produção cafeeira e dos investimentos em infraestrutura urbana (transportes, telégrafos, energia a gás), cenário que também pode ser interpretado como propício à maior mobilização do direito. Sendo o Segundo Reinado, sobretudo após 1850, o momento em que se situa o novo ímpeto de investimentos em manuais de doutrina constitucional, encontra-se aqui um importante ponto de análise: como os manuais doutrinários repercutiram essa nova etapa do regime imperial? Em primeiro lugar, pergunta-se quais os efeitos da hierarquização do espaço político sobre a doutrina constitucional, um cenário por longo tempo polarizado entre o Partido Conservador (Saquarema) e o Partido Liberal (Luzia). Em segundo lugar, procura-se identificar a diferenciação das formas e do teor das tomadas de posição política dos agentes através dos seus manuais de direito.

Os dados que embasam a análise constituem amostra coletada a partir de um conjunto de referências biográficas, originárias de fontes primárias (manuais impressos ou digitalizados) e de fontes secundárias (obras sobre a produção jurídica imperial, biografias das elites imperiais, dicionários bibliográficos e biográficos, bem como sítios de documentação biográfica). No Quadro 1, visa-se adentrar no âmbito da representação social dos políticos-bacharéis, magistrados e professores de direito do Segundo Reinado, na figura de “intérpretes da Constituição”. Ou seja, aqui tem-se a produção dos “autores” de manuais que aparecem classificados como *bibliografia* da disciplina de direito constitucional publicada até 1885 (Alecim, 2011, p. 66). As fontes secundárias apresentam itens classificados de modos diversos. Aparecem como “obras políticas do Brasil Imperial” (Prado, 2012; Neves, 2003). Em outra referência, aparecem como listagem de obras de “História Constitucional” (Rodrigues, 1978, p. 155) e, em uma terceira fonte, o conjunto foi apresentado como “bibliografia” da disciplina de Análise da Constituição do Império (Alecim, 2011, p. 64).

**Quadro 1**  
**Amostra de manuais de interpretação constitucional da elite brasileira por autor, título, ano, local de publicação e editora (1857-1882)**

| <b>Autor</b>                        | <b>Título</b>   | <b>Ano de publicação</b>  | <b>Cidade</b>        | <b>Editora</b>                            |
|-------------------------------------|---|---------------------------|----------------------|---|
| José Antônio Pimenta Bueno          | <i>Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império</i>  | 1857                      | Rio de Janeiro       | Tip. e Imp. de Jacques Villeneuve         |
| Zacarias de Góis e Vasconcelos      | <i>Da natureza e limites do poder Moderador</i>   | 1860<br>Reedição:<br>1862 | Rio de Janeiro       | Typographia Universal de Laemmert         |
| José Carlos Rodrigues               | <i>Constituição Política do Império do Brasil - seguida do Ato Adicional, da Lei de sua Interpretação e de outras. (Tipo de obra: "Constituição Anotada", faz comentários aos dispositivos)</i> | 1863                      | Rio de Janeiro       | Ed. Eduardo & Henrique Laemmert           |
| Brás Florentino Henriques de Sousa  | <i>O Poder Moderador. Ensaio de Direito Constitucional</i>  | 1864                      | Recife               | Tip. Universal                            |
| José Pedreira França Júnior         | <i>A Organização dos Poderes Constitucionais nas Monarquias Representativas</i>   | 1865                      | Bahia                | Não identificado                          |
| José Maria Corrêa de Sá e Benevides | <i>O art. 6º da Constituição é constitucional? Analyse da Constituição Política do Império do Brasil</i>  | 1865                      | São Paulo            | Não identificado                          |
|                                     |   | 1870                      | São Paulo            | Não identificado                          |
| José de Alencar                     | <i>Uma Tese Constitucional. A Princesa Imperial e o Príncipe consorte no Conselho de Estado</i>   | 1867                      | Rio de Janeiro       | Livraria Popular de A.A. da Cruz Coutinho |
| Joaquim Rodrigues de Sousa          | <i>Análise e Comentário da Constituição Política do Império do Brasil ou Teoria e Prática do Governo Constitucional Brasileiro</i>  | 1867                      | São Luis do Maranhão | Tip. de B. de Matos                       |

| <b>Autor</b>                                | <b>Título</b>  | <b>Ano de publicação</b> | <b>Cidade</b>  | <b>Editora</b>        |
|---|--|--------------------------|----------------|-----------------------|
| Nicolau Rodrigues dos Santos França e Leite | <i>Considerações Práticas sobre a Constituição do Império do Brasil</i>  | 1872                     | Rio de Janeiro | Tip. M.A.A. de Aguiar |
| Polícarpo Lopes de Leão                     | <i>Considerações sobre a Constituição Brasileira</i>   | 1872                     | Rio de Janeiro | Não identificado      |
| Joaquim Pires Machado Portela               | <i>Constituição Política do Império do Brasil confrontada com outras Constituições e Anotada</i>   | 1876                     | Rio de Janeiro | Tipografia Nacional   |
| Filippe Franco de Sá                        | <i>A Reforma da Constituição. Estudo de História Pátria e Direito Constitucional.</i><br>(Sumário: Alterações desejáveis na Constituição do Império. Limitação dos poderes da câmara revisora. Pode essa Câmara ser dissolvida antes de decretada a reforma? Discurso proferido na Câmara dos Deputados, a 20 de maio de 1879) | 1880                     | Rio de Janeiro | Tipografia Nacional   |
| Hermenegildo Militão de Almeida             | <i>Estudo de algumas questões constitucionais</i>  | 1880                     | Rio de Janeiro | Tip. do Cruzeiro      |
| Manuel Godofredo de Alencastro Autran       | <i>Constituição Política do Império do Brasil Comentada</i>  | 1881                     | Rio de Janeiro | Ed. H. Laemmert       |
| Paulino José Soares de Sousa                | <i>Ensaio sobre o Direito Administrativo</i>   | 1862                     | Rio de Janeiro | Tipografia Nacional   |
| Pedro Autran da Mata Albuquerque            | <i>Direito Público Positivo Brasileiro (2ª ed.)</i>  | 1882                     | Rio de Janeiro | Ed. H. Laemmert       |

**Fonte:** Elaboração própria com base em sítio do Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro (CDPB) (disponível em: <<http://www.cdpb.org.br/>>; acesso em: 30 ago. 2013), Alecrim (2011), Blake (1899), Dutra (2004), Neves (2003), Prado (2012) e os manuais dos autores.

Reitera-se que o conjunto de dados sobre as publicações e sobre o grupo de autores foi composto a partir do cotejo de referências bibliográficas variadas sobre a

produção intelectual das elites políticas imperiais, adotando-se como critério de filtragem da coleta a identificação da publicação como “obra jurídica”. Dentre as obras identificadas, foram selecionadas as pertinentes ao direito público e ao direito público e constitucional, lançadas durante o período de 1857 a 1888 (Alecrim, 2011; Dutra, 2004; Neves, 2003; Prado, 2012; Blake, 1899).

O maior desafio da pesquisa empírica consistiu em extrair dados sobre a orientação política presente no manual, uma vez que a análise de conteúdo dos textos se depara com a escassez de itens disponíveis para consulta, sejam reeditados por meio impresso ou digitalizados (acessíveis em meio eletrônico). Além disso, registra-se a raridade de informações específicas sobre a vinculação político-partidária ao se analisar as biografias de juristas, possivelmente, em razão do imperativo de imparcialidade e universalidade que pesa sobre o discurso jurídico, embora significativa fração desses agentes tenha atuado diretamente em altas esferas da burocracia e da política imperiais. Desse modo, recorreu-se, subsidiariamente, às fontes biográficas e de informações sobre a vida partidária no cenário imperial, buscando dados que indicassem incidência de atividade político-partidária. Saliente-se que, na qualidade de amostra, as informações não pretendem ser exaustivas, mas fornecer elementos e pistas para a análise de um conjunto representativo do padrão de ação política da elite imperial que atuou na condição de constitucionalista, indicando a relação de seus manuais de interpretação constitucional com os embates políticos do Segundo Reinado.

Com esse objetivo, foram rastreadas 16 publicações lançadas pelo grupo que compõe a elite brasileira dos constitucionalistas do Segundo Reinado. Desse conjunto, o primeiro aspecto que se pode extrair é quanto à proeminência da centralização da produção doutrinária na sede da Corte, o Rio de Janeiro, o que aponta um forte vínculo entre doutrina jurídica e poder estatal. No universo de 16 manuais, 12 foram lançados no Rio de Janeiro, sendo apenas 1 no Recife (a outra cidade que sediava um Curso Jurídico, a partir de 1854), 1 na Bahia, 2 em São Paulo e 1 em São Luís do Maranhão. Apenas uma obra não está identificada quanto à cidade de publicação. Por contrastar com a diversidade de origem geográfica dos autores, esses dados indicam que o objetivo da produção de doutrina constitucional foi predominantemente político, mais do que científico, pela estreita ligação desse publicismo com as carreiras profissionais e políticas dos agentes, situadas no Rio de Janeiro, pois os manuais não foram lançados predominantemente nas duas cidades onde nesse momento funcionavam os cursos jurídicos imperiais: Recife e São Paulo.

Nas condições da sociedade imperial, esse fator indica que as referidas obras foram direcionadas a um público que não era constituído, necessariamente e imediatamente, pelos estudantes e professores de direito. Ao contrário, como a Corte era o centro político do país, esse aspecto assinala que a eufemização de questões políticas reconstruídas como “problemas constitucionais” vinculava-se muito mais às disputas intraelites, aos “olhares estrangeiros” e às demandas de uma legitimação “técnica” e “teórica” para as reivindicações das frações rurais e urbanas da Corte e do Sudeste cafeeiro, representadas

por esses políticos-bacharéis. Pela localização das publicações é possível verificar a posição periférica das outras províncias, como Pernambuco, Bahia, Maranhão. Desse modo, verifica-se que os constitucionalistas desempenharam um papel como agentes encarregados das estratégias de sustentação e reforma do regime imperial no Segundo Reinado, em que o investimento nesse tipo de recurso de poder simbólico foi realizado pelos políticos-bacharéis e professores, tanto os de orientação conservadora, os saquaremas, monarquistas, católicos, centralistas, defensores do Poder Moderador e da manutenção do modelo político e social hierarquizado (voto desigual, restrição ao acesso à participação política) quanto políticos, professores e jornalistas identificados com o perfil liberal ou luzia, de índole mais descentralista e reformista. O liberal Franco de Sá, por exemplo, ilustra um caso de autor manual, publicado em 1880, voltado à prescrição de uma reforma no texto da Constituição.

A partir da descoberta da presença de políticos-bacharéis conservadores e liberais na amostra, constatou-se também que os agentes do núcleo da política saquarema e da contestação luzia estiveram atuando no plano doutrinário via constitucionalismo. Logo, se é correto afirmar, por exemplo, que Pimenta Bueno, apontado como um dos protagonistas da dominação saquarema, foi, simultaneamente, o "jurista da Coroa", também é verdadeiro que não esteve sozinho na disputa política pela consolidação do sentido legítimo da "regra constitucional". Outro aspecto relevante extraído da amostra indica que os 16 manuais foram publicados ao longo de 25 anos, isto é, entre 1857 e 1882. Essa quantidade representa uma média de publicação de um livro de "interpretação constitucional" a cada dois anos em um país que só possuía dois cursos de direito. Pela comparação com a amostra de manuais de "interpretação constitucional" publicados pela elite "coimbrã" durante o Primeiro Reinado e Período Regencial, cujo total foi de 12 obras publicadas em 30 anos (entre 1824 e 1854), constata-se uma significativa continuidade e, mesmo, um aumento no volume de mobilização desse recurso pela elite política identificada como os "consolidadores" do regime imperial.

### **Quadro 2** **Comparativo de investimento das elites coimbrã e brasileira no** **constitucionalismo**

| <b>Geração</b> | <b>Número de indivíduos</b> | <b>Período</b>      | <b>Quantidade de obras jurídicas</b> |
|----------------|-----------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| Coimbrãos      | 8                           | 1824-1854 (30 anos) | 12                                   |
| Brasileiros    | 16                          | 1857-1882 (25 anos) | 16                                   |

**Fonte:** Elaboração própria com base em: sítio do Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro (CDPB) (disponível em: <<http://www.cdpb.org.br/>>; acesso em: 30 ago. 2013), Alecrim (2011), Blake (1899), Dutra (2004), Neves (2003), Prado (2012).

Os números acima indicam a duplicação no círculo dos "intérpretes da Constituição" durante a vigência do Império, acompanhando a urbanização e a formação de bacharéis a

partir das escolas brasileiras. Esses dados também indicam que a elite imperial brasileira refletia um apego ao ideal da Constituição, representando sua própria "missão" como a de dar continuidade à tarefa de erguer o edifício político nacional, de formato monárquico, dentro do molde "constitucional", tomando a apropriação da dimensão jurídico-doutrinária como estratégia eficaz dessa "missão política". A linha temporal da intervenção política através de manuais jurídicos de direito público e constitucional demonstra que esse fenômeno pode ser tomado como a continuidade de um esforço coletivo das elites letradas imperiais, ou seja, o empenho de um *grupo* de agentes da elite política imperial, que, identificados com um ou outro dos campos político-partidários existentes, investiu na mobilização da "Constituição" como forma "neutra", "imparcial", "científica", "técnica" e "asséptica" de intervenção política. E, nesses atributos da teorização jurídica, a elite encontrou um meio de preservação de seu estatuto político.

Com relação à presença de indivíduos situados na alta esfera política do Império, oriundos das academias de direito de São Paulo e Olinda (Recife), encontraram-se tanto nomes de conservadores quanto de liberais, como: Braz Florentino Henriques de Sousa, José Antônio Pimenta Bueno, José Maria Correia de Sá e Benevides, Joaquim Rodrigues de Sousa, Paulino Soares, Zacharias de Góis e Vasconcelos e Filipe Franco de Sá. Por isso, detecta-se a característica da ambivalência de tipos ideais: a posição do "político", de decidir a ordem, aparece articulada com o papel do "jurista", isto é, de "interpretar" a ordem. Esse atributo de dupla legitimidade expressou-se na forma de mobilização política dos saberes jurídicos como direito público e constitucional, indicando a necessidade de eufemização dos posicionamentos sobre o regime imperial, a partir do obscurecimento do engajamento político propiciado pela fala autorizada, pedagógica, científica e neutra dos manuais de direito.

O domínio das denominadas "letras jurídicas", especialmente aquele engendrado como publicismo, pode ser abordado, nessa linha, como uma ferramenta empregada na composição de uma alta elite intelectual nacional, habilitada para desempenhar a política com "P" maiúsculo<sup>8</sup>. Um outro aspecto a ser apontado a partir da amostra diz respeito à nomenclatura utilizada pelos agentes para o título das obras. Pode-se observar que o emprego de títulos generalistas predomina no caso dos manuais dos políticos "conservadores", como: *Comentários à Constituição do Império*, *Lições de direito público e constitucional*, *Direito público brasileiro*, *Constituição comentada*, *Direito público e análise da Constituição* etc. Esse formato indica a opção pela generalidade e universalidade com vistas a dotar a obra de uma aura de amplitude temática e de desinteresse em

---

<sup>8</sup> Dessa forma, a lógica de eufemização de posicionamentos políticos não pode ser explicada unicamente com base na necessidade de responder às questões da política interna, regional e local, mas, sobretudo, como mecanismo correspondente àquilo que Joaquim Nabuco denominava de política com "P" maiúsculo, ou seja, o conjunto de tarefas que estavam a cargo de uma alta elite, uma elite dentro da elite. Esse papel cumpriria, portanto, àqueles poucos agentes que assumissem a tarefa da "grande política", atuando na esfera das instituições nacionais, visando a sustentar a construção e a preservação da imagem de "nação civilizada" que as elites políticas brasileiras desejavam apresentar aos países "civilizados", especialmente, aos europeus (Grijó, 2005, p. 70).

questões pontuais, mais identificáveis como “problemas políticos”. Essa estratégia de linguagem geral, neutralista, objetiva, abstrata e impessoal aparece em maior número nos manuais de autoria dos saquaremas, porquanto os mais afeitos ao discurso de Estado.

Constata-se, assim, uma sutil, mas importante diferença das produções saquaremas em relação aos manuais dos “liberais”, estes menos adeptos do formato generalista e mais voltados às discussões pontuais, isto é, reformistas. Ao contrário dos conservadores, os liberais, em muitos casos, restringiam o debate a pontos específicos. Essa característica apareceu no manual do Conselheiro Zacarias, nome central do Partido Luzia, direcionado a tratar apenas da questão do Poder Moderador. Mais afeito ao debate pontual, em função de seus contorcimentos retóricos, afirmou-se mesmo que Zacarias era dado a verdadeiras “cambalhotas argumentativas” (Ambrosini e Ferreira, 2010, p. 145). Tais distinções nos livros não refletiriam, portanto, mera diferença de talentos individuais ou opções retóricas, mas resultariam das distintas posições políticas ocupadas pelos agentes no campo do poder. O manual de Felipe Franco de Sá também ilustra um caso de reformismo liberal, com abordagem doutrinária de questão específica, nesse caso, indicando pontos a serem objeto de “Reforma Constitucional”.

**Quadro 3**  
**Amostra de dados biográficos e de percurso dos autores de obras de direito público e constitucional do Segundo Reinado por nome, ano e local de nascimento, ano e local de graduação**

| Nome  | Ano de nascimento | Local de nascimento       | Ano e local de graduação   |
|---|-------------------|---------------------------|--|
| José Antônio Pimenta Bueno                  | 1803              | Santos, SP                | 1832, Faculdade de Direito de São Paulo  |
| Zacarias de Góis e Vasconcelos              | 1815              | Bahia                     | 1837, Academia de Direito de Olinda  |
| José Carlos Rodrigues                       | 1844              | Cantagalo, RJ             | Não identificado   |
| Brás Florentino Henriques de Sousa          | 1825              | Paraíba                   | 1850, Faculdade de Direito do Recife.  |
| José Pedreira França Júnior                 | Não identificado  | Não identificado          | Não identificado   |
| José Maria Correia de Sá e Benevides        | 1833              | Campos dos Goytacazes, SP | Bacharel em Letras pelo Colégio Pedro II (Rio de Janeiro). Doutor em ciências sociais e jurídicas pela Faculdade de Direito de São Paulo |
| José de Alencar                             | 1829              | Mecejana, CE              | 1850, Faculdade de Direito de São Paulo.   |
| Joaquim Rodrigues de Sousa                  | Não identificado  | Não identificado          | Não identificado   |
| Nicolau Rodrigues dos Santos França e Leite | Não identificado  | Não identificado          | Não identificado   |



| Nome   | Ano de nascimento | Local de nascimento | Ano e local de graduação  |
|--|-------------------|---------------------|---|
| Policarpo Lopes de Leão                            | 1814              | Bahia               | Não identificado  |
| Joaquim Pires Machado Portela                      | 1827              | Recife, PE          | Não identificado  |
| Filipe Franco de Sá                                | 1841              | Alcântara, MA       | 1864, Faculdade de Direito do Recife.   |
| Hermenegildo Militão de Almeida                    | Não identificado  | Não identificado    | Não identificado  |
| Manuel Godofredo de Alencastro Autran              | 1848              | Recife, PE          | 1869, não identificado  |
| Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai) | 1807              | Paris, França       | Iniciou o curso em Coimbra (1823)<br>Graduou-se em 1831 na Faculdade de Direito de São Paulo. |

**Fonte:** Elaboração própria com base em: Alecrim (2011), Blake (1899), Dutra (2004), Prado (2012). Sítio do Portal do Supremo Tribunal Federal (disponível em: <[www.stfjus.br](http://www.stfjus.br)>, acesso em: 27 ago. 2013); sítio do Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro (disponível em: <[www.cdpb.org.br](http://www.cdpb.org.br)>, acesso em: 27 ago. 2013); e <[http://www.e-biografias.net/jose\\_alencar/](http://www.e-biografias.net/jose_alencar/)>, acesso em: 27 ago. 2013; <<http://familytreemaker.genealogy.com/users/p/o/Sergio-R-Porto-Rio-de-Janeiro/FILE/0004text.txt>>, acesso em: 29 out. 2013; <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/1629>>, acesso em: 15 jul. 2019.

Nesse sentido, é preciso salientar que, no contexto imperial, o discurso constitucional que emergiu não esteve nem exclusivamente ligado ao mundo acadêmico, nem completamente apartado dele, mas permaneceu fortemente vinculado às tomadas de posições políticas. Por essa razão, é necessário salientar que, no caso do contexto monárquico brasileiro, o universo acadêmico e a questão do exercício da docência em direito constitucional não podem ser tomados como os únicos critérios para explicar o surgimento da categoria de intérprete da Constituição. O Brasil Império refletiu a multifuncionalidade da elite letrada, sendo que os manualistas nunca foram exclusivamente professores (Adorno, 1988, p. 139).

Infere-se da amostra que já se tratava de um grupo formado no Brasil, representando, por isso, uma elite de letrados “brasileira”. Pelo menos cinco agentes estudaram nas escolas nacionais de São Paulo ou Olinda/Recife (Pernambuco). Já o nascimento em províncias diversas aponta a diversificação da origem regional, indicando a mobilidade ou circulação dos agentes do grupo. Por fim, um dos aspectos mais relevantes da pesquisa empírica consiste na coleta de dados de percurso político e profissional dos juristas, de modo a verificar se se tratava de um grupo mais diversificado ou de uma “nobreza de Estado” (Bourdieu, 2013). A partir do Quadro 4, pode se verificar os dados de percurso, como modo de identificar a existência de padrão de inserção docente, política e/ou burocrática:

**Quadro 4**  
**Inserção profissional, política e administrativa da amostra dos intérpretes da**  
**Constituição no Segundo Reinado**

| Nome  | Cargos burocráticos e/ou políticos  |
|---|---|
| José Antônio Pimenta Bueno                  | <p style="text-align: center;">Presidente de província do Mato Grosso.<br/>           Presidente da província do Rio Grande do Sul.<br/>           Ministro do Gabinete Imperial.<br/>           Presidente do Conselho de Ministros.<br/>           Senador do Império.<br/>           Títulos nobiliárquicos de Visconde e de Marquês de São Vicente.</p>   |
| Zacarias de Góis e Vasconcelos              | <p style="text-align: center;">Inicia a carreira política no campo conservador em 1840, como deputado na Assembleia da Bahia; em 1850 ingressa na Câmara dos Deputados.<br/>           1860 – Ruptura com o Partido Conservador e inserção no Partido Liberal.<br/>           Lente da Academia Jurídica de Olinda.<br/>           Líder do Partido Liberal; três vezes presidente do Conselho de Ministros (1862-1864).<br/>           Senador do Império.<br/>           Título de “Conselheiro” concedido por D. Pedro II.</p>   |
| José Carlos Rodrigues                       | <p style="text-align: center;">Fundou com José da Silva Costa, em São Paulo, a <i>Revista Jurídica</i> (1862-1873). Em 1863, ainda como estudante, publicou <i>Constituição política do Império do Brasil</i>.<br/>           No âmbito do jornalismo: diretor e principal redator do <i>Jornal do Comércio</i>. Em Nova York, publicou dois jornais em português: o <i>Novo Mundo</i> (1870-1879), coadjuvado por Sousa Andrade, e a <i>Revista Industrial</i> (1878-1879). Em Londres, colaborou no <i>Time</i> e no <i>Financial News</i> (1882) e negociou o primeiro empréstimo provincial ao Brasil, em favor de São Paulo. Regressando ao Brasil (1890), comprou o <i>Jornal do Comércio</i>, que dirigiu por 25 anos.</p> |
| Brás Florentino Henriques de Sousa          | <p style="text-align: center;">Nomeado professor na Faculdade de Direito do Recife em 1865; presidente da província do Maranhão (1869-1870).</p>  |
| José Pedreira França Júnior                 | <p style="text-align: center;">Trajeto não identificado.</p>  |
| José Maria Correia de Sá e Benevides        | <p style="text-align: center;">Foi Presidente das províncias de Minas Gerais, de 14 de maio de 1869 a 26 de maio de 1870; foi presidente de província do Rio de Janeiro, de 1 de junho a 27 de outubro de 1870; foi Lente da Faculdade de Direito de São Paulo.<br/>           Orientação política: monarquista e conservador.</p>  |
| José de Alencar                             | <p style="text-align: center;">Romancista.<br/>           Em 1858 abandona o jornalismo para ser chefe da Secretaria do Ministério da Justiça, onde chega à Consultoria.<br/>           Detentor do título de Conselheiro.<br/>           Professor de direito mercantil.<br/>           Eleito deputado pelo Ceará em 1861, pelo Partido Conservador, sendo reeleito em quatro legislaturas.<br/>           Autor de <i>Iracema</i>.</p>   |
| Joaquim Rodrigues de Sousa                  | <p style="text-align: center;">Desembargador. Trajeto não identificado.</p>   |
| Nicolau Rodrigues dos Santos França e Leite | <p style="text-align: center;">Trajeto não identificado.</p>  |
| Policarpo Lopes de Leão                     | <p style="text-align: center;">Magistrado.<br/>           Desembargador.<br/>           Membro do Conselho do Imperador.<br/>           Presidente da província do Rio de Janeiro (1863-1864).</p>  |



| Nome   | Cargos burocráticos e/ou políticos  |
|--|---|
| Joaquim Pires Machado Portela                      | Presidente e vice-presidente de províncias.<br>Deputado-Geral.<br>Diretor do Arquivo Nacional (1873-1898).  |
| Filippe Franco de Sá                               | Servidor Público; promotor público.<br>Magistrado.<br>Ministro da Guerra.<br>Ministro dos Estrangeiros.<br>Ministro do Império.<br>Deputado-Geral pelo Maranhão (1877-1882).<br>Senador do Império do Brasil pelo Maranhão (1882-1889).   |
| Hermenegildo Militão de Almeida                    | Professor catedrático da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais.   |
| Manuel Godofredo de Alencastro Autran              | Juiz de Direito no Pará.<br>Jornalista, músico, poeta.  |
| Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai) | Magistrado.<br>Deputado pela província do Rio de Janeiro; presidente de província do Rio de Janeiro (1836-1840).<br>Magistrado e diplomata brasileiro nascido em Paris.<br>Porta-voz da classe dirigente do Império, líder do grupo fluminense.<br>Jurista na área do direito público e constitucional.<br>Integrou a então poderosa oligarquia do Segundo Reinado, o famigerado <i>Triunvirato de Saquarema</i> , do qual faziam parte, além dele, o Visconde de Itaboraí, Joaquim José Rodrigues Torres (1802-1872) e o magistrado e político brasileiro Eusébio de Queirós Coutinho Matoso da Câmara (1812-1868).<br>Foi um dos idealistas do Partido Conservador.<br>Ministro da Justiça em 1840 e 1841-1843, ocasião em que restaurou o Conselho de Estado e reformou o Código do Processo Criminal.<br>Ministro dos Negócios Estrangeiros (1843-1844);<br>Senador do Império (1849) na bancada do Partido Conservador.<br>Ministro de Negócios Estrangeiros (1849-1853) que antecipou, por meio de atos e gestões diplomáticas, a campanha militar que culminaria na queda do caudilho argentino Juan Manuel de Rosas, na campanha militar de Monte Caseros (1852).<br>Desembargador da Relação da Corte (1852).<br>Conselheiro de Estado (1853) e recebeu no ano seguinte o título de <i>Visconde do Uruguai</i> .<br>Vai a Paris (1855) como enviado extraordinário para tratar dos limites do Império com a Guiana Francesa, a chamada <i>Questão do Oiapoque</i> .<br>Ministro do Supremo Tribunal de Justiça (1857).<br>Publicou vários trabalhos de cunho parlamentar, jurídico, administrativo e político, entre eles <i>Ensaio sobre o direito administrativo</i> (1862) e <i>Estudo prático sobre a administração das províncias</i> (1865).<br>Morreu no Rio de Janeiro, então capital do Império, aos 58 anos. |

**Fonte:** Elaboração própria com base em: Alecrim (2011), Blake (1899), Dutra (2004), Prado (2012), Simões (1983), sítio do Portal do Supremo Tribunal Federal (<[www.stfjus.br](http://www.stfjus.br)>; acesso em: 27 ago. 2013), sítio do Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro (disponível em: <[www.cdpb.org.br](http://www.cdpb.org.br)>; acesso em: 27 ago. 2013), <[http://www.e-biografias.net/jose\\_alencar/](http://www.e-biografias.net/jose_alencar/)> (acesso em: 27 ago. 2013), <<http://familytreemaker.genealogy.com/users/p/o/Sergio-R-Porto-Rio-de-Janeiro/FILE/0004text.txt>> (acesso em: 29 out. 2013).

Com base nas informações levantadas, verifica-se, em regra, a longa inserção política e burocrática desses juristas, apontando a combinação entre posicionamentos políticos, engajamento partidário, experiência na magistratura e na alta burocracia e largo saber jurídico. Destaca-se nos percursos de tais agentes a incidência comum dessas

características, o que só pode ser capturado em uma análise prosopográfica. Enfatiza-se que trajetos individuais das elites políticas também foram abordados em trabalhos de história das ideias políticas (Saldanha, 2001), no entanto, de modo diverso da presente proposta, vendo-os como “protagonistas” da vida política ou jurídica imperial, o que conduz à fixação na noção de “grandes personagens”, desprezando a dimensão coletiva do fenômeno social ou político. Essa percepção foi detectada em algumas abordagens biográficas sobre casos como o de José Antônio Pimenta Bueno, representado como “o publicista do Império” (Alecrim, 2011; Carvalho, 2006). Essa opção em enfatizar a atuação de um único indivíduo personaliza a análise, uma vez que não o insere em um conjunto que, na realidade, foi bem mais amplo. Negligencia-se, com isso, o *caráter coletivo* da ação impresso nas estratégias de luta política.

A representação como “o publicista do Império”, dessa forma, contribui para mitificar o agente, dissimulando as *condições sociais* em que José Antônio Pimenta Bueno atuou como jurista destacado: ele publicou sua obra quando já era um político de prestígio, inserido nas altas esferas do poder e fortemente vinculado ao segundo imperador. Como político, foi atuante na vida política imperial, vinculado à promoção de grandes reformas a partir de 1860-1870. Pimenta Bueno ilustra, então, o caso de um político-jurista fortemente identificado com o Partido Saquarema. Seu percurso, que aponta uma origem social modesta, menino que não nascera em família abastada, mas mediana, na cidade de Santos (SP), indica um trajeto de ascensão social a partir da formação acadêmica em direito e da proteção de um político influente. Dessa forma, sua trajetória apresenta muitos elementos comuns com os percursos da elite imperial, característicos dos políticos-bacharéis do Segundo Reinado, como: a graduação em direito, a reconversão de campo político (do Liberal para o Conservador ou vice-versa), a condição de tornar-se, primeiramente, magistrado, para poder ingressar na vida política e o apadrinhamento de um político importante, no caso líder liberal Martim Francisco Ribeiro de Andrada (Kugelmas, 2002, p. 20). O que diferencia o trajeto de Pimenta Bueno no grupo de constitucionalistas é que ele representa um caso de “direção política”, pois ocupou cargos políticos no topo do Estado, como os postos de chefe do Conselho de Ministros, senador e conselheiro de Estado (Nogueira e Firmo, 1973, p. 109) e apresentou os projetos de lei abolicionistas de 1870 (Kugelmas, 2002, p. 26).

Outro fator importante a ser enfatizado sobre Pimenta Bueno diz respeito ao reconhecimento conquistado pela proximidade com a pessoa do monarca, o que é indicado por sua imagem de “conselheiro jurídico privado do Imperador” (Alecrim, 2011, p. 68). A repercussão desse vínculo sobre sua produção doutrinária é nítida, tendo seu manual *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império* (1857) figurado como “livro de cabeceira do Imperador” (Kugelmas, 2002). Porém, para aprofundar a relação de sua elaboração teórica com a inserção político-partidária, é necessário comparar a produção com a trajetória de José Antônio Pimenta Bueno.

Detecta-se, pelos dados obtidos, que Pimenta Bueno ocupou diversos cargos

eletivos – como deputado (1845-1847) e como senador (1853-1878) – e também no Poder Executivo. Como sua inserção política pesava na construção dos conceitos jurídicos? A atuação política e administrativa do saquarema Marquês de São Vicente, passando por diversos postos de indicação e nomeação política, especialmente no domínio do Poder Executivo, expõe a forte proximidade com o “círculo dos mais próximos” do imperador D. Pedro II. Essa pode ser uma explicação para o fato de centrar-se no *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, não somente como forma de garantir a impessoalidade da análise do “intérprete”, mas de não enfatizar a existência de um direito público universal, o que lhe demandaria estender o abrigo constitucional às monarquias descentralizadas, aos regimes em que o monarca fosse apenas chefe de Estado e mesmo aos regimes republicanos. O saquarema, permanecendo focado na Constituição de 1824, adotou no título da obra uma verdadeira “taxonomia” (Kugelmas, 2002, p. 35).

A análise de conteúdo do manual indica que José Antônio Pimenta Bueno empreendeu comentário exaustivo dos dispositivos da Constituição de 1824, inclusive sobre as regras reformadas pelo Ato Adicional de 1834 e pela Lei de Interpretação deste, de 1841. Porém, sua remissão ao surgimento do Ato de 1834, constante da “seção 2ª” da obra, omite que se tratava do contexto de luta política entre “liberais” e “conservadores” e que o Ato foi consequência da aprovação parcial do projeto liberal, ou seja, de que foi uma reforma política de caráter “liberal” e contestatório do sistema centralizado, restituído em 1841<sup>9</sup>. Constata-se, assim, que o “conservador moderado” São Vicente empregou estratégias de “edição” do passado histórico, não problematizando a origem outorgada da Constituição, nem os sentidos de resistência, contestação e “reação” contidos nas “Reformas Constitucionais” das décadas de 1830 e 1840. O título do manual de Pimenta Bueno possui em parte uma representação ambivalente, sendo o direito público a encarnação da “ciência”, o domínio da teoria jurídica como conhecimento acumulado pela humanidade, um saber “universal”, domínio da elite letrada. Já a análise da Constituição representava a inteligibilidade do sistema político vigente, traduzido aos leigos pela pena dos “doutos” ou “publicistas”. Desse modo, o manejo da linguagem e o uso do sentido de cientificidade e generalidade emprestado à “interpretação constitucional” por Pimenta Bueno refletem a sua posição na hierarquia social e política, repercutindo como apologia da “Constituição”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Pimenta Bueno explicava, ao tratar na “seção 2ª” das “atribuições da Assembleia Geral, conservadora da forma de governo e da ordem política”, que a aprovação do Ato Adicional era a entrada em vigor de uma “lei promulgada em 12 de agosto de 1834 que fez adições e alterações à Constituição de 1824. Entre outras determinações, suspendeu o exercício do poder Moderador durante a Regência, suprimiu o Conselho de Estado e criou Assembleias Provinciais com maiores poderes em substituição aos antigos Conselhos Gerais” (Kugelmas, 2002, p. 121).

<sup>10</sup> Mas o problema da distinção entre direito público e Constituição é resolvido pela “síntese” ou identificação de ambos no caso brasileiro. Segundo Pimenta Bueno: “Nosso Direito Público positivo é a sábia Constituição política que rege o Império: cada um de seus belos artigos é um complexo resumido dos mais luminosos princípios do Direito Público filosófico ou racional. Procuraremos, pois, desenvolvê-los; não separaremos um do outro; aquele é a nossa lei pública, este é a fonte esclarecida, de que ela foi derivada” (Pimenta Bueno apud Kugelmas, 2002, p. 58).

Dedicando o seu manual aos herdeiros da elite, eufemizados como “mocidade estudiosa que em breve terá de governar o Estado”, Pimenta Bueno demonstra sua erudição ao oferecer, no início da obra, uma lista de autores e fontes do direito constitucional que inclui 38 nomes de autores, a maioria estrangeiros, sendo que em torno de 31 eram franceses (Kugelmas, 2002, p. 74). Por fim, na defesa da ordem vigente, Pimenta Bueno utiliza no manual a mesma denominação que era empregada na disciplina de direito constitucional e que foi mantida ao longo do Império: *Análise da Constituição do Império*. Como anteriormente referido, a disputa entre conservadores e liberais repercutiu sobre a academia jurídica, traduzida na concorrência entre o estudo do *direito público*, de tom “universal”, portanto, comparativo com outros sistemas de dominação, e a *análise da Constituição do Império*, como reprodução dos dispositivos constantes do texto em vigor, já reformado em 1841, estratégia da elite “conservadora” para reproduzir o teor da “Constituição” como a referência do pensamento e da prática política das elites.

Também ilustrativo da combinação entre elevada formação intelectual e interesse no uso do publicismo para fins políticos é o caso do líder saquarema Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai. Seu manual de doutrina *Ensaio sobre o direito administrativo*, originalmente em dois volumes, publicado pela Tipografia Nacional na cidade do Rio de Janeiro em 1862, alcançou duas edições<sup>11</sup>. Paulino Soares de Sousa foi um dos mais destacados políticos conservadores do período do Império, cuja biografia revela a precoce mobilização do saber jurídico e do capital de relações políticas para o ingresso na carreira pública. O manual de Paulino Soares de Sousa se enquadra dentro da característica de autoria de um agente com inserção no círculo mais estreito do poder e multiposicionado na elite, com investimento na mobilização do domínio do *saber jurídico*. Sua produção está veiculada como integrante do universo disciplinar do direito administrativo, mas ele não deixou de manifestar sua articulação com o discurso do direito constitucional, a relação de subordinação entre ambos os saberes e a preeminência do direito constitucional sobre o direito administrativo, repercutindo a dominação da centralização política sobre a estruturação da esfera burocrática.

Já um caso representativo de uso político liberal ou luzia extraído da amostra está na obra *Da natureza e limites do Poder Moderador*. O manual, de autoria do líder político liberal Conselheiro Zacarias de Góis e Vasconcelos, retrata a sua alta inserção política, sobretudo, parlamentar, e a atuação no Poder Executivo e na docência em direito no curso de Olinda. A instrumentalização do saber jurídico para fins políticos é tão explícita, que, no manual publicado em 1860 e reeditado em 1862, Zacarias expressamente “responde” às

---

<sup>11</sup> Tal habilidade de teórico pode ser considerada central no percurso do agente: “Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, foi o principal teórico da corrente conservadora do Segundo Império e um dos principais construtores das instituições políticas que perduraram até a queda do regime. Não foi filósofo. Seu pensamento e sua ação cingiram-se ao campo do direito e da política. Não obstante, em várias passagens de sua obra maior, publicada em 1862, o Ensaio Sobre o Direito Administrativo, inspirada no que ele denomina de ‘ecletismo esclarecido’, encontra-se um pensamento moral muito semelhante ao que será eventualmente sistematizado por Paul Janet, quando o filósofo eclético francês publicou, em 1874, a obra *La Morale*” (Rodrigues, 2011, p. 139).

críticas dos adversários políticos e se contrapõe ao entendimento dos conservadores, sobretudo de José Antônio Pimenta Bueno e de Paulino José Soares de Sousa (Oliveira, 2002, p. 30). Saliente-se que Zacarias não era um liberal “exaltado” ou “radical”, mas um defensor da monarquia representativa que não se contrapunha à existência do Poder Moderador, mas apenas exigindo a responsabilidade dos ministros de Estado pelos atos do imperador.

Se comparado com o percurso de Pimenta Bueno, o trajeto do Conselheiro Zacarias apresenta a inversão de ter iniciado na carreira política no campo conservador, pelo apadrinhamento do político conservador Francisco Gonçalves Martins, futuro Visconde de São Lourenço (Oliveira, 2002, p. 10), e após, em 1860, encaminhar-se para o campo Liberal. Com larga experiência política e administrativa, uma vez que foi presidente de província do Piauí e de Sergipe, em 1850 passa a integrar a Câmara dos Deputados, iniciando uma carreira política nacional que lhe permitiria participar de quatro ministérios e chegar à presidência do Conselho de Ministros por três vezes, entre 1862 e 1864, e à posição de senador (p. 10). Caracteres como a inserção oposicionista, a postura menos impessoal, por ser “independente em relação ao ponto de vista partidário e intransigente em suas convicções doutrinárias”, a “falta de impersonalidade” (Oliveira, 2002, p. 21) e a “capacidade de se tornar crítico mesmo das atuações dos próprios colegas de Partido”, constituem disposições que o distanciavam do perfil desinteressado, “científico” e neutralista dos manuais de doutrina jurídica, mais bem manejados pelos políticos conservadores, como Pimenta Bueno e Paulino de Sousa.

O título e o conteúdo de seu livro *Da natureza e dos limites do Poder Moderador* não o apresentam no formato tradicional de um extenso *manual* de direito público e constitucional, mas, nas palavras do próprio Zacarias, como um “opúsculo”, “destinado a apenas ser, como em verdade foi, distribuído por amigos e conhecidos” (Oliveira, 2002, p. 63). Esse aspecto reflete, em certa medida, a relação entre *a posição do agente* e *a sua produção teórica*, atestando seu menor alcance. Destaca-se que, na segunda edição da obra, em 1862, Zacarias sublinhou, na apresentação do texto ao leitor, que a justificativa de sua reedição se devia à necessidade de responder ao trabalho do Visconde do Uruguai. Essa disposição repercute no livro a sua posição dominada na esfera política, ainda que fosse inserido nas mais altas esferas, pois restringiu sua exposição, explorando apenas uma questão: a responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Moderador, tese que reivindicava a prestação de contas do Poder Executivo perante o Poder Legislativo. Para tratar de tema único, não formulou amplo e sistematizado “manual” comentando os temas da “Constituição”.

Por fim, o que é possível deduzir a partir do conjunto de dados obtidos e da análise de conteúdo de alguns casos ilustrativos é a nítida associação entre *expertise* jurídica, experiência burocrática e capital político como condições para obter o estatuto de constitucionalista. O constitucionalismo do Segundo Reinado foi obra de uma fração da elite. Isso explica por que a *constitucionalização do debate político* esteve apenas

parcialmente vinculada à atuação docente. Em contraste, tem-se forte inserção política e burocrática dos agentes, apontando articulação com a alta esfera do governo e do poder de Estado, implicando passagem por diversas instâncias de cúpula como: Câmara dos Deputados, Senado, Conselho de Estado e Conselho de Ministros, além da presidência de províncias.

Essa descoberta permite inferir que o investimento em interpretação constitucional, naquele momento fundacional do constitucionalismo brasileiro, não partiu predominantemente da docência jurídica, não tendo por norte a ação de “homens exclusivamente da ciência”, mas foi ferramenta mobilizada pela elite política composta por senadores, deputados, conselheiros de Estado e presidentes de província, por burocratas e magistrados, homens com experiência docente e/ou jornalística. Note-se que essa elite de Estado atuou no mesmo período em que se constituiu a tradição extra-acadêmica do “bacharelismo liberal” (Adorno, 1988).

No panteão dos constitucionalistas do Segundo Reinado esteve mobilizada uma verdadeira nobreza de Estado, no sentido empregado por Bourdieu (2013). Portanto, os manuais de direito público e constitucional repercutiram demandas do poder de Estado, formatadas no molde conservador pelo perfil generalista, neutralista e universalista do debate técnico-constitucional, contrastando na forma e no teor com a produção dos bacharéis liberais e, portanto, com sua expressão explicitamente militante, tendência originária, especialmente dos acadêmicos de direito da escola paulista.

## Conclusão

Como prática das elites brasileiras, a *formatação jurídica das batalhas políticas* no Segundo Reinado foi sistemática. Por tal razão, é importante incluir o constitucionalismo no plano dos objetos de estudo da ciência política, com vistas a demonstrar, a partir de fundamentos empíricos, como se processa o investimento de frações da elite na legitimação de um regime político, através da mobilização do direito. Mais do que o nascimento da ciência constitucional no Brasil, tem-se aí um verdadeiro manejo político do direito, pois o caso estudado apontou uma forma de mobilização política através da doutrina, engendrada pela fração da elite que assumiu coletivamente a condição de constitucionalista.

A relação entre as trajetórias e as publicações indicou que, para conquistar uma posição como publicista naquele contexto, não bastava, e nem mesmo era condição, ser professor. Em vez disso, se tratava em muitos casos de políticos-bacharéis multiposicionados, com investidura em carreiras burocráticas e políticas, muitos deles já situados no topo do escalão estatal, em postos reservados às esferas mais restritas da elite. Logo, a inserção política funcionou como fator de legitimação para o posto de *intérprete da Constituição*, somada ao conhecimento do direito e à “experiência prática” como advogado e/ou magistrado.

Embora parcela dos professores dos cursos jurídicos imperiais também integre a amostra da população de autores de manuais jurídicos, isso seria fator indicativo de uma tendência geral, ainda que frágil e incipiente, de modelagem do espaço da doutrina jurídica como um lugar afeito à identificação entre ensino e “competência teórica”. Dentre os agentes da produção de manuais de doutrina constitucional com passagens nas escolas de São Paulo e Olinda/Recife como lentes, identificamos casos como os de Braz Florentino e Zacarias de Góis e Vasconcelos.

Dentre os achados da pesquisa, destaca-se que, apesar de a produção teórica não se constituir em exigência para o ingresso na carreira docente, administrativa ou política – e de a carreira docente jurídica não ser tão atrativa às elites quanto as funções políticas –, houve um volume significativo de investimento na produção de manuais de doutrina constitucional desde 1824 até 1885, que se intensificou a partir de 1850. Logo, torna-se relevante observar de modo mais aprofundado os trajetos dos agentes que, em cada contexto brasileiro, se projetaram como *intérpretes da Constituição* e que nem sempre foram, exclusivamente, docentes das escolas de direito.

No caso do Segundo Reinado, verificou-se a convergência de fatores aparentemente paradoxais, como a longevidade da influência luso-brasileira (que não valorizava a produção científica e a atividade docente) e a estratégia conservadora da promoção do publicismo, para a sustentação do regime monárquico, do Poder Moderador, do Conselho de Estado e da vitaliciedade do Senado. Somados, esses fatores contribuíram para solidificar uma posição jurídico-doutrinária dominante, repercutindo os interesses dos políticos do campo conservador e sua posição superior na hierarquia política do Império.

A interpretação constitucional mobilizada no Segundo Reinado através da doutrina não serviu apenas como suporte aos debates jurídicos entre especialistas, mas repercutiu posições políticas dos agentes, que foram simultaneamente juristas e homens da política. Os trajetos desse grupo demonstram que o publicismo jurídico integrou os esforços da elite política do Segundo Reinado para gerar a maior eficácia simbólica possível em favor da manutenção do regime monárquico, funcionando como elemento aglutinador em torno da *causa* centralista e da opção monárquica.

Se os políticos situados em posições centrais da esfera política e estatal difundiram suas teses jurídicas conformando um pensamento de Estado, e, portanto, um pensamento político, este não fora emanado tão somente da tribuna do Parlamento e dos atos do Executivo, mas também por meio das suas obras jurídicas. Com isso, fizeram política a partir do direito e contribuíram para moldar a vinculação entre a dimensão doutrinária e o ativismo político. Personagens identificados com o núcleo da política saquarema (como o Marquês de São Vicente e o Visconde do Uruguai) e luzia (como o Conselheiro Zacarias de Góis e Vasconcelos) estiveram no centro da mobilização do constitucionalismo, delineando a doutrina como lugar privilegiado da relação entre os campos jurídico e político, um espaço fluído e de fronteiras porosas, voltado, predominantemente, à tarefa de legitimação teórica do Estado. Assim, o publicismo integrou o processo de unificação da cultura política de

feição conservadora durante o Segundo Reinado.

Portanto, é importante frisar que o discurso legitimador da ordem conservadora e sua contestação liberal, formatados em discussão constitucional, não representaram uma produção isolada de docentes, mas constituíram-se em investimento *coletivo* pelo qual frações hegemônicas da elite política do período atuaram, ao lado de professores, escritores e jornalistas, *delimitando e contendo a discussão política nos limites do campo do poder estabelecido*, ou seja, excluindo do debate jurídico aspirações de forte impacto político à época, como o abolicionismo e o republicanismo. Figuras relevantes do Partido Saquarema ou Conservador e do Partido Luzia ou Liberal, protagonistas da esfera política, também buscaram definir, durante o Segundo Reinado, o tom do debate constitucional. A pesquisa sócio-histórica sobre o caso exemplar da estratégia de construção do saber oficial sobre o Estado (e emanado do próprio Estado) no Segundo Reinado contribui para explicar as condições da exclusão de temas como abolicionismo, republicanismo e federalismo do âmbito da doutrina constitucional.

No entanto, a mobilização política da doutrina jurídica não é fenômeno circunscrito a um cenário específico, mas sim prática longeva na sociedade brasileira, tanto quanto é antigo no Brasil o apego das elites em edificar a “moldura constitucional” dos regimes. Haja vista a sucessiva entrada em cena de uma “nova Constituição” (o que ocorreu em 1891, 1934, 1937, 1946, 1967-1969 e 1988), deve-se investigar também *em que condições e por quem* foi “interpretada”. Problematizar os usos do publicismo em cenários e momentos distintos é fundamental para obter um panorama das estratégias das elites para assegurar, já desde a fundação do Estado nacional, o seu domínio na legitimação da ordem política.

Dessa forma, sugere-se o aprofundamento dos estudos sobre as condições sociais da construção doutrinária das causas políticas, abarcando outros marcos temporais e espaços (como o partidário, o burocrático, o corporativo, o sindical, o religioso e o dos movimentos sociais). Se a adoção de instituições é um ato político, interpretá-las também o é. Assim, a abordagem sócio-histórica aplicada ao plano doutrinário pode nos revelar mais sobre os contornos estruturais da luta política que - para além da dimensão conjuntural - estão inscritos na força simbólica dos discursos.

### Referências bibliográficas

ADORNO, S. *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AGRIKOLIANSKY, E. Les usages protestataires du droit. In: FILLIEULE, O.; AGRKOLIANSKY, E.; SOMMIER, I. (dirs.). *Penser les mouvements sociaux*. Paris: La Découverte, p. 225-243, 2010.

ALECRIM, O. *Ideias políticas no Império: influências francesas*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2011.

ALMEIDA, C. B. "A prosopografia ou biografia coletiva: limites, desafios e possibilidades". In: *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História (ANPUH)*. São Paulo, p. 1-9, 2011.

ALMEIDA, F. N. R. "A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil". Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

ALONSO, A. *Ideias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AMBROSINI, D. R.; FERREIRA, G. N. Primeira Seção Império: 1850-1889. In: MOTA, C. G.; FERREIRA, G. N. (coords.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARANTES, R. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Educ, 2002.

BARMAN, R.; BARMAN, J. "The role of the law graduate in the political elite of the Imperial Brazil". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 18, nº 4, 1976.

BARRETO, V.; PAIM, A. *Evolução do pensamento político brasileiro*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1989.

BLAKE, A. V. A. S. *Diccionario bibliographico brasileiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol nº5, 1899.

BLANQUER, M.; MILLET, M. *L'intervencion de l'État*. Léon Duguit, Maurice Hariou et la naissance du droit public moderne. Paris: Odile Jacob, 2015.

BONELLI, M. G. *Profissionalismo e política no mundo do direito*. São Paulo: Edufscar, 2002.

BOTELHO, A.; FERREIRA, G. N. (orgs.). *Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010.

BOURDIEU, P. "Décrire et prescrire: note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 38, p. 69-73, maio 1981.

BOURDIEU, P. *La nobleza de Estado*. Educación de elite y espíritu de cuerpo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

\_\_\_\_\_. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

\_\_\_\_\_. "La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 64, p. 3-19, 1986.

BRASILIENSE, A. *Os programas dos partidos e o Segundo Império*. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1979.

BURGOS, M. B.; VIANNA, L. W. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

BUTON, F.; MARIOT, N. (orgs.). *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*. Paris: Presses Universitaires de France, 2009.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite imperial. O teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. (org.). *Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002.

CARVALHO, J. M.; NEVES, L. M. B. P. (orgs.). *Repensando o Brasil do oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO (CDPB). Sítio do Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro <[www.cdpb.org.br](http://www.cdpb.org.br)>. Salvador, 2008. Acesso em: 27 ago. 2013.

CHARLE, C. "La bourgeoisie de robe en France au XIX siècle". *Le Mouvement Social*, nº 181, out.-dez., p. 55-72, 1997.

CHEVALLIER, J. Les interprètes du droit. In: POIRMEUR, Y.; BERNARD, A. (orgs.). *La doctrine juridique*. Paris: Presses Universitaires de France, p. 259-280, 1993.

CHEVALLIER, J.; LOCHAK, D. "Les juristes dans l'espace public". *Droit et Société*, vol. 93, nº 2, p. 359-374, 2016.

COMMAILLE, J.; DUMOULIN, L.; ROBERT, C. (orgs.). *La juridicisation du politique*. Paris: LGDJ, 2010.

CORADINI, O. L. (org.). *Estudos de grupos dirigentes no Rio Grande do Sul*. Algumas contribuições recentes. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

COSTA, E. V. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo: Unesp, 2007.

DÉLOYE, Y. *Sociologie historique du politique*. Paris: La Découvert, 2007.

DEZALAY, Y. La production doctrinale comme objet en terrain de lutes politiques et professionnelles. In: BERNARD, A.; POIRMEUR, Y. (orgs.). *La doctrine juridique*. Paris: Presses Universitaires de France, p. 240-258, 1993.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. "A construção jurídica de uma política de notáveis: o jogo duplo da elite do Judiciário indiano no mercado da virtude cívica". *Revista Pós Ciências Sociais (Reposcs). Dossiê Profissões e Espaços da Política*, São Luís do Maranhão, vol. 12, nº 23, p. 37-60, jan. jun. 2015.

DUTRA, P. *Literatura jurídica no Império*. Rio de Janeiro: Padma, 2004.

E-BIOGRAFIA. *José de Alencar*. [S.l.], 2014. Disponível em: <[http://www.ebiografias.net/jose\\_alencar/](http://www.ebiografias.net/jose_alencar/)>. Acesso em: 1 nov. 2016.

ENGELMANN, F. *Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito*. Porto Alegre: Safe, 2006.

ENGELMANN, F.; PENNA, L. R. "Constitucionalismo e batalhas políticas na Argentina: elementos para uma história social". *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 58, p. 505-524, 2016.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 15ª ed, vols. 1 e 2. São Paulo: Globo, 2000.

FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2006.

FERREIRA, G. N.; BOTELHO, A. (orgs.). *Revisão do pensamento conservador*. São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2010.

FRANÇOIS, B. *Naissance d'une Constitution: La Cinquieme République: 1958-1962*. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

\_\_\_\_\_. Le droit saisi par la politique. In: LAGROYE, J. (org.). *La politisation*. Paris: Belin, p. 373-385, 2003.

GENEALOGY Sérgio R Porto. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://familytreemaker.genealogy.com/users/p/o/Sergio-R-Porto-Rio-de-Janeiro/FILE/0004text.txt>>. Acesso em: 29 out. 2013.

GRIJÓ, L. A. "Ensino jurídico e política partidária no Brasil: a Faculdade de Direito de Porto Alegre (1900-1937)". Tese de Doutorado em História Social. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2005.

\_\_\_\_\_. "A elite do Partido Republicano se apropria da 'Revolução'". *Revista História Unisinos*, vol. 14, nº 1, p. 29-37, jan-abr. 2010.

GUEDES, R. M. "Os meandros da tradução jurídica". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Letras Neolatinas. Rio de Janeiro: UFRJ-Faculdade de Letras, 2011.

HALLEWELL, L. *O livro no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2012.

HOLANDA, S. B. (dir.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo II - *O Brasil monárquico*. Vol. 5: *Reações e transações*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

JUNQUEIRA, J. R. "Permeando a curva da trajetória de José Carlos Rodrigues (1867-1923): breves apontamentos teórico-metodológicos". In: *Anais do Simpósio Nacional De História*, São Paulo, 2011.

KOERNER, A. *Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)*. Curitiba: Juruá, 2010.

KUGELMAS, E. (org.). *José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente*. São Paulo: Editora 34, 2002.

LACROIX, B.; LAGROYE, J. (orgs.). *Le président de la République: usages et genèses d'une institution*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

LYNCH, C. E. C. Quando o regresso é progresso: a formação do pensamento conservador saquarema e de seu modelo político (1834-1851). In: BOTELHO, A.; FERREIRA, G. N. (orgs.). *Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010.

MATTOS, I. R. *O tempo saquarema*. São Paulo: Hucitec; Brasília: INL, 1987.

MERCADANTE, P. *A consciência conservadora no Brasil*. Contribuição ao estudo da formação brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

MOTA, C. G.; FERREIRA, G. N. (coords.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

NEVES, L. M. B. P. *Corcundas e constitucionais: a cultura política da Independência (1820-1822)*. Rio de Janeiro: Revan; Faperj, 2003.

NOGUEIRA, O.; FIRMO, J. S. *Parlamentares do Império*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1973.

OLIVEIRA, C. H. S. (org.). *Zacarias de Góis e Vasconcelos*. São Paulo: Editora 34, 2002.

PARANHOS, A. R. "Ideias jurídico-políticas de José de Alencar: 1855-1877". Dissertação de Mestrado em História. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2013.

POIRMEUR, Y. Thèmes et débats autour du constitutionnalisme. In: CHEVALLIER, J. (org.). *Droit et politique*. Paris: Presses Universitaires de France Paris, p. 13-39, 1993.

POIRMEUR, Y.; BERNARD, A. La doctrine comme objet. In: POIRMEUR, Y.; BERNARD, A. (orgs.). *La doctrine juridique*. Paris: Presses Universitaires de France, p. 5-12, 1993.

- POIRMEUR, Y.; ROSENBERG, D. La doctrine constitutionnelle et le constitutionnalisme français. In: LOCHAK, D. (org.). *Les usages sociaux du droit*. Paris: Presses Universitaires de France, p. 230-251, 1989.
- PRADO, M. E. (org.). *Dicionário do pensamento brasileiro: obras políticas do Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- \_\_\_\_\_. (org.). *O Estado como vocação: ideias e práticas políticas no Brasil Oitocentista*. Rio de Janeiro: Access Editora, 1999.
- RIBEIRO, G. S.; FERREIRA, T. M. T. B. C. (orgs.). *Linguagens e práticas da cidadania no século XIX*. São Paulo: Alameda, 2010.
- RODRIGUES, J. H. *Teoria da história do Brasil: introdução metodológica*. 4ª ed. São Paulo: Editora Nacional; Brasília: INL, 1978.
- RODRIGUES, A. M. M. "Visconde do Uruguai e a ética do estadista". *Revista Estudos Filosóficos*, nº 7, p. 139-152, 2011.
- RODRIGUES, J. H. *A Assembleia Constituinte de 1823*. Petrópolis: Vozes, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Independência: revolução e contra-revolução*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1975.
- SACRISTE, G. *La Republique des Constitutionnalistes: professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.
- SALDANHA, N. N. *História das ideias políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal/Conselho Editorial, 2001.
- SILVA, F. T. "História e ciências sociais: zonas de fronteira". *Revista História*, São Paulo, vol. 24, nº 1, p. 127-166, 2005.
- SIMÕES, F. T. "Os bacharéis na política, a política dos bacharéis". Tese de doutorado em ciência política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1983.
- SODRÉ, N. W. *Panorama do Segundo Império*. Rio de Janeiro: Graphia, 2004.
- STONE, L. "Prosopografia". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 19, nº 39, p. 115-137, 2011.
- STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Sítio do Portal do Supremo Tribunal Federal <[www.stfjus.br](http://www.stfjus.br)>. Brasília, 2013. Acesso em: 27 ago. 2013.
- VECCHIOLI, V. "Uma história social da expertise em direitos humanos: trajetórias transnacionais dos profissionais do direito na Argentina". *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, vol. 45, nº 1, p. 17-28, jan.-abr. 2019.
- VENÂNCIO FILHO, A. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- VIANNA, L. W. Os intelectuais da tradição e a modernidade: o caso dos juristas-políticos da OAB. In: SOARES, M. S. (org.). *Os intelectuais nos processos políticos da América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 191-224, 1985.

**Abstract***Publicism and conservative politics of Brazil in the XIX century*

This article focuses on the political uses of the Law, more specifically on the way that fractions of the Brazilian imperial elite mobilized discourses. The main goal of this approach is to discuss the mobilization of legal knowledge in the context of the conflicts engendered in the 19th century about the definition of a model of State in Brazil, through socio-historical methodology. This research shows the uses of *publicism*, as well as the invention of *constitutionalism*, as strategies in the political game, which correspond to the rivalry between elites in the process of construction and legitimation of a regime with monarchical features and centralized.

**Keywords:** politics; lawyers; publicism; Brazil

**Resumen***El publicismo y la política conservadora de Brasil en el siglo xix*

Este artículo enfoca los usos políticos del Derecho, más específicamente los discursos movilizados por fracciones de la elite política imperial brasileña en formato de publicismo. El objetivo de este enfoque es el de discutir la movilización del conocimiento jurídico en el ámbito de las luchas desencadenadas en el siglo XIX sobre la definición del modelo de Estado en Brasil a través de la metodología socio-histórica. La investigación muestra los usos del publicismo y la invención del constitucionalismo como armas del juego político, que corresponden a la competencia intra-elites en el proceso de construcción y legitimación de un régimen político de aspecto monárquico y centralizado.

**Palabras clave:** política; juristas; publicismo; Brasil

**Résumé***Le publicisme et la politique conservatrice du Bresil au xixe siecle*

Cette article ciblant sur le thème des usages politiques du Droit et plus particulièrement sur la mobilisation du discours des fractions de l'élite impériale brésilienne au format de *publicisme*. L'objectif de cette approche est de discuter de la mobilisation des connaissances juridiques au sein des luttes déclenchées au XIX<sup>e</sup> siècle sur la définition du modèle d'État au Brésil, à travers la méthodologie socio-historique. La recherche montre les usages du *publicisme* et l'invention du *constitutionnalisme* comme des armes du jeu politique, qui correspondent à la concurrence intra-élites dans le processus de construction et légitimation d'un régime politique de moulage monarchique et centralisée.

**Mots clés:** politique; les juristes; le publicisme; Brésil

Artigo submetido à publicação em 22 de julho de 2018.  
Versão final aprovada em 2 de agosto de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



# Parlamentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul

---

Karina L. Pasquariello Mariano<sup>1</sup> 

Bruno Theodoro Luciano<sup>2</sup> 

Lucas Bispo dos Santos<sup>3</sup> 

---

As negociações Mercosul-UE são tradicionalmente analisadas pela perspectiva dos governos. O objetivo deste artigo é discutir o papel e a relevância dos parlamentos regionais nessas negociações, que perduram mais de 20 anos. A análise verifica se a existência de um parlamento regional amplia as discussões sobre as negociações e influi no andamento destas, considerando o período entre 1999 e 2017. O artigo analisa as posições dos parlamentares em relação às propostas apresentadas pelos respectivos blocos, o nível de informação que os parlamentares possuem sobre as negociações a que têm acesso e a capacidade de influência dos parlamentares regionais nos termos do acordo. O intuito foi verificar o grau de envolvimento dos parlamentos regionais nas negociações comerciais. Concluímos que, embora os dois parlamentos tenham graus de competências bastante distintos, em ambos os casos se observa uma atuação autônoma com relação aos Executivos, que apresenta um importante grau de polarização política em relação aos resultados do acordo e uma forte demanda por negociações comerciais mais transparentes.

*Palavras-chave:* negociações comerciais; União Europeia; Mercosul; parlamento europeu; parlamento do Mercosul

## Introdução

As negociações comerciais são tradicionalmente analisadas pela perspectiva dos governos, partindo da suposição de que estes são porta-vozes dos interesses nacionais. Algumas pesquisas apresentam análises mais amplas, levando em consideração os grupos de interesse que pressionam os governos ou as instâncias burocráticas internas que podem interferir no posicionamento dos representantes governamentais (Silva-Rêgo, Figueira, 2018; Mariano e Ramanzini Jr., 2013). Contudo, dificilmente se analisa a participação dos

---

<sup>1</sup> Unesp, Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara (SP), Brasil. E-mail: <karinapmariano@gmail.com>.

<sup>2</sup> University of Birmingham, Political Science and International Studies. Birmingham (WM), Reino Unido. E-mail: <brutheodoro@hotmail.com>.

<sup>3</sup> Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (PUC-SP, Unesp e Unicamp), São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <lucasbispoo18@gmail.com>.

parlamentos regionais nas negociações comerciais. Este artigo discute justamente o papel e relevância dos parlamentos regionais nessas negociações, usando como objeto de análise o caso das negociações do acordo entre União Europeia (UE) e Mercado Comum do Sul (Mercosul), que perduram mais de 20 anos. Nossa argumentação se baseia na seguinte questão: a existência de um parlamento regional ampliou as discussões sobre as negociações e influenciou no andamento destas?

Como essa negociação envolve dois parlamentos regionais muito distintos, buscamos responder à pergunta considerando as particularidades de cada caso. Considerando que o Parlamento Europeu (PE) ao longo do tempo alcançou competências mais próximas de um parlamento nacional (Kreppel, 2002; Rittberger, 2003; Campos, 2017) e que o Parlamento do Mercosul (Parlasul) mantém-se como esfera consultiva do Mercosul (Dri e Paiva, 2016; Mariano, Bressan e Luciano, 2017), este artigo discute em que medida possuir maior capacidade de poder decisório – como no caso do PE – é um elemento que influencia no envolvimento parlamentar em negociações comerciais.

Apesar das claras diferenças em termos de competências e desenvolvimento institucional entre os dois casos, consideramos que a UE não é necessariamente um modelo *sui generis* ( $n = 1$ ), como parte da literatura havia anteriormente defendido (Caporaso et al., 1997; Phelan, 2012). Na verdade, nos alinhamos com a emergente agenda de pesquisa sobre regionalismo comparado, que tem argumentado que o caso europeu pode ser, em determinados aspectos, contrastado com outras organizações regionais estabelecidas majoritariamente na América Latina e na África (Söderbaum, 2015; Börzel e Risse, 2016). Tendo em vista que os dois casos parlamentares analisados neste artigo foram instâncias criadas dentro de organismos com vocação para integração regional com o intuito de acrescer legitimidade democrática às decisões tomadas em nível regional, ambos buscaram igualmente monitorar e participar de temas decididos no âmbito de seus blocos regionais. Essa tendência pode inclusive ser observada no campo das negociações comerciais, tema tradicionalmente conduzido no âmbito do Mercosul e da UE. Nesse sentido, desenvolver um esforço comparado para analisar o papel dos parlamentos regionais em negociações comerciais é fundamental para alcançar um melhor entendimento sobre em que medida essas e outras instâncias parlamentares têm contribuído para politizar e democratizar os acordos comerciais firmados pelos blocos regionais.

Na primeira parte do artigo, “O desenvolvimento das negociações comerciais Mercosul-UE: origens, estagnação e relançamento”, recuperamos as linhas gerais do histórico da relação entre UE e Mercosul, apresentando os principais momentos da negociação e as propostas defendidas por ambos os lados. Em seguida, em “O Parlamento Europeu nas negociações Mercosul-UE: autonomia, transparência e polarização”, verificamos o envolvimento do Parlamento Europeu (PE) nas negociações de políticas comerciais, partindo do questionamento acima apresentado. Na terceira parte, “O Parlamento do Mercosul nas negociações Mercosul-UE: autonomia, transparência e polarização”, abordamos o caso do Mercosul, apresentando quais os aspectos semelhantes

e divergentes encontrados em relação ao caso europeu no acompanhamento parlamentar das negociações do referido acordo.

Além de analisarmos os instrumentos utilizados nos dois casos parlamentares, para influir ou se posicionar a respeito das negociações, observamos também o conteúdo dos documentos e das discussões parlamentares nos últimos anos a partir do conteúdo disponível nas páginas eletrônicas de ambos os parlamentos<sup>4</sup>. Em cada caso, três elementos foram observados: o grau de autonomia dos parlamentos frente às posições dos Executivos, o nível de transparência das negociações e a polarização política em cada parlamento regional com relação ao acordo comercial.

Finalmente, na conclusão comparamos as posições dos parlamentares em relação às propostas apresentadas pelos respectivos blocos, o grau de informação sobre as negociações a que têm acesso efetivamente e a capacidade de influência dos parlamentares regionais nos termos do acordo. Argumentamos que, embora os dois parlamentos regionais apresentem competências distintas com relação a seu papel formal nas negociações comerciais de seus blocos, em ambos os casos se observam uma atuação autônoma em relação à posição negociadora dos executivos regionais, uma preocupação em acessar as informações das negociações e um nível de polarização política a respeito do acordo birregional; mais acentuado no caso europeu.

### **O desenvolvimento das negociações comerciais Mercosul-UE: origens, estagnação e relançamento**

A ideia de um acordo entre a União Europeia e o Mercosul emergiu um mês após a criação do Mercosul em abril de 1991, quando os chanceleres desse bloco expressaram ao presidente da Comissão Europeia seu interesse em estabelecer um acordo de cooperação institucional, o qual não envolveria temas comerciais naquele momento. Essa primeira aproximação buscava legitimar o processo e fortalecer sua posição diante das pressões advindas do governo norte-americano que havia proposto a Iniciativa para as Américas (Amorim e Pimentel, 1996; Mariano, 2015).

O tema “comércio” apareceu na agenda das relações Mercosul-UE no final de 1994, simultaneamente ao início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Um ano depois, o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional Mercosul-UE seria assinado, tendo sido o primeiro acordo entre os dois blocos com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio até 2005. As negociações, no entanto, foram iniciadas apenas a partir de 1999.

Uma rede de interesses se desenhava dos dois lados do Atlântico. A Europa

---

<sup>4</sup> Para o Parlamento Europeu, os documentos foram retirados no website: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/search-in-documents.html>>; no caso do Parlasul, as informações foram obtidas na base de notícias: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/13215/1/parlasur/noticias.html>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

procurava aumentar a competitividade do bloco nos mercados externos, em um contexto no qual os EUA saíam como única superpotência no cenário pós-Guerra Fria. Um acordo com os países mercossulinos permitiria a importação a custos menores de matérias-primas, produtos intermediários e componentes para suas indústrias. Ao mesmo tempo, enxergava o crescente mercado sul-americano como profícuo para reforçar a posição das empresas europeias na região e permitir a instalação de novas companhias, visando à modernização das plantas industriais dos países e à compra de serviços do continente para melhorias de infraestrutura. Portanto, há evidente foco do lado europeu no setor industrial, de serviços e em compras governamentais (Comissão Europeia, 2014; Cienfuegos, 2006).

O Mercosul, por sua vez, tinha grande interesse na abertura do protegido mercado europeu para seus produtos agrícolas, o que estimularia o crescimento econômico baseado no aumento das exportações (Cienfuegos, 2006). De forma concomitante, as negociações com a UE poderiam permitir que o bloco do Cone Sul ganhasse poder de barganha ao gerar negociações em três frentes: Mercosul-UE, Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e negociações da Alca, que, em boa medida, ditaram as dinâmicas entre UE e Mercosul (Boyer e Schuschny, 2010).

As negociações entre os dois blocos regionais sofreram diversos reveses ao longo do tempo. A crise experimentada pelo Mercosul desde 1998 e a sua incapacidade de coordenar posições governamentais impediram o progresso das negociações (Ventura, 2003). Em julho de 2001, durante a quinta rodada de negociações entre UE e Mercosul, a delegação europeia apresentou sua oferta tarifária e não tarifária, enquanto os países do Mercosul não realizaram sua parte, porque o governo argentino enfrentava dura crise política e econômica, inclusive ameaçando sair do Mercosul.

A oferta europeia representou a disposição em manter as negociações ativas e a intenção da UE de não ficar para trás nas negociações comerciais lideradas pelos Estados Unidos. Conforme mencionado por Chris Patten, Comissário Europeu de Relações Exteriores, em novembro de 2000, "We have a huge interest in this agreement with Mercosur, so as not to lose space for the United States, as happened in Mexico" (apud Savini, 2001, p. 110). No entanto, ao mesmo tempo, a UE revelava seus próprios problemas: a Política Agrícola Comum (PAC) definia-se como maior obstáculo às negociações.

A falta de consenso entre os governos não era um problema apenas no Mercosul. Em 1997, quando a Comissão Europeia solicitou o mandato para as negociações, vários países expressaram sua oposição, com a França liderando esse movimento. O ponto principal era o temor dos potenciais danos aos produtores agrícolas europeus em face da livre competição com os países do Mercosul. Naquele momento, Espanha, Suécia e Finlândia eram favoráveis a amplas negociações multilaterais por meio dos mecanismos da OMC. A delegação francesa, por sua vez, demandava que os assuntos comerciais fossem tratados com o Mercosul apenas em 2003, quando entendia-se que a Rodada da OMC estaria finalizada (Savini, 2001, p. 114).

As negociações Mercosul-UE perderam fôlego com as mudanças ocorridas no cenário mundial e com o fracasso das negociações na OMC e na Alca. No primeiro caso, a partir dos atentados de 11 de setembro nos EUA, a agenda internacional se modificou. Temas de segurança e combate ao terrorismo se tornaram centrais tanto para os Estados Unidos quanto para a Europa (Saraiva, 2004; Valle, 2005). Portanto, o comércio perdeu importância estratégica para a política externa americana, levando a diversos impasses nas negociações multilaterais, incluindo-se a Rodada Doha da OMC e outras negociações comerciais como a Alca. Ademais, a crise econômica global de 2008 acentuou essas dificuldades, tendo em vista que os países da UE tiveram de enfrentá-la simultaneamente aos efeitos de implementação da Zona do Euro e das ondas de alargamento do bloco, sem mencionar o desapontamento político devido à rejeição do projeto de Constituição Europeia. Todos esses problemas desviaram a atenção europeia e levaram as negociações com o Mercosul para um plano secundário (Tomazini, 2011; Flôres, 2003).

Outro importante fator para o impasse nas negociações Mercosul-UE foi a emergência da China como importante parceiro comercial e investidor nos países em desenvolvimento (Deutsche Bank, 2011; Kegel e Amal, 2013). Desde 2005, a cooperação Sul-Sul tornou-se meta primordial para os países do Mercosul, especialmente para o Brasil. Nesse caso, a parceria com países como Rússia, Índia, China e África do Sul (conhecidos pelo acrônimo Brics) e a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) tornaram-se aspectos centrais da política externa brasileira (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010).

Em maio de 2010, os governos buscaram relançar as negociações Mercosul-UE, em um momento de diversas mudanças na Europa, principalmente devido à implementação do Tratado de Lisboa, o qual alterou substancialmente o papel de instituições como o Parlamento Europeu nas negociações internacionais. Além disso, o bloco já havia acomodado os impactos resultantes dos alargamentos ocorridos em 2004 e 2007, nos quais 12 novos Estados membros foram incorporados à UE.

Do lado do Mercosul, o contexto político também parecia favorável à retomada das negociações. Naquele período, a economia brasileira continuava a crescer fortemente, o que também estimulava o crescimento regional e parecia levar a uma redução da resistência argentina às negociações. Ao mesmo tempo, houve certa preocupação em acelerar as negociações antes da incorporação completa da Venezuela ao Mercosul, tendo em vista que a presença de Hugo Chávez representaria um elemento de desestabilização nas negociações entre os dois blocos.

A conjuntura regional favorável começou a perder força após a morte do ex-presidente argentino Néstor Kirchner (outubro de 2010), que provocou um abalo da base governista devido à disputa interna referente às eleições de 2011, nas quais a presidente Cristina Kirchner foi reeleita com um discurso de reafirmação de uma lógica nacional-protecionista, menos aberta a negociações econômicas com países desenvolvidos. A ascensão de Dilma Rousseff em 2011 também contribuiu para a redução das chances de avanço das negociações birregionais, pois, diferentemente de seu antecessor, a nova

presidente do Brasil não apresentou o carisma e a liderança necessários para manter as diretrizes externas implementadas por Lula da Silva. O Brasil gradualmente retraiu sua presença na região e o Mercosul novamente entrou em um período de negociações estagnadas, o qual impactou negativamente a condução das negociações com a UE.

Contudo, em 2015 alterou-se a lógica protecionista da política externa argentina, com a vitória nas eleições presidenciais de Mauricio Macri, que apresentou um discurso altamente favorável à liberalização comercial e posicionou a retomada das negociações com a UE como prioridade. Sua influência na posição do governo brasileiro de Michel Temer (sucessor de Dilma Rousseff) é inegável, incluindo suas intenções de aproximação com os países da Aliança do Pacífico, os Estados Unidos (ainda durante a administração Obama) e, obviamente, a UE. Há, portanto, nova disposição nas posturas dos países do Mercosul em aceitar a concretização do acordo, diferentemente de períodos anteriores, em que as hesitações por parte dos Executivos eram maiores. Essas mudanças políticas na região foram importantes para o aumento de apoio político às negociações com a UE. Os novos governos da região têm mostrado seu comprometimento com uma política externa não necessariamente enfocada nas relações Sul-Sul, pois sua preocupação central está na realização de acordos comerciais com os parceiros tradicionais: reaproximação com os Estados Unidos e concretização do acordo de associação Mercosul-UE.

Desde 2015 esse cenário tem se modificado e uma nova conjuntura parece aumentar os interesses nas retomadas do acordo Mercosul-UE. Do lado europeu, a ameaça britânica de sair da UE – concretizada pelo referendo de 2015 – deu novo impulso à conclusão de negociações comerciais. Ademais, esse contexto de insegurança econômica aumentou a partir da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e sua visão negativa em relação ao Acordo Transatlântico de Comércio e Investimento (TTIP).

Portanto, depois de mais de duas décadas de negociações, representantes dos dois blocos anunciaram a retomada do diálogo comercial em abril de 2016, a qual efetivamente ocorreu um mês depois, quando novamente realizaram trocas de ofertas tarifárias. Desde então as discussões têm se movido rapidamente apesar de as perspectivas de atingir esse objetivo serem cada vez mais remotas, tendo em vista as mudanças políticas na Europa e na América do Sul.

Diante dessa mais recente conjuntura, analisamos nas próximas seções o comportamento dos parlamentos regionais nessas negociações e a sua participação no processo, buscando verificar se a capacidade de influir no poder decisório interfere no desempenho desses atores e qual a extensão dessa interferência. Esse argumento foi medido a partir de três elementos: o grau de autonomia em relação aos Executivos, o nível de transparência das negociações e a polarização política em relação ao acordo comercial.

## **O Parlamento Europeu nas negociações Mercosul-UE: autonomia, transparência e polarização**

Esta seção analisa o envolvimento do Parlamento Europeu (PE) no diálogo comercial com o Mercosul. Não somente são observados os espaços e instrumentos que o Parlamento utilizou para participar das negociações, como também o seu posicionamento político em relação ao acordo de associação, em contraste com as posições tanto da Comissão Europeia (CE) quanto dos Estados membros. Conforme explicitado, três aspectos são enfatizados nesta análise: o grau de autonomia dos eurodeputados quanto a suas opiniões nas negociações, o nível de transparência e acesso às informações dos parlamentares acerca dos termos e estágios do acordo comercial, e finalmente a escala de polarização dos debates referentes à condução desse acordo.

No que diz respeito ao acordo de associação Mercosul-UE, o PE tem concentrado suas ações em duas instâncias: na Comissão de Comércio Internacional (Inta) e na delegação do PE para as relações com os países do Mercosul. Inta é a instância-chave na qual os eurodeputados supervisionam as negociações externas da UE, e o acordo com o Mercosul não é uma exceção. Assim como o monitoramento de outros acordos comerciais europeus, os membros da Inta solicitam ao longo do tempo maiores informações sobre o estágio e o conteúdo das negociações Mercosul-UE para a Comissão Europeia, responsável pela condução das negociações, e demonstram sua preocupação ou apoio em relação ao andamento do diálogo comercial.

A Delegação para as relações com os países do Mercosul (D-MER) é outro importante canal de diálogo parlamentar entre a UE e o Mercosul. Assim como outras delegações do PE para as relações com os países ou regiões da América Latina (Stavridis e Ajenjo, 2010), a Delegação para o Mercosul é majoritariamente composta por membros com laços históricos e linguísticos dos seus membros, com importante presença de eurodeputados portugueses e espanhóis. Essa delegação parlamentar é principalmente responsável por impulsionar a diplomacia parlamentar entre o PE e as classes políticas dos países do Mercosul. Além disso, o acordo de associação Mercosul-UE em andamento também está no centro desse diálogo político-partidário.

Nesse sentido, membros dessa delegação se reuniram com o então presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em 2011 e discutiram o futuro das negociações entre UE e Mercosul, levando em consideração o impasse das negociações naquele momento e a sensibilidade dos lados europeu e mercossulino nas negociações (Parlamento Europeu, 2011). Portanto, apesar de o monopólio da condução dessas negociações estar nas mãos da CE, o PE pode ser um agente importante nesse diálogo, facilitando e intensificando os laços políticos entre os dois lados. Em 2015 – seguindo a consolidação da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia e devido ao apoio dos deputados portugueses – o PE estabeleceu uma delegação para as relações com o Brasil, na qual os debates sobre as

negociações Mercosul-UE também podem eventualmente ocorrer<sup>5</sup>. Ademais, esse Parlamento tem empregado instrumentos específicos para se engajar nas negociações Mercosul-UE. Dois em particular devem ser destacados: as resoluções parlamentares e as questões/debates envolvendo a Comissão Europeia. Em primeiro lugar, as resoluções têm sido frequentemente usadas pelo PE como um instrumento formal para publicizar a opinião da maioria dos eurodeputados com relação ao andamento das negociações entre os dois blocos. Com relação ao acordo Mercosul-UE, duas resoluções do PE foram identificadas entre 2006 e 2013, ambas aprovadas antes da assinatura do Tratado de Lisboa e do empoderamento parlamentar nas políticas comerciais da UE. De modo geral, os dois textos parlamentares foram muito favoráveis à conclusão do acordo. Embora reconheçam a importância do acordo Mercosul-UE, os eurodeputados lamentam o ritmo lento destas, assim como enfatizam a necessidade de inserir maiores referências a temas de direitos humanos e democracia no cerne das negociações. Em ambas as resoluções, o PE não ditou nenhum limite (*red line*) às negociações, embora reconheça e faça menção a setores sensíveis como a agricultura. Mais importante, esses documentos demonstram que o PE apresenta uma posição autônoma perante a Comissão acerca do acordo birregional.

Alguns assuntos, como direitos humanos e proteção ao setor agrícola, são considerados particularmente importantes para o Parlamento. Assim, as resoluções parlamentares são instrumentos que reforçam e publicizam para as demais instituições europeias a opinião do Parlamento sobre o mandato e o progresso das negociações comerciais. Em um contexto pós-Tratado de Lisboa, é vital que a Comissão e o Conselho levem em consideração a posição do PE nas negociações, já que uma divergência significativa nos termos do acordo pode levar a um possível veto parlamentar a este.

Outro meio utilizado pelo PE de se fazer mais presente nas negociações comerciais é apresentar questões parlamentares à Comissão e convidar seus membros para debates públicos, com o intuito de obter maiores informações a respeito do estágio do acordo. Os eurodeputados, ao longo dos últimos anos, têm enviado à Comissão questões acerca de alguns aspectos das negociações Mercosul-UE. Interessante notar que a maioria dessas questões relaciona-se ao setor agrícola<sup>6</sup>. Ademais, uma das perguntas foi se a Parceria Estratégica Brasil-UE poderia impactar as negociações do acordo Mercosul-UE<sup>7</sup>. Ressaltamos que essas questões, que devem receber resposta oral, podem também

<sup>5</sup> Para mais informações sobre a delegação para as relações com o Brasil do PE, ver: <<http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-br/home.html>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>6</sup> Questões sobre agricultura e Acordo Mercosul-UE (2010). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=OQ&reference=O-2010-0079&format=XML&language=EN>>; Questões sobre Mercosul-UE e agricultura (2010). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=OQ&reference=O-2010-0067&format=XML&language=EN>>; Questões sobre AA com Mercosul e agricultura (2016). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2016-009002&format=XML&language=EN>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>7</sup> Questionamento se a parceria estratégica Brasil-UE poderia impactar nas negociações do acordo Mercosul-UE (2007). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=OQ&reference=O-2007-0056&format=XML&language=EN>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

produzir uma repercussão mais forte e levar a um debate parlamentar que tenha a presença de membros da Comissão responsáveis pelo acordo. Esse foi o caso de uma questão oral levantada em 2010<sup>8</sup>, a qual moveu um debate parlamentar com o então comissário de Comércio Karel de Gucht.

Mais recentemente, em 2016, outra questão para resposta oral<sup>9</sup> foi apresentada por membros da Inta, levando à realização de um debate público organizado no dia 10 de maio com a participação da comissária de Comércio Cecilia Malmström. Esses debates são momentos importantes em que os parlamentares europeus podem questionar abertamente a Comissão sobre o conteúdo e o progresso das negociações comerciais, apresentando sua posição em relação ao acordo, assim como suas preocupações centrais, as quais não são necessariamente compartilhadas pelos representantes da Comissão Europeia. Transparência é outro assunto-chave para o envolvimento parlamentar nas negociações comerciais. Como uma das principais funções do PE é supervisionar as atividades da Comissão, o Parlamento necessita acessar informações suficientes para garantir a qualidade e a correção do desempenho do Executivo europeu. Nesse contexto, o relatório do PE de 2016 sobre políticas comerciais da UE faz referência à demanda parlamentar por maior acesso às informações sobre as negociações. Também considera que as negociações com os Estados Unidos (TTIP) foram inovadoras com relação ao método de escrutínio parlamentar desse diálogo comercial. Conforme registrado por uma carta do PE endereçada à Comissão de Comércio:

We are confident that these arrangements increase transparency of TTIP negotiations even further with respect to the European Parliament. The respect of these arrangements is important for the European Parliament to carry out its responsibilities under EU Trade Policy without jeopardising the interests of the Union, thereby, strengthening democratic scrutiny and accountability of the EU Trade Policy. Ultimately, these arrangements contribute to foster legitimacy of the EU Trade Policy (Parlamento Europeu, 2015, p. 2).

Portanto, esse fato criou uma expectativa de que as atuais e futuras negociações da Comissão seguiriam os mesmos procedimentos definidos pelo acordo transatlântico. Com relação às negociações Mercosul-UE, entretanto, observa-se uma forte crítica dos parlamentares ao acesso aos termos das negociações. Uma questão parlamentar<sup>10</sup> ao Conselho em 2016 foi se o mandato negociador para o acordo Mercosul-UE – o qual foi

<sup>8</sup> Questão oral para a Comissão (4 de junho de 2010). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=OQ&reference=O-2010-0079&format=XML&language=EN>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>9</sup> Questão oral para a Comissão (16 de março de 2016). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=OQ&reference=O-2016-000046&language=EN>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2016-009155&format=XML&language=EN>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

definido em 1999 – seria atualizado de acordo com os princípios da UE revistos pelo Tratado de Lisboa. Ademais, o Parlamento questionou: “To allow the EU institutions to embark up and maintain a deep and informed dialogue with the public and civil society organisations in both regions, could the Council say when it plans to publish the contents of this negotiating mandate?” (Parlamento Europeu, 2016, p. 1). Entrevistas com oficiais e eurodeputados também apontaram que, em comparação às negociações do TTIP, na qual o PE teve acesso a uma sala de leitura com os documentos da negociação classificados, as negociações Mercosul-UE até o momento foram mais obscuras aos parlamentares e à sociedade civil, embora esse diálogo já esteja sendo conduzido por quase duas décadas. Por outro lado, os desenvolvimentos recentes das negociações e a última troca de ofertas tarifárias realizada podem ser uma oportunidade para o crescimento do envolvimento parlamentar nos termos da negociação comercial.

Esse último aspecto é importante porque, na medida em que as negociações parecem avançar para uma conclusão, aumentam a preocupação e a mobilização dos parlamentares em relação aos conteúdos do acordo, já que os compromissos assumidos devem ser implementados, e, ao mesmo tempo, a proximidade do fim das negociações limita a capacidade de barganha dos deputados. Nesse sentido, há uma tendência de radicalização das posições e dos debates, influenciando no grau de polarização destes.

A polarização do PE em acordo comerciais é o terceiro aspecto considerado nesta análise e, especificamente no acordo Mercosul-UE, pode ser observado não no conteúdo das resoluções aprovadas – o qual supostamente deve refletir a posição genérica do PE sobre as negociações – mas nos detalhes dos debates e posições parlamentares associados à aprovação das resoluções parlamentares. Por exemplo, em 2006 o Parlamento aprovou uma resolução assumindo sua visão acerca da conclusão do acordo de associação. Essa resolução foi muito favorável à conclusão do acordo. “(...) Stresses that the conclusion of an Association Agreement between the EU and Mercosur, establishing the largest inter-regional FTA in the world, is a priority strategic objective for the EU's external relations” (Parlamento Europeu, 2006, p. 3).

Contudo, ao investigar o conteúdo do debate associado a essa resolução e particularmente à explicação dos votos de alguns eurodeputados, observa-se claramente que não houve consenso sobre a posição descrita na resolução. Alguns parlamentares – especialmente de extrema-direita e extrema-esquerda – opuseram-se a esse documento e ao acordo de associação, enfatizando os perigos de liberalização do mercado agrícola europeu, assim como condenaram a marginalização de assuntos de direitos humanos nessa negociação<sup>11</sup>. Mais interessante ainda é analisar a resolução parlamentar sobre o acordo Mercosul-UE discutida em 2012 e aprovada em 2013, quando alguns grupos políticos europeus apresentaram propostas distintas de resolução, embora tivessem

<sup>11</sup> Explicações sobre os votos dessa resolução parlamentar estão disponíveis em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20061012&secondRef=ITEM-008&language=EN&ring=A6-2006-0302#4-148>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

chegado a uma moção conjunta ao final das deliberações. Nesse sentido, os seguintes grupos políticos europeus apresentaram moções de resoluções distintas: liberais; democratas-cristãos junto com os conservadores; socialistas; Esquerda Unida Europeia; e os verdes<sup>12</sup>. Esses documentos apresentaram nuances importantes sobre o conteúdo e a opinião acerca do acordo em negociação com os países do Mercosul. Enquanto a maioria das moções apoiava a condução das negociações, os documentos da Esquerda Unida e dos verdes eram mais críticos quanto ao acordo, especialmente preocupados com os princípios liberalizantes e a crescente exportação latino-americana de bens primários – sobretudo produtos agrícolas – ao mercado europeu. Consequentemente, os liberais, democratas-cristãos, conservadores e socialistas apresentaram uma moção conjunta<sup>13</sup>, a qual foi finalmente aprovada pela maioria do Parlamento, enquanto as moções apresentadas pelos verdes e pela extrema-esquerda foram vencidas. Além disso, o recente debate parlamentar com a Comissão de Comércio sobre o acordo Mercosul-UE é outra evidência da polarização das políticas comerciais da UE através do envolvimento parlamentar<sup>14</sup>. Novamente, os mesmos padrões de polarização são identificados: enquanto os parlamentares democratas-cristãos, conservadores, liberais e alguns socialistas apoiaram fortemente as negociações, os eurodeputados da extrema-esquerda e extrema-direita criticaram as negociações comerciais, destacando as possíveis ameaças da liberalização do mercado agrícola. Todavia, a proeminência de interesses nacionais também foi detectada, a saber, parlamentares franceses e irlandeses de diferentes agrupamentos políticos se posicionaram contra o acordo no debate parlamentar de 2016, defendendo a proteção dos setores agrícola e de carne bovina europeus. Em resumo, todos esses episódios demonstram quão polarizados são os debates parlamentares e as deliberações sobre as negociações Mercosul-UE. Em contraste com a perspectiva mais técnica e pragmática da Comissão Europeia, os parlamentares apresentam maior divergência de opiniões sobre essas negociações, levando-se em consideração não somente sua ideologia e seu agrupamento político, como também as posições defensivas de alguns países ou setores, como a agricultura. Enquanto os grupos políticos liberais, conservadores e democratas-

<sup>12</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre negociações entre UE e Mercosul (2012) – EPP and ECR. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2013-0009&format=XML&language=EN>>; Resolução do Parlamento Europeu sobre negociações entre UE e Mercosul (2012) – Green/ALE Group. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2013-0019&format=XML&language=EN>>; Resolução do Parlamento Europeu sobre negociações entre UE e Mercosul (2012) – Alde. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2013-0008&language=EN>>; Resolução do Parlamento Europeu sobre negociações entre UE e Mercosul (2012) – S&D. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2013-0017&language=EN>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>13</sup> Moção Conjunta – Resolução do Parlamento Europeu sobre negociações entre UE e Mercosul (2012). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P7-RC-2013-0008&language=EN>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>14</sup> Debate – Acordo Mercosul-UE (2016). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20160510&secondRef=ITEM-013&format=XML&language=EN>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

crístãos são majoritariamente favoráveis aos acordos comerciais, a Esquerda Unida e os verdes são mais resistentes a eles, os socialistas normalmente se situam em uma posição intermediária (Van den Putte, De Ville e Orbie, 2014; Shaohua, 2015). Além disso, temas relacionados à transparência e ao acesso à informação dos parlamentares persistem, apesar do fato de que o consentimento parlamentar é requerido aos acordos comerciais desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

### **O Parlamento do Mercosul nas negociações Mercosul-UE: autonomia, transparência e polarização**

O Parlamento do Mercosul foi criado no ano de 2005, tendo como seu embrião institucional a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), instalada no âmbito do Mercosul no momento da criação do bloco. Entre seus propósitos estão a representação dos povos do Mercosul e a garantia da participação dos atores da sociedade civil no processo de integração (Mariano, Bressan e Luciano, 2016, 2017; Parlamento do Mercosul, 2005). Nesse sentido, é compreensível que o Parlamento do Mercosul (Parlasul) procure acompanhar as negociações entre Mercosul e UE. A análise do envolvimento do Parlasul nas negociações é feita a partir de duas perspectivas: dos instrumentos utilizados pelo parlamento para se inserir nas conversas entre os blocos e de sua posição política sobre o andamento destas. Levamos em consideração os mesmos aspectos usados para o caso europeu: o grau de autonomia do parlamento e de seus membros em sua opinião sobre as negociações, o nível de transparência e do acesso à informação que o parlamento e seus membros possuem e os níveis de polarização dos debates sobre as negociações.

Diferentemente de seu equivalente europeu, o Parlasul apresenta menor capacidade de pressão institucional ante a estrutura do Mercosul nos processos de tomada de decisão do bloco, uma vez que é um órgão de caráter consultivo, cuja participação não é obrigatória no processo decisório (Mariano, Bressan e Luciano, 2017). Tendo em vista esse ponto, os instrumentos utilizados pelos membros parlamentares se baseiam, sobretudo, nos atos do parlamento previstos em seu Protocolo Constitutivo, como as Declarações e Recomendações.

Analisando os documentos produzidos pelo Parlasul, percebe-se que os debates relativos às negociações Mercosul-UE apareceram de três maneiras. A primeira, através da demanda dos próprios membros parlamentares, seja por meio de pedidos de informes sobre o andamento das negociações ou de recomendações para que elas avancem ou que sejam reativadas – quando estavam paralisadas. A segunda maneira em que o debate aparece é quando esse tema está relacionado a outras negociações internacionais ou questões internacionais, como é perceptível nas discussões relativas à OMC ou às Ilhas Malvinas, que serão retomadas ao longo da seção. A terceira via, por fim, é a do debate sobre o próprio processo de integração do Mercosul, por exemplo, nas discussões relativas à flexibilidade ou à rigidez das negociações internacionais em bloco, no aprofundamento

institucional do bloco e nas relações de alto nível entre seus órgãos.

No caso da primeira via, o discurso dos parlamentares é orientado, primeiramente, no sentido de terem acesso às informações, evocando a necessidade de transparência das negociações e também procurando incorporar o Parlamento ao processo negociador. O problema da falta de informação parece recorrente, pois em vários momentos encontramos nos registros das Atas do Parlasul pedidos de informes e recomendações ao Conselho do Mercado Comum (CMC) sobre a transparência das negociações. Por exemplo, na XIX Sessão Ordinária, realizada em setembro de 2009, discutiu-se a proposta de pedido de informe sobre o histórico e o andamento das negociações para o Acordo de Associação Mercosul-União Europeia (MEP 185/2009)<sup>15</sup>. Tal nota era consequência das atividades relativas às negociações desenvolvidas no âmbito da delegação externa do Parlasul na Assembleia Parlamentar Euro-Latinoamericana (EuroLat). Esse pedido justificou-se na ocasião pela necessidade de informações para a preparação dos parlamentares, tendo em vista a realização de reuniões ordinárias que seriam realizadas no mesmo ano, em outubro, de forma a constituir uma preparação de informações a serem apresentadas e debatidas com os pares europeus. Chamamos a atenção para o fato de que, durante a Cúpula de Madri no ano de 2010, as delegações governamentais dos dois blocos concordaram em reativar as negociações, ou seja, os parlamentares mostraram-se atentos e preocupados em se preparar para a eventualidade da retomada das negociações.

Todavia, o problema da falta de informações persiste. Em sessão de junho de 2014, o parlamentar Adrián Pérez encaminhou à Comissão de Assuntos Internacionais do Parlasul uma Proposta de Recomendação ao CMC na qual solicitava ampla difusão dos avanços das negociações entre os blocos<sup>16</sup>. Na mesma sessão foi aprovada uma Solicitação de Informe<sup>17</sup>, recordando a necessidade dessas informações com a retomada das negociações em 2010. Esses pedidos de informação dos parlamentares também revelam uma preocupação com a falta de poder decisório do Parlasul dentro do Mercosul, que também é uma reivindicação dos parlamentares, mas não encontra receptividade por parte dos governos. Durante a IV Sessão Especial (27 de abril de 2009), o parlamentar paraguaio Mario Paz Castaing afirmou a importância de tornar o Parlasul um órgão de codecisão na estrutura institucional do Mercosul, tendo poder de ratificar acordos internacionais ou de adesão de novos membros<sup>18</sup>. A mesma solicitação apareceu na Recomendação do Parlasul

<sup>15</sup> O pedido foi aprovado. Parlamento del Mercosur - XIX Sesión Ordinaria (21 de setiembre de 2009); MERCOSUR/PM/SO/PEDIDO DE INFORME 01/2009. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7345/1/xix-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercotur-210909.pdf>> e em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7345/1/pedido-de-informe-01-2009.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>16</sup> MEP/30/2014. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/8608/1/pedido-de-infome-01-2014.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>17</sup> Pliego de Asuntos Entrados XXX Sesión Ordinária - 9 de junio de 2014. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/8608/1/pliego-de-asuntos-entrados-xxx-so.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>18</sup> Parlamento del Mercosur - IV Sesión Especial. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/8976/1/version-taquigrafica-iv-s.e..pdf>>. Acesso

enviada em novembro de 2016, que reivindicava: informar ao parlamento o conteúdo das ofertas; ativar o mecanismo do Ganrel (Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional entre o CMC e o Parlamento do Mercosul); dispor de mecanismos para a participação concreta do Parlasul nas negociações<sup>19</sup>.

Nas palavras do parlamentar paraguaio Bernal Amarilla, "cuando se nos pregunta respecto al avance de las negociaciones con la Unión Europea, no tenemos datos oficiales, ciertos, para responder a nuestra gente"<sup>20</sup>. Percebe-se, portanto, uma tentativa por parte dos parlamentares tanto de criar mecanismos de pressão e comunicação nas negociações como de dotar de maior importância o órgão parlamentar. Essa discussão expressa o reconhecimento da exclusão desses parlamentares das decisões centrais da integração e de seu papel marginal no processo de negociação (Mariano, Bressan e Luciano, 2016, 2017).

Porém, o interesse direto dos parlamentares também pode ser lido como mais pragmático: a representação de setores produtivos específicos da sociedade. Essa lógica fica perceptível em Projetos de Disposição e Recomendação que citam setores produtivos específicos como a indústria de calçados e exportação de carne de patos<sup>21</sup> como interessados na reativação ou aceleração das negociações. Por exemplo, na sessão de 28 de junho, o parlamentar brasileiro Renato Molling efetuou a proposta de recomendação ao CMC para trabalhar com vigor na formação do acordo entre Mercosul e UE, dando especial atenção à isenção de taxas para o setor de calçados<sup>22</sup>.

Além disso, o tema das negociações surge, sobretudo, em decorrência dos debates no âmbito das negociações da Rodada Doha da OMC. Dessa forma, a questão dos subsídios agrícolas, que é vista como um entrave tanto para as negociações no âmbito da OMC como para aquelas referentes ao Mercosul-UE, gera o cruzamento das discussões parlamentares, especialmente quando as negociações de Doha não avançavam. Nesse contexto, o Parlasul considerava como fundamental um debate político com a UE, visando à concretização do acordo<sup>23</sup>.

Outro exemplo interessante de ser analisado é a interligação feita por alguns parlamentares entre a Questão das Malvinas e as negociações, como na sessão de 2 de

---

em: 2 maio 2018.

<sup>19</sup> Mercosur/PM/SO/REC.23/2016c. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12884/1/rec-23-2016.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>20</sup> Parlamento del Mercosur XLIII Sesión Ordinaria 7 de noviembre de 2016. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12884/1/xliiii-s.o-7-de-noviembre-de-2016.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>21</sup> Propuesta de Recomendación – 12/2011/RE/XXVIII SO – MEP/44/2011. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/8019/1/pliego-de-asuntos-entrados-xxviii-so.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>22</sup> Propuesta de Recomendación – 36/2008/RE/SO. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7493/1/anexo-iii.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>23</sup> Proyecto de Disposición – Acuerdo de Asociación Birregional Mercosur –Unión Europa. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7493/1/46-2008-di.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

dezembro de 2011, quando se aprovou a Proposta de Recomendação cujo conteúdo recobra, justamente, a necessidade de que, em qualquer negociação internacional, a questão das Malvinas seja pontuada nos termos do acordo<sup>24</sup>. Nesse caso, o cruzamento das discussões parece ocorrer de forma estratégica pelos parlamentares, utilizando as negociações como mecanismo de pressão para resolução de outras questões, como no caso das Malvinas.

Por fim, as próprias discussões sobre o desenvolvimento do processo de integração do Mercosul trouxeram à tona o tema do acordo Mercosul-UE. Quando os parlamentares debateram a consolidação da Tarifa Externa Comum (TEC) ou a eliminação de sua dupla cobrança (e mesmo sobre a consolidação da União Aduaneira), seus discursos chamaram a atenção para a relação entre essas questões e as negociações com a UE, pois consideraram que estas afetam as negociações entre os blocos<sup>25</sup>.

Independentemente da forma como o tema das negociações Mercosul-UE apareceu nos trabalhos do Parlasul, podemos afirmar que houve uma predisposição favorável a um acordo com o bloco europeu. Diferentemente do que ocorreu com a Alca, que provocou mobilização contrária da sociedade civil, dos sindicatos, dos setores econômicos, dos parlamentares e dos partidos políticos (Vigevani e Mariano, 2005)<sup>26</sup>, no caso das negociações com a Europa as resistências apareceram de forma mais pontual. Essa disposição em negociar o acordo com a UE não elimina as desconfianças e incertezas dos parlamentares em relação às consequências de sua implementação. O principal problema para os parlamentares é a falta de informação sobre o que está sendo negociado, como apontamos anteriormente.

É interessante notar também que o tema ganhou força nos momentos de crise econômica como uma saída possível para aliviar os problemas dos países e amenizar as situações de instabilidade política decorrentes. Em setembro de 2015, foi enviada à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos<sup>27</sup> outra Proposta de Declaração pelo parlamentar Sergio Bergman, na qual o Parlasul cobrava a reativação das negociações. A proposta recordou que a UE e seus Estados membros são os maiores investidores estrangeiros na região. Destacava que outros países latino-americanos – como Chile, México, Peru, Colômbia e Equador – já possuíam acordos com o bloco europeu, debilitando a presença comercial do Mercosul, além de abrir precedentes para que países do bloco

---

<sup>24</sup> Mercosur/PM/ACTA SPREP/01/2011; MERCOSUR/PM/SP/REC.01/2011. "SOLUCIÓN PACÍFICA PARA EL PROBLEMA DE LAS ISLAS MALVINAS"; Parlamento del Mercosur XIII Sesión Extraordinaria 10 de noviembre de 2014. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/9017/1/3-acta-aprobada-por-el-pleno.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>25</sup> III Sesión Ordinaria – Lunes 25 de junio de 2007. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7486/1/v.t.-iii-s.o.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>26</sup> MEP/183/2014c. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/9112/1/mep-183-2014.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>27</sup> XXXIV Sesión Ordinaria – 21 de setiembre de 2015. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10108/1/xxxiv-so-de-21-set-2015.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

queiram negociar de maneira bilateral<sup>28</sup>.

Isso é perceptível com a retomada das negociações em 2016, embora não por causa do apelo dos parlamentares do Parlasul, mas devido às mudanças políticas na Argentina e no Brasil. Em ambos os casos, o cenário político mostrou-se desfavorável desde 2015, quando o processo eleitoral argentino apontava a fragilidade do governo de Cristina Fernández de Kirchner (o que resultou na vitória de Mauricio Macri, da oposição) e a presidente brasileira Dilma Rousseff encontrava-se em meio a acusações de fraude eleitoral e ameaça de *impeachment*. Mesmo nesse contexto desfavorável, o Parlasul defendeu a retomada das negociações com a UE.

Apesar desse apoio, existem algumas declarações contra as negociações por parte de parlamentares venezuelanos, que são mais enfáticas. O venezuelano Yul Jabour<sup>29</sup>, então presidente da Comissão de Assuntos Internacionais do Parlasul, em novembro de 2014, afirmou que o parlamento deveria propor recomendações ao CMC para que o bloco estabelecesse ações que reduzissem a participação de potências neocoloniais no financiamento de projetos da região. Outro parlamentar venezuelano, Saúl Ortega, ex-presidente do Parlasul, em agosto de 2015, declarou que não seria com negociações de livre comércio com EUA, UE ou Aliança do Pacífico que o Mercosul se consolidaria. Em sua visão, a base social e política é a parte fundamental do bloco<sup>30</sup>.

Ressaltamos essas críticas dos parlamentares venezuelanos porque a retomada das negociações a partir de 2010 foi impulsionada pela percepção de que a incorporação da Venezuela seria um fator complicador ao processo negociador, o que de fato ocorreu. Ainda que o Parlasul não tenha poder de vetar ou interferir nas negociações, essa postura crítica venezuelana alimentou a oposição ao acordo, e explica a necessidade de os países suspenderem a sua participação no Mercosul a partir de 2018, como forma de aumentarem a probabilidade de concluir as negociações ainda nesse ano; o que não se concretizou.

De modo geral, ao longo dos anos, o Parlasul apresentou uma postura autônoma e ativa em seu posicionamento quanto às negociações, no entanto, os níveis de transparência das negociações birregionais permanecem baixos e os parlamentares reforçam continuamente pedidos de maior acesso às informações. Além disso, não há grande polarização nos debates relativos ao acordo, tendo em vista que grande parte dos parlamentares tem apoiado o andamento das negociações com a UE, excetuando posicionamentos mais específicos de alguns membros, como ficou perceptível em alguns casos de parlamentares venezuelanos.

<sup>28</sup> MEP/110/2015b. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10108/1/36-2015-de-xxxiv---mep-110-2015.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>29</sup> XIII Sesión Extraordinaria del Parlamento del Mercosur. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/9129/1/xiii-se-de-10-nov-2014.doc>>. Acesso em: 2 maio 2018.

<sup>30</sup> MERCOSUR/PM/ACTA/SP 05/2015a ANEXO IV. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/9897/1/anexo-iv---palabras-del-presidente-del-pm.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2018.

## Conclusão

Tendo como pano de fundo o acordo comercial Mercosul-UE, a análise sobre o envolvimento do Parlamento Europeu e do Parlamento do Mercosul nessas negociações ressaltou três aspectos para entender o papel parlamentar nesse acordo de associação: autonomia, transparência e polarização. Apesar das reconhecidas diferenças com relação a suas competências, esse exercício comparado permitiu identificar elementos significativos sobre o desempenho dos dois parlamentos no acompanhamento do acordo comercial em questão. No caso europeu, não obstante o PE geralmente assumir uma posição favorável aos acordos comerciais, isso não significa que o Parlamento não possa construir uma posição autônoma com relação à postura da Comissão Europeia em acordos de comércio. O exemplo das negociações Mercosul-UE demonstrou que o PE não está somente seguindo a posição negociadora da Comissão, mas também inclui suas próprias preocupações nas negociações, especialmente relacionadas à inclusão de temas de direitos humanos e proteção enfática do setor agrícola europeu.

Uma agenda autônoma também está presente no caso do Parlasul, embora reconheçamos suas limitações enquanto instância consultiva do Mercosul. Além das questões comerciais, que são o centro das atenções dos parlamentares, encontramos em seus debates preocupações e temas que não fazem parte da agenda de negociações dos governos nesse acordo. Certamente, o melhor exemplo disso é a preocupação com a inclusão da questão das Malvinas, pois, como apontamos anteriormente, esse parlamento aprovou uma proposta de recomendação segundo a qual esse tema deve ser inserido em qualquer negociação internacional empreendida pelo Mercosul com seus pares europeus.

Essa agenda autônoma acaba também servindo como um elemento de barganha por parte dos governos, que resgatam questões apontadas pelos parlamentares para reforçar sua posição nas negociações. Um exemplo claro disso foi a utilização do questionamento da legitimidade do governo brasileiro no caso do *impeachment* da presidente Rousseff. Esse novo posicionamento dos países do Mercosul permitiu a aproximação dos dois blocos e a retomada efetiva das negociações, apesar de gerar certo desconforto aos negociadores europeus quando cerca de 30 deputados de dois grupos políticos do Parlamento Europeu (verdes e Esquerda Unida Europeia) sugeriram à alta representante para Assuntos Externos, Federica Mogherini, que as negociações Mercosul-UE deveriam ser suspensas em retaliação ao “golpe político” perpetrado para a remoção da presidente eleita (*El País*, 2016). Apesar de esses posicionamentos não necessariamente serem absorvidos pela Comissão Europeia, eles de certa forma influem nos trabalhos de negociação porque reforçam questionamentos realizados por países contrários ao acordo, ou mesmo argumentos dos negociadores europeus que, diante dessas críticas, pressionam os parceiros do Mercosul a ceder mais para compensar o desgaste que a negociação traz ao bloco europeu.

O outro aspecto analisado pelo artigo foi a questão da transparência, que está intimamente ligada ao acesso às informações sobre o andamento das negociações. Embora existam diferenças de competências marcantes entre os dois parlamentos na aprovação dos acordos comerciais, em ambos os casos encontramos insatisfações em relação a esse quesito. Nesse sentido, é interessante observar que, mesmo no caso do PE, existem obstáculos importantes quanto à transparência dessas negociações. Em comparação às negociações comerciais com os Estados Unidos (TTIP), os eurodeputados e os oficiais do PE têm constantemente reclamado do baixo grau de transparência das negociações Mercosul-UE. Embora trocas de ofertas tarifárias entre os dois blocos já tenham sido realizadas, o PE ainda não recebeu acesso significativo aos termos específicos dessas negociações. Também se observa uma preocupação significativa a respeito do acesso a documentos confidenciais, os quais facilitariam o escrutínio da posição negociadora do lado europeu.

Esse ponto também é um tema de constante reclamação no caso do Parlasul, mas não somente em relação às negociações Mercosul-UE. A falta de informação é recorrente nas falas dos deputados do Parlasul, que, em seus pronunciamentos, solicitam tanto o acesso às informações como a própria possibilidade de poder participar diretamente nas negociações. Essa questão está ligada à debilidade dessa instituição dentro do Mercosul, pois, ao ter apenas um papel consultivo, se vê alijada do processo decisório da integração e sem possibilidade de exercer adequadamente o seu papel de representante dos interesses sociais, especialmente no caso dos parlamentares diretamente eleitos. Portanto, no caso do Parlasul, as declarações dos deputados sobre a necessidade de mais informação e transparência revelam também uma preocupação com sua função institucional.

Analisando comparativamente os dois casos, percebemos que, embora ambos demonstrem autonomia no que se refere aos debates e agendas, quando a questão trata de capacidade de influir/acompanhar o processo decisório, há uma similitude de comportamento das instâncias executivas (negociadoras): o não repasse de informações. Mas a semelhança termina nesse quesito, já que, no caso europeu – devido às mudanças produzidas pelo Tratado de Lisboa –, esses parlamentares terão oportunidade de se manifestar e posicionar em relação à aprovação do acordo na fase de sua ratificação, o que não ocorrerá no caso do Parlasul, confirmando a premissa apresentada no início do artigo.

Finalmente, o último aspecto considerado foi a polarização, evidenciada pelo posicionamento dos grupos políticos e parlamentares individuais. Observamos que, enquanto as posições dos grupos políticos são mais evidentes no caso do PE, o que se conecta a sua tradição de organização em famílias políticas transnacionais, no Parlasul prima-se pelo posicionamento individual dos parlamentares em suas declarações a respeito das negociações Mercosul-UE, o que demonstra a falta de aprofundamento e coesão das bancadas transnacionais nesse parlamento. No entanto, também foram encontradas conexões entre os parlamentares e os partidos nacionais ou nacionalidades específicas, os

quais têm apresentado opiniões mais sensíveis em relação ao acordo. A saber, no caso do PE, parlamentares franceses e irlandeses de partidos políticos ideologicamente distintos têm demonstrado grande preocupação com o acordo por conta do tema da agricultura. Ao mesmo tempo, no Parlasul os parlamentares venezuelanos ligados ao chavismo foram os mais reticentes a essas negociações.

Nesse sentido, identificamos na análise dos posicionamentos dos deputados europeus um importante grau de polarização sobre as negociações da UE com o Mercosul. Ainda que padrões gerais dos grupos políticos europeus sobre acordos comerciais sejam observados no caso analisado – apoio dos liberais, conservadores e democratas-cristãos aos acordos, forte resistência dos verdes e da Esquerda Unida, e posição dúbia dos socialistas –, parlamentares de países específicos, como França e Irlanda, de diferentes bandeiras políticas pressionaram por uma posição mais defensiva da Comissão com relação aos setores de carne e agricultura. Distintamente da postura mais técnica e burocratizada da Comissão Europeia nos acordos comerciais, o PE tem assumido uma posição muito mais política e polarizada ante os acordos comerciais negociados pela UE por meio dos grupos políticos europeus, reflexo da pluralidade ideológica encontrada nas fileiras desse parlamento supranacional.

A análise sobre polarização no caso do Parlasul é interessante porque, ao contrário do que se poderia esperar, percebe-se um posicionamento bastante favorável às negociações. Como demonstramos em nossa reconstrução das negociações, o acordo com a União Europeia apresenta grande similitude com as negociações sobre a Alca, mas, diferentemente desta última, não gerou nos grupos políticos, econômicos e sociais de oposição ao acordo a mesma mobilização, que, no caso da Alca, envolveu manifestações populares e amplos debates nos congressos nacionais. No caso das negociações com a UE, a oposição dentro do Parlasul ao acordo é bastante marginal e específica: são os parlamentares antiglobalização e, portanto, contrários a todo tipo de acordo comercial, encontrados na bancada chavista da Venezuela (embora esse país não participe das negociações), e os da esquerda radical dos demais países.

Esse comportamento diferenciado em relação ao que ocorreu com as negociações da Alca pode ser explicado tanto pela lógica política interna como pela institucionalidade regional. No caso da política interna, os partidos que se opuseram à Alca pertenciam ao campo político de esquerda, ao qual, no momento de retomada das negociações com a UE, se vinculavam os governos que estavam impulsionando esse processo. Assim, apesar de o acordo com os europeus ser semelhante em conteúdo ao que estava sendo negociado com os EUA, não poderia ser tão fortemente criticado pela base parlamentar de apoio dos governos mercossulinos. A exceção a essa situação foi o governo de Hugo Chávez, que se mostrou crítico ao acordo entre os blocos e, por isso mesmo, a incorporação da Venezuela ao Mercosul foi considerada como um elemento complicador e os parlamentares venezuelanos posicionaram-se como opositores.

No aspecto da institucionalidade regional, é importante destacar que a marginalização do Parlasul dentro do bloco não se refere apenas à sua não participação no processo decisório e à sua dificuldade em acessar as informações necessárias, mas também ao próprio funcionamento dessa instituição. Não há, por parte dos parlamentares que o compõem um compromisso e envolvimento plenos, isto é, aqueles que são indicados pelos congressos nacionais (delegações brasileira, uruguaia e venezuelana) apresentam um grau de participação muito limitado porque priorizam suas atividades no âmbito nacional, sem contar a impossibilidade de uma presença mais constante, com o Parlasul tendo sessões apenas um dia por mês.

Por parte dos parlamentares exclusivos que foram diretamente eleitos (argentinos e paraguaios), o envolvimento também é baixo porque, apesar de sua situação diferenciada, tampouco estão presentes permanentemente no Parlasul, pois este permanece sem atividade na maior parte do tempo. Com esse modo de funcionamento, há pouco espaço para a interação, o diálogo e a construção de uma maior articulação política entre os deputados do Parlasul, tal como ocorre no caso europeu. Outro ponto a ser destacado nesse caso é a não ocorrência de um processo de acúmulo de informação, que seria fundamental para a construção de um posicionamento por parte dos parlamentares em relação a essa negociação.

Questões importantes, como a negociação comercial entre os dois blocos, poderiam ser um elemento de estímulo para que os parlamentares mercossulinos buscassem ampliar sua capacidade decisória ou para aumentar seu envolvimento, já que suas falas revelam a consciência de que possuem um engajamento limitado.

Nesse ponto, a comparação com o caso europeu pode ser usada como parâmetro relevante para pensar em estratégias alternativas que possam promover a superação de suas limitações. No entanto, o Parlasul parece caminhar no sentido contrário, tendo em vista que a mais recente decisão dos Estados membros foi justamente suspender as eleições diretas para a escolha de seus representantes, o que pode fragilizar ainda mais os instrumentos que os deputados estão empregando para acompanhar essas negociações.

### Referências bibliográficas

AMORIM, C.; PIMENTEL, R. Iniciativa para as Américas: o acordo do Jardim das Rosas. In: ALBUQUERQUE, J. A. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Vol. II. São Paulo: Cultura/Nupri – USP/Fapesp, 1996.

BÖRZEL, T.; RISSE, T. Three cheers for comparative regionalism. In: BÖRZEL, T.; RISSE, T. (eds.). *The Oxford Handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BOYER, I.; SCHUSCHNY, A. *Quantitative assessment of a free trade agreement between Mercosur and the European Union*. Série Estudios Estadísticos y Prospectivos, nº 69, Statistics and Economic Projections Division Natural Resources and Infrastructure Division. Cepal: Santiago de Chile, 2010.

CAMPOS, C. "O empoderamento do Parlamento Europeu no controle da Comissão Europeia: os casos

Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2009)". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 2, p. 509-536, maio-ago., 2017.

CAPORASO, J.; MARKS, G.; MORAVCSIK, A.; POLLACK, M. "Does the European Union represent an n of 1?". *ECSA Review*, vol. 10, nº 3, 1997.

CIENFUEGOS, M. "La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada". *Documentos Cidob*. Série América Latina, nº 15, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. "Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) 2014-2020: Programa Indicativo Plurianual Regional para a América Latina", 2014. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/europeaid/node/100251\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/node/100251_en)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

DEUTSCHE BANK. "Research talking point. Brics & G-3. Changing interaction, emerging complementarities". Frankfurt, 2011.

DRI, C.; PAIVA, M. "Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, nº 57, p. 31-48, mar. 2016.

EL PAÍS. "Grupo de deputados europeus pede suspensão das negociações com o Mercosul". 31 maio 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/31/internacional/1464656635\\_863477.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/31/internacional/1464656635_863477.html)>. Acesso em: 11 jun. 2019.

FLÔRES, R. O alargamento da União Europeia e as negociações Mercosul-EU: uma nota preliminar. In: FLÔRES, R.; MARCONINI, M. (eds.). *Acordo Mercosul-União Europeia: além da agricultura*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. "A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios". *Nueva Sociedad*, p. 22-41, dez. 2010.

KEGEL, P.; AMAL, M. "Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica global". *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 33, nº 2, p. 341-359, 2013.

KREPPPEL, A. *The European Parliament and supranational party system: a study in institutional development*. Cambridge University Press, 2002.

MARIANO, K. L. P. *Regionalismo na América do Sul*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R. N.; Luciano, B. T. *Integração com democracia: o desafio para os parlamentos regionais*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

\_\_\_\_\_. "A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 60, nº 1, p. 1-18, 2017.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JR., H. "Brazil and the G-20: domestic pressures and the construction of the negotiating position in the Doha round of the WTO". *Journal of World Trade*, vol. 47, nº 6, p. 1.203-1.224, 2013.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. "Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul", 2005.

\_\_\_\_\_. "Anexo III; Pliego de Asuntos Entrados. X Sesión Ordinaria", Mercosur/PM/ACTA 09/2008, Montevideu, 30 jun., 2008a.

\_\_\_\_\_. "Proyecto de Disposición. Acuerdo de Asociación Birregional Mercosur-Unión Europea", 2008b.

\_\_\_\_\_. "Pedido de Informe Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea 01/2006", 2009.

\_\_\_\_\_. "Acta de la Sesión Preparatoria 01/2011", Montevideo, 2 dez., 2011.

\_\_\_\_\_. "Anexo III; Lectura de Asuntos Entrados XXVIII Sesión Ordinaria. Propuesta de Actos Presentados", Mercosur/PM/ACTA/SO 01/2013, Montevideo, 2013.

\_\_\_\_\_. "Pedido de informe Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea", Montevideo, 2014a.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. "Pliego de Asuntos Entrados XXX Sesión Ordinaria", Montevideo, 9 jun., 2014b.

\_\_\_\_\_. "Declaración del día de la Emancipación de los Pueblos Latinoamericanos. MEP/183/2014", Montevideo, 10 nov., 2014c.

\_\_\_\_\_. "Anexo IV; Palabras del Presidente del Parlamento del Mercosur Saúl Ortega Campos", Mercosur/PM/ACTA/SP 05/2015, Montevideo, 2015a.

\_\_\_\_\_. "Proyecto de Declaración. MEP/110/2015", Montevideo, 17 set., 2015b.

\_\_\_\_\_. "Proyecto de Recomendación del Parlamento del Mercosur respecto de la Formulación de la oferta que el Mercosur llevará a las negociaciones por el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. MEP/122/2016". 15 abr., 2016a.

\_\_\_\_\_. "Formulación de la oferta que el Mercosur llevará a las Negociaciones por el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea", Mercosur/PM/SP/REC.12/2016, Montevideo, 12 ago., 2016b.

\_\_\_\_\_. "Participación activa del Parlasur en las negociaciones con la Unión Europea (UE)", Mercosur/PM/SO/REC.23/2016, Montevideo, 7 nov., 2016c.

PARLAMENTO EUROPEU. "European Parliament resolution on economic and trade relations between the EU and Mercosur with a view to the conclusion of an Interregional Association Agreement", 2006/2035(INI), 2006.

\_\_\_\_\_. "EU-Mercosur: Paraguayan President discusses stalled negotiations with MEPs". Press Release, 24 maio 2011.

\_\_\_\_\_. "European Parliament resolution of 17 January 2013 on trade negotiations between the EU and Mercosur", 2012/2924(RSP), 2013.

\_\_\_\_\_. "Letter to commissioner for Trade, Subject: access to TTIP-related documents – comprehensive agreement on operational arrangements between the Inta Committee and DG Trade", 10 dez., 2015.

\_\_\_\_\_. "Report on a new forward-looking and innovative future strategy for trade and investment", 2015/2105(INI), 2016.

PHELAN, W. "What is sui generis about the European Union? Costly international cooperation in a self-contained regime". *International Studies Review*, vol. 14, nº 3, p. 367-385, 2012.

RITTBERGER, B. "The creation and empowerment of the European Parliament". *JCMS*, vol. 41, nº 2, p. 203-225, 2003.

SARAIVA, M. "A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, nº 1, p. 84-111, 2004.

SAVINI, M. "As negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia". *Revista Brasileira de Política*

*Internacional*, vol. 44, nº 2, p. 109-125, 2001.

SHAOHUA, Y. "The European Parliament's role in EU trade policy after Lisbon: analysis from an actorness approach". *Online Papers on Parliamentary Democracy*, vol. 3, 2015.

SILVA-RÊGO, B. F.; FIGUEIRA, A. R. "The economic face of international co-operative arrangements: the cases of IBSA and CPLP". *Contexto Internacional*, vol. 40, nº 1, 2018.

SÖDERBAUM, F. *Rethinking regionalism*. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

STAVRIDIS, S.; AJENJO, N. "EU-Latin American parliamentary relations: some preliminary comments on the Eurolat". *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 10, nº 3, abr. 2010.

TOMAZINI, R. "As negociações para o estabelecimento de um acordo de associação entre a União Europeia e o Mercosul e as percepções do empresariado". *Século XXI*, vol. 2, nº 1, p. 73-88, 2011.

VALLE, V. M. "O peso das relações inter-regionais com a União Europeia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 1, p. 99-128, 2005.

VAN DEN PUTTE, L.; DE VILLE, F.; ORBIE, J. "The European parliament's new role in trade policy: turning power into impact". *CEPS Special Report*, nº 89, maio 2014.

VENTURA, D. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. São Paulo: Manole, 2003.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. "A Alca e a política externa brasileira". *Cadernos Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea*. São Paulo: Cedec, 2005.

### **Abstract**

*Regional parliaments in trade negotiations: the involvement of the European and Mercosur Parliaments in the EU-Mercosur negotiations*

The EU-Mercosur negotiations have been traditionally assessed from the perspective of the governments. The aim of this article is to discuss the role of regional parliaments in these negotiations, which already have endured for over twenty years. The analysis verifies whether the existence of a regional parliament has amplified the discussions over the negotiations and has impacted the progress of the trade talks, taking into account the period between 1999 and 2017. The article analyzes the positions of parliamentarians with regard to: the proposals presented by each bloc; the degree of information on negotiations to which they have access; and the capacity of regional parliaments to influence the terms of the agreement. The objective was to verify the degree of involvement of regional parliaments in trade negotiations. We conclude that, although the two parliaments present distinct degrees of competence, in both cases autonomous performance regarding the governments, with a significant degree of political polarization with regards to the outcomes of the agreement and a strong demand for more transparent trade negotiations, was observed.

**Keywords:** trade negotiations; European Union; Mercosur; European Parliament; Mercosur Parliament

### **Resumen**

*Parlamentos regionales en las negociaciones comerciales: el involucrimiento de los Parlamentos Europeo y del Mercosur en las negociaciones UE-Mercosur*

Las negociaciones Mercosur-UE se analizan tradicionalmente por la perspectiva de los gobiernos. El objetivo de este artículo es discutir el papel y relevancia de los parlamentos regionales en esas negociaciones que duran más de veinte años. El análisis verifica si la existencia de un parlamento regional amplía las discusiones sobre las negociaciones e influye en el progreso de las mismas, considerando el período entre 1999 y 2017. El artículo analiza las posiciones de los parlamentarios en

relación a las propuestas presentadas por los respectivos bloques, información sobre las negociaciones a las que efectivamente tienen acceso, y la capacidad de influencia de los parlamentarios regionales en virtud del acuerdo. El objetivo fue verificar el grado de participación de los parlamentos regionales en las negociaciones comerciales. Se concluye que, aunque los dos parlamentos tienen grados de competencia bastante diferentes, en ambos casos existe una actuación autónoma con relación a los gobiernos, con un grado de polarización política significativa con respecto al resultado del acuerdo y una fuerte demanda por negociaciones comerciales más transparentes.

*Palabras clave:* negociaciones comerciales; Unión Europea; Mercosur; Parlamento Europeo; Parlamento del Mercosur

### **Résumé**

*Parlements régionaux dans les négociations commerciales: L'implication du Parlement Européen et du Mercosur dans les négociations entre l'Union Européenne et le Mercosur*

Les négociations entre le Mercosur et l'UE sont traditionnellement analysées du point de vue des gouvernements. L'objectif de cet article est de discuter du rôle et de la pertinence des parlements régionaux dans ces négociations de plus de 20 ans. Nous examinons si l'existence d'un parlement régional élargit les discussions sur les négociations et influe sur leurs progrès, en tenant compte de la période 1999-2017. Les positions des parlementaires sont également analysées par rapport aux propositions avancées par les blocs respectifs, au degré d'information sur les négociations auxquelles ils ont réellement accès et à la capacité des parlementaires régionaux à influencer l'accord. L'objectif est de vérifier le degré d'implication des parlements régionaux dans les négociations commerciales. On en conclut que, bien que les niveaux de compétence des deux parlements soient assez différents, il existe dans les deux cas une action autonome en ce qui concerne les gouvernements, qui présente une certaine polarisation politique quant à l'issue de l'accord et une forte demande de négociations commerciales plus transparentes.

*Mots-clés:* négociations commerciales; Union Européenne; Mercosur; Parlement Européen; Parlement du Mercosur

Artigo submetido à publicação em 16 de novembro de 2018.  
Versão final aprovada em 5 de junho de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



# Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros

Natália Guimarães Duarte Sátyro<sup>1</sup> 

Eleonora Schettini M. Cunha<sup>2</sup> 

As pesquisas empíricas conhecidas mostram-se insuficientes para explicar a variação da capacidade burocrática e de gestão no nível local e suas consequências para a implementação de políticas sociais. Este artigo analisa a percepção de técnicos e gestores municipais da assistência social quanto aos fatores problemáticos na implementação da política. O desenho de pesquisa utiliza-se de *grounded theory*, pois o intuito é gerar conhecimento sobre o campo, e de um *survey*, na tentativa de analisar o quanto os achados qualitativos são representativos do todo. Os resultados mostram a centralidade das limitações orçamentárias na implementação da política, mas põem no centro da discussão fatores técnicos e administrativos como os grandes entraves da gestão da política de assistência social no nível local. Os resultados sugerem também o uso de estratégias informais para a solução de problemas dessa natureza.

*Palavras chave:* assistência social; burocracia do nível de rua; *grounded theory*; implementação de políticas sociais; capacidade burocrática

## Introdução<sup>3</sup>

A implementação de políticas públicas tem sido objeto de estudos empíricos cada vez mais sofisticados, buscando identificar e melhor compreender os fatores que possibilitam maior ou menor êxito no processo e mesmo nos resultados da política. Diversas características normativas, estruturais, organizacionais e interacionais têm sido apontadas como relevantes para essas análises e, por conseguinte, indicam caminhos diversos para abordagens de pesquisa. Por outro lado, as próprias políticas públicas se tornaram mais complexas, seja em razão da percepção da multicausalidade dos problemas

<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais - Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <nsatyro@gmail.com>.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Minas Gerais - Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <eleonoraufmg@gmail.com>.

<sup>3</sup> Agradecemos o apoio financeiro do CNPq no âmbito da Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – Desenvolvimento Social. Deixamos aqui o reconhecimento de que os comentários dos(as) pareceristas da revista *Opinião Pública* nos permitiram finalizar um texto muito melhor do que o inicial, ainda que a responsabilidade por qualquer conteúdo seja nossa; a eles/elas o nosso agradecimento.

que elas visam enfrentar, seja porque seus desenhos passaram a incorporar diferentes atores institucionais e sociais nos processos de formulação, execução e avaliação, demandando articulações e interações não experimentadas anteriormente.

Esse é o caso da política de assistência social brasileira. Instituída a partir da Constituição Federal de 1988, teve sua normatização iniciada em 1993 e melhorou sua estrutura a partir de 2004. Seu desenho prevê uma organização descentralizada, tendo o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) a responsabilidade por sua formulação e aos municípios cabe executar a maior parte das ações socioassistenciais, sendo que os estados atuam supletivamente aos municípios e em ações regionalizadas. Essas ações são pactuadas por gestores dos três níveis de governo na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e deliberadas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), composto por representantes governamentais e da sociedade civil. Esse modelo de organização, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), aponta para a necessidade de que os municípios estejam estruturados e detenham capacidades técnico-administrativas e políticas para sua efetivação.

Os fatores explicativos apontados na literatura para o êxito na implementação de políticas públicas levantam um conjunto de reflexões para esse processo na política de assistência social brasileira. Orientada atualmente por um paradigma de direito e de responsabilidade do Estado, ela tem uma trajetória marcada pela centralização no nível federal de governo e por práticas clientelistas, fragmentadas e realizadas, predominantemente, por instituições filantrópicas e pouco efetivas em seus resultados. Esse legado representa uma recente (re)organização de estruturas municipais, própria para a implementação da política, e sua correspondente burocracia, processo que foi fortemente induzido pelo nível federal a partir de 2004. Isso se traduz na fragilidade técnica e administrativa de muitos municípios nessa área, o que pode ser percebido pela grande variação dos resultados da implementação da política, identificada nos instrumentos de monitoramento do MDS e em estudos acadêmicos (Sátyro, Cunha e Campos, 2016; D'Albuquerque, 2017; Sátyro e Cunha, 2018; Cavalcante e Ribeiro, 2012; Lotta, Pereira e Bichir, 2018).

Ainda que muito se tenha produzido no que se refere à implementação da política em municípios brasileiros, permanece a necessidade de entender melhor o que acontece no nível local que determina a variação no âmbito municipal. Assim sendo, o objetivo deste artigo é contribuir para uma melhor compreensão dos fatores que influenciam diretamente esse processo, mas, mais do que isso, interessa-nos saber de gestores e técnicos municipais, considerados como agentes implementadores da política, quais são os entraves que eles percebem como relevantes.

Optamos por realizar uma pesquisa exploratória por não encontrarmos estudos com essa mesma finalidade para a política de assistência social. Decidimos por dar voz a gestores e técnicos que trabalham na implementação dessa política nos municípios, de modo a compreender sua percepção quanto aos fatores que dificultam esse processo, ou

seja, a que eles atribuem as dificuldades encontradas na implementação da política. Para isso, utilizamos uma abordagem fundamentalmente qualitativa (*grounded theory*) inicialmente realizando entrevistas e grupos focais com gestores e técnicos da política. Para que os resultados pudessem ser tratados com um nível de generalidade maior do que o permitido por essas técnicas, a pesquisa se utilizou de um *survey* nacional, cujas questões foram formuladas a partir dos grupos focais e entrevistas.

O artigo está organizado em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira, "Algumas considerações sobre a implementação de políticas públicas", apresenta breves considerações teóricas acerca dos fatores destacados na literatura como relevantes para o estudo da implementação de políticas públicas. A segunda, "Considerações metodológicas: perguntando a quem sabe", expõe o percurso metodológico. A terceira, "Dando voz a gestores e técnicos municipais de assistência social", apresenta e analisa os dados primários derivados de entrevistas e grupos focais. Na quarta parte, "Ampliando as vozes", são apresentados alguns resultados do *survey*. Na quinta, "Daquilo que não foi perguntado, mas foi achado", tecemos breves considerações sobre o que emergiu nesse percurso. Por fim, considerações são feitas sobre os resultados à luz de algumas categorias analíticas destacadas na literatura.

Os resultados mostram que, tanto quanto as limitações orçamentárias, os fatores técnicos e administrativos são determinantes na implementação da política de assistência social no nível local. A interação dinâmica entre fatores relacionados à organização do aparato administrativo e aos atores e suas interações para a resolução de problemas cotidianos mostrou-se significativa para explicar a capacidade de gestão (e consequente implementação) das políticas no nível municipal, mesmo em condições financeiras e administrativas adversas.

### **Algumas considerações sobre a implementação de políticas públicas**

O campo de estudos das políticas públicas fez um importante deslocamento de foco das estruturas e normas do Estado em direção às dinâmicas e aos fluxos de seu funcionamento, ou seja, às características das agências públicas, atores, inter-relação entre instituições e atores, aspectos contextuais que influenciam as ações governamentais, dentre outras características. Esse movimento foi acompanhado pela formulação de diferentes conceitos de políticas públicas (Lowi, 1964; Lasswell, 1971; Lynn, 1980; Dye, 1984; Mead, 1995) e pelo desenvolvimento da compreensão destes como um processo que envolve decisões e ações estratégicas voltadas à solução de problemas públicos sob a responsabilidade governamental e que, por conseguinte, aloca recursos públicos. Como processo, envolve um conjunto de atores, com seus valores e ideias, em diferentes estágios, desde sua formulação, quando são elaboradas prescrições normativas e se organizam as estruturas e correspondentes funções que vão efetivar as políticas públicas até sua conclusão (Saravia e Ferrarezzi, 2006).

Assim compreendidas, as políticas públicas são potencialidades que podem ou não ser realizadas. Isso porque sua implementação é um processo bastante dinâmico, que envolve interações contingentes entre diferentes atores (do Estado e da sociedade), contextos diversos e mesmo a agência de implementadores, o que significa que a execução de uma política pode gerar adaptações circunstanciais e mesmo sua reformulação (Majone e Wildavsky, 1984; Hill, 2006).

A percepção da relevância da implementação para os resultados das políticas públicas tem gerado maior ênfase na sua análise (Faria, 2012), por meio de distintas abordagens. Na literatura é possível encontrar dois modelos analíticos principais: um focado na estrutura técnico-administrativa, que implementa as ações previamente definidas no momento da formulação, e o outro centrado nos atores e na capacidade do Estado, o que aponta diretamente para o papel da burocracia. Na primeira abordagem, assinala-se um conjunto de variáveis consideradas como relevantes para o seu êxito, como aquelas relacionadas à natureza da política, às normativas que a orientam (inclusive a disponibilidade de recursos), os contextos (sociais, políticos e econômicos) e a organização do aparato administrativo (disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e estrutura organizacional). A segunda abordagem considera que o êxito está condicionado pela capacidade dos atores e suas interações, destacando a discricionariedade como fator relevante (Lipsky, 1980; Walt, 1994; Howlett e Ramesh, 1995; Elmore, 1996; Van Meter e Van Horn, 1996; Sabatier e Mazmanian, 1996; Collins e Makowsky, 1998; Lowndes, 2002; Christiansen e Piattoni, 2003; Lima e D'Ascenzi, 2013).

Lima e D'Ascenzi (2013) somam aos fatores já destacados na literatura os aspectos culturais (cognitivos e ideológicos) que incidem na ação, compreendendo a implementação como um processo que resulta da interação entre a intenção do que foi planejado e o contexto local, mediado por ideias e visões de mundo dos atores. Nessa perspectiva, as normas que estruturam a política são efetivadas em contextos que levam a adaptações conforme as capacidades dos governos e das suas burocracias, indicando a importância da disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, da estrutura e regras organizacionais (formais e informais) e do fluxo e disponibilidade de informações. Também destacam a relevância das ideias e percepções que os atores têm da política e suas especificidades.

A compreensão de que a burocracia em interação entre si e com os usuários da política tem importante papel na sua condução e execução, bem como nos seus resultados, tem gerado construções teóricas e analíticas acerca desses agentes e suas ações. A literatura distingue os burocratas conforme sua posição nas estruturas do Estado e seu pertencimento a carreiras: os de alto e médio escalão e os de nível da rua. Os primeiros são recrutados para carreiras consideradas de elite e situam-se em posições estratégicas, atuando fortemente no processo de formulação das políticas; os segundos são dirigentes que desempenham função intermediária e que gerenciam a burocracia do nível da rua,

esta constituída pelos profissionais que executam a política diretamente (Oliveira e Abrúcio, 2018; Lotta, Pires e Oliveira, 2014; Cavalcante e Lotta, 2015).

Os estudos sobre burocracia de alto e de médio escalão, de modo geral, associam a condição de burocratas à de dirigente público, ou seja, analisam a burocracia que ocupa funções de direção e de comando na administração pública, nos chamados “cargos de confiança”, especialmente no nível federal. Poucos estudos tratam do nível estadual e menos ainda do nível municipal. Isso nos impõe algumas reflexões importantes, uma vez que pesquisas qualitativas necessitam precisar e ajustar categorias conceituais (Mahoney e Goertz, 2006). A primeira é a necessária distinção entre burocracia e dirigente público: a burocracia é constituída pelo corpo permanente e não eleito do Estado, conforme carreiras previamente definidas; dirigente público ocupa funções de direção em cargos comissionados, com a responsabilidade pelos resultados da política, situando-se entre o político eleito e a burocracia, podendo ser recrutado no círculo político do mandatário ou dentre os burocratas de carreira. Sua posição de gestão está associada a um alto poder de discricionariedade (De Bonis e Pacheco, 2010).

Burocratas e dirigentes públicos estão presentes nas estruturas administrativas dos três níveis de governo. Podemos entender, portanto, que há dirigentes de “alto escalão”, situados no topo da gestão, aos quais cabe tomar decisões estratégicas e responder diretamente pela política pública, seja ao mandatário político, seja à sociedade. Os dirigentes de “médio escalão” desempenham papel técnico-gerencial – em que “traduzem determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços” (Lotta, Pires e Oliveira, 2014, p. 472) – e técnico-político – em que “constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão” (p. 472). Por estarem em posição intermediária, exercem influência “para cima”, com o alto escalão, quando priorizam alternativas e sintetizam informações, e “para baixo”, com a burocracia de nível da rua, quando facilitam adaptações e implementam estratégias deliberadas. O estudo de Lima et al. (2014) evidencia que os que atuam na função de coordenação e interagem com executores, burocracia de alto escalão e usuários têm papel relevante no processo de adaptação da política.

Soma-se a isso a reflexão que está relacionada à estruturação do Estado brasileiro e à descentralização de suas políticas públicas. O nível federal é responsável pela formulação e coordenação da política, o que ocupa prioritariamente seus dirigentes e burocratas, cabendo aos estados e municípios a implementação da política e a coordenação de ações, definidas nacionalmente, na sua esfera. Assim sendo, a diferenciação das atribuições no ciclo da política pública conforme o nível de governo aponta para atribuições comuns, mas também distintas tanto para os dirigentes quanto para as burocracias. No âmbito local, a proximidade com os cidadãos e a necessidade de realizar entregas coloca desafios concretos para a efetivação da política.

Estudos sobre a burocracia de nível da rua (BNR) – profissionais de diferentes formações que interagem diretamente com os usuários – mostram que ela tem papel fundamental na implementação de uma política, adaptando-a conforme os contextos em que operam. Também nela é identificada a discricionariedade nas decisões e ações cotidianas, que tanto pode contribuir para a adequação da política à especificidade local quanto alterá-la substancialmente e mesmo restringir acessos de possíveis beneficiários. Considera-se que isso pode decorrer do caráter profissional da atuação, do limite de recursos, de restrições na capacidade de supervisão e controle, de fatores cognitivos, bem como da ambiguidade dos objetivos e estratégias da política (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2007; Lotta, 2012; Gofen, 2014, apud Lima et al., 2014). A questão, portanto, é como essa discricionariedade ocorre e quais suas consequências para a trajetória, o desenho e os resultados da política.

A implementação, portanto, envolve um complexo encadeamento de interações de distintos atores, que possuem valores que orientam suas ações e decisões e que se situam em posições diferentes, em diversas instituições e níveis hierárquicos, tomando decisões e realizando adaptações na política, gerando uma cadeia de transformações (Lotta e Pavez, 2010). Evidenciam-se desde aqueles que detêm posições de comando e gerência até os que efetivamente realizam as entregas. Lotta (2014) destaca o papel da cadeia de agentes envolvidos no processo de implementação e a relevância de fatores relacionais nos processos de implementação (sejam os vínculos entre profissionais e usuários, sejam as trajetórias sociais e relacionais dos implementadores), bem como dos fatores institucionais (estruturas de comando, normas locais, diretrizes institucionais, processos de trabalho estabelecidos localmente).

A implementação de políticas públicas, portanto, inclui ações que vão além dos procedimentos burocráticos. Seguindo Lipsky (1980), os BNR se utilizam de estratégias e mecanismos inventados por eles para lidar com as incertezas e pressões de seu trabalho e que são próprias da política pública em questão. A discricionariedade, portanto, não só é esperada, como desejável (Eiró, 2017), sendo utilizada para uma adaptação criativa das regras (Rice, 2012, apud Eiró, 2017) para uma melhor adequação à realidade. Escolhas alocativas e adaptações baseadas em valores e referenciais próprios, por sua vez, geram resultados diferenciados no processo de implementação de políticas. Essa heterogeneidade pode ter consequências menos ou mais positivas quando se pensa na equidade de acesso a serviços públicos, especialmente quando há contextos com fortes desigualdades sociais e segregação espacial (Lotta e Pavez, 2010). As escolhas dos profissionais que implementam as políticas podem contribuir para a diferenciação territorial das ofertas, reforçando ou combatendo processo de segregação e desigualdade (Torres et al., 2008, apud Lotta e Pavez, 2010).

Essa é uma questão que nos parece relevante, se considerarmos que a política de assistência social brasileira está organizada de forma descentralizada, cabendo a

implementação, em grande medida, aos governos municipais<sup>4</sup>. A complexidade de seu desenho, aliada às variações nos contextos locais e nas capacidades dos municípios, aponta para um grande desafio de implementação. Pires e Gomide (2014) chamam atenção para a importância de que se aliem as capacidades técnico-administrativas (habilidades para levar a efeito as políticas por meio de ações coordenadas e orientadas à geração de resultados) e as capacidades políticas (inclusão de atores diversos e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados) nos diferentes níveis de governo para que a implementação alcance resultados satisfatórios. Os autores identificaram que variações nessas capacidades produzem resultados que variam de políticas eficazes e com legitimidade a políticas ineficazes e sem elementos legitimadores, sejam técnicos ou políticos.

Nosso estudo se alia aos esforços de melhor compreensão dos fatores que incidem na implementação de políticas públicas, em especial o papel de atores responsáveis pela implementação e o uso da discricionariedade para a produção de rotinas organizacionais informais que embasam suas ações (Lipsky, 1980). Estudos sobre a implementação da assistência social apontam a importância desses atores, especialmente da BNR, nesse processo e dos fatores cognitivos e discricionários, que o afetam e produzem variações locais (Eiró, 2017; Lima e D'Ascenzi, 2017; Natalino, 2017; Lotta, Pereira e Bichir, 2018). Nosso interesse foi compreender a percepção desses atores sobre as dificuldades que consideram relevantes para implementar a política de assistência social nos municípios, considerando a diversidade das condições administrativas e políticas. Também interessamos conhecer as adaptações utilizadas por eles para efetivar a execução da política, dado que "condições organizacionais moldam as práticas dos atores" (Brodkin, 2011, apud Lima et al., 2014). Portanto, nosso foco é nos atores locais que implementam a política, sujeitos a variações nas condições técnicas, administrativas e políticas (Hupe, 2014, apud Lima et al., 2014; Lotta e Pavez, 2010). Por fim, cabe dizer que há uma significativa produção recente sobre implementação de várias políticas sociais que tem contribuído para ampliar e aprofundar o conhecimento na área, com discussões teóricas e/ou análises empíricas (Faria, 2012; Lima et al., 2014; Pires, 2017). Este artigo, focado na assistência social, acrescenta a esse conhecimento a perspectiva dos profissionais da área.

### **Considerações metodológicas: perguntando a quem sabe**

O desenho da pesquisa foi pensado para explorar a percepção da burocracia municipal, representada pelos técnicos (os chamados burocratas de nível da rua) e gestores municipais (dirigentes públicos), quanto às dificuldades cotidianas no processo de implementação da política, e, sendo assim, apontou para a utilização do método

---

<sup>4</sup> Atualmente existem muitos trabalhos que analisam a política nacional de assistência social, diferente de uma década atrás. Como nosso foco não é a assistência social enquanto política, sugerimos, dentre outros, o livro organizado por Couto et al. (2017).

denominado *grounded theory*. Partindo do pressuposto de uma pesquisa indutiva, a teoria fundamentada em dados (TFD) visa abertamente gerar conhecimento e fazer pesquisa ao mesmo tempo, segundo Glaser (1978). Ela nos permite entender os processos políticos dentro das estruturas institucionais dominantes que podem ocasionar grande parte da variação de comportamento em uma dada situação, determinando nesse caso, a execução da política.

Esse desenho tem sua força quando a teoria existente não dá suporte suficiente para entender determinados fenômenos ou ainda quando há pouco conhecimento sistematizado, como é o caso do nosso objeto de análise, em que o elemento cognitivo é pouco abordado em pesquisas que têm o mesmo foco. Em geral, ele é mais utilizado para casos em que há foco em experiências subjetivas e, neste artigo, a TFD foi utilizada como forma de captar a percepção quanto aos entraves, de várias naturezas, à implementação da assistência social nos municípios, e, dentre eles, aqueles relacionados à burocracia municipal são considerados como determinantes.

A estratégia adotada foi dar voz aos sujeitos que concretizam a política, o que nos distancia de categorias analíticas abstratas e nos leva a problemas concretos. Para isso, numa primeira abordagem, realizamos 12 entrevistas semiestruturadas com gestores municipais de assistência social de dez municípios de pequeno porte e dois de médio porte das regiões Norte (Pará, Rondônia e Roraima), Nordeste (Pernambuco e Sergipe), Centro-Oeste (Goiás) e Sudeste (Minas Gerais). As entrevistas foram realizadas durante o encontro do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, em Cuiabá (2014), de maneira não aleatória, mas procurando diversos perfis que aqui descrevemos. Das entrevistadas, somente três eram primeiras-damas, o que mostra uma tendência importante no sentido de alteração de um padrão anterior, em que prevalecia o primeiro-damismo. No entanto, apenas uma das entrevistadas ocupava cargo efetivo e a formação profissional era bastante variada (de assistente social a comerciante e farmacêutica). Cinco delas tinham menos de três anos de experiência no Suas, três tinham entre quatro e dez anos e quatro tinham mais de 20 anos. Quanto à gestão, nove estavam na primeira gestão, duas na segunda gestão e uma tinha 20 anos de experiência. Todas participavam do conselho municipal, uma participava de um consórcio intermunicipal e duas eram presidentes do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social nos seus estados. Como pode se observar, a amostra não é aleatória e tenta abarcar diferentes realidades e experiências na intenção de saber o quanto os problemas permanecem ou mudam no nível aqui analisado quando trabalhamos com diferentes contextos e profissionais.

As impressões inicialmente colhidas com essas entrevistas puderam ser reafirmadas e confrontadas com as opiniões de gestores e técnicos de 15 municípios de pequeno porte, seis de grande porte e um de metrópole de Minas Gerais, reveladas por meio da realização de quatro grupos focais, em 2014, por ocasião da sua participação em cursos do Capacita Suas. Participaram dos grupos 15 gestores municipais, dois técnicos de referência, três coordenadores, um secretário adjunto e um assessor. Dos participantes

dos grupos focais, oito informaram o tempo de atuação na assistência social: cinco tinham entre quatro e dez anos de experiência e três tinham mais de dez anos. Apenas quatro ocupavam função de gestão, sendo três deles há cerca de um ano e um por três anos. Nesses casos, evidenciam-se a maior experiência na atuação técnica e a pouca experiência na gestão, muito similarmente ao perfil dos entrevistados anteriormente.

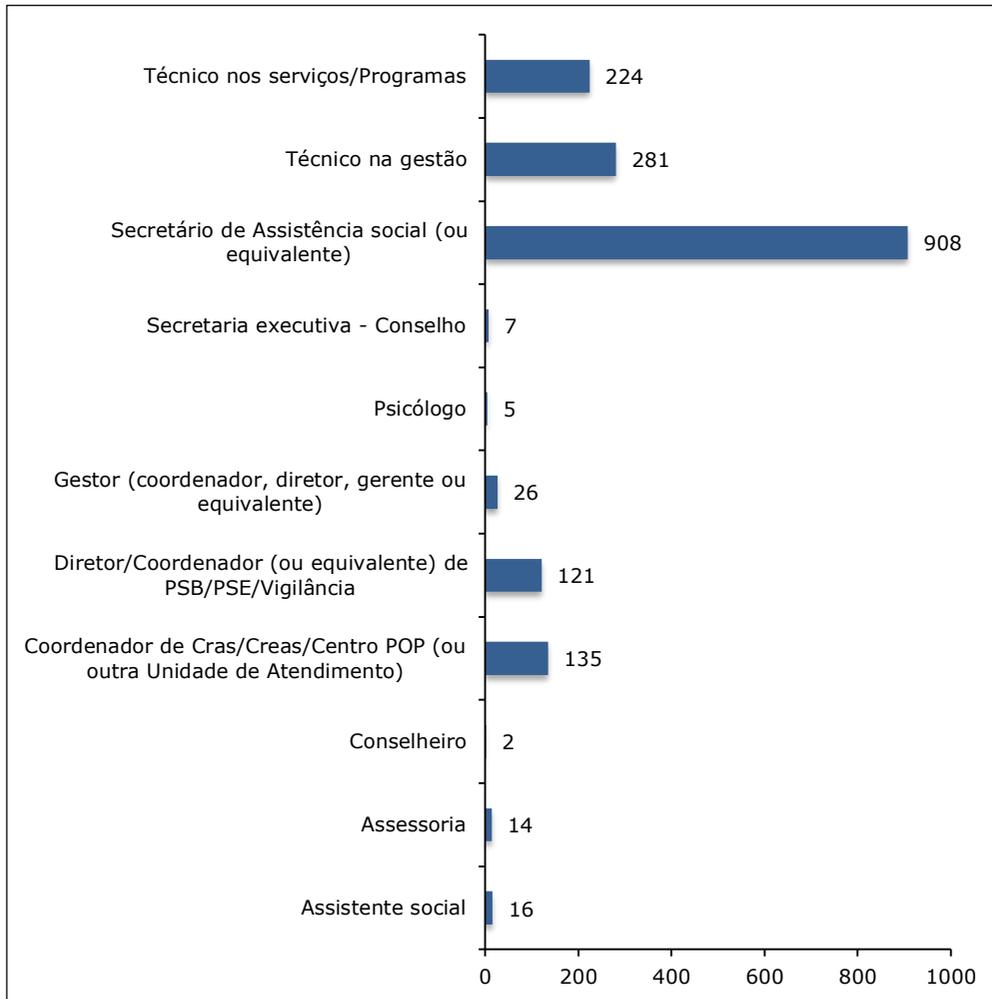
Tendo conhecimento desse conjunto de informações fornecidas por gestores e técnicos municipais e com o objetivo de verificar em que medida esses resultados se reproduziam no conjunto dos municípios brasileiros, foi realizado um *survey* nacional com gestores e técnicos municipais, convidados a responder a um questionário eletrônico autoaplicado, com questões fechadas e abertas. Este ficou disponível via Google docs por um período de 60 dias, entre os meses de março e abril de 2015.

Convites foram enviados por e-mail para 1.698 técnicos e gestores dos municípios mineiros, fornecidos pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese), e para 5.486 e-mails do cadastro de gestores dos fundos municipais, cedido pelo MDS. Retirados os duplicados, alcançamos 4.010 e-mails, sendo 2.267 das secretarias e 1.743 diretos dos dirigentes. Considerando os dois conjuntos, totalizamos 5.708 destinatários e obtivemos 1.452 respostas. Também aplicamos 297 questionários como pré-teste em evento organizado pela Sedese e Cogemas, realizado em Belo Horizonte no dia 5 de abril de 2015. O Gráfico 1 nos permite visualizar que 1.206 (69%) dos respondentes são pertencentes ao que consideramos como dirigentes públicos (secretários, gestores, diretores, assessores, coordenadores, conselheiros), sendo os demais 31% (533) considerados como burocratas de nível da rua (técnicos dos serviços e da gestão, psicólogos, assistentes sociais, secretário executivo de Conselho)<sup>5</sup>. Isso nos possibilita observar se a burocracia do nível de rua tem uma percepção dos problemas distinta daqueles burocratas em posição intermediária.

---

<sup>5</sup> Importante destacar que na amostra do *survey* o número de gestores supera o de técnicos, mas na população ocorre o inverso, ou seja, o número de técnicos é muito maior que o de gestores. Assim, há uma maior probabilidade de a amostra ser mais representativa do primeiro grupo que do segundo. No entanto, como se verá mais adiante, há uma significativa convergência de percepções e de opiniões entre os dois grupos.

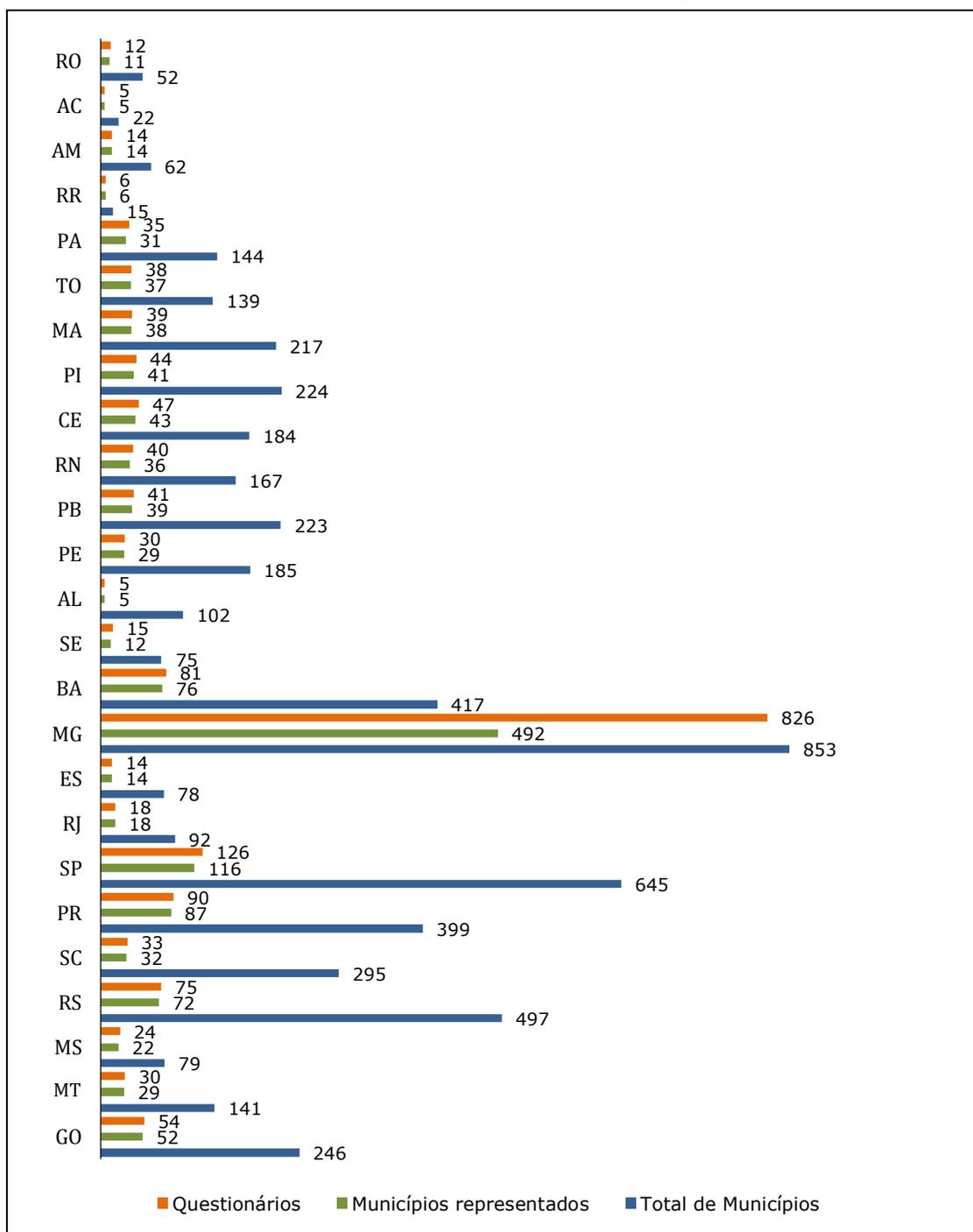
**Gráfico 1**  
**Principal função dos respondentes**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados citados.

Após realizadas as adequações do banco, restaram 1.742 questionários respondidos, sendo que quase todos os estados tiveram algum patamar de resposta (exceto Amapá), como pode ser visto no Gráfico 2. Os municípios estão distribuídos em 56,5% (984) da região Sudeste, 19,6% (342) do Nordeste, 11,4% (198) do Sul, 6,3% (110) do Norte e 6,2% (108) do Centro-Oeste. Os respondentes representam 1.357 municípios, 24,36% do total de municípios brasileiros, sendo 492 de Minas Gerais e 856 dos demais estados. Como no caso de Minas Gerais o questionário foi enviado não somente para os gestores, mas também para os técnicos, há número mais expressivo de respondentes desse estado.

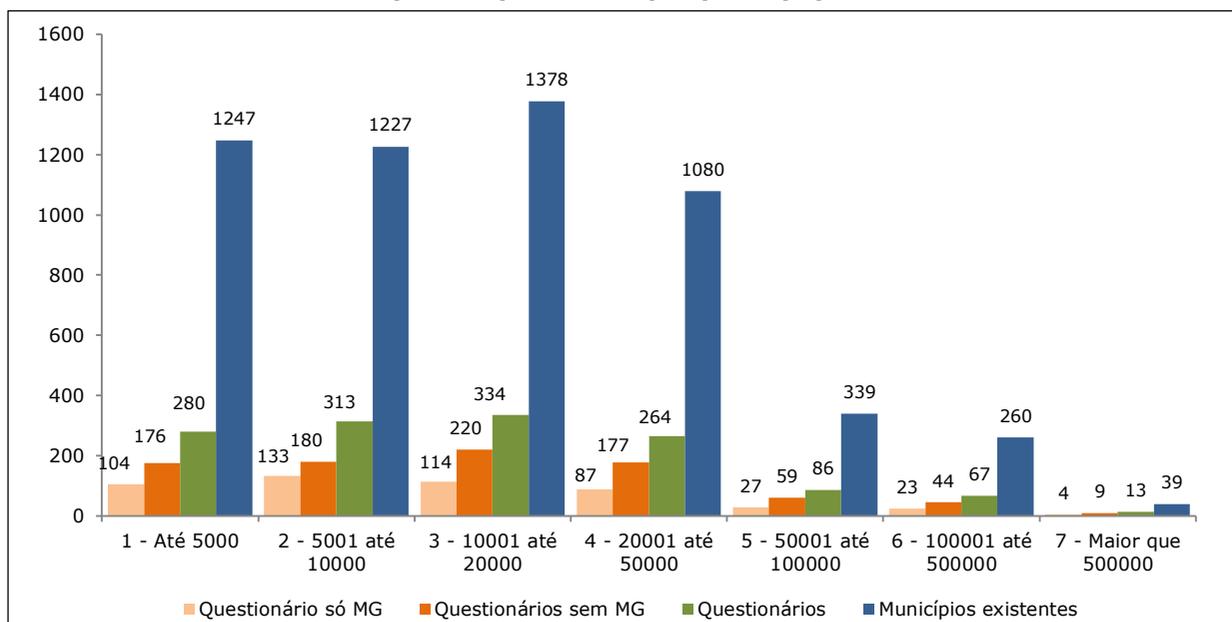
**Gráfico 2**  
**Número de questionários e municípios, segundo a UF**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados citados.

Quanto ao tamanho da população, há representatividade de todos os portes de municípios. No Gráfico 3 é possível comparar o número de municípios que fizeram parte do *survey* em relação ao número de municípios com um determinado porte populacional: são 22,45% de municípios com menos de 5.000 habitantes, 25,51% dos municípios com 5.001 a 10.000 habitantes, 24,4% com 10.001 a 20.000 habitantes, 24,44% com 20.001 a 50.000 habitantes, 25,37% com 50.001 a 100.000 habitantes, 25,77% com 100.001 a 500.000 habitantes e 33,33% acima de 500.001 habitantes, somando ao todo 1.357 representados, o que evidencia o quanto a amostra é representativa de cada faixa.

**Gráfico 3**  
**Municípios respondentes por porte populacional**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados citados acima.

O conjunto constituído pelos 1.742 respondentes está assim distribuído, conforme porte dos municípios: 19,1% (333) com menos de 5.000 habitantes, 22,9% (399) com 5001 a 10.000 habitantes, 23,2% (405) entre 10.001 e 20.000 habitantes, 19,6% (341) entre 20.001 e 50.000 habitantes, 8% (139) entre 50.001 e 100.000 habitantes, 5,7% (99) entre 100.001 e 500.000 habitantes e 1,5% (26) acima de 500.001 habitantes.

Cabe ainda uma ressalva com relação à quantidade de respondentes dos municípios mineiros. Numa pesquisa quantitativa, esse número mais expressivo poderia ser visto como uma sobrerrepresentação do estado. No entanto, esses dados nos permitem uma maior representatividade dos técnicos. Do total de respondentes, 542 são técnicos, 1.197 são gestores e 3 não responderam sobre a função. Dentro do total de técnicos, 288 são de Minas Gerais, especificamente, enquanto a outra metade (254) está espalhada

pelos demais estados. Ademais, os questionários aplicados em Minas Gerais seguem uma mesma distribuição por porte populacional, não enviesando a representatividade dos municípios. No entanto, na medida em que o *survey* não foi feito de forma amostral e sim por adesão, não podemos falar de representatividade *stricto sensu*. Porém, isso acrescenta capacidade analítica ao estudo na medida em que permite uma comparação entre técnicos e gestores, principalmente pelo fato de Minas Gerais ser um estado extremamente heterogêneo em termos sociais e econômicos, permitindo algum grau de generalização.

### **Dando voz a gestores e técnicos municipais de assistência social**

A análise do conteúdo das entrevistas<sup>6</sup> e dos grupos focais nos levou a classificar os fatores que impactam a implementação da política de assistência social entre componentes sistemáticos e não sistemáticos, conforme estudo de King, Keohane e Verba (1994), que consideram os primeiros como características ou elementos fundamentais e previsíveis do fenômeno estudado, enquanto os segundos são elementos ou eventos ocasionais, e que, portanto, não fazem parte do cenário habitual. Cabe ao pesquisador identificá-los para que possa construir inferências válidas, mesmo quando se trata de um estudo descritivo e exploratório (King, Keohane e Verba, 1994, p. 56).

Primeiramente, na percepção dos atores, há uma miríade de problemas não sistemáticos de diversas naturezas – desde questões políticas, estruturação no nível local, contextos, até aquelas relativas aos atores e sua compreensão e visão sobre a assistência social. Aqui se encontram aqueles que apontam mudanças como a desvinculação da gestão da assistência social de outras áreas de políticas (como saúde), a estruturação da política (como a exigência de planos, fundos e conselhos), sua profissionalização (nesse caso, o destaque é para a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH, que determina os profissionais que devem compor as equipes das unidades públicas).

Essas percepções apontam para a relevância das normativas que orientam a estruturação da política, incidindo diretamente na sua implementação. Somam-se a isso mudanças que não estão relacionadas às normativas, como alterações na percepção dos usuários quanto à assistência social colocando-a, no patamar dos direitos, tornando-os usuários mais independentes em relação aos gestores e técnicos. Entretanto, apontam algumas persistências que influenciam a gestão, como a cultura assistencialista, o primeiro-damismo (ou o cômico como secretário da pasta), a dificuldade em efetivar mudanças estruturais no município e de transformar o que está na lei em realidade, bem como o fundo não ser gerenciado pelo gestor da assistência social. Essas percepções

---

<sup>6</sup> As entrevistas gravadas encontram-se em poder das autoras. Caso algum pesquisador tenha interesse em realizar pesquisa a partir dessas fontes, deve procurar as autoras e, mediante projeto e termo de compromisso, poderá ter acesso ao material.

evidenciam aspectos culturais (cognitivos e ideológicos) e contextuais como relevantes para a compreensão da implementação da política no nível municipal.

Os entrevistados foram confrontados e demandados a falar das dificuldades do dia a dia e, mais especificamente, sobre aquelas que, de fato, travam processos, impossibilitando determinadas ações, como a não execução de recursos já disponíveis<sup>7</sup>, para chegarem aos fatores mais sistemáticos. Nessa perspectiva, evidenciaram-se como sistemáticos aqueles relacionados aos recursos humanos, à gestão orçamentária e financeira e à produção de dados e informações. Em relação aos recursos humanos, a maior parte dos municípios tinha muitos obstáculos para recrutar profissionais para a assistência social, seja pela inexistência deles ou pelos salários pouco atrativos. Há predomínio de recrutamento por processos seletivos amplos, gerando vínculos celetistas ou temporários e grande rotatividade de trabalhadores em alguns municípios. A situação era muito mais grave em cidades da região Norte, onde inexistem ou existem poucos profissionais com formação conforme dispõe a NOB-RH. No caso da existência de concursados, não eram específicos da assistência social, uma vez que os gestores utilizaram profissionais disponíveis no município. A principal consequência disso é a caracterização de vínculos contratuais precários na área, o que gera, por sua vez, a contratação de pessoas com pouca experiência e/ou pouca qualificação para trabalhar no Suas, bem como grande rotatividade de pessoal (o que pode ser visto em Sátyro, Cunha e Campos, 2016).

Dadas as exigências normativas quanto à constituição das equipes técnicas, os entrevistados apontaram que a prioridade era no sentido de compô-las no Centro de Referência da Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas), e, nesse sentido, os arranjos são os mais diversos para efetivar o funcionamento dos equipamentos no período integral – desde pagar hora extra aos profissionais para que completem as 40 horas até contratar duas equipes de 20 horas cada, o que implica dividir o profissional com outra secretaria ou ter profissionais que trabalham simultaneamente em mais de um município. Ainda assim, a maior parte dos entrevistados considerava que suas equipes eram pouco preparadas para atuar, gerando equívocos na prestação dos serviços, continuidade de práticas inadequadas e resistência às inovações. Portanto, se, por um lado, as normativas contribuíram para a estruturação da burocracia, por outro lado, os aspectos contextuais e culturais que nela incidem aparecem como limitadores para a melhor implementação da política, o que reforça a relevância dos fatores relacionados à estruturação do aparato administrativo.

O foco nos Cras e Creas, ou seja, em atividades finalísticas, fez com que as funções de gestão estivessem pouco estruturadas na maior parte das secretarias e com poucos

---

<sup>7</sup> Tomamos a execução orçamentária como fator que possibilita a verificação da capacidade de gestão, uma vez que a implementação da política depende de forma muito expressiva de habilidades e competências para realizar o gasto público, como o conhecimento das regras, a articulação entre setores governamentais, a realização de formas diferenciadas de licitação, entre outras. Assim, entendemos que esta é uma função que demanda aptidões burocráticas específicas, ainda que haja fragilidade nos vínculos de trabalho.

profissionais – há secretarias em que as atividades de gestão da política são realizadas pelo gestor e um secretário administrativo ou assessor. Soma-se a isso o fato de que os cargos de direção são de decisão do prefeito, o que implica não haver pessoal preparado, por exemplo, para coordenar a Proteção Social Básica ou mesmo para realizar o planejamento municipal da área (nas entrevistas individuais, por exemplo, foi-nos revelado que nenhum dos municípios possuía diagnóstico para a área). Isso evidencia que o problema não se restringe à rotatividade e aos vínculos frágeis como características dos profissionais da gestão municipal, mas também a problemas relacionados ao conhecimento necessário para implementar a política.

No que diz respeito às dificuldades orçamentárias e financeiras, mesmo com alguns dos entrevistados revelando que não eram informados sobre os recursos municipais para a política<sup>8</sup>, muitas foram as dimensões colocadas, principalmente nos grupos focais. O primeiro problema comum foi a centralidade do papel do contador responsável por dar forma à Lei Orçamentária Municipal, sendo um personagem que pode tanto facilitar e agilizar o processo como pode travar o orçamento da política por mais de um ano. Foi destacada a dificuldade de alguns municípios em executar o recurso disponível advindo do governo federal, por exemplo. Os entrevistados ressaltaram que os contadores, sejam os oriundos da própria prefeitura, sejam os que são externos e prestam serviços aos municípios, muitas vezes não entendem sobre a política e menos ainda sobre as suas especificidades, originando equívocos nas rubricas da área para o Plano Plurianual Governamental e/ou a Lei Orçamentária Municipal. Em alguns casos isso se agrava, pois contadores resistem em fazer alterações em suas formas de trabalho, comprometendo o planejamento adequado da utilização dos recursos disponíveis, gerando um falso superávit. Assim, mesmo que parte da literatura mostre claramente que não é possível afirmar em termos de grandes tendências que capacidade se relacione positivamente com execução (como em Sátyro, Cunha e Campos, 2016), em algum grau isso ainda permanece em aberto, e este artigo, além de buscar conhecer alguns fatores que são percebidos pelos próprios implementadores como relevantes, joga luzes sobre como isso acontece.

Ainda que o contador tenha papel importante no processo de planejamento orçamentário-financeiro, essa não é prerrogativa exclusiva dele, pois o desconhecimento do gestor acerca das regras orçamentárias e das especificidades da política também aparece como relevante. Os grupos concordaram que isso era ainda mais forte nos casos em que o ocupante da pasta não tem trajetória na área ou pouca (ou nenhuma) experiência de gestão, apenas compondo a equipe de governo por questões político-partidárias. Isso gera tensões de ordem político-institucional que muitas vezes emperram a efetivação da

---

<sup>8</sup> Há municípios em que essa informação sobre os recursos disponíveis para a assistência social é de conhecimento do prefeito e/ou do secretário de finanças e eles liberam os recursos quando necessário. Isso ocorre mesmo quando o recurso está no Fundo Municipal de Assistência Social, pois eles fazem a gestão do Fundo e não o gestor da AS, como determinam as normas da área. Dentre as respondentes, só três eram ordenadoras de despesa.

implementação e dificulta ainda mais o planejamento da política, restringindo-a a ações imediatas<sup>9</sup>. Se considerarmos que uma política pública só se efetiva se houver financiamento adequado e suficiente, esse é um fator que compromete de forma contundente a realização das ações no âmbito municipal.

Além disso, esses relatos reforçam a importância de considerar as capacidades dos governos para sua implementação, especialmente as relacionadas aos aspectos cognitivos acerca da política (Lima e D'Ascenzi, 2013). Há uma fala que ilustra isso: "a gestora, apesar de ser assistente social, não foi 'preparada' para a gestão financeira" (Entrevistada 8). Ou seja, esses dois aspectos evidenciam a falta de qualificação de pessoas-chave, o que nos remete a outro fator associado: os participantes salientaram, principalmente, os problemas relacionados ao planejamento e aos gastos. Os equívocos na formulação do orçamento que impediram a realização de gastos foram relatados recorrentemente. A conclusão é inequívoca: se não há qualificação, inclusive nos postos-chave ocupados por dirigentes públicos, e há alta rotatividade, não haverá planejamento.

Em relação aos gastos, os entrevistados destacaram uma segunda dificuldade recorrente: os processos licitatórios e de compras. Esse quadro se agrava ainda mais naqueles municípios cuja posição geográfica faz com que os processos de aquisição de materiais gastem meses para se concretizar, o que leva a que pagamentos sejam feitos em ano subsequente. Isso é ainda mais contundente em municípios predominantemente rurais e da região Norte, pois a morosidade dos processos e o retrabalho nas compras geram um gasto bem maior do que o inicialmente previsto. No entanto, para além das especificidades daquela região, as limitações da burocracia em lidar com os processos licitatórios são não só recorrentes, mas aparecem como obstáculo real colocado por praticamente todos os municípios de pequeno porte, cujos processos licitatórios abarcam várias secretarias municipais. Esse cenário, aliado à rotatividade e à baixa qualificação dos profissionais envolvidos na política, mostra a centralidade da experiência na gestão. Um profissional treinado que sai de sua função implica a incerteza e a demora nos próximos processos, a depender do perfil de quem irá substituí-lo. Alguns técnicos relataram, por exemplo, que há pessoas que ficam três meses e depois saem, dificultando até mesmo a eficácia dos treinamentos. Observa-se, portanto, que, mesmo se tratando de orçamento, na prática são problemas de RH.

A terceira maior dificuldade apontada pelos entrevistados estava relacionada à utilização e ao preenchimento dos diversos sistemas de informação do Suas. A alimentação dos dados nos sistemas estava sendo feita, geralmente, por uma pessoa designada pelo gestor para essa função. Só em três municípios as informações eram incluídas por coordenadores de Cras/Creas diretamente. Nesse processo, destacaram como principais óbices: a negligência por parte de profissionais responsáveis por incluir os dados no

---

<sup>9</sup> No que diz respeito à gestão da política, há que se destacar algo que apareceu sistematicamente nos grupos focais, mas que nas entrevistas havia entrado apenas marginalmente: naqueles grupos foi destacado que um dificultador é a pouca compreensão também do prefeito quanto à assistência social e suas especificidades.

sistema (contadores e técnicos responsáveis), o tempo necessário para o preenchimento e os contratempos quanto ao acesso e/ou perda de conexão com a internet (especialmente na região Norte, onde alguns gestores e/ou técnicos se deslocavam até a capital para inserir dados em *lan-house*). Além disso, especificidades não são consideradas, como as relativas a culturas indígenas, nas quais não se permite que os filhos menores de 6 anos sejam cuidados por outras pessoas que não suas famílias/comunidades.

### **Ampliando as vozes**

As percepções de gestores e técnicos informadas nas entrevistas e grupos focais fundamentaram um conjunto de questões formuladas para o *survey*. Além disso, uma das estratégias na formulação do questionário foi a elaboração de questões com respostas abertas, gerando a manifestação mais qualitativa e descritiva dos problemas (importante ressaltar que todas essas questões tinham o máximo de espaço que a plataforma permitia). Os resultados não só reforçaram os achados iniciais, mostrando a sua representatividade para o território brasileiro, como trouxeram novos. Mais ainda, na maior parte das vezes pudemos notar que técnicos e gestores compartilhavam visões muito semelhantes sobre os problemas.

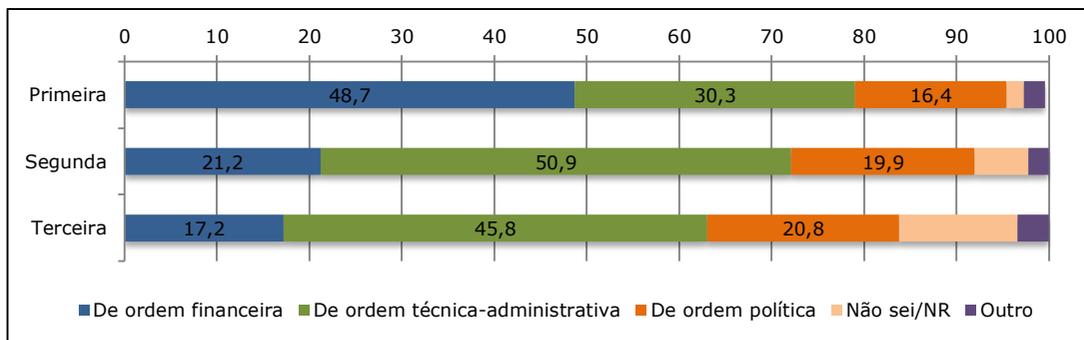
Quanto ao perfil dos 1.742 respondentes, a maioria tinha pouca experiência na área da assistência social, em média, 6,9 anos, apesar de o desvio muito grande, 6,4, ou seja, há aqueles que têm mais de uma década, mas há também muitos iniciantes, 42% tinham menos de cinco anos e 24%, entre seis e dez anos. Os técnicos apresentavam um ano a mais na média de tempo de atuação do que os gestores (7,6 contra 6,6 anos). A atuação na assistência social no município a que estavam vinculados era, em média, de 5 anos, com um desvio de 5,2 anos. Interessante notar que 25,2% dos respondentes já haviam trabalhado em outro município antes de ir para aquele no qual estavam vinculados e outros 9,9% faziam uma jornada dupla atuando em mais de um município ao mesmo tempo. Por fim, cabe dizer que 69% deles estavam ocupando funções de gestão e coordenação e 31% eram técnicos de nível superior exercendo atividades em diferentes setores.

Em relação à implementação da política de assistência social no município, 8,6% consideraram que ela estava sendo implementada sem dificuldades, 45,4%, com poucas dificuldades, 43,2%, com muitas dificuldades e 2% disseram que ainda não havia sido implementada. O fato de 88,6% ressaltarem dificuldades no processo reforçou a importância do nosso objeto de estudo. Os técnicos foram um pouco menos positivos em relação aos gestores, 4,1% contra 10,7% consideraram que estava sendo implementada sem dificuldades. E a diferença é de 10 pontos percentuais na categoria "com poucas dificuldades". Se, por um lado, os dados já conhecidos do censo Suas revelam a expansão e o alcance do Suas desde sua implantação, por outro, eles alertam para o fato de que existem dificuldades nesse processo. Em relação à natureza dessas dificuldades, pedimos

aos respondentes para hierarquizar, por relevância, as seguintes opções: fatores de ordem financeira, técnica, administrativa e política, caso eles os vissem como problemas. Para fins analíticos, agregamos os dados relativos às categorias técnica e administrativa.

A primeira e maior dificuldade citada para o processo de implementação da política no município são os fatores financeiros (48,7%). No entanto, em todos os casos o segundo fator informado como dificultador da implementação são questões administrativas e técnicas e figuram com 30,3% no primeiro lugar, com 50,9% no segundo e, no terceiro, com 45,8% das respostas. O Gráfico 4 mostra, em perspectiva comparada, as respostas quanto ao primeiro, segundo e terceiro fatores considerados como maiores problemas enfrentados. Observa-se que o fator financeiro é colocado como o primeiro, mas a presença de problemas técnicos e administrativos é massiva. Cabe ressaltar que, quanto à primeira dificuldade encontrada nesse processo, 37,8% dos técnicos afirmam que ela seja de ordem financeira contra 54,1% dos gestores. Nos demais, a semelhança na percepção dos dois grupos é muito grande, às vezes variando em décimos de percentual ou, no máximo, com uma margem de quatro pontos percentuais.

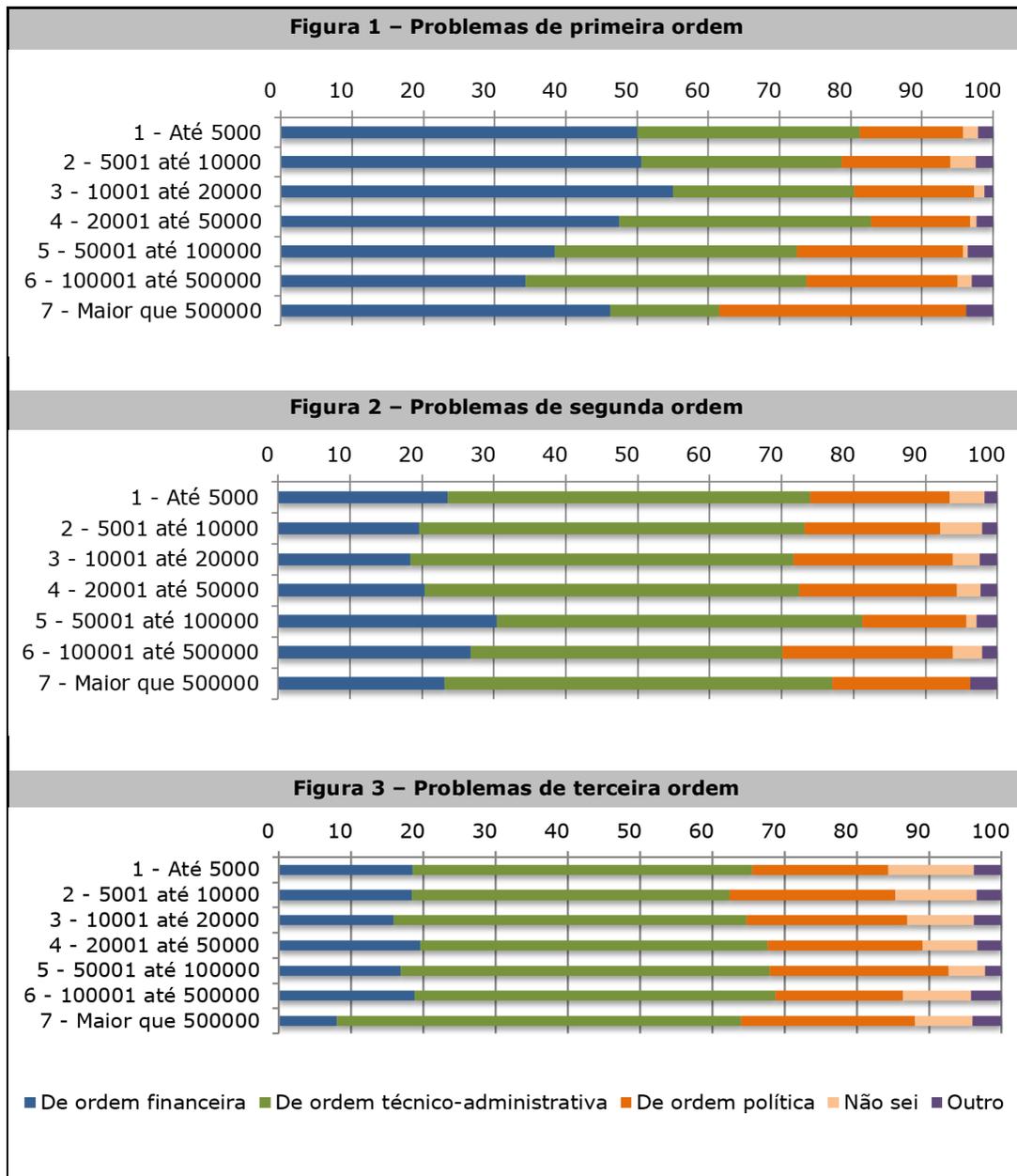
**Gráfico 4**  
**Principais dificuldades para a implementação da Assistência Social nos municípios na percepção dos respondentes (%)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados citados.

No que se refere ao porte populacional, as dificuldades de ordem financeira são determinantes e aparecem em primeiro lugar independentemente de qual seja o tamanho do município, mas problemas técnicos e administrativos têm predominância em todos os demais cenários. Ou seja, o aspecto financeiro pode travar um processo, mas o papel massivo, mesmo que secundário, daqueles que têm relação direta com a gestão da política local é, sem dúvida, uma questão a ser ressaltada.

**Gráfico 5**  
**Principais dificuldades para a implementação da Assistência Social conforme**  
**porte dos municípios na percepção dos respondentes (%)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados citados.

É necessário dizer que utilizamos da não execução, total ou parcial, do recurso advindo do MDS como um problema real de gestão, a partir do qual os respondentes se

manifestavam. A estratégia foi respaldada no trabalho de Sátyro e Cunha (2018), que usam este como um indicador de baixa capacidade burocrática. A justificativa é que esse é um orçamento em que o gestor local tem bastante liberdade de gasto e irá obter dividendos eleitorais, portanto, não há motivo para a não execução exceto pelos entraves burocráticos e administrativos locais.

Perguntados se e quanto o município havia executado do recurso federal, 38,39% disseram que estava totalmente executado, 48,4%, mais da metade executado, 3%, exatamente a metade, 9,45%, menos da metade, e 0,93%, não foram executados. Aqui a diferença entre técnicos e gestores é bastante expressiva: gestores respondem que foi executado em torno de 20 pontos percentuais mais do que os técnicos; 38,4% dos técnicos responderam que não tinham informação sobre isso contra 16,6% dos gestores. Em relação à parcialidade da execução ou à não execução, dos 860 respondentes, 424 se dispuseram a qualificar o porquê da não execução: 19,8% relataram problemas de gestão ou relativos ao gestor, 22,64% citaram problemas de licitação, 5,42% aludiram diretamente ao contador, 28,77% responderam que se tratava de problemas burocráticos, técnicos ou administrativos e 20,05% afirmaram tratar-se de problemas de recursos, orçamentários ou financeiros. Especificamente em relação ao contador, cabe ressaltar que esses 5,42% são os dados das questões abertas. No entanto, 42,1% dos respondentes disseram que o município contava com um escritório de contabilidade externo à prefeitura e 63,6% sabiam que ele prestava serviços também para outros municípios, o que mostra um alto potencial de contaminação do problema.

Os dados do *survey* quanto às principais dificuldades reforçam as informações colhidas nas entrevistas e grupos focais. Quanto aos dificultadores de ordem administrativa, 55,6% consideraram que havia problemas na gestão que comprometiam a entrega de todos os serviços que poderiam ser prestados à população nos seus municípios. Dentre eles, destacaram os relacionados aos recursos humanos para a área: 76,5% dos respondentes consideraram que há um número insuficiente de trabalhadores (sendo nesse item apenas de seis pontos percentuais mais alta a percepção entre os técnicos), 66,5% viam a alta rotatividade como um problema (há aqui sete pontos percentuais de diferença entre técnicos e gestores, com os primeiros ressaltando maior rotatividade), inclusive com a informação de que 35,1% dos respondentes trabalhavam em outro município que não o de origem. Soma-se a isso o fato de que 56,8% destacaram a baixa qualificação desses trabalhadores, o que pode explicar a opinião de 57,3% dos respondentes de que os processos de trabalho podem ser travados em razão da vontade de um técnico ou da vontade de uma pessoa de perfil político (na opinião de 56%); aqui a diferença praticamente some entre os grupos.

Esse aspecto está diretamente relacionado à incapacidade de execução orçamentária ou de planejamento dos gastos na assistência social. É importante ressaltar que 42% informaram que o município contava com a assessoria de algum escritório de contabilidade ou um contador externo para orientar quanto à utilização dos recursos e

repasses financeiros da assistência social. Destes, 63,6% informaram que o escritório de contabilidade ou o contador externo também prestavam serviços para outros municípios, criando uma rede. Isso é um complicador na medida em que 50,1% consideraram que o contador dificulta o planejamento e a execução da política municipal em razão do seu desconhecimento da área, inclusive havendo a informação de 26,8% dos respondentes de que, em razão de não compreenderem como incluir os recursos da área na Lei Orçamentária, já ocorreu a não utilização destes. As respostas a seguir ilustram alguns desses achados:

Falta de conhecimento do setor de planejamento e contabilidade (...). Por outro lado, quando digo deficiência técnica, digo com relação a dificuldades dos contadores do município entender as minhas necessidades orçamentárias. De 2014 em diante tem sido mais prático, levei inclusive um contador e o prefeito no Capacita Suas em Brasília, para juntos estarmos alinhados nas minhas necessidades (secretário, município de médio porte, MG).

(...) Impedimento ou morosidade do setor de compras, de licitação a tempo e hora, secretário da Fazenda interferindo ou até mesmo proibindo determinadas coisas. Contador nem é bom falar, é muito desgaste para realizar trabalhos na área com a falta de conhecimento destes profissionais em relação à política de assistência social (secretário, município de pequeno porte 2, MG).

(...) são uma série de questões: número de profissionais insuficiente; falta de conhecimento da política de assistência social pelo contador, finanças, prefeito, gestor, coordenador, técnicos; falta de habilidade para atuar como técnico; falta de interesse dos técnicos em se dedicar, acredito que pelo fator motivacional; má gestão; questões políticas (coordenador de Cras/Creas/Centro Pop, município de pequeno Porte 1, MG).

(...) O planejamento da gestão trava no setor de compra e/ou contabilidade por não ser prioridade nas licitações e/ou por desconhecimento do técnico responsável por esses setores (secretário, município de pequeno porte 2, MG, grifo do respondente).

Sem dúvidas, o desconhecimento de técnicos e de políticos acerca das especificidades da assistência social aparece como fator relevante para entender os problemas na ponta, estejam relacionados ao contador, aos dirigentes ou aos técnicos. Muitas foram as associações com a palavra "desconhecimento", desde "desconhecimento da política", de "como utilizar a verba, inclusive receio de fazer errado", "de utilização dos recursos, 'travamento' de processos licitatórios", da "PNAS e sua execução financeira", até aqueles que tentaram enfatizar o quanto a falta de preparo era generalizada: "desconhecimento de como gastar a verba do Paefi, desconhecimento do contador,

desconhecimento do controle interno, desconhecimento da assessoria contratada pela prefeitura” (respostas de diferentes respondentes oriundas de diversos estados).

Diante disso, compromete-se a capacidade de planejamento, e os respondentes enfatizaram que fatores relacionados ao planejamento orçamentário-financeiro e aos processos de compras têm sido dificultadores para a implementação da política. As citações seguintes evidenciam a gravidade da ausência de qualificação e, por conseguinte, de planejamento:

O principal motivo (até 2013) era não constar na previsão orçamentária do município os recursos para serem reprogramados em suas respectivas fichas. A falta deste planejamento, juntamente com o desconhecimento, ou seja, a falta de capacitação dos gestores anteriores, fez com que a verba fosse ficando aglomerada e a prestação de serviços prejudicada, e ainda o município estrangulado, pois tudo caía para que fosse bancado com recursos próprios. Somente neste ano é que estou conseguindo remanejar o orçamento do município para criar fichas e fontes pertinentes.

(...) Falta de conhecimento técnico por parte da secretaria da Fazenda/Tesouraria, dificuldades com o setor de licitação/compras e insegurança da própria gestão em administrar os recursos (...) (secretário, município de pequeno porte 1, MG).

Como pode ser visto nesse percurso exploratório, o processo de licitação está no centro das dificuldades, tendo aparecido em 22,64% dos casos, assim como as dificuldades com o planejamento, que ficam evidentes nas seguintes respostas:

(...) Primeiro fator primordial é o limite orçamentário. Na elaboração do orçamento, a secretaria de Planejamento libera uma cota orçamentária que abrange só o valor financeiro que virá para aquele ano, ficando, portanto, o saldo financeiro na conta sem orçamento, ou seja, tenho financeiro e não tenho orçamento. Para tentar solucionar vamos suplementando o máximo que dá. O segundo fator é a morosidade do setor de compras, demora mais tempo do que a Lei de Licitação prevê e penso que, por estar centralizado na prefeitura, o setor de compras prioriza outras políticas (diretor/coordenador de PSB/PSE/Vigilância, município de médio porte, MG).

(...) Primeiramente, grande parte dos recursos nem entraram em conta ainda. Segundo, falta de planejamento por parte da Gestão Municipal (técnico da gestão, município de pequeno porte 1, PR).

(...) Reprogramações de recursos de anos anteriores. Dificuldades com o seguimento dos processos licitatórios. Falta de conhecimento de alguns contadores quanto à destinação dos recursos. Limitação da destinação dos

recursos cofinanciados, sendo que a maioria só pode ser gasta com o custeio. [o problema estava na] falha da comunicação entre a secretaria de Assistência, o setor de compras e a secretaria de Fazenda (secretário, município de pequeno porte 2, MG).

Essas evidências quanto ao "desconhecimento" como fator dificultador da implementação, associadas a um cenário de baixa qualificação e alta rotatividade, instigam-nos a pensar quais estratégias podem estar sendo utilizadas pelos municípios que informam conseguir gastar razoavelmente os recursos oriundos do MDS, conforme encontraram Sátyro e Cunha (2018). As entrevistas e grupos focais nos dão pistas de que há um investimento do interessado no processo, no sentido de abordar pessoalmente os responsáveis pelo planejamento ou pelas compras, principalmente quando se trata de um técnico-chave, e realizar um processo de convencimento. Isso porque, para que o processo ande, não só o conhecimento importa, mas também a comunicação e o cumprimento de prazos (por exemplo, a inserção das rubricas específicas da área só pode ser feita antes da votação legislativa, caso isso não ocorra, o processo fica para o próximo ano). Portanto, parece haver elementos informais relacionados às interações pessoais a ser considerados na análise, especialmente quando se tem a efetivação do planejamento e do gasto em contextos de fragilidades burocráticas.

Cabe também ressaltar o quanto os atrasos nos repasses apareceram como um problema primordial para os respondentes. Esse tema apareceu 20 vezes, o que corresponde a 4,7% das respostas abertas.

Também há uma preocupação do gestor municipal em reter um pouco de recursos, uma vez que os repasses destes recursos não são sempre assíduos (secretário, município de pequeno porte 1, MG).

Deixamos uma pequena reserva do IGD PBF<sup>10</sup> por causa dos atrasos de repasses (técnico, município de pequeno porte 2, MG).

Devido à necessidade de termos um fundo de reserva, pois os recursos não são repassados de forma regular e automática, porque há grandes atrasos referentes ao repasse de fundo a fundo (secretário, município de médio porte, MG).

Cabe fazer uma diferenciação entre entrevistas e grupos focais e as perguntas abertas do *survey*. Nos primeiros, problemas relacionados às questões orçamentárias e financeiras eram restritos à gestão. No entanto, no *survey* isso se estendeu para a falta de dinheiro efetivamente, seja pelo seu atraso, seja pela sua insuficiência.

Por fim, os resultados mostram que não se pode desconsiderar a importância de fatores de ordem política como interferentes na gestão dessa política pública. Em relação

---

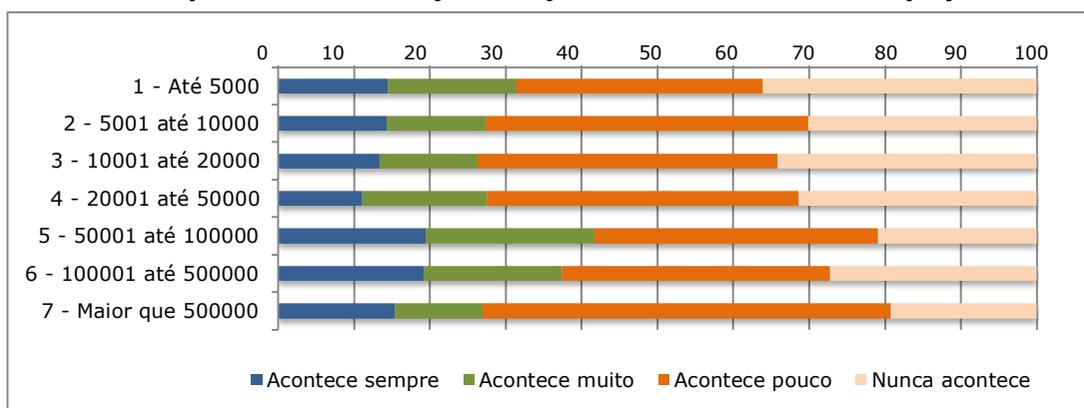
<sup>10</sup> Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.

a eles, 29,6% dos respondentes consideraram que são determinantes para a não implementação da política, se comparados aos fatores técnicos. Nessa direção, 83,8% consideraram que o prefeito conhecia o Suas, 78,6%, que o prefeito sabia da existência da PNAS e 58,2% deles supunham que o prefeito conhecia as Nobs (Normas Operacionais Básicas). No entanto, paradoxalmente, apenas 29% consideraram que o gestor municipal de assistência social valorizava a política, o que incidia na sua implementação, assim como 45,9% dos respondentes entenderam que a assistência social não era uma política conhecida por outros técnicos, como o contador.

(...) O prefeito atual e o secretário não entendem nada sobre a política de assistência social e nem a necessidade de equipe técnica. Ele é a favor do assistencialismo. Por conta disso, o Cras não cumpre a sua função (coordenador de Cras/Creas/Centro POP, município de pequeno porte 1, MG).

Ao serem perguntados se havia forte influência de políticos (vereadores, deputados e outros) na política de assistência social, 31,6% disseram que isso acontecia, 50,3%, que isso acontecia pouco e 18,2%, que isso não acontecia. Uma forma ainda existente, por exemplo, é quando um político apresenta uma lista de pessoas para se tornarem beneficiários de programa social: 14,2% informam que isso acontecia sempre, 15,4%, que acontecia muito, 39%, que acontecia pouco e 31,4%, que nunca acontecia (Gráfico 6):

**Gráfico 6**  
**Existência de tentativas diretas de influência de políticos na execução de ações da Assistência Social (%)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados citados.

O Gráfico 6 ilustra bem a situação descrita anteriormente, a grande maioria reconhece que interferências diretas, como apresentação de listas de apadrinhamento, acontecem muito pouco ou já não acontecem mais em seus municípios. No entanto, se mais de 25% disseram que isso nunca acontecia, sendo que essa porcentagem chega a 36% nos municípios pequenos, ainda é relevante saber que cerca de um quarto (ou mais)

dos municípios relatou que isso acontecia sistematicamente chegando a 41,7% nos municípios entre 50 e 100 mil habitantes e 37,9% naqueles entre 100 e 500 mil habitantes. Ou seja, é interessante notar que isso acontecia numa escala maior nos municípios maiores, onde se espera uma maior capacidade burocrática.

Os dados e informações que o *survey* evidenciou acerca da implementação da política de assistência social no âmbito municipal não só reforçaram alguns achados das entrevistas e grupos focais, mostrando a sua representatividade para o território brasileiro, como suscitaram novos elementos para a melhor compreensão do processo de implementação da política e os fatores que o dificultam. Dentre eles, saltam aos olhos os relacionados à burocracia (em especial a que entregam os serviços), ao planejamento orçamentário-financeiro e sua execução (destacando o papel dos profissionais da contabilidade e o pouco conhecimento de gestores quanto ao tema) e à dimensão cultural (expressa nos problemas cognitivos revelados pelo que foi descrito como “desconhecimento” e na visão conservadora e/ou equivocada sobre a assistência social que rebate, inclusive, na forma como o orçamento é planejado). Por fim, cabe também ressaltar que, de forma geral, a percepção dos técnicos vai na mesma direção da dos gestores com diferenças de graus, que não são muito expressivas em boa parte dos dados.

### **Daquilo que não foi perguntado, mas foi achado**

A pesquisa revelou nas entrelinhas aspectos que nos ajudam a entender melhor as interações no nível municipal, para além de identificar os entraves à implementação. Inicialmente, alguns relatos que nos pareceram secundários, mesmo que diretos, foram descortinando uma forma de lidar com os problemas. Durante as entrevistas e os grupos focais, e mesmo nas respostas abertas do *survey*, apareceu de forma sistemática (apesar de descrita de diversas formas) uma “necessidade de comunicação”, seja “com os técnicos”, “com o pessoal da contabilidade” ou “do financeiro”. Donde se deduz a necessidade de arranjos informais e de interações no nível pessoal para a solução dos problemas levantados, bem como o papel da discricionariedade tratado anteriormente.

Para entender esse achado, utilizamos o conceito de práticas informais de Van Tatenhove, Mak e Liefferink (2006):

Nós definimos por práticas informais aquele conjunto de ações não codificadas do dia a dia, as interações relativas às questões da própria política pública, em que a participação dos atores, a formação de coalizões, o processo de *agenda setting*, as decisões preliminares e a implementação não são

estruturadas por regras ou instituições formais previamente estabelecidas<sup>11</sup>  
(Van Tatenhove, Mak e Liefferink, 2006, p. 17 – livre tradução dos autores).

Trata-se de arranjos formais e informais de que os atores lançam mão para alcançar seus objetivos quando na interação com outros atores para o cumprimento das regras formais, gerando padrões baseados em sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais compartilhados (North, 1990; Ostrom, 1999; Hall e Taylor, 2003).

Um relato exemplifica o quanto a gestão pode depender de um indivíduo para andar com processos ou para travá-los. Nele pode-se ler que uma entrevistada (8), quando descobriu que havia recurso disponível para gastar, “foi atrás de aprender” como gastar o recurso e o porquê não havia sido gasto. Ela e outra técnica aprenderam sobre rubricas específicas para determinados gastos, fizeram proposta e enviaram para a gestora, que, por sua vez, encaminhou para o contador do município. No entanto, este, ao fechar a peça orçamentária, observou as rubricas novas e, como as desconhecia, “enxugou elas” na rubrica principal, “na 150”, e enviou a peça assim. Somente depois da lei votada é que elas descobriram o que havia acontecido. Dessa forma, outro ano se passou sem que se pudesse executar o recurso. Elas foram diretamente ao contador para explicar o ocorrido, bem como as especificidades daquela política. Só assim, já no terceiro ano, a verba pôde ser executada. Observa-se como foi necessária uma comunicação estreita entre diferentes técnicos, com a utilização de estratégias informais para o cumprimento das regras formais. Outras falas reforçam a existência de problemas em relação ao contador: “o planejamento da gestão trava no setor de compras e na contabilidade por não ser prioridade nas licitações e/ou por desconhecimento do técnico responsável” (Entrevistada 4) ou “o setor de contabilidade tem dificuldades em realizar as despesas conforme a orientação do MDS” (Entrevistada 11).

Outro exemplo importante para clarear tais achados é que uma entrevistada (12), ao ser confrontada com o fato de que os dados de Sátyro, Cunha e Campos (2016) mostravam que a burocracia mais weberiana do Sul executava menos os recursos federais remetidos aos municípios do que a burocracia mais precarizada do Nordeste, respondeu prontamente ser muito provável que no Sul eles sigam todos os trâmites burocráticos, o que torna o processo mais lento, enquanto no Nordeste eles devem resolver usando “outros meios” que permitem encurtar o processo. Com o material analisado podemos sugerir que esses “outros meios” sejam considerados arranjos informais para solução de problemas que possibilitariam a execução dos recursos, ainda que dentro das regras formais. Isso nos remete às ideias de Lima e D’Ascenzi (2013), que tratam a implementação como resultante da interação entre a intenção do plano formalizado inicialmente e o contexto local. Ou seja, há um encadeamento de ações e interações de vários atores intencionados (Lotta e Pavez,

---

<sup>11</sup> “We define informal practices above as those non-codified setting of day-to-day, interaction concerning policy issue, in which the participation of actors, the formation of coalitions, the processes of agenda setting, (preliminar) decision making and implementation are not structured by pre-given sets of rules or formal institutions”.

2010), ou seja, que agem visando a determinados fins que não seriam alcançados sem inserções informais. Com base nisso podemos sugerir reflexões sobre os resultados encontrados por Sátyro, Cunha e Campos (2016), que apontam para mais execução orçamentária em lugares com menor capacidade burocrática weberiana. A hipótese que poderíamos levantar é de que isso possa ser explicado por tais arranjos. Diante da percepção da necessidade e do julgamento feito por um determinado burocrata de rua – quando Lipsky (1980) diz que os BNR utilizam de estratégias para lidar com as incertezas e pressões – de que algo tenha que ser feito para além das regras formais para a solução de um problema de implementação, lança-se mão de arranjos informais no intuito de dar continuidade a um determinado processo.

### **Dos nossos achados, algumas considerações**

O estudo que deu origem a este artigo nos possibilitou explorar, por meio de diferentes técnicas, as opiniões de gestores e técnicos municipais de todo o Brasil, mais fortemente representados pelo estado de Minas Gerais, acerca dos fatores que consideram relevantes para a implementação da política de assistência social. Os problemas sistemáticos que aparecem em destaque são basicamente relativos a questões técnicas e administrativas – donde se lê recursos humanos em várias dimensões – os de natureza financeiro-orçamentária, sendo acompanhados por dificuldades na produção de dados (o que também remonta aos recursos humanos) e pelas tentativas de ingerência política na política pública. E foi interessante notar que as percepções de técnicos e gestores locais são muito similares e estão sempre na mesma direção, mudando, no máximo, o seu grau.

É possível afirmar a centralidade das características gerais da burocracia municipal para a efetivação da gestão e da entrega dos serviços: há insuficiência numérica de pessoal e flutuação e rotatividade do quadro de funcionários em razão dos tipos de vínculos e dos baixos salários. Além disso, essa burocracia percebe-se pouco capacitada para atuar em uma política nova e menos central. Esse primeiro conjunto nos remete diretamente à estrutura administrativa e sua incapacidade para o planejamento orçamentário-financeiro, inclusive na garantia da sua execução (por algum tempo) em muitos municípios (Sátyro, Cunha e Campos, 2016). Relativo a esse último aspecto, revela-se que o desconhecimento, por parte de contadores e de gestores, das normativas que regulam a política de assistência social e que produziram mudanças legais específicas tem gerado dificuldades e resistências à sua implementação conforme o delimitado normativamente. Esses achados podem parecer triviais para quem já conhece a política ou trabalha com implementação há algum tempo, no entanto, o que se agrega com este artigo é o conhecimento de que, de fato, isso é determinante (como havia surgido na abordagem qualitativa), espraia-se pelo território nacional, mostrando o quanto é sistemático (como identificado no *survey*) e generalizável, e mais, que técnicos e gestores apontam na mesma direção, o que fortalece ainda mais os achados.

Soma-se a isso o fato de que municípios de pequeno porte informam inúmeros problemas para procederem ao gasto, dadas as regras para compras públicas que não consideram as diferentes realidades municipais e mesmo regionais (por exemplo, o fator amazônico) e fazem as mesmas exigências para município com 2.000 ou 2.000.000 de habitantes, com PIBs diferenciados e capacidades burocráticas completamente diversas. No entanto, constatamos que isso não é prerrogativa dos municípios de pequeno porte. As declarações mostram um padrão que coloca os limites financeiro-orçamentários como determinantes para todos os portes de município, mas os problemas de natureza técnica e administrativa são os que minam a política no dia a dia. E os resultados sugerem que podemos pensar isso para outras políticas implementadas por BNR. Dentro disso há uma miríade de fatores, desde os problemas com a licitação até o atraso no repasse das verbas, mas o que sai dos relatos é que quase todos se originam do desconhecimento das regras formais por parte de algum técnico ou gestor, consequência das características tratadas acima. E mais, as falas sugerem que a solução comumente utilizada – capacitação – é limitada, pois não resolve a alta rotatividade e a pouca permanência em determinados cargos.

Por fim, o artigo apontou para a existência de arranjos informais na solução dos entraves na implementação que demandam uma agenda de pesquisa importante. Considerar que a implementação de uma política pública é processo complexo e dinâmico e que vários fatores podem incidir no seu êxito é assumir que os estudos sempre poderão deixar de lado algum aspecto apontado como relevante pela literatura. E nos parece que essa categoria analítica (arranjos informais) tem um papel importante no entendimento da variação dos processos nos níveis municipais que pode ir além do caso da assistência social aqui analisado. Podemos concluir que o foco na burocracia e a abordagem utilizada nos possibilitaram observar que há características que são relevantes quando se consideram os arranjos e as estratégias que são utilizados para a efetivação da política. Sendo uma pesquisa exploratória, nosso intuito foi construir conhecimentos que possam vir a orientar outros estudos futuramente.

### Referências bibliográficas

BRODKIN, E. Z. "Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state". *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 17, 2007.

\_\_\_\_\_. "Policy work: street-level organizations under new managerialism". *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 21, 2011.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. "O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 6, 2012.

CHRISTIANSEN, T.; PIATTONI, S. (eds.). *Informal governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2003.

COLLINS, R.; MAKOWSKY, M. *The discovery of society*. Singapura: McGraw-Hill, 1988.

COUTO, B., et al. (orgs.). *Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez Editora, 2017.

D'ALBUQUERQUE, R. W. "A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros". Dissertação de mestrado em Ciência Política. UFGM, Belo Horizonte (MG), 2017.

DE BONIS, D.; PACHECO, R. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafio para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, vol. 1, p. 273-295, 2010.

DYE, T. D. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EIRÓ, F. "Programa Bolsa Família e os pobres "não merecedores": poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais". *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, Ipea, nº 13, p. 65-70, 2017.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S., et al. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

FARIA, C. A. P. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

GLASER, B. G. *Theoretical sensitivity: advances in the methodology of grounded theory*. Mill Valley, CA: Sociology Press, 1978.

GOFEN, A. "Mind the gap: dimensions and influence of street-level divergence". *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 24, 2014.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University, 1995.

HUPE, P. "What happens on the ground: persistent issues in implementation research". *Public Policy and Administration*, vol. 29, nº 2, 2014.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press, 1994.

LASSWELL, H. *A pre-view of policy sciences*. New York: American Elsevier, 1971.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. "Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 48, p. 101-110, dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, p. 50-64, 2014.

\_\_\_\_\_. "O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da política nacional de humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS)". *Revista de Administração Pública*, vol. 1, nº 51, p. 46-63, 2017.

LIMA, L. L., et al. "Burocracia e políticas públicas: a implementação da política nacional de humanização dos serviços de saúde em Porto Alegre (RS)". *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 65, nº 4, p. 493-515, out.-dez. 2014.

LIMA, P. P. F. "Implementação como interpretação e aprendizado: sobre a implementação das averiguações cadastrais no Cadastro Único de Programas Sociais". *Boletim de Análise Político-Institucional (Ipea)*, nº 13, p. 59-64, out. 2017.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage, 1980.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 20-49, 2012.

\_\_\_\_\_. "Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 19, nº 65, p. 186-207, jul.-dez. 2014.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. "Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 15, nº 56, p. 109-126, 2010.

LOTTA, G. S.; PEREIRA, G. N.; BICHIR, R. M. "Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo". *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, vol. 3, nº 1, p. 286-311, 2018.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. "Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas". *Revista do Serviço Público*, vol. 65, nº 4, p. 407-437, out.-dez. 2014.

LOWI, T. "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, vol. 16, p. 677-715, 1964.

LOWNDES, V. Institutionalism. In: MARSH, D.; STOKER, G. (eds.). *Theory and methods in political science*. Palgrave: Red Globe Press, 2002.

LYNN, L. E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, California: Goodyear, 1980.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. "A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research". *Political Analysis*, vol. 14, nº 3, 2006.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (orgs.). *Implementation*. California: University of California Press, p. 163-180, 1984.

MAY, P. J.; WINTER, S. C. "Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 19, 2009.

MEAD, L. M. "Public policy: vision, potential, limits". *Policy Currents*, fev. nº 1-4. 1995.

NATALINO, M. A. C. "Percepções de burocracias locais sobre o Sistema Único de Assistência Social". *Boletim de Análise Político-Institucional (Ipea)*, nº 13, p. 51-58, out. 2017.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, V.; ABRÚCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018.

OSTROM, E. An assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

PIRES, R. R. C. "Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação". *Cadernos de Gestão Pública*, São Paulo, vol. 14, nº 54, p. 141-180, 2009.

\_\_\_\_\_. "Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, São Paulo, nº 81, p. 5-24, 2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.

RICE, D. "Street-level bureaucrats and the welfare state: toward a microinstitutionalist theory of policy implementation". *Administration and Society*, vol. 45, nº 9, p. 1.038-1.062, 2012.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S., et al. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

SARAVIA, E.; FERRAREZZI, E. (orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. "A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 3, 2018.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. "Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 2, 2016.

TORRES, H. G., et al. Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (orgs.). *A cidade contra a escola: segregação urbana e desigualdades educacionais*. Rio de Janeiro: Letracapital, p. 59-90, 2008.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In: VAN METER, D. S., et al. (dirs.). *La implementación de las políticas*. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

VAN TATENHOVE, J.; MAK, J.; LIEFFERINK, D. "The inter-play between formal and informal practices". *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 7, nº 1, p. 8-24, 2006.

WALT, G. *Health policy: an introduction to process and power*. London: Zed, 1994.

## Abstract

*Casting a light on bureaucratic determinants and management of social welfare policy in Brazilian municipalities*

The existing empirical research is insufficient to explain the variation in bureaucratic and managerial capacity at the local level and its consequences for the implementation of social policies. This article analyzes the perception of technicians and municipal managers of social assistance regarding the problematic factors in the implementation of the policy. The research design uses grounded theory to generate knowledge about the field, as well as a survey, in an attempt to analyze how representative the qualitative findings are of the whole. The results show the centrality of budgetary constraints in policy implementation, but put at the center of the discussion technical and administrative factors such as the major stumbling blocks in managing social assistance policy at the local level. The results also suggest the use of informal strategies for solving problems of this nature.

**Keywords:** social assistance; street-level bureaucracy; grounded theory; implementation of social policies; bureaucratic ability

## Resumen

*Iluminando los determinantes burocráticos y de gestión de la política de asistencia social en los municipios brasileños*

La investigación empírica conocida es insuficiente para explicar la variación en la capacidad burocrática y gerencial a nivel local y sus consecuencias para la implementación de políticas sociales. Este artículo

analiza la percepción de los técnicos y gerentes municipales de asistencia social con respecto a los factores problemáticos en la implementación de la política. El diseño de la investigación utiliza la teoría fundamentada, porque el propósito es generar conocimiento sobre el campo y una encuesta, en el intento de analizar qué tan representativos son los hallazgos cualitativos del conjunto. Los resultados muestran la centralidad de las restricciones presupuestarias en la implementación de políticas, pero ponen en el centro de la discusión factores técnicos y administrativos como los principales obstáculos en la gestión de la política de asistencia social a nivel local. Los resultados también sugieren el uso de estrategias informales para resolver problemas de esta naturaleza.

*Palabras clave:* asistencia social; burocracia a nivel de calle; teoría fundamentada; implementación de políticas sociales; capacidad burocrática

### **Résumé**

*Éclairage sur les déterminants bureaucratiques et de gestion de la politique de protection sociale dans les municipalités brésiliennes*

Les recherches empiriques connues sont insuffisantes pour expliquer la variation des capacités bureaucratiques et managériales au niveau local et ses conséquences pour la mise en œuvre des politiques sociales. Cet article analyse la perception des techniciens et des responsables municipaux de l'assistance sociale concernant les facteurs problématiques dans la mise en œuvre de la politique. La conception de la recherche utilise une théorie enracinée, car son objectif est de générer des connaissances sur le terrain et une enquête, dans le but d'analyser la représentativité des résultats qualitatifs dans leur ensemble. Les résultats montrent la centralité des contraintes budgétaires dans la mise en œuvre des politiques, mais mettent au centre de la discussion des facteurs techniques et administratifs tels que les principaux obstacles à la gestion de la politique d'assistance sociale au niveau local. Les résultats suggèrent également l'utilisation de stratégies informelles pour résoudre des problèmes de cette nature.

*Mots-clés:* assistance sociale; bureaucratie de rue; théorie enracinée; mise en œuvre de politiques sociales; capacité bureaucratique

Artigo submetido à publicação em 22 de dezembro de 2017.  
Versão final aprovada em 16 de julho de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



## Empresariado, parlamento e democracia: a CNI e o Congresso Nacional (2010-2017)<sup>1</sup>

Paulo Roberto Neves Costa<sup>2</sup> 

Igor Sulaiman Said Felicio Borck<sup>3</sup> 

Este artigo trata da relação entre empresariado e parlamento no Brasil, mais especificamente da *agenda legislativa* da Confederação Nacional da Indústria (CNI). O objetivo é verificar as particularidades do processo de constituição do empresariado industrial enquanto ator político no Congresso Nacional a partir de categorias analíticas voltadas para: 1- o processo institucional interno à CNI de definição de suas posições sobre os projetos; 2- a forma como a entidade descreve e avalia a sua relação com o parlamento; 3- o cotejamento entre tais posições e os resultados do processo legislativo. Foram utilizados os documentos públicos da CNI, processados de forma quantitativa e qualitativa, considerando o período de 2010 a 2017. Verificamos que as particularidades da relação entre industriais e parlamento indicam: a complexidade do processo de constituição dos primeiros enquanto ator político no Legislativo; a importância dada por esse ator a tal processo; e o seu alto grau de satisfação com a forma e os resultados de sua relação com o Congresso Nacional, permitindo pensar sobre as características dessa instituição também à luz da relação que com ela estabelece um importante grupo da sociedade, bem como sobre o seu funcionamento concreto e as bases sociais da democracia no Brasil.

*Palavras-chave:* empresariado; Congresso Nacional; Confederação Nacional da Indústria; Seminário RedIndústria; *lobby*

### Introdução<sup>4</sup>

A relação entre empresariado e Poder Legislativo federal já foi contemplada por parte da extensa literatura sobre os empresários no Brasil. Em geral, tais estudos se voltam para a atuação das entidades empresariais no processo legislativo e seu impacto no

<sup>1</sup> Uma versão inicial deste artigo foi apresentada no 41º Encontro da Anpocs, Caxambu, 2017: “Agenda legislativa da Confederação Nacional da Indústria no período da 54ª e 55ª legislatura federal”.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Paraná - Departamento de Ciência Política, Curitiba (PR), Brasil.  
E-mail: <paulocostaufpr@gmail.com>.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Paraná - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Curitiba (PR), Brasil.  
E-mail: <iborcki@hotmail.com>.

<sup>4</sup> Este artigo faz parte de projeto de Bolsa de Produtividade e de Projeto Edital Universal, ambos pelo CNPq, e está vinculado às atividades do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política do Departamento de Ciência Política da UFPR.

processo decisório e a efetividade de suas ações na defesa de seus interesses<sup>5</sup>. Entretanto, poucos são os estudos que abordam o processo de construção das agendas de demandas e interesses. Trata-se de uma dimensão fundamental e que antecede a ação política propriamente dita, bem ou malsucedida, ou seja, o processo de definição da agenda de interesses e das estratégias visando influenciar, no caso, o processo legislativo, o qual, por sua vez, é antecedido por outro processo fundamental, a construção coletiva das posições e dos interesses desse grupo social<sup>6</sup>.

Essa dimensão interna ao empresariado e às suas entidades representativas, de um lado, diz respeito aos fatores correlatos às atividades empresariais propriamente ditas dos seus representados, ou seja, aquelas relativas à posição específica do grupo na produção e nas relações de mercado; e, de outro lado, remete aos contextos em que tais atividades são objeto de processos decisórios no âmbito do Estado. Entre essas duas dimensões da atividade empresarial, a da economia e a da política, existem processos internos às entidades representativas do grupo, institucionalizados em maior ou menor grau, além de outros procedimentos adotados por aqueles que as dirigem em um determinado momento, os quais são fundamentais no processo de definição daquela agenda de interesses e das eventuais estratégias de atuação na sua defesa, manifestas em seus *padrões de ação política*<sup>7</sup>.

Mesmo para a perspectiva que enfatiza a importância dos condicionantes externos como um elemento fundamental para a constituição do ator político coletivo (Olson, 1999), seria relevante analisar como o próprio grupo, no interior de suas instituições representativas, organiza a sua agenda de interesses.

Entretanto, a essa análise procuramos articular outra, qual seja, a da descrição e da avaliação feitas pelos próprios atores acerca de sua ação política e do resultado desta. Como argumentamos a seguir, entendemos que essa abordagem centrada no ponto de vista do ator pode trazer contribuições também para o desenvolvimento da agenda mais corrente sobre os empresários, ou seja, aquela que se refere ao seu poder ou influência política, exatamente por voltar-se para a forma como o próprio agente trata a sua ação e

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Mancuso, 2004, 2007a; Oliveira e Onuki, 2010; Mancuso e Oliveira, 2002; Troiano, 2012, 2017; Doctor, 2002; Santos et al., 2015; Santos, 2011, 2014; Pont, 2008; Costa, 1998. Há também o trabalho de Pablo Cesário que indica a CNI e a CNC (Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo) como as únicas entidades empresariais que fazem parte do núcleo dos grupos de interesse mais atuantes, organizados e articulados no exercício do *lobby* no Congresso Nacional (Cesário, 2016) e o artigo de Donatello sobre a representação empresarial no Brasil e na Argentina (Donatello, 2017).

<sup>6</sup> Além do já mencionado estudo clássico de Mancuso (2007a), Juliana Isac Campos analisa a estrutura interna da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) na sua atuação no Congresso Nacional (Campos, 2017), Andréa Cristina de Jesus Oliveira faz o mesmo considerando o caso da CNI (Oliveira, 2004) e Mariele Troiano trata da atuação empresarial nas comissões do Congresso Nacional (Troiano, 2017). Embora alguns se reportem ao processo de construção da agenda, esses estudos voltam-se mais propriamente para o exercício do *lobby* ou para a questão da *força política* dos empresários.

<sup>7</sup> Por *padrões de ação política* estamos entendendo o conjunto de procedimentos, mais ou menos institucionalizados, adotados por um dado ator político na defesa de seus interesses. Entendemos que isso revela aspectos importantes do funcionamento efetivo das instituições políticas e do seu arranjo, o regime político, bem como das relações que esse ator estabelece com tal institucionalidade.

os resultados desta e daquilo que entende ser a sua *força política*<sup>8</sup>. Portanto, nossa preocupação não é saber se os empresários são ou não *bem-sucedidos*, mas sim conhecer o modo como eles caracterizam e avaliam o resultado de sua ação. Em suma, é a partir dessas proposições que estudamos a relação entre a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Congresso Nacional entre 2010 e 2017. A seguir, apresentamos nossas categorias analíticas. Posteriormente, comentamos os resultados de nossa pesquisa empírica à luz daquelas categorias analíticas. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

### **Empresários e Legislativo: *formato institucional, representação e convergência***

Como vimos acima, a questão de fundo deste artigo é a relação entre os empresários e as instituições políticas do regime democrático no Brasil. Mais particularmente, analisamos a relação entre uma entidade de representação sindical do empresariado industrial e o processo legislativo no âmbito federal. Nosso objetivo é refletir sobre a forma como os empresários industriais se preparam para a ação junto ao Congresso Nacional e como avaliam a sua relação com essa dimensão institucional fundamental do funcionamento da democracia brasileira nos dias de hoje. Portanto, não pretendemos fazer um estudo do exercício efetivo do *lobby* ou da capacidade de sucesso político no parlamento por parte da CNI, assunto já contemplado pelos trabalhos acima referidos, embora a análise aqui proposta vise também trazer contribuições para esse tipo de abordagem.

Nosso objeto é a *agenda legislativa* (AL) da CNI e o período considerado vai de 2010 a 2017<sup>9</sup>. Analisamos os documentos dessa entidade a partir de três categorias: 1- o *formato institucional* ou as particularidades organizacionais do processo de definição dos interesses, posições e demandas que antecedem a ação política da CNI junto ao Congresso Nacional; 2- a *representação*, ou seja, a caracterização e a avaliação feitas pela própria entidade acerca de sua relação com o Congresso Nacional; e 3- o *cotejamento* entre as posições da CNI e o resultado das proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Tais categorias analíticas são apresentadas e desenvolvidas a seguir.

#### *O formato institucional da relação entre a CNI e o Congresso Nacional*

Através da categoria analítica *formato institucional*, procuramos estudar os *aspectos institucionais internos*, em especial aqueles formalizados, de processamento e

<sup>8</sup> Para uma revisão do debate sobre a questão da força ou da debilidade política do empresariado no Brasil, ver Mancuso (Mancuso, 2007b).

<sup>9</sup> Além de analisada em alguns dos trabalhos mencionados acima, a CNI foi objeto de estudos sobre empresariado, internet e política (Braga e Nicolás, 2009) e sobre empresariado e Legislativo (Santos, 2014; Troiano, 2017).

construção das posições, demandas e propostas que uma entidade comporta quando enfrenta o desafio de exercer a representação de um dado grupo social. Essa articulação entre as dimensões social e institucional de um dado coletivo, quando este atua de forma organizada na defesa de seus interesses, é fundamental porque, ao mesmo tempo, reflete e impacta diretamente, de um lado, no *processamento* daquilo que seriam seus *interesses* e, de outro, na definição das formas de defendê-los, portanto, da constituição desse grupo enquanto *ator político coletivo*.

Isso significa que o *formato institucional* diz respeito tanto às condições sociais, econômicas e culturais do coletivo quanto aos aspectos institucionais do regime político. Daí a sua pertinência para a construção de uma estratégia de análise da ação de grupos sociais organizados e das suas relações com a institucionalidade política. Portanto, diz respeito aos *padrões de ação política* do grupo, mais particularmente os internos às entidades de representação de interesses, mas que se voltam para o contexto externo a elas e ao grupo. Em suma, remete às características institucionais da forma como a entidade produz suas análises, suas decisões e suas estratégias perante o processo decisório e o regime político vigente.

Não se trata de uma abordagem formalista de procedimentos institucionais, mas sim da verificação das formas como um dado grupo social equaciona internamente a sua própria existência enquanto ator político institucionalizado. Enfim, embora as entidades de representação não sejam a única forma de um grupo social atuar politicamente, é nesse processo que os indivíduos que compõem o grupo lidam com as questões concretas da ação coletiva e da luta política organizada. Além disso, tal processo se caracteriza não apenas pela aproximação e pela concertação, mas também por conflitos e tensões, os quais têm que ser processados através do *formato institucional*, o que, por sua vez, também é fortemente condicionado pelo contexto legal e institucional, ou seja, as leis e o regime político vigente. Isto é, o *formato institucional*, em especial nas democracias, nunca é totalmente controlado internamente ou totalmente isento de influências externas, sejam elas sociais, legais, institucionais ou culturais<sup>10</sup>.

Neste artigo não pretendemos abarcar todas as dimensões institucionais da ação política da CNI, mas sim abordar aspectos que são fundamentais para o nosso objetivo de estudar a relação entre essa entidade e o Congresso Nacional, e que expressam o processo de análise e posicionamento ante as proposições legislativas consideradas por ela própria importantes para os interesses dos seus representados.

---

<sup>10</sup> Mariele Troiano analisa e mapeia a presença dos empresários através das suas entidades no Processo Constituinte (Troiano, 2012), portanto, estudando os determinantes institucionais externos àquilo que a autora identifica como “estrutura corporativista”. Em outro trabalho, acima mencionado, Troiano trata da intermediação de interesses e da influência dos empresários através das audiências públicas na Câmara dos Deputados (Troiano, 2017). Embora abordando questão diversa da que aqui consideramos, a autora reforça a ideia de que os empresários vão evoluindo na sua forma de se relacionar com as instituições democráticas.

### *A representação da relação entre CNI e o processo legislativo*

Como indicado acima, pretendemos, através da caracterização de alguns aspectos institucionais da relação entre a CNI e o Congresso Nacional, verificar como uma importante entidade de representação do empresariado industrial vê e analisa sua própria relação com o Congresso Nacional e, através dele, com a democracia. Nesse sentido, a análise daquilo que seria o ponto de vista do próprio empresariado organizado é uma abordagem que tem no estudo da *representação* que os empresários fazem de suas *posições*, de sua *ação* e dos resultados do processo legislativo uma forma produtiva de compreender essa relação<sup>11</sup>.

Isso nos exige de definir *a priori* ou externamente quais seriam os interesses dos agentes estudados, de estabelecer se eles efetivamente seriam os *autênticos representantes* do grupo, de avaliar o seu comportamento a partir de modelos ou critérios históricos ou normativos ou de verificar o *sucesso* ou *insucesso* de suas ações. E, já como observado, estamos considerando apenas uma das dimensões e dos níveis da atuação política da CNI, dado que essa entidade também possui formas institucionais de acompanhamento do Poder Executivo Federal e da política em âmbito estadual.

Além disso, embora não proponhamos essa categoria como forma de obter uma descrição fidedigna da ação da CNI ou de mensurar sua *força política*, tal *representação* implica não meramente um conjunto de ideias e valores, mas diz respeito àquilo que os próprios atores apresentam para o debate público como sendo seus interesses e posições e à orientação das suas ações concretas e das suas relações com uma dimensão fundamental da institucionalidade democrática. Enfim, a *representação* remete à avaliação sobre sua própria condição de ator político e da instituição na qual atua. Entendemos que essa dimensão é fundamental para estudar a ação política dessa entidade de representação empresarial. Inclusive, como vemos no caso aqui considerado, a divulgação dessa *representação* faz parte dos *padrões de ação política* da CNI. Portanto, impacta a sua relação concreta com o parlamento e com a política.

A importância das ideias é assunto intensamente presente nas ciências sociais e na ciência política e a ocorrência de uma “virada ideacional” já é assunto dos analistas desde os anos 1990. Já em 1988, Ronald Inglehart colocava a questão da necessidade de um “renascimento” da cultura política, no qual o debate era com a abordagem institucionalista (Inglehart, 1988). Sobre essa questão, Perissinotto e Stumm destacam a contribuição do *institucionalismo discursivo* para o tratamento da questão das ideias na análise da política, enfatizando a importância do estudo da percepção que os agentes têm de si próprios. Entendemos que a CNI se aproxima daquilo que, segundo Perissinotto e Stumm, alguns autores relevantes da chamada “virada ideacional” chamam de *policy*

---

<sup>11</sup> Podemos remeter aos comentários de Martin Bauer sobre análise de conteúdo, ao afirmar que um “texto” “é a representação e a expressão de uma comunidade que escreve” e a “expressão de um contexto” (Bauer e Gaskell, 2002).

*entrepreneurs*, ou seja, “agentes que investem seus recursos (tempo, energia, reputação, dinheiro) para influenciar o processo decisório” (Perissinotto e Stumm, 2017, p. 135).

Não cabe aqui remeter a esse debate, mas isso reforça a importância da análise, de um lado, do processo de construção dos interesses e das estratégias de ação na sua defesa e, de outro, da avaliação ou percepção que o ator tem de sua própria ação e das suas relações com as instituições. Enfim, a ideia aqui é defender que a *representação* conta porque se refere ao processo de constituição do ator político e de seus interesses e à avaliação desse processo.

Além disso, a *representação* possui uma dimensão institucional interna, ou seja, mais *autoral* por parte do grupo e vinculada às suas condições econômicas, sociais, políticas e culturais de construção dos interesses, e outra externa, sobre a qual não tem controle, mas que é igualmente relevante, pois é o espaço em que se atua na defesa daqueles interesses. Por isso, a *representação* dessas duas dimensões é importante para a análise do ator político em si, da política e das instituições nas quais atua. No caso deste artigo, a categoria *representação* remete a um momento específico, ou seja, a percepção acerca do resultado da relação com determinada dimensão institucional da democracia.

Em suma, a noção de *representação* não remete à clássica questão da representação política e apenas pretende apreender como um dado ator institucional caracteriza e analisa a sua atuação ante situações nas quais se vê em função do seu objetivo de definir e defender o que seriam os interesses do grupo social do qual se coloca como representante, diante da institucionalidade democrática. Por fim, a verificação da *representação* se dá através dos documentos da CNI nos quais se expressam a avaliação da entidade em relação ao Legislativo Federal, sua situação nesse processo e os resultados obtidos.

#### *O cotejamento entre as posições da CNI, a representação e o resultado do processo legislativo*

Associada às categorias de *formato institucional* e de *representação*, estamos trabalhando com a de *convergência*, através da qual comparamos o que o agente estabelece como seus *interesses*, *objetivos*, *posições* e *avaliações* e o *resultado efetivo* do processo decisório, no caso, legislativo.

Obviamente, uma entidade representativa tem como propósito agir no sentido de influenciar o processo decisório de forma favorável àquilo que seriam os interesses do coletivo representado, o que remete à questão da relação entre a ação e o resultado desse processo. Como vimos, a análise da *ação efetiva*, do grau de *sucesso* ou da *força política* de um determinado ator pressupõe, em primeiro lugar, a ocorrência de sua ação e, em segundo lugar, que tal ação e as relações de causa e efeito correlatas possam ser verificáveis e passíveis de algum tipo de mensuração. Tal análise ficaria ainda mais completa se houvesse a possibilidade de comparação com a forma como isso se daria com

outros atores, dado que as ações políticas são essencialmente relacionais, porém ela ultrapassa os objetivos deste artigo.

Entretanto, o *cotejamento* entre o que o próprio ator político estabelece como seus interesses e o resultado do processo político contribui para a compreensão da sua relação com as instituições políticas, dado que significa uma forma de estudar a *representação*, que é uma dimensão que está sob o controle do ator, em comparação com um processo sobre o qual visa influenciar mas não controla. Assim, embora não pretendamos tratar do *poder*, da *influência* ou da *força política* desse grupo, essa comparação pode trazer contribuições importantes para o enfrentamento dessa questão, em primeiro lugar, por evitar correlações temerárias entre demandas ou interesses e resultados e, em segundo lugar, por relacionar a caracterização e a avaliação que o agente faz de sua própria *ação* e os *resultados* do processo no qual se deu essa ação.

Portanto, é uma forma de construir procedimentos analíticos que contribuem para pensar formas eficazes de tratar de *correlação* ou *correspondência* entre ação e resultado, no caso, a partir de uma dimensão constitutiva da própria ação, que é a *representação*, articulada à realidade do processo político. Afinal, o ponto de vista do agente sobre si próprio é um elemento crucial na definição da forma como ele efetivamente se relaciona com os diversos processos sociais, econômicos e políticos e com as instituições correlatas.

## A relação entre a CNI e o Congresso Nacional (2010-2017)

As características gerais dos aspectos institucionais e dos documentos produzidos pela CNI para divulgação pública de suas posições em relação ao processo legislativo do Congresso Nacional são apresentadas brevemente abaixo. As fontes utilizadas na pesquisa são os próprios documentos disponibilizados na página eletrônica da CNI<sup>12</sup>, no caso, os relatórios e as prestações de conta. Nos relatórios, a entidade estabelece a relação entre as proposituras e os seus interesses e, na prestação de contas, apresenta suas análises do processo legislativo e de seu resultado<sup>13</sup>.

Quanto às questões que guiaram o tratamento dos documentos da CNI, em primeiro lugar, buscamos verificar o que eles revelam acerca do *formato institucional* que caracteriza a relação entre a CNI e o Congresso Nacional. Em segundo lugar, analisamos a *representação*, ou seja, como a CNI caracteriza e avalia sua relação com o Congresso Nacional. Por fim, a partir de um dado conjunto de variáveis, fazemos o *cotejamento* entre as posições adotadas pela CNI e as proposituras legislativas finalizadas.

<sup>12</sup> Disponíveis em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>> e em <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

<sup>13</sup> Os relatórios da CNI relativos à AL são publicados anualmente, porém eles pretendem tratar de todos os interesses da indústria no Congresso Nacional até o momento de sua publicação. Os relatórios seguem o ritmo da tramitação das proposituras em cada casa legislativa federal. Assim, nos oito anos da AL estudados, encontramos projetos que tramitam desde 1989 e projetos que são aprovados no mesmo ano de sua apresentação.

### *O formato institucional da ação parlamentar da CNI*

Em primeiro lugar, o processo de construção das posições e das demandas da CNI junto ao Congresso Nacional tem na sua *agenda legislativa* (AL) o momento fundamental de sua relação com o Legislativo federal. Segundo a CNI, “desde 1996, a Agenda apresenta à sociedade as principais proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que afetam o desenvolvimento do país”<sup>14</sup>. A entidade remete o surgimento da AL e do Seminário RedIndústria, sobre o qual falamos a seguir, a três fatores: o processo de retomada da democracia no Brasil pós-1988, o contexto político de meados dos anos 1990 e o enfrentamento da questão do “custo Brasil”.

Em segundo lugar, tais aspectos são tidos como parte de um processo de valorização da ação da entidade no Congresso Nacional:

A Agenda Legislativa da Indústria é o resultado da consolidação da consulta realizada pela CNI às 27 Federações de Indústrias e às Associações Setoriais de caráter nacional. A CNI encaminha às entidades as proposições legislativas de interesse do setor industrial apresentadas no Congresso Nacional durante o ano e as proposições priorizadas na Agenda Legislativa do ano anterior que continuam em tramitação. As entidades consultadas elegem as proposições mais importantes e o respectivo posicionamento sugerido. No Seminário RedIndústria, representantes das federações de indústrias e associações elegem os temas e proposições legislativas que comporão a Agenda Legislativa da Indústria, e que será submetida à aprovação dos diretores da CNI. Após a aprovação da Diretoria da CNI, a Agenda Legislativa da Indústria é publicada e fica à disposição de parlamentares e da sociedade civil<sup>15</sup>.

A CNI promove o Seminário RedIndústria desde meados dos anos 1990, através do qual são escolhidas as proposições legislativas e sugeridos os respectivos posicionamentos, que vão compor a AL<sup>16</sup>. Os posicionamentos resultantes desse processo

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/sobre-agenda-legislativa/>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>15</sup> As informações sobre a AL foram retiradas da página eletrônica da CNI: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/sobre-agenda-legislativa/>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

<sup>16</sup> Apenas a título de ilustração, segue um trecho do regimento do Seminário RedIndústria: “Art. 5º Será realizado anualmente um Seminário para eleição das proposições legislativas e respectivos posicionamentos que integrarão a Agenda Legislativa da Indústria. § 1º Participarão do Seminário, representantes das Federações, Associações e demais entidades industriais. § 2º Os trabalhos do Seminário serão desenvolvidos em grupos temáticos e reunião plenária. § 3º Os trabalhos dos grupos temáticos terão por base a consolidação das priorizações e dos posicionamentos definidos nas fichas de consulta encaminhadas à CNI no prazo previsto. § 4º A reunião plenária validará as decisões dos grupos temáticos, elegendo as proposições que deverão compor a Agenda Legislativa. § 5º O documento final será submetido à Diretoria da CNI, que poderá aprová-lo integral ou parcialmente, nesse caso adicionando ou excluindo proposições, ou efetuando outras alterações que julgar necessárias”.

são submetidos à diretoria da entidade e se expressam na AL, cujo lançamento é anual e se caracteriza pela promoção de um grande evento que reúne diversas autoridades do Poder Executivo e do Congresso Nacional em Brasília, entre eles o presidente da República e o presidente do Congresso Nacional.

Desse seminário participam os diretores da CNI e os representantes das federações e das associações convidadas e o objetivo é definir uma pauta de interesses e posições políticas unificadas em relação às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional<sup>17</sup>. Enfim, esse aspecto do *formato institucional* mostra o esforço de mobilização coletiva, de ação coordenada e de organização da representação daqueles que seriam os interesses de todos os segmentos industriais<sup>18</sup>.

Assim, a AL é um esforço institucional e fruto de um trabalho de natureza participativa realizado pela CNI através do RedIndústria. Todos os participantes ganham uma ficha de inscrição e um *login* para acesso *on-line* a uma base de dados, chamada Legisdata, na qual podem apresentar os projetos que consideram importantes, com as devidas justificativas, estabelecer níveis de prioridade, além de apresentar uma proposta de posicionamento. As inserções feitas pelos participantes são consideradas até o momento do Seminário RedIndústria e discutidas em grupos específicos.

Outro aspecto institucional importante é a Diretoria de Relações Institucionais, responsável pela formulação e pela execução da AL, que se materializa na forma de relatórios elaborados anualmente. Esses relatórios anuais, por sua vez, têm como objetivo apresentar à sociedade as principais proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado que afetariam a indústria no país, bem como os posicionamentos adotados pela AL. Tomando por referência o que seriam os interesses de seus associados, a CNI classifica as proposições legislativas da seguinte forma: *convergentes, convergentes com ressalvas, divergentes, divergentes com ressalvas, tramitadas e não tramitadas*.

O processamento das proposições se dá a partir das seguintes variáveis:

- Poder ou Casa Legislativa autora do projeto;
- Sigla/Ano do projeto;
- Nome do parlamentar autor;
- Partido do parlamentar;
- Estado do parlamentar;
- Ponto de tramitação da proposição;

---

<sup>17</sup> Objetivos da agenda expressos no regimento do fórum RedIndústria em 2017 são: Art. 3º Os objetivos da Agenda Legislativa são: I – apresentar ao Congresso Nacional e à sociedade, com transparência, o entendimento da Indústria sobre temas e proposições legislativas relevantes para o segmento industrial e para o País; II – apoiar a participação empresarial na discussão dos assuntos legislativos que afetem o interesse do setor industrial e contribuir com o Congresso Nacional para a adoção de políticas públicas que propiciem o crescimento sustentado da economia; III – constituir-se em publicação orientadora do relacionamento da CNI, Federações, Associações e demais entidades industriais com o Congresso Nacional.

<sup>18</sup> Wagner Mancuso já chamava a atenção para esse processo em seu trabalho sobre o *lobby* da indústria no Congresso Nacional (Mancuso, 2007a).

Posição da CNI;  
Resumo do tema e do assunto do projeto.

Em nossa pesquisa consideramos também a chamada Pauta Mínima (PM):

(...) uma lista restrita de proposições de alto impacto no ambiente de negócios do país, definidas e referendadas pelas entidades participantes da RedIndústria e do Fórum Nacional da Indústria. São projetos-alvo de uma ação sistemática e ambiciosa por parte da CNI e seus parceiros na criação de condições para conclusão da votação dessas matérias dentro do menor prazo<sup>19</sup>.

(...) a *Pauta Mínima* lista as propostas que a indústria considera de alto impacto, positivo ou negativo, no ambiente de negócios (CNI, 2012, p. 13).

A Pauta Mínima resulta do próprio processo de participação dos industriais através de ferramentas *on-line* e durante o Seminário RedIndústria acima descrito, e é importante porque expressa, do ponto de vista dos próprios participantes, o que seria prioritário e que deveria receber maior atenção e atuação da entidade, além de condensar todo o processamento de interesses, demandas, propostas e queixas feitos pelo Seminário RedIndústria e pela AL em uma agenda prioritária, embora sua versão final tenha que ser aprovada pela diretoria da CNI.

Por fim, também enquanto parte dos relatórios, a AL produz outro conjunto de elementos fundamentais para os nossos interesses, que é o *Prestando Contas*, que contempla as informações acima mencionadas e uma avaliação daquilo que se entende como os resultados das proposituras contempladas pela AL, e que é fundamental para o tratamento das outras categorias analíticas aqui propostas: a *representação* e a *convergência*. A CNI descreve o *Prestando Contas* da seguinte forma:

Para se construir uma radiografia precisa de como avançam temas estratégicos para o setor produtivo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) oferece o *Prestando Contas*. Esta publicação apresenta e analisa o progresso da Agenda Legislativa e o resultado prático de deliberações do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Nesta edição, o *Prestando Contas* retrata os resultados do primeiro semestre da nova legislatura. A avaliação compara a posição de cada proposta, o *status* dos projetos na data da publicação da Agenda Legislativa 2015, realizada em março, e sua situação atual. O leitor pode, ainda, se informar sobre a atuação da CNI sobre cada proposição prioritária. Como inovação, o *Prestando Contas 2015* será publicado somente em formato eletrônico. O documento poderá ser

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/sobre-agenda-legislativa/>>. Acesso em: maio 2017.

consultado no Portal da Indústria e estará disponível para *download*. Para o futuro próximo, a publicação poderá ser acessada por aplicativo em dispositivos móveis (celular e tablet) e terá atualização mensal” (CNI, 2015, p. 25).

Em suma, entendemos que o Seminário RedIndústria, a AL, a Pauta Mínima (PM) e o *Prestando Contas* são aspectos institucionais relacionados ao processamento dos interesses, das demandas e das estratégias de ação dos industriais que atuaram em tais espaços institucionais, portanto de sua própria constituição enquanto *ator político*, no caso, no processo legislativo federal. Em função disso, revelam aspectos institucionais e políticos internos complexos e importantes para a construção da *representação*.

A iniciativa de realizar o RedIndústria e produzir a AL e a PM, bem como a forma *participativa* que se pretendeu dar ao processo e a iniciativa de fazer o *Prestando Contas*, mostra a preocupação e o esforço da CNI em enfrentar os problemas decorrentes, de um lado, da diversidade de características e de interesses do setor industrial e, de outro, da forma de articular tais interesses no âmbito do processo legislativo. Portanto, esse aspecto institucional é interessante porque diz respeito a essas duas dimensões da relação entre empresários industriais e democracia, as quais remetem à organização dos conflitos internos, à definição de uma agenda de demandas e posições, à ação concreta na defesa de tais interesses nas instituições democráticas e ao envolvimento da entidade e do grupo social correlato com a prática do jogo legislativo da democracia.

Outro aspecto importante do *formato institucional* é o fato de que as decisões finais relativas à AL e à PM passam pelos diretores da CNI, em particular aqueles que ocupam a Diretoria de Relações Institucionais e o Conselho Temático de Assuntos Legislativos (Coal)<sup>20</sup>. Mas o órgão que opera e produz a AL e que organiza o Seminário RedIndústria é a Subdiretoria de Assuntos Legislativos (CAL), que é ocupada exclusivamente por técnicos, formados em diversas áreas, como direito, ciência política e relações internacionais. Isso remete a outro aspecto relevante do *formato institucional*, ou seja, o processo de especialização e profissionalização do corpo técnico, o que certamente impacta no processo de definição das posições políticas da CNI. Enfim, a sistemática adotada e formalizada nos estatutos e na prática da CNI mostra uma preocupação com a institucionalização e a

---

<sup>20</sup> Schneider (2010) e Oliveira (2004) já chamavam a atenção para a importância do Coal e de suas particularidades. As atribuições do Coal são estabelecidas da seguinte forma: “Analisa e orienta a ação política da CNI no Congresso Nacional, com foco no acompanhamento e na defesa de interesses no processo legislativo. Além disso, articula apoio político a projetos importantes para o setor industrial, divulga posições da CNI sobre os projetos em tramitação e participa do processo de formulação da Agenda Legislativa da Indústria”. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/conselhos-tematicos/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

qualificação de um processo deliberativo que ultrapassa em muito a própria entidade<sup>21</sup>. Voltaremos a essa questão mais adiante.

### *A representação da CNI sobre a sua relação com o processo legislativo*

Nada menos do que 63% da *Pauta Mínima* se movimentou de acordo com os interesses da indústria este ano, contra 52% da *Pauta Mínima* de 2011 no primeiro semestre do ano passado (CNI, 2012, p. 13).

No primeiro semestre, 71% da *Pauta Mínima* evoluiu de acordo com os interesses da indústria (CNI, 2013, p. 13).

Há uma significativa correlação entre os debates travados no Congresso Nacional e as propostas de interesse da indústria brasileira. (...) Como se observará a seguir, este foi um semestre de movimentação e avanços importantes para a pauta legislativa da indústria brasileira (CNI, 2015, p. 25).

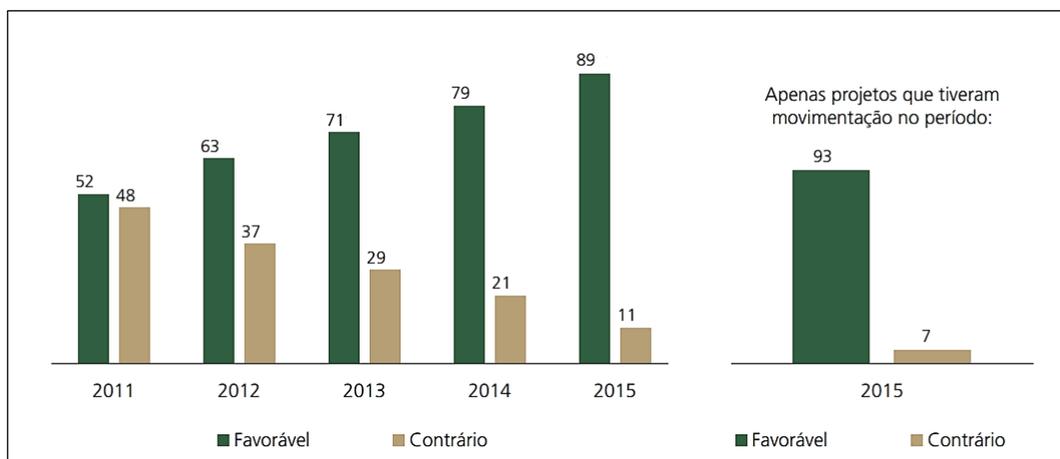
Quando se analisam as discussões e deliberações do Congresso Nacional neste primeiro semestre, percebe-se que a pauta prioritária da indústria mantém destaque no dia a dia legislativo, confirmando tendência do *Prestando Contas* desde 2011. Mais uma vez, buscou-se alinhar as prioridades ao momento econômico e político do país, fator que se refletiu no avanço significativo de projetos conforme a posição do setor industrial, na comparação com aqueles divergentes aos interesses da indústria. Neste primeiro semestre, o *Prestando Contas* identificou que 62% das proposições de interesse avançaram em consonância com os anseios da indústria. A marca é a mais elevada da série histórica e representa um avanço considerável em relação ao mesmo período de 2014. Quando se desconsideram os que permaneceram com tramitação inalterada, os resultados se mostram mais positivos: 68% das propostas que evoluíram, o fizeram de forma favorável e as 32% restantes, caminharam no sentido contrário (CNI, 2015, p. 26-27) (grifos nossos).

---

<sup>21</sup> Mais uma vez, o regimento do RedIndústria indica como isso se dá: "Art. 12 - Na abertura da sessão plenária, o Gerente Executivo da Unidade de Assuntos Legislativos determinará a ordem de apresentação dos grupos. Parágrafo único. As priorizações dos grupos para o tema "Indicações Setoriais" serão avaliadas pelo Plenário, de forma consolidada, após a apresentação do último grupo. Art. 13 - O relator de cada grupo temático terá até 45 minutos para apresentar a relação das proposições recomendadas para constar da Agenda, com a leitura dos sumários e da opção de convergência ou divergência e eventuais ressalvas. § 1º Havendo divergência quanto às conclusões dos grupos, qualquer participante do Seminário poderá propor inclusão ou exclusão de proposição ou ainda modificação de posicionamento, mediante manifestação verbal em período máximo de dois minutos. § 2º Havendo interessados em discutir a proposta, será concedida a palavra, pelo prazo de dois minutos, para, no máximo, dois oradores manifestarem-se a favor e dois contra. § 3º Caso não haja consenso após as manifestações, a proposta será submetida a votos, cabendo a cada entidade presente um voto. § 4º As votações poderão ser por manifestação simbólica. § 5º Será declarada vencedora a posição que obtiver a maioria de votos dos presentes com direito a voto".

Essas passagens ilustram parcialmente as avaliações que a CNI faz de sua relação com o processo legislativo no Congresso Nacional. Podemos perceber, em primeiro lugar, a importância que a entidade dá ao processo legislativo federal nos documentos que sintetizam os resultados de sua atuação parlamentar. Em segundo lugar, a avaliação significativamente positiva, e crescente ao longo do tempo, chega a ser quantificada e produzida pela própria CNI, como pode ser confirmado com o Gráfico 1, retirado dos documentos da entidade:

**Gráfico 1**  
**Tramitação dos projetos da pauta mínima X interesse da indústria**  
**(1º semestre de 2011 a 2015)**

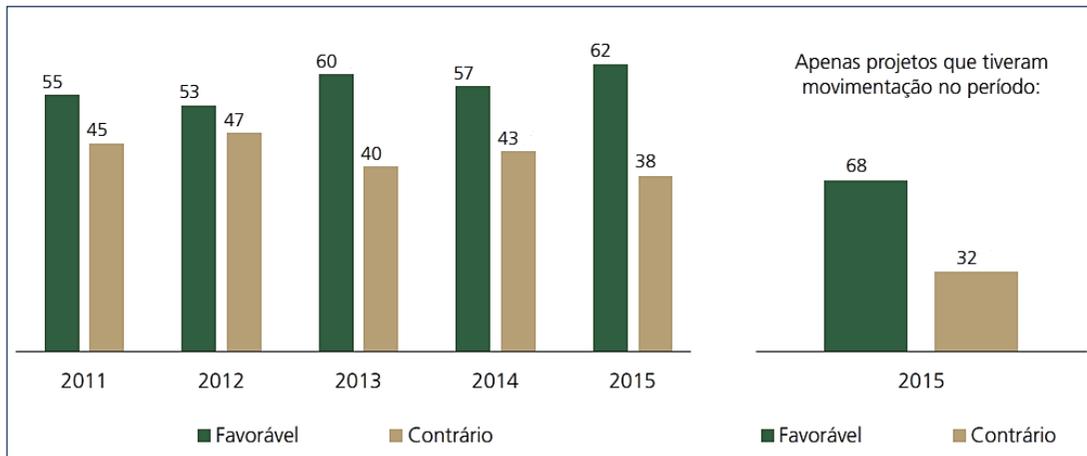


Fonte: CNI (2015), p. 26.

E a importância dada para os projetos da Pauta Mínima remete a uma sensação de sucesso também em relação a essa inovação no *formato institucional*. Há também uma avaliação positiva do funcionamento do Congresso Nacional até mesmo quando não há decisão legislativa. Mais uma vez, isso é ilustrado de forma gráfica e quantificado pela própria CNI, como mostra o Gráfico 2. Além disso, a entidade afirma que atuou também no âmbito das comissões do Congresso Nacional, expondo aspectos de seus *padrões de ação política*<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> “O *Prestando Contas* identifica, ainda, avanços na pauta de interesse da indústria em projetos não incluídos na Agenda Legislativa 2015. Foi aprovado em comissão especial e está pronto para votação no Plenário da Câmara dos Deputados o projeto que prorroga prazo para que empresas inscritas no Supersimples tenham o direito de parcelar débitos fiscais (PLP 25/2007), tema contemplado na Agenda com o PLS-Complementar 476/2013” (CNI, 2015).

**Gráfico 2**  
**Tramitação dos projetos da agenda legislativa X interesse da indústria**  
**(1º semestre de 2011 a 2015)**



Fonte: CNI (2015), p. 27.

O trecho a seguir também é interessante como ilustração da *representação* que a entidade faz da sua relação com o Congresso Nacional:

Diferentemente do total de projetos da Agenda Legislativa, quando analisamos apenas os projetos de interesse setorial, é possível perceber uma pequena margem de prevalência de proposições consideradas contrárias pela CNI ao interesse da indústria. No entanto, apesar de ainda prevalecer esse caráter reativo, a Agenda setorial aproxima-se do equilíbrio (CNI, 2012, p. 18).

A *representação* da CNI a respeito de sua relação com o Congresso Nacional também leva em conta os aspectos conjunturais do processo político, a preocupação em ter uma postura mais ativa do que reativa, a questão da relação entre Executivo e Legislativo e a consideração da questão da origem dos projetos, como indicam os trechos abaixo:

Se ano eleitoral costuma naturalmente desmobilizar o Congresso, em particular no segundo semestre, essa provável desaceleração foi satisfatoriamente compensada nesses primeiros seis meses, como mostra o andamento da Pauta Mínima.

Como ocorreu no ano passado, a Agenda Legislativa foi mais propositiva e menos reativa em 2012 – ou seja, 59% dos seus projetos convergem com as posições do setor, contra os restantes 41% contrários aos interesses da indústria.

Destaque-se ainda que neste ano manteve-se a tendência, registrada pela primeira vez em 2008, pela qual a maioria dos projetos de leis ordinárias se

origina do próprio Congresso e não mais do governo. Câmara e Senado respondem por 67% deles, cabendo ao Executivo o envio de 20% (CNI, 2012, p. 13).

Por fim, a natureza pública tanto do posicionamento quanto da avaliação sobre sua relação com o Congresso Nacional faz parte dos *padrões de ação política* da CNI em relação ao parlamento, dado que não se trata de documentos internos ou restritos, mas, ao contrário, apresentados ao público em geral e às autoridades políticas. Voltaremos a essa questão mais adiante.

### *O cotejamento entre as posições da CNI e o resultado do processo legislativo*

Como a análise aqui proposta se volta para a *representação* que a CNI constrói sobre sua relação com o Legislativo federal, a categoria *convergência* remete, mas não reproduz, a própria forma como essa entidade classifica as proposições selecionadas pela AL<sup>23</sup>. Essa categoria tende a ser mais neutra em termos de estabelecimento de relações de causa e efeito e de inferências sobre *força política*.

Além disso, para o *cotejamento* que aqui propomos, adotamos outros critérios que se mostraram úteis para os nossos objetivos. Consideramos como *convergência positiva* quando o projeto avaliado como *convergente* com os interesses da CNI foi aprovado, e como *convergência negativa* quando o projeto avaliado como *divergente* foi arquivado, retirado pelo autor ou rejeitado. As proposições que não se enquadram nessas duas condições foram classificadas como *divergentes*. Tais critérios reforçam a importância de enfatizar a classificação feita pela própria CNI das proposições em relação aos seus interesses, aqui adaptada aos nossos objetivos.

A análise dos dados mostrou que entre 2010 e 2017 houve um total geral de 502 proposições legislativas contempladas pela AL da CNI<sup>24</sup>. Destas, 359, ou seja, 71%, eram consideradas convergentes, e 143, ou seja, 29%, eram vistas como divergentes em relação aos interesses da CNI. Dentre essas 502 proposições, 158, ou 31,5% do total, foram finalizadas, ou seja, são *decisões legislativas*<sup>25</sup>. Destas, 96, ou seja, 61%, são proposições em *convergência* com as posições da CNI, das quais 44, ou seja, 46%, são casos de *convergência positiva*, portanto, eram classificadas como *convergentes* e foram

<sup>23</sup> Ver item "O formato institucional da ação parlamentar da CNI" acima.

<sup>24</sup> Foram sistematizados 16 relatórios da CNI, que representam oito anos da agenda legislativa da indústria. Esse recorte metodológico se deu por conta de uma descontinuidade no formato dos relatórios, dado que a partir de 2010 eles passaram a conter informações mais complexas e um formato padronizado, o que não ocorria nos relatórios anteriores.

<sup>25</sup> Tais proposições estão divididas entre: 55 *novas normas jurídicas*, que correspondem a 11% do total pesquisado e 34,8% das decisões legislativas; 91 proposições *arquivadas*, que correspondem a 18% do total e 57,5% das decisões finalizadas; 4 proposições *rejeitadas*, que correspondem a 0,8% do total; e 8 proposições *retiradas pelo autor*, que correspondem a 1,6% do total. As demais 344 proposições não foram finalizadas, representando 68,5% do total, as quais estão divididas entre 272 proposições *em tramitação*, que correspondem a 54% do total geral, e 72 *apensadas*, que correspondem a 14,6% do total.

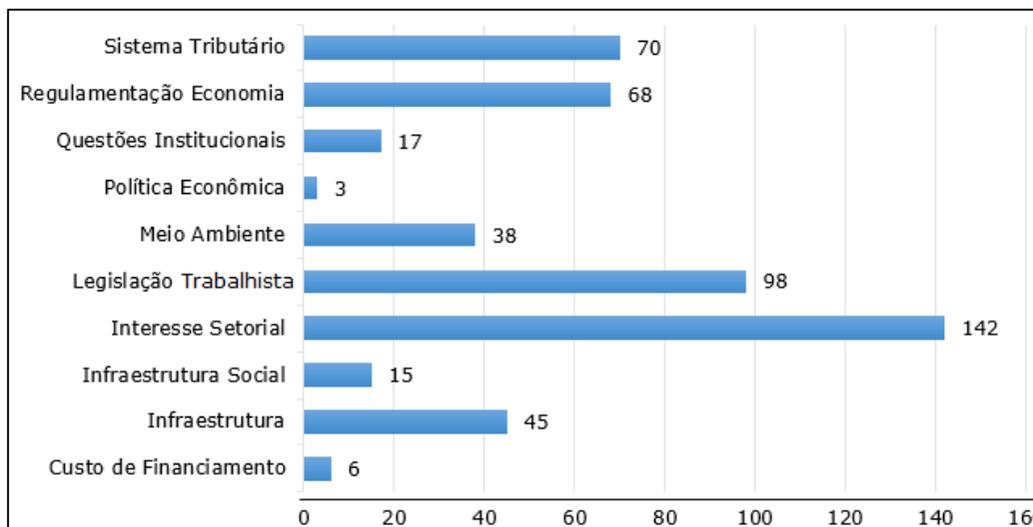
transformadas em *normas jurídicas*. As outras 52, ou seja, 54%, estavam em *convergência negativa*, ou seja, eram *divergentes*, mas foram arquivadas, retiradas pelo autor ou rejeitadas. Por fim, das 62 proposições com *divergência*, que correspondem a 39% das decisões legislativas, 11 eram *divergentes* e foram aprovadas e 51 eram *convergentes*, mas não foram aprovadas, ou seja, 47 foram arquivadas e 4 retiradas pelo autor.

Podemos perceber também que, das 55 novas normas jurídicas, 44 delas, ou seja, 80%, estavam em *convergência positiva* e 11 delas, ou seja, 20%, eram de *divergência* em relação às posições da CNI. E das 91 proposições arquivadas, 44, portanto, 48,3%, estavam em *convergência negativa* com a posição da CNI, contra 47, ou seja, 51,7%, com *divergência*. Das 4 proposições *rejeitadas*, todas eram *divergentes* com a posição da CNI. E, das 8 que foram *retiradas pelo autor*, metade era *convergente* com a posição da CNI.

Quando consideramos a Pauta Mínima, das 502 proposições do período, 66 foram contempladas, das quais 30 implicaram *decisões legislativas*. Destas, 17 estavam em *convergência positiva* (aprovadas) e 2, em *convergência negativa* (1 retirada e 1 arquivada) com a posição da CNI. Das 91 proposições que foram arquivadas, verificamos que 9 delas faziam parte da Pauta Mínima e apenas 1 estava em *convergência* com a posição da CNI. Duas das 8 decisões legislativas que foram retiradas pelo autor faziam parte da Pauta Mínima, estando apenas 1 em *convergência (negativa)* com a posição da CNI. Nenhuma das proposições rejeitadas estava na Pauta Mínima.

Ainda que não possamos aprofundar neste momento a análise do processo de construção da AL no período aqui considerado, o tema mais frequente foi o *interesse setorial*, perfazendo um total de 142 projetos, ou seja, 28,3% do total, de proposições contempladas pela AL. Em segundo lugar, vem a *legislação trabalhista*, com 19,5% do total dos projetos da AL, seguida do *sistema tributário e da regulamentação da economia* (ver Gráfico 3). Além dos temas que mais chamam a atenção dos industriais quando se organizam para a ação no Legislativo através da CNI, esses dados indicam, de um lado, a forte presença dos interesses representados pelas associações nacionais setoriais de indústria, os quais desde 2001 compõem a AL e são resultado de um esforço da CNI em ampliar a representatividade da AL. E, de outro, mostram que a *legislação trabalhista* e o *sistema tributário* são os temas que mais unificam o empresariado industrial organizado em torno da CNI no período recortado.

**Gráfico 3**  
**Temática das proposituras legislativas da AL da CNI (2010-2017)**



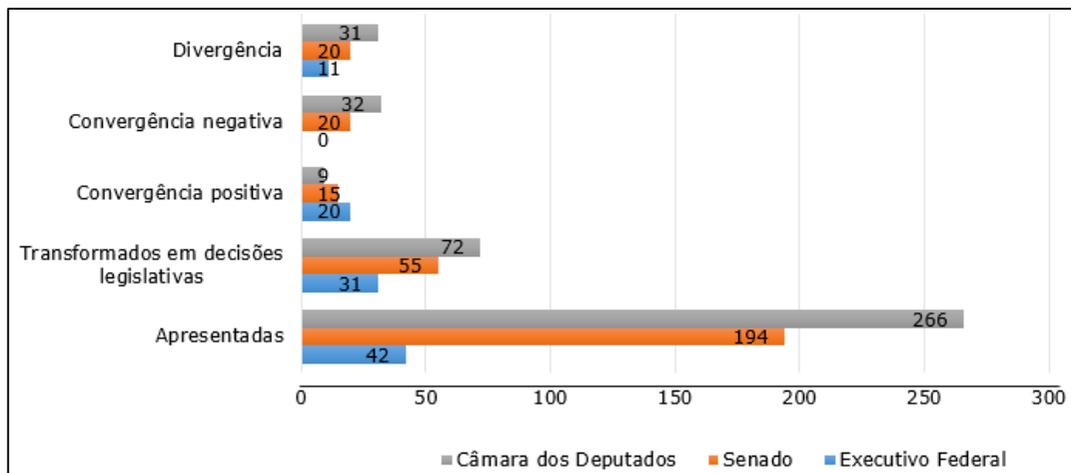
**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados da CNI.

Ainda em relação às 502 proposituras legislativas contempladas pela AL entre 2010 e 2017, verificamos que 266 foram de autoria da Câmara dos Deputados e outras 194 foram do Senado, contra 42 do Executivo Federal<sup>26</sup>. Do ponto de vista da CNI, a Câmara dos Deputados apresenta mais projetos que afetam de alguma forma a indústria nacional do que o Senado e o Poder Executivo juntos.

Mas, quando consideramos a *convergência*, verificamos que, das 266 proposições originadas na Câmara, 72 viraram *decisão legislativa*, estando 41 delas em *convergência* e 31 em *divergência*. Das 194 proposições oriundas do Senado, 55 viraram *decisão legislativa*, sendo que 35 estavam em *convergência* e 20 em *divergência*. Por sua vez, das 42 proposições vindas do Executivo no período, 31 viraram *decisão legislativa*, sendo que 20 estavam em *convergência positiva* e 11 em *divergência* com a posição da CNI. Ver Gráfico 4:

<sup>26</sup> Devemos destacar que essa distinção em relação à origem é adotada originalmente pela própria CNI no processamento dos projetos que tramitam no Legislativo.

**Gráfico 4**  
**Total de proposituras que resultaram em decisões legislativas (2010-2017)**



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados da CNI.

Notamos, portanto, que, quando falamos de *decisão legislativa*, o Poder Executivo se mostra um autor com maior capacidade de obter *convergência positiva* com a posição da CNI do que a Câmara dos Deputados. No período estudado, o Poder Executivo, enquanto autor de proposituras, obteve 20 casos de *convergência positiva*, seguido do Senado com 15 casos e da Câmara dos Deputados, com 9 casos. Podemos também considerar a taxa de transformação em decisão legislativa (TDL), a *taxa de convergência* (TC) e a *taxa de divergência* (TD) de acordo com a origem das proposituras. Esses dados seguem na Tabela 1 e são representados no Gráfico 5:

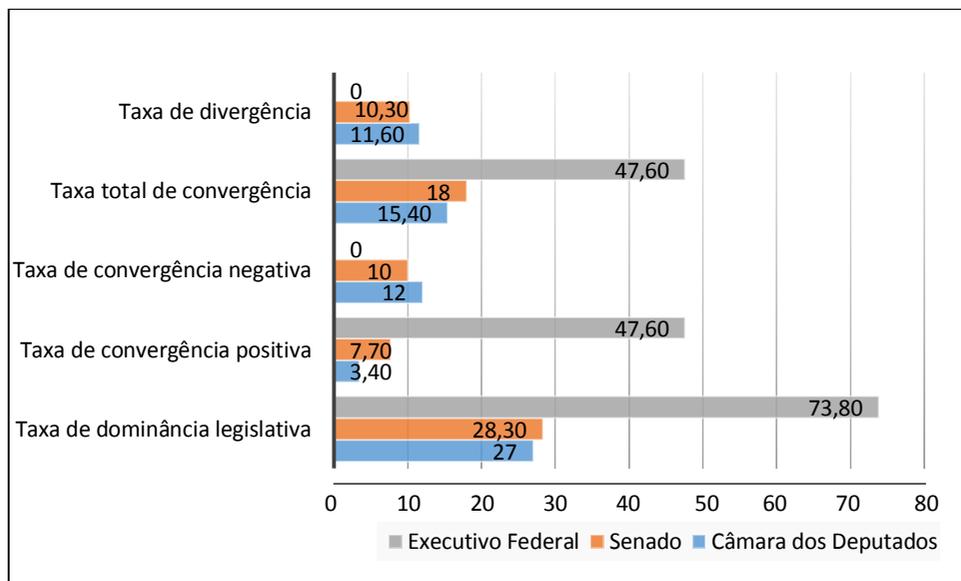
**Tabela 1**  
**Total de projetos analisados pela AL/Autoria das proposituras/Convergência (Positiva ou Negativa) e Divergência (2010-2017)**

|                             | NP  | DL  | TDL (%) | CP | TCP (%) | CN | TCN (%) | NTC | TTC (%) | ND | TD (%) |
|-----------------------------|-----|-----|---------|----|---------|----|---------|-----|---------|----|--------|
| <b>Câmara dos Deputados</b> | 266 | 72  | 27      | 9  | 3,38    | 32 | 12      | 41  | 15,4    | 31 | 11,6   |
| <b>Senado</b>               | 194 | 55  | 28,3    | 15 | 7,7     | 20 | 10,3    | 35  | 18      | 20 | 10,3   |
| <b>Executivo Federal</b>    | 42  | 31  | 73,8    | 20 | 47,6    | 0  | 0       | 20  | 47,6    | 11 | 26,1   |
| <b>Total</b>                | 502 | 158 | -       | 44 | -       | 52 |         | 96  | -       | 62 |        |

**Fonte:** CNI e Congresso Nacional.

**Legenda:** NP: número de projetos apresentados; DL: número de projetos transformados em decisões legislativas; TDL: taxa de decisão legislativa; CP: número de projetos em *convergência positiva*, considerando o número de projetos apresentados (NP); TCP: taxa de *convergência positiva*; CN: número de projetos em *convergência negativa*, considerando o número de projetos apresentados (NP); TCN: taxa de *convergência negativa*; NTC: soma de CP e CN; TTC: taxa total de *convergência*; ND: projetos em *divergência*; TD: taxa de *divergência*, considerando o número de projetos apresentados (NP).

**Gráfico 5**  
**Taxa de convergência e divergência dividida por autoria – 2010-2017 (%)**



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados da CNI.

Ainda sobre a origem das proposições, quando a consideramos por partidos políticos, verificamos que, das 44 proposições que foram finalizadas e que possuem *convergência positiva*, 8 foram de autoria do PMDB, 5 do PP, 3 do PSDB e 2 do PT. PDT, PFL (DEM), PMN, PR, PV e PSB possuem 1 propositura cada um. O Poder Executivo propôs 20 delas, superando os partidos. Mas, em relação à *convergência negativa*, o PMDB é o maior proponente com 12, seguido pelo PT com 8, o PSDB e o PFL (DEM) com 4 cada, o PDT e o PTB com 3 cada e o PP com 2 proposições e PMN, PR, PSB e PV com 1 proposição cada. O poder Executivo não tem proposição com *convergência negativa*.

E, quando consideramos as 62 proposições com *divergência*, os maiores proponentes são o Poder Executivo e o PT, com 11 cada, seguidos pelo PMDB, com 8, o PP e o PSB, com 5 cada, o DEM, com 4, o PSD, o PSDB e o PTB, com 3 cada e o PCdoB, o PMN, o PL, o PR e o SD, com 1 proposição cada<sup>27</sup>. Quanto à Pauta Mínima, verificamos que, das 17 proposições com *convergência positiva*, 11 são do Executivo, 3 do PMDB, 2 do PSDB e 1 do PV; PT e DEM não têm proposições com *convergência positiva*, mas têm uma *convergência negativa* cada.

<sup>27</sup> As Comissões da Câmara têm 3 proposições e as do Senado tem 1.

Quando consideramos os dados relacionados à origem das proposições por partidos políticos agregados por grupos no espectro ideológico<sup>28</sup>, os dados são sintetizados na Tabela 2:

**Tabela 2**  
**Total de projetos analisados pela AL/Autoria por partidos no espectro ideológico das proposições/*convergência (positiva ou negativa) e divergência***

|                 | NP   | DL  | TDL (%) | CP | TCP (%) | CN | TCN (%) | NTC | TTC (%) | ND | TD (%) |
|-----------------|------|-----|---------|----|---------|----|---------|-----|---------|----|--------|
| <b>Esquerda</b> | 145  | 39  | 26,9    | 5  | 3,5     | 17 | 11,7    | 22  | 15,1    | 17 | 11,7   |
| <b>Centro</b>   | 92   | 34  | 36,9    | 8  | 8,6     | 15 | 16,3    | 23  | 25      | 11 | 11,9   |
| <b>Direita</b>  | 208  | 48  | 23,1    | 11 | 5,2     | 18 | 8,6     | 29  | 13,9    | 19 | 9,1    |
| <b>Total</b>    | 445* | 121 | -       | 24 | -       | 50 | -       | -   | -       | 47 | -      |

**Fonte:** CNI e Congresso Nacional.

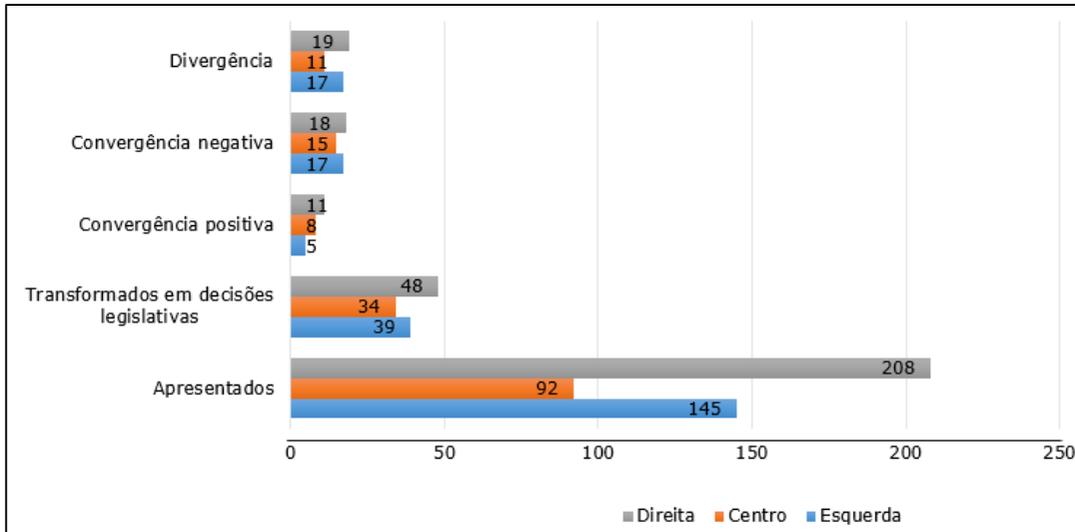
**Legenda:** **NP:** número de projetos apresentados; **DL:** número de projetos transformados em decisões legislativas; **TDL:** taxa de decisão legislativa; **CP:** número de projetos em *convergência positiva*, considerando o número de projetos apresentados (NP); **TCP:** taxa de *convergência positiva*; **CN:** número de projetos em *convergência negativa*, considerando o número de projetos apresentados (NP); **TCN:** taxa de *convergência negativa*; **NTC:** soma de CP e CN; **TTC:** taxa total de *convergência*; **ND:** projetos em *divergência*; **TD:** taxa de *divergência*, considerando o número de projetos apresentados (NP).

(\*) O total de proposições legislativas foi diminuído de 502 para 445 porque foram excluídas da análise 42 proposições legislativas de autoria do Poder Executivo e 15 das comissões do Senado e da Câmara dos Deputados.

Verificamos que os partidos de direita foram os que mais ocuparam a AL com quase metade das proposições oriundas dos partidos e mais de 40% dos 502 projetos contemplados pela AL, incluindo os projetos vindos do Executivo e das comissões, e mais de 46% quando consideradas apenas as 445 proposições dos partidos. Entretanto, embora tenha sido o segmento que teve menor taxa de proposições finalizadas, obteve mais *convergência negativa* do que *positiva*, ficando com a mais baixa taxa total de *convergência* (TTC). Em relação ao centro, por um lado, embora seja o que menos esteve presente na AL, tem a mais alta taxa de decisão legislativa (TDL). Por outro lado, tem duas vezes mais *convergência negativa* do que *positiva*, e mais *convergência negativa* do que a esquerda. Ver Gráfico 6:

<sup>28</sup> Estamos considerando a escala de Krause, Rebello e Silva (2015), que estabelece a seguinte distribuição: Centro: PMDB e PSDB; Direita: PAN, PEN, PFL/DEM, PGT, PHS, PL/PR, PMN, PPB/PP, PPL, PRB, PRN, PRONA, PROS, PRP, PRTB, PSC, PSDB, PSDC, PSL, PST, PTdoB, PTB, PTC, PTN, SD; Esquerda: PT, PCdoB, PDT, PHS, PPS, PSB, PSOL e PV. O PSDB, segundo a classificação desses estudos, passou do centro para a direita nas eleições de 2014, e o PHS, da esquerda para a direita a partir das eleições de 2010.

**Gráfico 6**  
**Número total de projetos em convergência ou divergência divididos por espectro ideológico (2010-2017)**



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados da CNI.

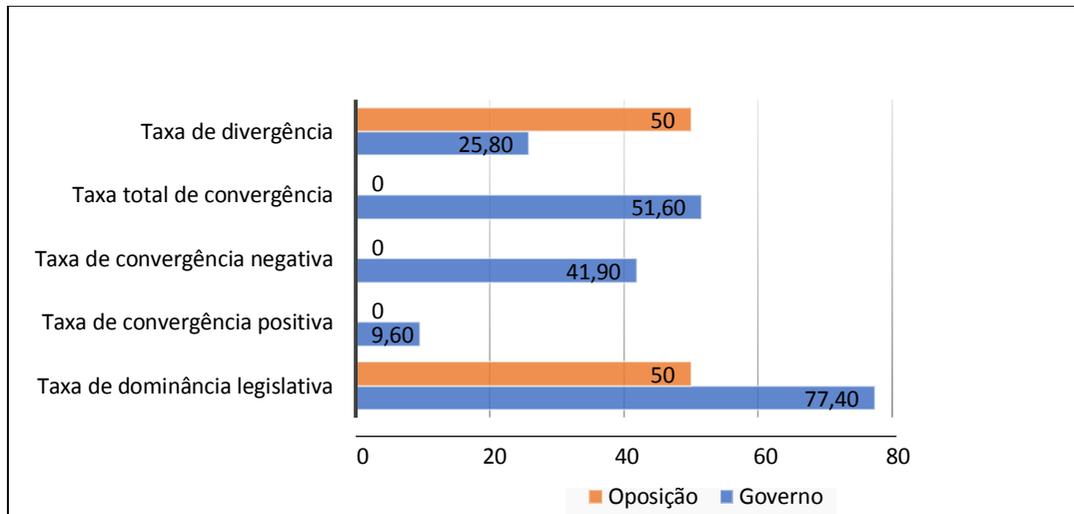
Por último, outra forma de *cotejamento* que podemos explorar é a relação entre as posições da CNI e os partidos distribuídos entre governo e oposição, agora considerando as proposições que foram finalizadas, dado que nos interessa destacar a relação da CNI com os resultados efetivos do processo legislativo (ver Gráfico 7). Deve-se levar em conta que o período aqui contemplado remete a praticamente ao segundo mandato de Lula da Silva e o primeiro de Dilma Rousseff, o que limita a possibilidade de comparação com outros governos<sup>29</sup>. Em primeiro lugar, considerando a 53ª Legislatura do Congresso Nacional, mais especificamente o ano de 2010<sup>30</sup>, como indica a Tabela 3, observamos que os partidos da base parlamentar do governo têm uma maior taxa de decisão legislativa (TDL) do que os da oposição<sup>31</sup>. Além disso verificamos que a taxa total de convergência (TTC) dos partidos de governo é de 51,6%, enquanto a oposição não existe, porque nesse ano ela não apresentou proposições em convergência, *positiva* ou *negativa*, mas apenas em *divergência* com a CNI.

<sup>29</sup> Apesar de nossa pesquisa abranger o período até 2017, as proposições contempladas pela CNI remetiam ao período anterior ao início do governo de Michel Temer, quando a base partidária do governo sofreu alterações importantes.

<sup>30</sup> Esse recorte se deve ao fato de que esse é o último ano dessa legislatura e por estarmos considerando a AL de 2010. Como vimos acima, a AL possui um caráter cumulativo dos anos anteriores, dado que alguns dos projetos contemplados tiveram início em momentos anteriores.

<sup>31</sup> Enquanto partidos do governo, consideramos as seguintes legendas: PT, PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PAN, PSC, PTdoB, PMN e PHS. Os partidos de oposição seriam: PSDB, DEM, PSOL e PPS (Bezerra, 2012). Na análise desse período consideramos a AL dos anos de 2011 a 2014.

**Gráfico 7**  
**Taxa de convergência e divergência dividida por partidos de governo e oposição**  
**53ª legislatura do Congresso Nacional (%)**



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados da CNI.

Entretanto, os partidos do governo produziram mais convergência *negativa* do que *positiva*. Notamos também que esses partidos produziram 25,8% de *divergência* e que, apesar do baixo número de proposições dos partidos de oposição, eles tiveram 50% de *divergência*. Ver Tabela 3:

**Tabela 3**  
**Total de projetos analisados pela AL\*/partidos políticos – governo/oposição**  
**53ª Legislatura do Congresso Nacional (governo Lula, 2010)/convergência**  
**(positiva ou negativa) ou divergência\*\***

|                 | NP | DL | TDL (%) | CP | TCP (%) | CN | TCN (%) | NTC | TTC (%) | ND | TD (%) |
|-----------------|----|----|---------|----|---------|----|---------|-----|---------|----|--------|
| <b>Governo</b>  | 31 | 24 | 77,4    | 3  | 9,6     | 13 | 41,9    | 16  | 51,6    | 8  | 25,8   |
| <b>Oposição</b> | 6  | 3  | 50      | 0  | 0       | 0  | 0       | 0   | 0       | 3  | 50     |
| <b>Total</b>    | 37 | 27 | -       | 3  | -       | 13 | -       | 16  | -       | 11 | -      |

**Fonte:** CNI e Congresso Nacional.

**Legenda:** NP: número de projetos apresentados; DL: número de projetos transformados em decisões legislativas; TDL: taxa de decisão legislativa; CP: número de projetos em *convergência positiva*, considerando os projetos transformados em decisões legislativas; TCP: taxa de *convergência positiva*; CN: número de projetos em *convergência negativa*, considerando os projetos transformados em decisões legislativas; TCN: taxa de *convergência negativa*; NTC: soma de CP e CN; TTC: taxa total de *convergência*; ND: projetos em *divergência*; TD: taxa de *divergência*, considerando as decisões legislativas (DL).

\* O total de proposições legislativas foi diminuído de 502, para 445, porque excluímos da análise as 37 decisões legislativas de autoria do Poder Executivo e das comissões do Senado e da Câmara.

\*\* Os cálculos relacionados a *convergência* e *divergência* foram feitos a partir do número de proposições que viraram decisões legislativas (DL).

Considerando a 54ª Legislatura do Congresso Nacional (de 2011 a 2014), período do governo de Dilma Rousseff, a divisão entre partidos do governo e partidos da oposição não sofre alterações<sup>32</sup>. Os dados apresentados na Tabela 4, relativos à AL de 2014, mostram que, embora os partidos do governo tenham aumentado o número de proposições e mantido a maior taxa de decisão legislativa, perderam em *convergência positiva* e aumentaram em *convergência negativa*, enquanto a oposição cresceu em relação ao total de proposituras legislativas apresentadas e finalizadas. Comparando com a legislatura anterior, as taxas de *convergência positiva* e *negativa* de governo e oposição estão mais equilibradas, o mesmo ocorrendo em relação à *taxa de divergência*. Ver Tabela 4 e Gráfico 8:

**Tabela 4**  
**Total de projetos analisados pela AL\*/partidos políticos – governo/oposição**  
**54ª Legislatura do Congresso Nacional (Dilma Rousseff,**  
**2011-2014)/convergência (positiva ou negativa) ou divergência\*\***

|                 | NP  | DL | TDL (%) | CP | TCP (%) | CN | TCN (%) | NTC | TTC (%) | ND | TD (%) |
|-----------------|-----|----|---------|----|---------|----|---------|-----|---------|----|--------|
| <b>Governo</b>  | 143 | 61 | 42,6    | 9  | 6,2     | 24 | 16,7    | 33  | 23      | 28 | 19,5   |
| <b>Oposição</b> | 41  | 15 | 36,5    | 2  | 4,8     | 8  | 19,5    | 10  | 24,3    | 5  | 12,1   |
| <b>Total</b>    | 184 | 76 | -       | 11 | -       | 32 | -       | 56  | -       | 33 | -      |

**Fonte:** CNI e Congresso Nacional.

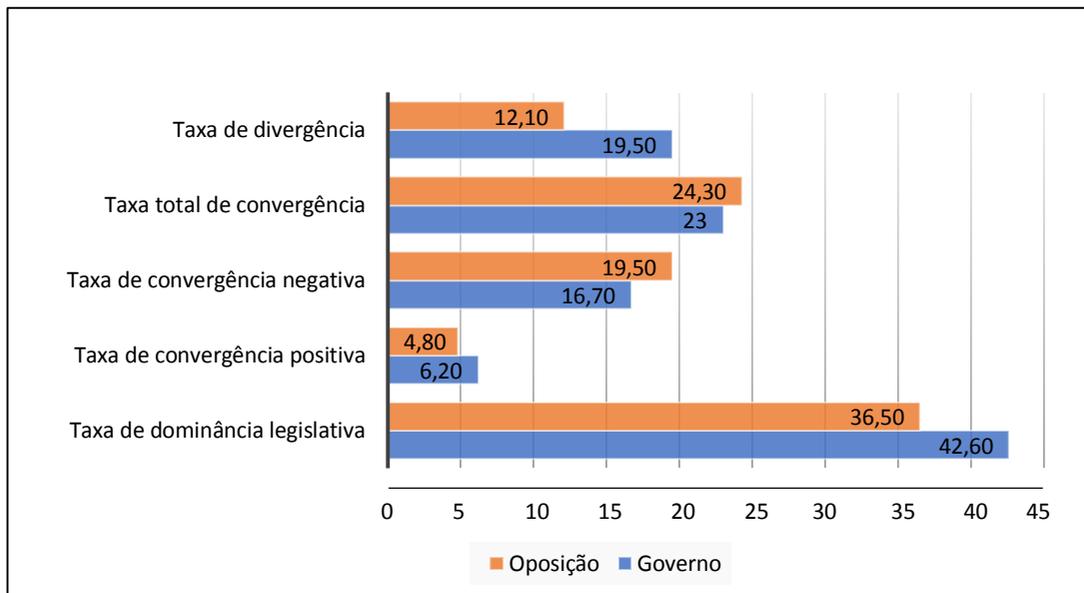
**Legenda:** **NP:** número de projetos apresentados; **DL:** número de projetos transformados em decisões legislativas; **TDL:** taxa de decisão legislativa; **CP:** número de projetos em *convergência positiva*, considerando os projetos transformados em decisões legislativas; **TCP:** taxa de *convergência Positiva*; **CN:** número de projetos em *convergência negativa*, considerando os projetos transformados em decisões legislativas; **TCN:** taxa de *convergência negativa*; **NTC:** soma de CP e CN; **TTC:** taxa total de *convergência*; **ND:** projetos em *divergência*; **TD:** taxa de *divergência*, considerando as decisões legislativas (DL).

\* O total de proposituras legislativas foi diminuído de 502, para 445, porque excluímos da análise as 37 decisões legislativas de autoria do Poder Executivo e das comissões do Senado e da Câmara.

\*\* Os cálculos relacionados a *convergência* e *divergência* foram feitos a partir do número de proposições que viraram decisões legislativas (DL).

<sup>32</sup> A partir de levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap, 2014), estamos considerando como partidos de governo PT, PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PAN, PSC, PTdoB, PMN e PHS, e de oposição PSDB, DEM, PSOL e PPS.

**Gráfico 8**  
**Taxa de convergência e divergência dividida por partidos de governo e oposição**  
**54ª legislatura do Congresso Nacional (%)**



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados da CNI.

Por fim, quando consideramos a 55ª Legislatura do Congresso Nacional, correspondendo ao governo de Dilma Rousseff de 2015 até seu afastamento em 2016, constatamos que a principal mudança é no número de proposições que tiveram decisão legislativa<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Nessa análise, consideramos as ALs de 2015 e 2016.

**Tabela 5**  
**Total de projetos analisados pela AL\*/partidos políticos – governo/oposição**  
**55ª Legislatura do Congresso Nacional (Dilma Rousseff,**  
**2015-2016)/convergência (positiva ou negativa) ou divergência\*\***

|                 | NP  | DL | TSL (%) | CP | TCP (%) | CN | TCN (%) | NTC | TTC (%) | ND | TD (%) |
|-----------------|-----|----|---------|----|---------|----|---------|-----|---------|----|--------|
| <b>Governo</b>  | 148 | 15 | 10,1    | 8  | 5,4     | 3  | 2,2     | 11  | 7,4     | 4  | 2,7    |
| <b>Oposição</b> | 28  | 3  | 10,7    | 2  | 7,1     | 1  | 3,6     | 3   | 10,7    | 0  | 0      |
| <b>Total</b>    | 176 | 18 | -       | 10 | -       | 4  | -       | 14  | -       | 4  | -      |

**Fontes:** CNI e Congresso Nacional.

**Legenda:** **NP:** número de projetos apresentados; **DL:** número de projetos transformados em decisões legislativas; **TDL:** taxa de decisão legislativa; **CP:** número de projetos em *convergência positiva*, considerando os projetos transformados em decisões legislativas; **TCP:** taxa de *convergência positiva*; **CN:** número de projetos em *convergência negativa*, considerando os projetos transformados em decisões legislativas; **TCN:** taxa de *convergência negativa*; **NTC:** soma de CP e CN; **TTC:** taxa total de *convergência*; **ND:** projetos em *divergência*; **TD:** taxa de *divergência*, considerando as decisões legislativas (DL).

\* O total de proposições legislativas foi diminuído de 502, para 445, porque excluímos da análise as 37 decisões legislativas de autoria do Poder Executivo e das comissões do Senado e da Câmara.

\*\* Os cálculos relacionados a *convergência* e *divergência* foram feitos a partir do número de proposições que viraram decisões legislativas (DL).

## A análise da relação entre a CNI e o Congresso Nacional

Nesta seção, analisamos os dados apresentados a partir de nossas categorias analíticas. Como vimos acima, a *sociologia política* do Poder Legislativo aqui proposta se dá, em primeiro lugar, através da análise da relação entre uma importante entidade de representação empresarial e o Congresso Nacional, permitindo a verificação dos condicionantes institucionais — no caso, internos à entidade — ou seja, o *formato institucional* adotado por ela para a construção de sua ação. Em segundo lugar, ela considera a avaliação e a caracterização, ou seja, a *representação* que esse grupo faz dessa relação. E, em terceiro lugar, analisa a *convergência* entre suas posições e o processo legislativo. Desse modo, propusemos acima: uma análise que articula o processo institucional de constituição de um dado coletivo, no caso, os empresários industriais, enquanto *ator político*; a forma como ele próprio vê sua relação com a política, no caso, o processo legislativo; e, por fim, a verificação dos resultados dessa ação.

### A análise do formato institucional

A análise do *formato institucional* permitiu verificar as particularidades da forma do envolvimento efetivo da CNI com o processo legislativo federal e indicou também uma forma específica da relação entre dinheiro ou recursos financeiros, no caso, de uma entidade sindical de terceiro grau, e a política. Verificamos que existe uma complexa estrutura de órgãos e técnicos envolvidos no processo que vai da análise das proposições,

passando pela definição e a divulgação da posição da entidade, até a atuação efetiva e a avaliação dos resultados.

Enfim, os recursos financeiros, técnicos e materiais que essa entidade possui se mostraram decisivos para o seu protagonismo político no Legislativo, ou seja, permitiram à entidade constituir uma estrutura organizacional e um corpo técnico complexo, o qual pode ser mantido até mesmo sem as formas compulsórias de arrecadação que lhe marcaram a origem e a história. Tal aspecto merece maior atenção e um estudo mais aprofundado, mas remete a uma das características do processo de constituição das formas institucionais de representação do empresariado e de seu estágio atual nas sociedades capitalistas em geral e no Brasil em particular. A estrutura institucional da CNI para o acompanhamento do processo legislativo não foi aqui analisada em todas as suas frentes<sup>34</sup>. Mas isso não compromete a perspectiva aqui proposta de verificar o ponto de vista do próprio agente na descrição e avaliação de seus procedimentos institucionais internos.

Apenas como exemplo de questão que não pode ser aqui desenvolvida, a análise do caso da AL da CNI e, em particular, da forma como ela é produzida através do Seminário RedIndústria remete ao debate sobre a questão das *entidades de cúpula* no âmbito empresarial<sup>35</sup>. Observamos que a CNI parece realizar esse papel através da forma institucional como congrega e dá suporte à representação de diversos interesses setoriais da indústria, ao menos em relação ao Congresso Nacional, inclusive administrando os conflitos de interesse e promovendo a integração desses setores no processo político a partir de um processo de natureza deliberativa, no qual os atores também aprendem tanto a defender seus interesses quanto a articulá-los em um processo que envolve as disputas e conflitos internos e a preparação para a ação externa.

Entretanto, observamos que há um certo descompasso entre o volume de proposições contempladas pela AL e o número daquelas que recebem um acompanhamento por parte da entidade. Poucos projetos parecem ser de fato monitorados e sujeitos a uma estratégia de atuação, e, certamente, isso está sujeito à correlação de forças no interior da entidade e às particularidades das demandas e interesses setoriais.

Em suma, os aspectos institucionais *contam*, mas sobretudo naquilo que revelam do complexo processo de constituição dos industriais enquanto atores políticos através da CNI, no caso, na arena legislativa.

---

<sup>34</sup> Nosso objetivo não foi contemplar em toda a sua complexidade os procedimentos que caracterizam o *formato institucional* da atuação parlamentar da CNI, como o *Legisdata* e o aplicativo disponibilizado para o acompanhamento do processo legislativo, através do qual se podem obter dados e fazer pesquisas específicas voltadas para a atuação e a defesa de interesses específicos no Congresso Nacional. Sobre isso, ver: <<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2017/03/cni-lanca-aplicativo-da-agenda-legislativa-da-industria-para-ios-e-android/>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

<sup>35</sup> Sobre essa questão nos estudos sobre o empresariado, ver o trabalho de Schneider (2004) e de Diniz e Boschi (Szwako, Moura e D'Avila Filho, 2016).

### *A análise da representação*

Quando consideramos a *representação* da CNI quanto à sua relação com o Legislativo federal, estamos propondo que a maneira como um ator social caracteriza e avalia sua relação com as instituições políticas é uma forma privilegiada de verificar o grau de adesão e envolvimento com tais instituições e com o arranjo ao qual pertencem, ou seja, o regime político. Portanto, é uma ferramenta analítica interessante para compreender as particularidades da relação entre esse ator e aquelas instituições e verificar o quanto e de que forma ele se constitui como uma de suas bases sociais.

Constatamos a importância que a entidade dá para esse âmbito de suas frentes de atuação. Isso pode ser comprovado pela estrutura e pelo *formato institucional* que a entidade constitui para tratar dessa frente, inclusive pelos órgãos internos relacionados à AL, e pela qualificação da equipe de técnicos envolvida. Além disso, como vimos acima, faz parte desse processo a tentativa de agregar outras entidades, sindicais e associativas, de diversos segmentos, chamados de “interesses setoriais”, e regiões do país. Por fim, a natureza pública que é dada aos documentos produzidos também sinaliza a valorização da divulgação de suas posições e do debate sobre o Congresso Nacional, ou seja, a importância que dá para as suas próprias posições e o entendimento de que é melhor torná-las públicas, o que não nos permite a ingenuidade de pensar que tudo vem a público, como é natural no jogo político nas democracias.

Além disso, a análise da *representação* indica o alto grau de satisfação com a *instituição* Congresso Nacional e com os resultados que essa instituição produz em relação ao que a CNI considera serem os interesses da indústria. Há também um sentimento de conhecimento e compreensão do processo legislativo em seus diversos âmbitos, como sugere a forma como a CNI se refere à sua atuação nas comissões.

Quando comparamos a avaliação positiva da CNI – que, como vimos, se refere tanto ao Congresso Nacional enquanto instituição quanto aos resultados do processo legislativo em relação àquilo que estabeleceu como seus interesses – com a análise da *convergência*, verificamos que há uma proximidade entre os resultados e o diagnóstico sobre estes, apesar da tendência a deixar em segundo plano o relevante grau de *divergência* e a considerar como bem-sucedidas as propostas divergentes que ainda não haviam sido finalizadas.

Seja como for, essa avaliação positiva não significa uma plena satisfação, o que nos parece natural, mas sugere a hipótese de que há uma consciência por parte da CNI de que isso não seria realista e de que o “equilíbrio” entre resultados positivos e negativos é o que se pode considerar satisfatório. Isso indica um alto grau de satisfação com a *instituição* Congresso Nacional, corroborando achados de outras pesquisas (Costa, 2012).

Em suma, a CNI vê a si própria e os industriais como atores políticos fortes e eficazes e o Congresso Nacional como um espaço político importante e favorável aos seus interesses. Não se trata de aceitar, concordar ou discordar de tal diagnóstico, mas sim de

considerá-lo como parte do processo de constituição e efetivação dos industriais enquanto atores políticos e das suas relações com as instituições políticas. Nesse sentido, entendemos que a verificação sociológica da força política de um dado ator passa pela verificação da *representação* que ele faz sobre si próprio e sobre o espaço institucional da sua luta política, dado o impacto que isso tem nas suas estratégias de ação e nas suas relações com as instituições. Assim, o próprio ator está satisfeito com o funcionamento da instituição – no caso, o Legislativo, ao qual estão relacionadas outras instituições igualmente fundamentais da democracia, que são o Poder Executivo, os partidos políticos e as eleições –, e o fato de isso ter acontecido em função de sua atuação direta e do eventual sucesso é muito importante, mas não é a única dimensão relevante na análise da sua relação com tal instituição.

Wagner Mancuso já chamava a atenção para a importância de recorrer a critérios internos ao empresariado industrial e para a sua relevância na construção de estratégias mais eficazes de análise da ação desse grupo, embora sua preocupação fosse mais especificamente com a questão da “tese da debilidade” do grupo que a literatura tendeu a chamar de *burguesia industrial* (Mancuso, 2004, 2007a). Aqui buscamos analisar a construção de seus interesses como parte do processo de sua constituição enquanto ator político na luta parlamentar e a forma como esse próprio ator avalia o resultado desse processo. Constatamos que a CNI se vê como um ator bem-sucedido, ficando a questão da verificação de sua *força* e dos seus *padrões de ação política* para outra abordagem, como veremos mais adiante.

#### *A análise do cotejamento*

Quando consideramos o cotejamento entre a *convergência* das posições da CNI e os resultados do processo legislativo, destaca-se o grande número de projetos contemplados pela AL. Os 502 projetos contêm proposituras que, embora iniciadas há vários anos, ainda estavam ativas no Congresso Nacional, ao lado de projetos mais recentes. Outro aspecto importante é que todos os projetos contemplados se referem de fato a interesses da indústria e não se relacionam a assuntos genéricos.

Assim, a CNI parece aceitar com naturalidade o fato de que mais de dois terços das matérias analisadas pela AL não tenham sido resolvidas, independentemente dos resultados, dado que isso não aparece na sua *representação* sobre a sua relação com o Congresso Nacional. O que sugere a hipótese de uma aceitação da morosidade e da complexidade do processo legislativo, além do fato de que interessa à entidade a não finalização das proposituras em *divergência* com seus interesses e de que, de certa forma, poderiam ser consideradas como um resultado positivo, ainda que não definitivo<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Os projetos analisados pela AL tramitam numa escala temporal que varia de 1991 até 2016. A CNI se posicionou como *divergente* ou *divergente com ressalvas* ante 143 dos 502 projetos contemplados pela AL. Desses 143 projetos, 37 foram apensados a outros projetos e 106 ainda estão em tramitação regular.

Além disso, verificamos que, por um lado, mais de 71% das proposições analisadas e quase dois terços das que viraram *decisões legislativas* tiveram *convergência* com a posição da CNI, o que confirma, por outro método, o diagnóstico otimista e favorável expresso na *representação* que a entidade faz da sua relação com o Congresso Nacional, tanto no que tange à importância desse poder para seus interesses quanto para o seu desempenho nele. Por outro lado, houve certo equilíbrio entre a *convergência positiva* e a *convergência negativa* e entre estas e a *divergência*. Por outras vias, esses dados reforçam a *representação* da CNI de que os resultados do processo legislativo lhe são predominantemente favoráveis, e que isso pode se dar tanto na aprovação quanto na não aprovação dos projetos.

Devemos considerar que a avaliação da CNI se dá pela votação de cada parlamentar, ou seja, eles englobam em suas análises projetos finalizados (decisão legislativa) e não finalizados (em tramitação ou apensados), porque o que a entidade considera é a quantia de votos que a indústria teve por ano a favor de seus interesses e a quantia de votos contra seus interesses. Assim, são contabilizados como *bem-sucedidos* ou convergentes com os interesses da entidade os projetos que avançam em sua tramitação de uma comissão para outra, por exemplo, mesmo não tendo sofrido decisão legislativa final. E, de cada cinco das proposições que viraram norma jurídica, quatro tinham *convergência* com a posição da CNI.

Por sua vez, a *divergência* indica que muitos projetos *convergentes* não foram aprovados, o que certamente deveria entrar na contabilidade da entidade quando avalia o resultado do processo legislativo, embora represente pouco mais de 10% do total de projetos contemplados pela AL no período e quase metade do número de *decisões legislativas* com *convergência*.

Quando olhamos para aquilo que foi contemplado pela Pauta Mínima, e que seria a seleção das questões consideradas prioritárias e mais importantes pela CNI, a maior parte das proposições viraram *decisões legislativas*, das quais dois terços tinham *convergência* com a posição da CNI. Assim, manteve-se a taxa de *convergência* verificada no total dos projetos que viraram decisões legislativas. Enfim, embora o fato de um projeto estar na Pauta Mínima não signifique que haverá mais chance de *convergência*, a avaliação positiva por parte da CNI em relação a tais proposições ocorre da mesma forma.

E, em relação à *convergência*, o alto número de projetos que se caracterizam por *não decisões legislativas* sugere duas possibilidades: 1- a de verificar o grau de *convergência* que no futuro venha a acontecer com essas proposições; 2- que estaria ocorrendo uma *convergência negativa*, ou seja, que as proposições consideradas *divergentes* ao menos não foram aprovadas. Esses são exemplos de hipóteses de trabalho surgidas neste artigo, as quais serão retomadas mais adiante.

Por último, outros aspectos podem ser destacados a partir do cotejamento entre as posições da CNI e os resultados do processo legislativo. Ao considerarmos a origem das proposições, como mostra a Tabela 1, embora a Câmara seja a instância com maior

número das proposições presentes na AL, seguida do Senado e do Poder Executivo, essa relação se inverte quando consideramos tanto o resultado em termos de transformação das propostas em *decisão legislativa* quanto a *convergência* com a posição da CNI. Por sinal, como vimos, o Executivo é o único autor que não tem proposituras em *convergência negativa* e o que mais tem *convergência positiva*, o que nos permite especular a hipótese de que, no âmbito do Executivo, existem mais possibilidades de acertos prévios e interferência da entidade do que nas casas do Legislativo, cuja comprovação exigiria novos estudos, lembrando que a CNI possui também uma assessoria específica para suas relações com o Poder Executivo<sup>37</sup>. Assim, o que vem do Executivo chama muito mais a atenção da CNI, seja pelo número de proposições que são finalizadas (aprovadas, rejeitadas ou arquivadas), seja pela alta taxa de *convergência positiva* e pela ausência de *convergência negativa* e mesmo pela relevante *taxa de divergência*.

Portanto, os dados indicam que o Executivo possui altas taxas de sucesso e de dominância quando consideramos os projetos contidos na AL da CNI no período aqui contemplado<sup>38</sup>. Mas nossos dados indicam outro aspecto interessante, ou seja, dois terços do que foi proposto pelo Executivo e que convergia com os interesses da CNI viraram decisões legislativas. Isso permite tratar da governabilidade do Poder Executivo pelo ponto de vista desse setor do empresariado. Ainda que essa questão mereça outros desdobramentos analíticos, indica uma aproximação entre empresariado, Executivo e Legislativo, ainda que em relação a este último haja muito mais divergência e correspondência negativa.

Quando consideramos a origem dos projetos por partidos políticos, podemos notar que a existência de *convergência positiva* não implica ausência de *convergência negativa* ou mesmo de *divergência*, o que indica que não há uma relação consistente, *positiva* ou *negativa*, entre os interesses defendidos pela CNI e este ou aquele partido. Mesmo que haja certa tendência de as propostas do PT terem menor número de *convergência negativa* ou *divergência* do que *convergência positiva*, os dados não indicam uma situação muito diferente em relação ao PMDB e mesmo a outros partidos políticos.

E, quando consideramos a relação entre *convergência* e autoria de partidos agregados em posições no espectro ideológico, levando em conta que não necessariamente se trata de grupos que se articulam de forma programática ou parlamentar, verificamos que, mesmo que haja certa predominância daquilo que vem dos partidos de direita e uma maior rejeição do segmento de esquerda, os dados sugerem que há certa dispersão na relação entre a produção legislativa dos partidos no espectro ideológico, o que indica que não há relações fortes entre posição ideológica dos partidos e posição política da CNI.

<sup>37</sup> Sobre a relação entre interesses empresariais, Legislativo e Executivo, ver Santos et al. (2015).

<sup>38</sup> Argelina Figueiredo e Fernando Limongi não apenas constata a ocorrência dessas taxas em relação à produção legislativa em geral, como disso inferem, entre outros aspectos, a governabilidade que vem marcando o funcionamento de nossa democracia desde 1988 (Figueiredo e Limongi, 1999, 2012, 2017).

Além disso, por um lado, a maior *convergência* com as proposições dos partidos de direita e de centro ocorre como *convergência* tanto *positiva* quanto *negativa*<sup>39</sup>. Por outro lado, chama a atenção a baixa *convergência positiva* da esquerda em contraste com aquela obtida pelo Executivo, ocupado predominantemente pelo PT e com participação de outros partidos de esquerda, na maior parte do período aqui contemplado.

Por fim, quando consideramos a autoria das proposições pelos partidos divididos em governo e oposição, verificamos que, embora os partidos da base do governo, assim como ocorre com o Executivo, chamem mais a atenção da CNI, isso não implica necessariamente, ao menos no período aqui considerado, maior proximidade com os interesses da entidade, dado que a *convergência* foi predominantemente *negativa*, diferentemente das proposições vindas do Executivo, cuja *convergência* foi predominantemente *positiva*, além do fato de que mais de um quarto de projetos oriundos dos partidos do governo estavam em *divergência* com a CNI. Durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff houve certa queda das decisões legislativas, mas que não implicou alterações profundas dos demais dados.

Em suma, a ausência de relações mais fortes entre espectro ideológico e posição na relação governo/oposição sugere a hipótese de que tais aspectos podem estar relacionados à complexificação e à profissionalização do formato institucional e ao aprendizado por parte dos industriais a respeito da luta parlamentar e do jogo democrático, reforçando o pragmatismo decorrente da busca da defesa dos interesses e da prática e do conhecimento dos meandros do processo legislativo, adquirido através da construção e operacionalização da AL. Isso reforça a ideia de que a atuação parlamentar da CNI é fortemente marcada tanto pela dinâmica de interesses de seus representados quanto pelos aspectos institucionais do sistema político, em especial a predominância legislativa do Poder Executivo, a despeito de não ocorrer o mesmo com os partidos da própria base desse governo.

## Considerações finais

Quando consideramos a produção acadêmica sobre empresariado e política, verificamos que predomina a questão da *força política*. Se, por um lado, esse não é o nosso objetivo, por outro, foi o debate com trabalhos importantes dessa literatura que nos moveu no sentido de trazer uma abordagem diferente, a qual possa também contribuir para a construção de agendas de análise das relações de causa e efeito da ação e dos resultados dos processos decisórios na política e, assim, da questão da *força política*. Mais uma vez, essa contribuição se dá em torno das categorias *formato institucional* e *representação*, as

---

<sup>39</sup> Gava et al. (2017), ao analisarem a relação entre grupos de interesse e parlamento na Suíça, constatam que o empresariado (*business groups*) tendia a se articular com os partidos de direita (Gava et al., 2017). A despeito das diferenças entre Brasil e Suíça, podemos destacar que é grande a importância das entidades de representação de interesses empresariais na política e na economia desse país. Sobre isso, ver David et al. (2009).

quais tentam articular a análise de aspectos da construção da agenda com a descrição e a avaliação dos resultados dessa agenda no processo decisório.

A pesquisa que embasa este artigo aponta que, em primeiro lugar, a CNI se vê como muito bem-sucedida em sua relação com o Legislativo federal e que o cotejamento entre suas posições e o resultado do processo legislativo indica que tal diagnóstico tem seus fundamentos internos à entidade. Em suma, as taxas de convergência, *negativa* ou *positiva*, sempre são maiores do que as de divergências. Nesse sentido, a entidade parece colocar de forma pragmática a questão de sua *força política*, dado que conclui que houve um resultado favorável aos seus interesses no processo legislativo, mas sem relacioná-lo diretamente à sua ação.

Esse é um elemento importante para pensarmos as agendas de análise da ação e também da *força política*: trata-se de um agente que se entende e se apresenta como satisfeito com sua ação e se sente forte e protagonista e possui suas razões para tal avaliação. Não se trata de aceitar essa autoatribuição como descrição objetiva da realidade, mas sim de reconhecer a importância dessa constatação para pensar a relação de proximidade e de satisfação por parte desse grupo do empresariado com a democracia, mais particularmente através de sua relação com o Legislativo. Assim, ainda que não pretendamos fazer um estudo do fenômeno do crescimento da importância do Legislativo, convém que, em tal agenda, se considerem não apenas os aspectos institucionais, mas também as relações e o grau de satisfação de grupos sociais importantes com essa instituição fundamental da democracia.

A descrição que a CNI faz do processo de criação e funcionamento da AL, aspecto fundamental do *formato institucional* de sua relação com o Congresso Nacional, revela que, do ponto de vista do próprio ator, havia a necessidade de responder às questões políticas colocadas pela retomada da democracia e às questões econômicas colocadas pelo que se entendia ser o custo Brasil<sup>40</sup>. As variáveis escolhidas pela CNI para caracterizar as proposituras e sua relação com os interesses da entidade indicam o que ela julga mais importante na análise do que acontece no Congresso Nacional.

Como observado acima, não se trata de aceitar o ponto de vista do ator, mas sim de tratá-lo como fator importante para a compreensão de sua ação concreta e de sua relação com as instituições, o que, por sua vez, tem impacto no funcionamento destas. Além disso, evita a simples inferência de que, em sendo um grupo economicamente poderoso, institucionalmente organizado e que avalia positivamente os resultados dos processos políticos, possui *força política*. A verificação da *força política* é uma questão fundamental da ciência política que dispensa maiores apresentações, mas este artigo sugere que uma mera resposta positiva ou negativa está longe de ser sociologicamente satisfatória.

---

<sup>40</sup> Sobre essa questão, ver Mancuso (2007a).

Entretanto, estudar como o ator constrói a sua agenda de interesses e avalia a sua ação é um aspecto fundamental na análise de sua ação e de sua *força política*, pois, se é importante o analista avaliar sociologicamente a força política de um dado ator, é necessário saber o que o próprio ator pretende, o que coloca como suas metas e como avalia o resultado da ação. Independentemente dos critérios que o analista utiliza para pensar sobre a força de um ator, o que este pensa de sua *força* é crucial.

Assim, a AL e os demais processos correlatos à relação entre a CNI e o Congresso Nacional revelam o reconhecimento por parte da CNI da necessidade de um maior protagonismo seu *no* Poder Legislativo federal e, algo ainda a ser verificado, de um maior protagonismo *do* Poder Legislativo federal na política brasileira. Além disso, mostra que esse protagonismo era entendido como algo que passava pela mobilização não apenas de seus representados diretos, como também de outros segmentos da indústria, expressa de forma intensa na própria AL e no Seminário RedIndústria. E, se tal processo visava à divulgação das posições da entidade e era tido como parte de sua estratégia de ação, não deixava de ser condicionado pelos seus aspectos institucionais formais internos, o formato *institucional*, no caso, a aprovação das posições pela diretoria da CNI.

Diferentemente do ponto de vista da própria entidade e de seus associados, para o analista, o aspecto mais relevante não é o meramente institucional ou o grau de *convergência*, mas sim aquilo que esses fatores revelam acerca do *aprendizado* que cada um dos envolvidos, sejam os próprios industriais, os diretores da entidade, os funcionários e técnicos ou a instituição como um todo, tem que desenvolver para participar do jogo democrático, que vai desde o âmbito interno a cada entidade que participa do processo até o resultado do complexo jogo político. Tal aspecto remete à questão das *bases sociais da democracia*, para além da análise do funcionamento das instituições e dos levantamentos sobre atitudes e valores democráticos, dado que se refere ao funcionamento concreto da dinâmica institucional de articulação de interesses sociais. Isso é ainda mais relevante quando se trata de uma democracia ainda em processo de consolidação.

Por fim, além do que já foi colocado acima, um dos ganhos que a análise do *formato institucional*, da *representação* e da *convergência* possibilita é o de sugerir outros problemas de pesquisa sobre a ação política e sua efetividade por parte da CNI, dos quais podemos destacar alguns pontos que podem ser levantados visando ao desenvolvimento dessa agenda em estudos posteriores:

- Considerar possíveis desdobramentos da AL nos Legislativos estaduais através de articulações com as entidades estaduais do setor industrial;
- Verificar como se dá a relação com o Poder Executivo e como ela se articula com a atuação no Legislativo;

- Considerar, em perspectiva comparada os governos, a relação entre as proposições e os partidos políticos quando estão no governo ou na oposição, ampliando no tempo o que aqui foi feito de forma mais restrita;
- Analisar o conteúdo dos projetos, permitindo pensar, por exemplo, nos segmentos da indústria que são mais ou menos contemplados e em projetos mais ou menos *convergentes*;
- Através de estudos de caso, verificar a ocorrência de relações de causa e efeito que permitam pensar de forma mais precisa e mais bem delimitada não apenas a questão da eficácia da ação ou da *força política*, mas também a forma como isso se daria. Tal estudo poderia ocorrer de forma comparativa com outros segmentos do empresariado e mesmo dos trabalhadores;
- Debater com a literatura sobre *lobbies* e grupos de interesse empresariais no âmbito do Poder Legislativo, no sentido de comparar procedimentos e resultados relativos a outras entidades, empresariais ou não, e outros contextos, para aprimorar a abordagem aqui proposta<sup>41</sup>;
- Quanto à análise dos *padrões de ação política*, este artigo sugere que podemos começar considerando a classificação que a própria entidade faz de seu comportamento ante as proposituras<sup>42</sup>;
- Ainda sobre os padrões de ação política, pode-se analisar a atuação da CNI nas diversas dimensões do processo decisório, seja no Executivo, por exemplo, a presidência da República, os ministérios, as secretarias etc., seja no Legislativo, ou seja, os partidos, as lideranças, as comissões etc.;
- Verificar o impacto do *corpo técnico-burocrático* das entidades não apenas sobre o seu funcionamento, mas também sobre a definição da agenda de interesses e das estratégias de ação, o que, por sua vez, impacta a ação efetiva;
- O grande número de projetos em *convergência* poderia sugerir que a atuação mais bem-sucedida da CNI é a de obstaculizar as propostas divergentes, dado que, quando

<sup>41</sup> Apenas a título de exemplo, Dür, Bernhagen e Marshall (2015), tomando por referência o Parlamento Europeu, afirmam que a atuação de grupos empresariais não tem sido mais bem-sucedida do que a de outros grupos organizados da sociedade, embora tendam a ter mais sucesso quando a disputa envolve menos interesses em conflito, menos oposição e menor número de autoridades envolvidas.

<sup>42</sup> Apenas a título de ilustração, a partir de 2015, os relatórios da CNI passaram a classificar o comportamento da entidade da seguinte forma: "1. A CNI acompanha; 2. A CNI apoia; 3. A CNI apoiou; 4. A CNI monitora; 5. A CNI trabalhou; 6. A CNI elaborou; 7. Questões conjunturais (quando a CNI não diz o que fez, mas como está a conjuntura da matéria no Legislativo do ponto de vista de sua agenda); 8. Ações estão sendo feitas; 9. A Coal elaborou; 10. Acompanhamento no sentido de; 11. Articulação no sentido de; 12. As ações da CNI acompanham as recomendações; 13. Estratégias regimentais (como a apensação de projetos e redistribuição para nova comissão); 14. Elaboração e entrega de material técnico ao relator; 15. Material técnico e argumentação foram levados a parlamentares membros da Comissão; 16. Nota técnica elaborada e apresentada ao novo relator. 17. Material técnico foi elaborado e encaminhado ao relator (parlamentares com interesse no tema foram contatados para solicitar a relatoria do projeto); 18. Parlamentares com interesse no tema foram instados a solicitar a relatoria da proposta; 19. Vigilância permanente de setores contrários à matéria inibiu as ações que tentavam sua aprovação; 20. Realizadas ações e gestões de monitoramento; 21. Realizadas gestões junto ao relator com apresentação de material técnico ao relator para subsidiar seu parecer". Fonte: CNI. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

consideramos o que foi finalizado, a *convergência negativa* é maior, embora a diferença em relação à *convergência positiva* não seja muito grande, como a própria entidade reconhece;

– A análise da origem dos projetos levanta a hipótese de que a CNI se volta mais intensamente para o Executivo no que tange ao processo legislativo. Embora isso não seja surpreendente quando se considera o sistema político brasileiro, é interessante ter esses dados como referência para a análise da sua atuação e do que seria a sua *taxa de sucesso*, o que somente poderia ser verificado em uma análise das possíveis relações de causa e efeito da ação da CNI no processo legislativo.

O desenvolvimento dessa agenda de pesquisa permite repensar e atualizar questões clássicas e categorias analíticas constitutivas dos estudos sobre o empresariado, como, por exemplo, o *corporativismo*, a *ausência de entidades de cúpula*, a *fragmentação* ou *segmentação* da sua representação política, o *poder de veto* x o *poder de iniciativa* etc., as quais se associam também a outros grupos sociais, como os trabalhadores e as próprias instituições do regime político democrático. Além disso, chama a atenção para a falta de iniciativa da CNI em propor projetos, em especial que tenham alguma natureza de *reforma política*, ou seja, que impliquem alterações dos formatos institucionais do processo legislativo na democracia brasileira, o que remete à hipótese de relevante grau de satisfação dessa entidade com tais formatos ou, no mínimo, de acomodação ou desinteresse em considerar tais alterações como objeto de sua efetiva ação política.

Enfim, entre os objetivos deste artigo está o de contribuir para o tratamento de um tema e de um objeto que são clássicos nos estudos sobre empresariado no Brasil, ou seja, a ação política dos empresários, industriais ou de outros setores, no contexto democrático. Além de apresentar as categorias analíticas, os dados e as análises aqui propostas, nossa intenção é colaborar com a produção de boas e eficazes hipóteses de trabalho e para a construção de ferramentas e procedimentos analíticos que orientem novas pesquisas.

Entendemos que essa é uma forma de aprimorar a *sociologia política da democracia no Brasil*, ao estudar as características institucionais da ação política organizada de um relevante grupo econômico e o impacto da condição social sobre as formas institucionais, sejam aquelas internas ao grupo, sejam as do regime político democrático, ou mesmo aquelas relacionadas à cultura política democrática.

### Referências bibliográficas

BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto – Imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BEZERRA, G. M. L. *A oposição nos governos FHC e Lula: um balanço da atuação parlamentar na*

Câmara dos Deputados. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

BRAGA, S.; NICOLÁS, M. A. "Os empresários, a política e a web: mapeando as atividades políticas nos portais das federações de indústrias brasileiras". *Sociedade e Estado*, vol. 24, nº 2, p. 439-490, ago. 2009.

CAMPOS, J. I. "Lobby e parlamento: estudo de caso da atuação da assessoria de relações governamentais da Fiesp no Congresso Nacional brasileiro". Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

CESÁRIO, P. S. "Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, nº 59, p. 109-127, set. 2016.

CNI. Agenda Legislativa da Indústria - *Prestando Contas*. Brasília, 2012. Disponível em: <[https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/7b/d6/7bd6545e-d991-448a-a48e-3fddb504c21a/20120912101236820303a.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7b/d6/7bd6545e-d991-448a-a48e-3fddb504c21a/20120912101236820303a.pdf)>. Acesso em: 27 ago 2019.

\_\_\_\_\_. Agenda Legislativa da Indústria - *Prestando Contas*. Brasília, 2013. Disponível em: <[https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/7c/f5/7cf5e966-5ea1-4405-883d-6c6e538cdb72/20130820141049425568o.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7c/f5/7cf5e966-5ea1-4405-883d-6c6e538cdb72/20130820141049425568o.pdf)>. Acesso em: 27 ago 2019.

\_\_\_\_\_. Agenda Legislativa da Indústria - *Prestando Contas*. Brasília, 2015. Disponível em: <[https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/f9/1e/f91e86d9-e196-424f-81d4-bbece1e6b2d4/prestandocontas2015\\_documentofinal.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/f9/1e/f91e86d9-e196-424f-81d4-bbece1e6b2d4/prestandocontas2015_documentofinal.pdf)>. Acesso em: 27 ago 2019.

COSTA, P. R. N. *Democracia nos anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento*. São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. "A elite empresarial e as instituições democráticas: cultura política, confiança e padrões de ação política". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 2, p. 452-469, 2012.

DAVID, T., et al. "Networks of coordination: Swiss business associations as an intermediary between business, politics and administration during the 20th century". *Business and Politics*, vol. 11, nº 4, p. 1-38, 20 dez. 2009.

DIAP. *Radiografia do novo Congresso: legislatura 2015-2019*. Brasília: Diap, 2014.

DOCTOR, M. "Business and delays in port reform in Brazil". *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 22, nº 2, p. 79-86, 2002.

DONATELLO, L. M. "Legisladores representantes empresariales en Argentina y Brasil: la emergencia de una categoría de especialistas". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, nº 63, p. 139-158, set. 2017.

DÜR, A.; BERNHAGEN, P.; MARSHALL, D. "Interest group success in the European Union". *Comparative Political Studies*, vol. 48, nº 8, p. 951-983, 20 jul. 2015.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. Que instituições políticas importam e para que importam: lições dos estudos legislativos no Brasil. In: Lavalley, A. G. (org.). *Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Unesp, 2012.

\_\_\_\_\_. "A crise atual e o debate institucional". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 36, nº 3, p. 79-97, 2017.

GAVA, R., et al. "Interests groups in parliament: exploring MPs' interest affiliations (2000-2011)".

*Swiss Political Science Review*, vol. 23, nº 1, p. 77-94, mar. 2017.

INGLEHART, R. "The renaissance of political culture". *The American Political Science Review*, vol. 82, nº 4, p. 1.194-1.203, dez. 1988.

KRAUSE, S.; REBELLO, M. M.; SILVA, J. G. "O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010)". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 16, 2015.

MANCUSO, W. P. "O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo". *Dados*, vol. 47, nº 3, p. 505-547, 2004.

\_\_\_\_\_. *O lobby da indústria no Congresso Nacional*. São Paulo: Edusp/Humanitas/Fapesp, 2007a.

\_\_\_\_\_. "O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa". *Revista de Sociologia e Política*, nº 28, p. 131-146, 2007b.

MANCUSO, W. P.; OLIVEIRA, A. J. "Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional". *Lua Nova*, vol. 69, 2002.

OLIVEIRA, A. C. J. "Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil". Tese de doutorado em ciências sociais. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Política comercial e Legislativo: a atuação do empresariado brasileiro. In: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, M. A.; IGLECIAS, W. (eds.). *Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias*. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. "A virada ideacional: quando e como ideias importam". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, nº 64, p. 121-148, dez. 2017.

PONT, J. V. *Empresariado industrial, ação política e legislação social no Brasil (1930-1988)*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

SANTOS, M. L. W. D. "O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados". Tese de doutorado em ciência política. Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2011.

\_\_\_\_\_. "Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria". *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, vol. 3, nº 1, 1 jan. 2014.

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

SCHNEIDER, B. R. *Business politics and the State in twentieth-century Latin-America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. Business politics in Latin America: patterns of fragmentation and centralization. In: COEN, D.; GRANT, W.; WILSON, G. (eds.). *The Oxford handbook of business and government*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SZWAKO, J.; MOURA, R.; D'AVILA FILHO, P. *Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz*. Rio de Janeiro: Faperj/INCT/PPED/Idea D, 2016.

TROIANO, M. "As associações empresariais e o Processo Constituinte de 1987-1988". Dissertação de

mestrado em ciência política. Universidade de São Carlos, São Carlos, 2012.

\_\_\_\_\_. "Os empresários no Congresso: a legitimação de interesses via audiências públicas". Tese de doutorado em ciência política. Universidade de São Carlos, São Carlos, 2017.

### **Abstract**

*Business, parliament and democracy: CNI and the National Congress (2010-2017)*

The article deals with the relationship between entrepreneurs and Parliament in Brazil, more specifically the *Legislative Agenda* of the *National Confederation of Industry* (CNI). The objective is to check the particularities of the process of constituting industrialists as political actors in Parliament from analytical categories focused on 1) the internal institutional process of the CNI as regards defining its positions on the projects in progress, 2) the way the entity describes and evaluates its relationship with the Federal Legislative Branch, and 3) a comparison between such positions and the results of the legislative process. The public documents of the CNI, processed in a quantitative and qualitative manner, were used, considering the period from 2010 to 2017. We have verified that the particularities of the relationship between industrialists and Parliament indicate the complexity of the process of their constitution as a political actor in the legislative process, the importance given to such a process and the high degree of satisfaction with the form and results of this relationship, allowing us to think about the characteristics of this institution also in the light of the relationship established with it by an important social group, as well as on the concrete functioning and social bases of Brazilian Democracy.

**Keywords:** businessmen; National Congress; National Confederation of Industry; Seminar RedIndustry; lobbying

### **Resumen**

*Emprendedores, parlamento y democracia: CNI y el Congreso Nacional (2010-2017)*

Este artículo aborda la relación entre las empresas y el parlamento en Brasil, específicamente la Agenda Legislativa de la Confederación Nacional de la Industria (CNI). El objetivo es verificar las particularidades del proceso de constitución del industrial como actor político en el Congreso Nacional a partir de categorías analíticas dirigidas a: 1) el proceso institucional interno del CNI al definir sus posiciones en los proyectos; 2) cómo la entidad describe y evalúa su relación con el parlamento; y 3) la comparación entre tales posiciones y los resultados del proceso legislativo. Se utilizaron los documentos públicos del CNI, procesados de manera cuantitativa y cualitativa, considerando el período de 2010 a 2017. Verificamos que las particularidades de la relación entre industriales y el parlamento indican la complejidad del proceso de constitución de aquellos como actor político en la legislación, la importancia dada por parte de este actor ante dicho proceso y su alto grado de satisfacción con la forma y resultados de su relación con el Congreso Nacional, lo que permite pensar en las características de esta institución también a la luz de la relación que establece con ella un importante grupo de la sociedad, así como qué hay de su funcionamiento concreto y las bases sociales de la democracia en Brasil.

**Palabras clave:** comunidad empresarial; Congreso Nacional; Confederación Nacional de Industria; Seminario RedIndustria; lobby

### **Résumé**

*Entrepreneurs, parlement et démocratie: la CNI et le Congrès national (2010-2017)*

Cet article traite des relations entre les entreprises et le parlement au Brésil, et plus particulièrement du programme législatif de la Confédération nationale de l'industrie (CNI). L'objectif est de vérifier les particularités du processus de constitution de l'entrepreneuriat industriel en tant qu'acteur politique du Congrès national à partir de catégories analytiques visant à : 1) le processus institutionnel interne au CNI consistant à définir ses positions sur les projets; 2) comment l'entité décrit et évalue ses relations avec le parlement; et 3) la comparaison entre ces positions et les résultats du processus législatif. Les documents publics du CNI ont été utilisés, traités de manière quantitative et qualitative, en tenant compte de la période allant de 2010 à 2017. Nous avons vérifié que les particularités de la

relation entre industriels et parlement témoignaient de la complexité du processus de constitution de ceux-là en tant qu'acteur politique au sein du législatif, de l'importance que donne cet acteur à ce processus et son haut degré de satisfaction envers la forme et des résultats de sa relation avec le Congrès national, ce qui permet de réfléchir aux caractéristiques de cette institution à la lumière de la relation qu'un groupe important de la société établit avec elle, de même qu'à son fonctionnement concret et aux bases sociales de la démocratie au Brésil.

*Mots-clés:* entrepreneurs; Congrès national; Confédération Nationale de l'industrie; Séminaire RedIndustria; *lobby*

Artigo submetido à publicação em 7 de junho de 2018.  
Versão final aprovada em 17 de julho de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



# OPINIÃO PÚBLICA

May-August 2019

Vol. 25, nº 2

ISSN 1807-0191

## CONTENTS

|   | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Education, the wealth of nations, and political tolerance toward homosexuals: a multilevel analysis of 26 countries in the Americas<br><i>Mitchell Seligson</i><br><i>Daniel E. Moreno Morales</i><br><i>Guilherme A. Russo</i>                 | 234         |
| Opinion and communicative scenarios: influence of contextual factors on the sociopsychological processes of the spiral of silence<br><i>Junia Ortiz</i>   | 258         |
| Perceptions of violence and social capital in Nuevo León, Mexico<br><i>María de Jesús Ávila Sánchez</i><br><i>Eric Omar Pantoja Donia</i><br><i>José Alfredo Jáuregui Díaz</i>  | 287         |
| Competition, campaign spending and electoral fragmentation effects on voter turnout and valid votes in Brazilian local elections in 2012<br><i>Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza</i>   | 312         |
| Publicism and conservative politics of Brazil in the XIX century<br><i>Luciana Rodrigues Penna</i>  | 343         |
| Regional parliaments in trade negotiations: the involvement of the European and Mercosur Parliaments in the EU-Mercosur negotiations<br><i>Karina L. Pasquariello Mariano</i><br><i>Bruno Theodoro Luciano</i><br><i>Lucas Bispo dos Santos</i> | 377         |
| Casting a light on bureaucratic determinants and management of social welfare policy in Brazilian municipalities<br><i>Natália Guimarães Duarte Sátyro</i><br><i>Eleonora Martins Schettini Cunha</i>   | 401         |
| Business, parliament and democracy: CNI and the National Congress (2010-2017)<br><i>Paulo Roberto Neves Costa</i><br><i>Igor Sulaiman Said Felicio Borck</i>  | 433         |



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 25, nº 2, p. 234-471  
May-August 2019  
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

