

# **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**

**V. 9 N. 21 Set./Dez. 2016**

**DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v9i21>**

## **Sumário**

### ***Editorial***

#### EDITORIAL

Antonio Teixeira Barros 3-4

### ***Expediente***

#### EXPEDIENTE

5

### ***Artigo de Autor Convidado***

#### PARTIDO PODEMOS: NOVAS PRÁTICAS POLÍTICAS NA ESPANHA

7-22

Rosemary Segurado

## **Artigos**

[O E-CIDADANIA E A  
LEGALIZAÇÃO DA MACONHA NO  
SENADO FEDERAL](#) 23-44

Maria Neblina Orrico Rocha

[ALTRUÍSTAS OU  
OPORTUNISTAS? UMA ANÁLISE  
DOS PEQUENOS PARTIDOS NAS  
COLIGAÇÕES ELEITORAIS \(1998-  
2014\)](#) 45-61

Lucas Silva, Amanda Domingos,  
Matheus Cunha, Marcus Torres,  
Willber Nascimento

[O NACIONAL-  
DESENVOLVIMENTISMO EM  
DEBATE: A PARTICIPAÇÃO DOS  
DEPUTADOS UDENISTAS NA  
FRENTE PARLAMENTAR  
NACIONALISTA DURANTE O  
GOVERNO JK \(1956-1961\)](#) 62-84

Guilherme Leite Ribeiro, José  
Teles Mendes

[FINANCIAMENTO DE  
CAMPANHAS E REFORMA  
POLÍTICA NO BRASIL: ANÁLISE  
COMPARATIVA DE PROPOSTAS  
EXTRAPARLAMENTARES](#) 85-99

Maricilene Isaira Baia do  
Nascimento, Carlos Augusto da  
Silva Souza, Claudio da Silva  
Carvalho, Daniel de Medeiros  
Scortegagna, Davi José Paz  
Catunda

[EM BUSCA DO PODER: A  
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO  
POLÍTICA DA MULHER NA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS](#) 100-

[BRASILEIRA](#) 126

Shana Schlottfeldt, Alexandre  
Araújo Costa

[CULTURA POLÍTICA E  
ABSTENÇÃO ELEITORAL](#) 127-

Hemerson Luiz Pase, Luis 143  
Gustavo Teixeira Silva, Everton  
Rodrigo Santos

[DELIBERAÇÃO ON-LINE EM  
CONTEXTOS DE DISPUTA  
ELEITORAL: UM ESTUDO SOBRE  
AS EDIÇÕES DA WIKIPÉDIA  
DURANTE AS ELEIÇÕES DE 2012  
EM SÃO PAULO](#) 144-  
165

Carlos Henrique Parente Sousa,  
Francisco Paulo Jamil Marques

A edição de número 21 da revista **E-Legis** apresenta a seus leitores um conjunto de oito artigos sobre variados temas para os interessados na compreensão das diversas perspectivas de estudo sobre o poder legislativo e temas afins.

O artigo da autora convidada, intitulado **Partido Podemos: novas práticas políticas na Espanha**, de autoria de Rosemary Segurado, analisa as práticas políticas adotadas por um partido-movimento, que emergiu como novidade no contexto de crise da democracia representativa espanhola. A autora examina as transformações no sistema político espanhol e na organização partidária, com o uso de dispositivos em rede e a mobilização descentralizada.

Em seguida temos o artigo **O e-Cidadania e a legalização da maconha no Senado Federal**, de Maria Neblina Orrico Rocha. A partir de um estudo de caso, o texto examina o debate gerado por uma proposta apresentada por um cidadão no portal e-Cidadania que visava a legalizar o uso industrial, medicinal e recreativo da maconha no Brasil. A partir desse caso, a autora discute como as ferramentas on-line de participação podem renovar a relação entre representantes e representados.

Os autores Lucas Silva, Amanda Domingos, Matheus Cunha, Marcus Torres e Wilber Nascimento discutem Como os pequenos partidos se comportam nas coligações eleitorais, no artigo: **Altruístas ou oportunistas? Uma análise dos pequenos partidos nas coligações eleitorais (1998-2014)**. O estudo testa a hipótese do esforço mínimo, isto é, de que os pequenos partidos atuam de modo oportunista dentro das coligações e, assim, conseguem mais cadeiras nas casas legislativas.

Em **O nacional-desenvolvimentismo em debate: a participação dos deputados udenistas na Frente Parlamentar Nacionalista durante o Governo JK (1956-1961)**, Guilherme Leite Ribeiro e José Teles Mendes analisam projetos de lei e documentos produzidos por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para investigar aderências e dissensões dos deputados udenistas membros da FPN em relação às propostas de cunho nacional-desenvolvimentista.

Na sequência temos o estudo **Financiamento de campanhas e reforma política no Brasil: análise comparativa de propostas extraparlamentares**, de Maricilene Isaira Baia do Nascimento, Carlos Augusto da Silva Souza, Claudio da Silva Carvalho, Daniel de Medeiros Scortegagna e Davi José Paz Catunda. Trata-se de uma

de uma comparação de duas propostas reformistas, a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013. A análise é centrada nas similaridades e diferenças, principalmente em relação à origem dos recursos de financiamento e à transparência na utilização desses recursos.

A pesquisa **Em busca do poder: a evolução da participação política da mulher na Câmara dos Deputados brasileira**, realizada por Shana Schlottfeldt e Alexandre Araújo Costa, analisa a evolução da participação política da mulher e corrobora o diagnóstico de sub-representação feminina. O levantamento constata que a política de cotas não conseguiu alterar esse quadro.

O estudo **Cultura política e abstenção eleitoral**, de autoria de Hemerson Luiz Pase, Luis Gustavo Teixeira da Silva e Everton Rodrigo Santos, identifica em que medida as categorias analíticas oriundas da cultura política podem contribuir para a explicação do fenômeno da abstenção eleitoral. A hipótese, comprovada parcialmente, é que a abstenção eleitoral é um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança das instituições políticas, particularmente dos partidos e do Congresso Nacional.

Por fim, o artigo **Deliberação online em contextos de disputa eleitoral: um estudo sobre as edições da Wikipédia durante as eleições de 2012 em São Paulo**, assinado por Carlos Henrique Parente Sousa e Francisco Paulo Jamil Marques, examina de que maneira o processo de alteração colaborativa de verbetes da Wikipédia propicia a realização de debates públicos. São analisadas as disputas argumentativas travadas, entre janeiro e dezembro de 2012, nas páginas de discussão dos verbetes dos três principais candidatos que concorreram à Prefeitura de São Paulo no referido ano: Celso Russomanno, Fernando Haddad e José Serra.

Boa leitura a todos!

## EXPEDIENTE

Terezinha Elisabeth da Silva

### Resumo

#### Conselho Editorial

André Freire da Silva, Câmara dos Deputados, DF

Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS

Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF

Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ

Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília, DF

Rogério Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados, DF

Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados, DF

Ricardo de João Braga, Câmara dos Deputados, DF

Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF

Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília, DF

#### Comissão Editorial

Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF

Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

#### Conselho Científico

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria

Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná

Alfredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo

Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista

Andrea Maria Linhares da Costa, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte

Aparecido Reis, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

Bruno de Castro Rubiatti, Universidade Federal do Pará

Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Universidade Federal de Minas Gerais

Carmen Pineda Nebot, Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)

Claudio Reis, Universidade Federal da Grande Dourados

Cristina Leston-Bandeira, University of Leeds

Ednaldo Aparecido Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá

Elinaldo Leal Santos, Universidade Estadual do Sul da Bahia

Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona

Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Hemerson Luiz Pase, Universidade Federal de Pelotas

Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná

José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra

Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile

Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí

Sandra Braman, Texas A&M University

Suzy dos Santos, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de São Carlos

Valdemir Aparecido Pires, Universidade Estadual Paulista

Vera Chaia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto

#### **Revisão de Texto**

Isa Lima, Câmara dos Deputados, DF

Jairo Luis Brod, Câmara dos Deputados, DF

Maristela Martha de Alcantara Silva Sampaio, Câmara dos Deputados, DF

Raphael da Silva Cavalcante, Câmara dos Deputados, DF

Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

#### **Projeto Gráfico**

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados, DF

Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados, DF

#### **Fotografias**

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v9i21.318>



**PARTIDO PODEMOS:  
NOVAS PRÁTICAS POLÍTICAS NA ESPANHA**

**PODEMOS PARTY: NEW POLITICAL PRACTICES IN SPAIN**

Rosemary Segurado\*

**Resumo:** O Partido Podemos surgiu em 2014 no contexto de crise econômica e política e a partir dos protestos conhecidos como 15M, na Espanha. O objetivo deste texto é analisar as práticas políticas adotadas pelo partido que emerge como novidade no contexto de crise da democracia representativa. A metodologia utilizada para a execução da pesquisa se baseou em trabalhos bibliográficos e na análise do site do partido. Discutiremos as práticas políticas adotadas pelo Podemos na busca da transformação do sistema político espanhol e o novo modelo de ativismo que se propõe a inovar as formas da organização partidária, redimensionar o papel da liderança política com o objetivo de ampliar a participação popular e garantir a implementação de interesses da população na esfera institucional. Analisaremos o uso de dispositivos em rede que concentra a capacidade de informar e mobilizar, permitindo a descentralização da política e questionando concretamente a representação tradicional por meio da transversalidade e horizontalidade na estrutura partidária.

**Palavras-chave:** Partido-movimento; Participação; Representação; Transversalidade; Horizontalidade.

**Abstract:** The Party Podemos was born in 2014 in the context of economic and political crisis and from the protests known as 15M, in Spain. The objective of this paper is to analyze the political practices adopted by the party that emerges as a novelty in the context of the crisis of representative democracy. The methodology used to conduct the research was based on bibliographic work and party site analysis. We will discuss the political practices by the Podemos in the pursuit of transformation of the Spanish political system and the new activism model that aims to innovate the forms of party organization, resizes the role of political

---

\* Rosemary Segurado é Cientista Política, professora do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUC/SP e da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, pesquisadora do NEAMP (Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política da PUC/SP) ([roseseg@uol.com.br](mailto:roseseg@uol.com.br)).



leadership in order to expand popular participation and ensure implementation interests of the population in the institutional sphere. We will review the use of networked devices that concentrates the ability to inform and mobilize, allowing the decentralization of policy and questioning specifically the traditional representation through transversality and horizontality in the party structure.

**Keywords:** Party-movement; Participation; Representation; Transversality; Horizontality.

*Podemos* é um partido político de formação recente que emergiu como um dos desdobramentos do movimento espanhol 15M, conhecido também por Movimento dos Indignados. Para compreender sua emergência e características, é necessário que voltemos à história a fim de observarmos que essas ações coletivas são resultantes de um processo mais amplo de reconfiguração do ativismo político internacional, especialmente a partir de 2011.

O Movimento 15M é uma referência à data do início da ocupação da Porta do Sol, praça localizada no centro de Madrid. Em 15 de maio de 2011, um movimento de cidadãos espanhóis afetados pelos perversos efeitos da crise econômica internacional de 2008 decidiu organizar uma manifestação para demonstrar sua indignação às precárias condições de vida que atravessavam. A manifestação, inicialmente, tinha dois eixos: a denúncia da influência dos bancos na economia e a falta de legitimidade das instituições para conduzir o país em uma conjuntura econômica adversa, afirmando que essa democracia não representava o povo. Uma das expressões mais utilizadas pelos ativistas era: “Não somos mercadoria nas mãos de políticos e banqueiros”.



**Figura 1** – Manifestação de 15 de maio de 2011

Fonte: <http://www.democraciarealya.es/>

O movimento 15M foi uma resposta cidadã aos efeitos da crise econômica internacional

e colocou no centro do debate político espanhol a grave situação socioeconômica do país, evidenciando o esgotamento das bases da transição da ditadura para a democracia, para a condução do país em um contexto de extrema gravidade.

Segundo, López, a transição do franquismo para a democracia teve um caráter particular. O franquismo foi o período da ditadura de Franco, instaurada após a Guerra Civil (1936-1939). O ditador Francisco Franco ficou no poder até sua morte em 1975, sendo que o franquismo ainda permaneceu até 1977 com a dissolução das Cortes Franquistas.

La Transición tuvo una autoría singular. Fue el resultado de un pacto entre elites(...) los pactos fueron el acta de nacimiento de una clase política nueva, hecha a partir de los restos del franquismo político y de un complejo proceso de filtración y selección de las elites de antifranquismo (LÓPEZ, 2015, p. 347).

A crise de legitimidade política era expressa nos manifestantes que exibiam faixas e cartazes questionando o sistema: “Não nos representam” e “O povo unido não precisa de partido”, criando um mal-estar na classe política que se mostrava tão distante dos protestos populares. Os protestos que se iniciaram em Puerta del Sol se espalharam por outras cidades do país, com manifestações multitudinárias demonstrando uma profunda crítica à classe política que estava no poder.

O caráter autogestionário presente nas manifestações e a forma como a multidão aumentava a cada dia dos protestos demonstrava que o povo espanhol clamava por um novo sistema político e que estava em curso um processo destituente. Em última instância, o Movimento dos Indignados colocava ao sistema dois questionamentos claros: Por que não nos representa e se autointitula democracia representativa? E por que nos trata como uma mercadoria nas mãos de banqueiros enquanto nós trabalhadores vivemos em condições de trabalho precárias?

Embora o movimento 15M tenha ganhado notoriedade e conseguido colocar na agenda política do país a necessidade de se pensar um novo sistema político e, por outro lado, a emergência de se desenvolver um sistema econômico que não afetasse ainda mais a população, essa força destituente do movimento ainda não expressava o impulso para a construção de uma alternativa política que pudesse canalizar institucionalmente essas demandas sociais e abrir caminho para a concepção de novas práticas políticas.

Consideramos que a articulação dos protestos de 15M foi um momento fundamental para a compreensão da emergência de *Podemos* e é consensual que nem todos os ativistas desses protestos tinham o interesse em formar um partido político. De certa forma, parcela importante era contrária à participação nesse tipo de institucionalidade.

Em novembro de 2011, poucos meses após os protestos do 15M que deram continuidade a um ciclo de manifestações por todo país, o povo espanhol foi às urnas e, apesar do ambiente de radicalização social, o Partido Popular (PP), de caráter conservador conseguiu o

melhor resultado eleitoral desde a redemocratização de 1977, alcançando maioria absoluta e obtendo plenos poderes para governar. Ao mesmo tempo o *Partido Socialista Obrero Espanhol* (PSOE), socialdemocrata em processo de decomposição social e política, cada vez mais próximo do ideário neoliberal, perdia um número expressivo de votos, demonstrando que os eleitores rejeitavam a gestão política e econômica do partido que estava no poder desde 2008. Significa dizer que, naquele momento, as urnas não acolheram os protestos multitudinários e que o povo espanhol não havia conseguido construir uma alternativa política institucional capaz de impedir a vitória do conservador PP.

Apesar de a vitória do PP ter representado naquele momento um retrocesso, a energia social mobilizada pelo 15M começava a semear novos movimentos sociais, demonstrando que o processo iniciado em 2011 não havia sido derrotado, mas ainda estava em curso. Entre essas forças sociais emergentes, podemos destacar as chamadas *Mareas* (termo em alusão à enxurrada de pessoas em manifestações em defesa dos direitos sociais). As *Mareas* se espalham pelo país discutindo e organizando a sociedade na defesa e ampliação de condições de vida dignas. *Marea Blanca* movimento que luta contra os cortes de verbas para a área da saúde e *Marea Verde* que defende a ampliação de verbas para a educação, entre outras *Mareas* que se espalhavam pelo país.

Ganhou destaque também os movimentos em defesa dos direitos dos imigrantes e contra as políticas xenófobas e racistas por parte do governo espanhol. Situação que ficou ainda mais complexa a partir de 2014 com o aumento da onda migratória para a Europa e a frágil resposta da União Europeia à dramática situação dessas populações.

O movimento de desempregados na Espanha também estava nas ruas, cobrando do governo soluções para o enfrentamento dos altos índices de desemprego vividos no país, aproximadamente 25% da população geral, sendo que ao olharmos para a população jovem essas estatísticas atingiam a casa dos 50%. Impulsionados pelo “Movimento Juventude Sem Futuro” e buscando alternativa à massiva emigração de jovens em busca de trabalho em outros países foi criada a *Maré Granate*. Essas *Mareas* foram se tornando tsunamis em várias partes do país e por onde passavam aumentava o número de adeptos às bandeiras e formas de organização propostas.

Merece destaque a *Plataforma de los Afetados por las Hipotecas (PAH)*, movimento que articula as famílias desabrigadas de suas casas após a crise econômica de 2008 por não conseguirem pagar as dívidas com os bancos. A chamada *bolha imobiliária* na Espanha fez com que milhares de pessoas abandonassem suas casas por não conseguirem quitar seus financiamentos imobiliários, perdendo suas pequenas economias e, evidentemente a própria casa. Semelhante à bolha imobiliária ocorrida nos Estados Unidos, a bolha espanhola se caracterizou por um processo de ampliação do crédito imobiliário às famílias, com taxas subsidiadas, mas em condições draconianas (como não prever a amortização da dívida). Com a

crise, se multiplicaram exponencialmente os casos de inadimplência, levando milhares de famílias não somente a perderem suas casas como continuarem responsáveis pelo pagamento das dívidas imobiliárias com os bancos.

Uma das ativistas mais importantes da PAH na luta contra os despejos das famílias que não podiam pagar suas dívidas bancárias, Ada Colau, foi eleita prefeita de Barcelona em 2015 pela plataforma “Barcelona em Comum” e se tornou uma das referências mais importantes da chamada nova política espanhola. A mobilização contra os despejos na Espanha foi e, ainda é, uma das lutas mais importantes, tendo em vista o impacto social nas famílias obrigadas a fazer diversos arranjos para não irem morar nas ruas. A perversidade imposta pelos contratos gerou até mesmo suicídios de mães e pais de família, dado que a única forma de a dívida ser liquidada seria a morte do titular.

Mesmo com o grave cenário social o governo espanhol se negava a acolher as reivindicações da PAH que pedia a suspensão temporária dos despejos, o cancelamento das dívidas após a entrega de imóveis e a criação de uma política habitacional que pressupunha a criação de aluguel social. É importante ressaltar que os contratos firmados com os bancos na Espanha impõem uma cláusula draconiana, à medida que mesmo que se devolva o imóvel o devedor deve continuar a pagar pela dívida. Esse é o contexto no qual se esboça a crise do regime na Espanha.

Em 2014 o cenário político era desalentador, tendo em vista que as inúmeras manifestações dos movimentos sociais, os protestos em relação à grave situação econômica do país não eram suficientes para pressionar o governo a tomar medidas capazes de enfrentar os problemas do país. Nesse sentido, era necessário buscar alternativa institucional que pudesse dar respostas positivas à efervescência social e política vivida naquele momento. Buscando alternativas para essa situação o chamado grupo promotor<sup>1</sup> de *Podemos* afirmava que era necessário aproveitar a energia social gerada durante o 15M e transformá-la em energia política para intervir na realidade e superar a crise do regime político do país. Assim, em janeiro de 2014 o grupo promotor lançou na internet o manifesto intitulado *Mover Ficha: convertir la indignación em cambio político*, propondo o desafio de se conseguir 50 mil assinaturas de apoio ao lançamento de uma candidatura ao Parlamento Europeu em defesa da cidadania.

Hoy vivimos una crisis de régimen. Tal situación nos sitúa en un escenario de posibilidad de alteración del tablero político español, inédito desde la Transición (IGLESIAS TURRIÓN, 2015, p. 31).

Em poucas horas já registravam expressivo apoio, maior que o número esperado. A partir de então se verificou um salto na proposta de constituição do partido, sendo o primeiro desafio as eleições para o Parlamento Europeu, em maio de 2014, nas quais o partido com poucos meses de existência elegeu cinco eurodeputados. Em seguida, vieram as eleições provinciais, municipais e gerais, em que o partido participou sozinho ou em alianças regionais.

O partido começava a ser visto como alternativa à velha política espanhola e precisava

tomar uma decisão: ir de encontro às instituições ou se manter como movimento. Não era uma decisão simples e muito menos consensual. Foi um momento delicado na construção do partido, cujo desafio central era: manter-se fora da institucionalidade ou entrar na institucionalidade?

Ao longo do segundo semestre de 2014, *Podemos* passou por um longo processo participativo que culminou na Assembleia Cidadã de Vista Alegre (em referência ao nome análogo do ginásio poliesportivo que acolheu o evento) na qual se votaram os princípios políticos, éticos e organizativos do partido. Nesse mesmo momento foi escolhido o Conselho Cidadão que é o colegiado que executa as decisões tomadas pela Assembleia Cidadã e presta contas a essa e aos círculos por meio de mecanismos de participação direta.

Esse processo de escolha ocorreu entre os dias 10 e 14 de novembro de 2014, quando 107.488 pessoas votaram para a composição do Conselho, votação ocorrida através de plataforma *online*, demonstrando o uso que o partido faz das mídias digitais na construção partidária.

A Assembleia de Vista Alegre contou com a inscrição de duas listas expressando dois projetos de organização política: a lista encabeçada por Pablo Iglesias, *Claro que Podemos* e a outra, *Sumando Podemos*, com a participação de Pablo Echenique. O processo foi tenso, questionava-se o fato de serem candidaturas fechadas e com pouco prazo para o debate que contou com a participação de aproximadamente 55 mil pessoas e a lista de Pablo obteve 86,8% dos votos.

A partir desse momento Iglesias passa a ser o secretário geral do partido e *Podemos* começa a se organizar para participar do chamado ciclo eleitoral que terminaria somente em 2016. É preciso dizer que esse não foi um processo simples para o partido, considerando que alguns setores eram contrários à criação desse tipo de estrutura partidária. Era a primeira crise do partido em fase de construção, mas não foi suficiente para impedir que se afirmasse para a cidadania como força política capaz de romper com o bipartidarismo existente no país.

Observamos também que as práticas políticas do *Podemos*, além de contribuírem para a expansão dos espaços de debates e da amplificação das mensagens do movimento-partido, impulsionam a transformação da arena política e, nesse sentido, o espaço público passou a ser ocupado, mas com os valores próprios da política em rede, que nos leva à ampliação de formas cooperativas fundamentais para o desenvolvimento da cultura da colaboração ou do que Michael Hardt e Antonio Negri afirmam ser a produção do comum.

El común son también y con mayor motivo los resultados de la producción social que son necesarios para la interacción social y la producción ulterior, tales como saberes, lenguajes, códigos, información, afectos, etc (HARDT; NEGRI, 2011, p. 10)

A expansão da política do partido para as redes e o seu retorno às ruas desencadeou a ampliação de interlocutores na arena política, propiciando as manifestações de diversos sujeitos sociais e qualificando-os na arena de debates dentro e fora da rede, *online* e *offline*. Para Manuel

Castells, as práticas sociais e políticas da rede, cada vez mais, misturam-se e manifestam-se no espaço urbano, gerando o que o autor denomina espaço da autonomia. Aqui é possível, aproximar o pensamento de Manuel Castells ao de Michael Hardt e Antonio Negri, que embora partam de perspectivas analíticas distintas, abordam a política em rede e na rede, como potencializadora do desenvolvimento de novas práticas coletivas.

Para Manuel Castells a rede possibilita o desenvolvimento do companheirismo e para Michael Hardt e Antonio Negri, os fluxos comunicacionais favorecem o desenvolvimento de modos de vida cooperativos, baseados nas dinâmicas centradas no que denominam por comum. Nesse sentido, não substituem a copresença nos espaços físicos, portanto os acampamentos e as ocupações de 2011 redescobriram essa verdade da comunicação. O Facebook, o Twitter, a Internet e outros mecanismos de comunicação são úteis, mas nada consegue substituir o estar juntos dos corpos e a comunicação corpórea, que é a base da inteligência e da ação política coletiva.

Em todas as ocupações nos Estados Unidos e ao redor do mundo, do Rio de Janeiro a Liubliana, de Oakland a Amsterdã, mesmo nos casos em que elas duraram pouco tempo, os participantes vivenciaram o poder de estar juntos (...) Uma ocupação é uma espécie de happening, ou seja, uma performance que gera afetos políticos (HARDT; NEGRI, 2014, p. 31-32).

### **Círculos: dinâmica de construção partidária**

O processo de construção partidária de *Podemos* tem como estrutura de base os Círculos, espaços de articulação entre os militantes partidários e aqueles que se interessam em conhecer os princípios norteadores de sua ação política. Trata-se de uma estrutura autônoma de debates, organizada em bairros, para discutir a atuação territorial do partido, nos espaços de trabalho com o objetivo de estabelecer a atuação para enfretamento dos embates no ambiente de trabalho ou ainda nas escolas e universidades, discutindo questões relacionadas à política partidária.

Um aspecto relevante para a análise da estrutura dos Círculos é pensar seu papel na construção partidária. Diferentemente do que se observa nos partidos políticos tradicionais, *Podemos* se propõe a resgatar a noção de “construção partidária pelas bases” e incluir os cidadãos nesse processo. Transversalizando o debate político-partidário e buscando incluir os simpatizantes e militantes no processo decisório do partido, reconhecendo-os como atores fundamentais da política espanhola.

#### **¿Qué es un Círculo Podemos?**

Un Círculo Podemos es un punto de una red por la unidad, el cambio y la ruptura democrática. Un grupo que comparte que la dramática situación que vivimos sólo se arregla entre todos y con el protagonismo popular y ciudadano: no podemos seguir confiando en quienes nos han traído a esta situación dramática. Es un espacio ciudadano por la unidad para superar el régimen caduco y cambiar una Europa que hoy está al servicio de una minoría privilegiada.

Un Círculo Podemos no es un grupo de apoyo de un partido, tiene total autonomía y en él caben gentes de diferentes sensibilidades y procedencias que no tienen que renunciar a sus militancias o preferencias.

Un Círculo Podemos es un promotor de la unidad y la convergencia en su territorio, centro de trabajo o estudio. No sobra nadie y faltan todos los que estén por la democracia, los derechos humanos y una vida digna para todos. Por desgracia la oligarquía ha hecho de estos principios, que hoy se incumplen, un programa rupturista; el nuestro (IGLESIAS TURRIÓN, 2014).

Os círculos definem a forma de funcionamento, periodicidade de encontros e reuniões, bem como os locais, tendo em vista que não necessariamente possuem sede para essas atividades. É comum ver reuniões dos círculos em praças ou espaços públicos, demonstrando a prática de transparência presente no partido.

Além da definição de uma agenda de debates própria, relacionada às demandas dos militantes que compõem o Círculo, há o compromisso em debater questões relacionadas às bases ético-partidárias, com o objetivo de incorporar nas práticas políticas esses eixos norteadores.



**Figura 2** – Podemos: Código Ético

Fonte: <https://transparencia.podemos.info/docs/codigo-etico.pdf>

O documento sobre o compromisso ético do partido tem com um eixo central as premissas a que se comprometem os integrantes do partido. *Como persona integrante de PODEMOS me comprometo a*, o “Código de Ética de Podemos” é composto por 12 pontos norteadores da ação de seus militantes. Destacamos alguns tópicos fundamentais para entender a proposta de construção partidária, entre eles a participação direta nas definições das políticas públicas a serem defendidas pelo partido:

II. Promover la participación directa e igual de toda la ciudadanía en los espacios de adopción de decisiones y en los ámbitos de ejecución de las políticas públicas.

No que tange à gestão econômica do partido, nota-se que não se trata apenas de discutir as formas de financiamento da ação partidária, mas principalmente de estabelecer os vetos necessários a tipos de práticas econômicas frequentemente utilizadas pelos partidos políticos tradicionais e que não estão em consonância com as bases ético-políticas do partido.

Significa dizer que a estrutura econômica do partido tem que estar em consonância com seus princípios políticos que critica o sistema financeiro, os privilégios de políticos em cargos públicos ou internos do partido. A transparência é princípio norteador da ação partidária e merece destaque, tendo em vista que a ação política não pode ser trampolim para ascensão social de qualquer militante partidário. Essas definições buscam evitar os desvios ideológicos já observados em partidos ou movimentos sociais da Espanha e de várias partes do mundo.

Gestão econômica do partido:

X. Impedir que Podemos en su gestión económica participe de productos bancarios de financiación de instituciones basadas en el lucro. Se excluye expresamente la posibilidad, por tanto, de financiación bancaria en este sentido.

XI. Construir PODEMOS como plataforma para garantizar que la política deja de ser un espacio al servicio de intereses privados, para lo cual todos los cargos electos y cargos internos de PODEMOS aceptarán: a) La limitación salarial que se establezca con carácter general para cada nivel de representación, asumiendo la total transparencia de sus ingresos por cualquier concepto y la obligación de rendir cuentas públicas y asumir la gestión transparente de su patrimonio.

b) La limitación que se establezca con carácter general sobre el número de funciones públicas que pueda desempeñar una única persona y a recibir un único salario por las mismas, salvo que sumen menos de tres salarios mínimos.

c) La renuncia a cualquier privilegio jurídico o material derivado de forma directa de la condición de representante, proveyendo desde la responsabilidad del cargo público evitar el acogimiento a cualquier figura de aforamiento judicial.

d) El compromiso de transparencia y la rendición de cuentas a lo largo y al final de su actividad como representante (PODEMOS, 2016).

As medidas acima elencadas também têm o objetivo de evitar o processo de burocratização e de absorção dos militantes do partido pelas máquinas das instituições políticas; *Podemos* estabeleceu critérios e regras para a ocupação de cargos. Primeiramente, limite de três salários mínimos, aproximadamente dois mil euros. Essa medida visa impedir a criação de uma “casta” de funcionários a serviço do partido e evitar os desvios verificados em outras experiências políticas, quando militantes ocupam cargos e mudam de posição socioeconômica.

Outra restrição do partido está relacionada ao que os espanhóis chamam de participação no sistema de portas giratórias. É a forma de explicar quando um representante eleito ou ocupante de cargo de confiança em alguma instância institucional, passe, após o término do seu mandato, a ocupar um cargo em Conselhos de Administração de empresas privadas prestadoras de serviços públicos. Essa decisão do partido é uma das mais importantes no que tange a evitar o tráfico de influências típico das máquinas partidárias em processo de burocratização. Na Espanha esse processo levou à dilapidação do patrimônio público e ao sistema de troca de favores, expediente bastantes utilizado pelo PSOE e PP.

Portas Giratórias:

f) Asumir la imposibilidad de ocupar el acceso después de asumir cargos públicos a la empresa privada cuya actividad haya o hubiera tenido conexión



de intereses en sus tareas como representante, con prohibición expresa de asumir durante 10 años responsabilidades ejecutivas en empresas conexas con sus responsabilidades, y nunca como miembros en Consejos de Administración de empresas que actúen en sectores estratégicos o de relevancia económica nacional, así como proveer efectivamente no acogerse a ningún beneficio fiscal que pudiera derivarse de la actuación de cargo público (PODEMOS, 2016).

Outras medidas, da mesma natureza, têm o objetivo de impedir que o cargo a ser ocupado pelo militante do partido represente uma espécie de ascensão social, implicando em acomodamento nas funções e desvirtuamento dos princípios políticos norteadores da fundação do partido. As viagens para atividades partidárias devem ser realizadas em voos de classe turística, além da renúncia aos privilégios concedidos a parlamentares, tais como motorista e carro oficial, cartões corporativos, etc.

Trata-se de não reproduzir os mesmos desvios políticos de partidos de direita ou de centro, não se acomodar na máquina institucional e, principalmente, entender que a passagem por essas instâncias é transitória e com objetivo de fazer a luta política para as mudanças sociais necessárias. Estabelecer a permanência máxima de oito anos em cargos públicos, prorrogáveis por mais quatro mediante decisão da Assembleia partidária. Essa deliberação tem o objetivo de impedir que a representação se transforme em profissão e fazer jus ao seu sentido original, tendo em vista que ela não pode ser considerada um fim em si mesma, mas deve estar vinculada às necessidades coletivas dos cidadão, não pode ser comparada a uma carreira exercida no campo profissional. A representação política deve ser entendida a partir de princípios políticos coletivos e não reforçar aspectos da propalada meritocracia individual.

Representação:

i) Limitación de mandatos asumiendo la limitación de cargos públicos o internos del 7 partido a una duración de ocho años, que pudiera prorrogarse excepcionalmente a un máximo de 12 años.

XII. Además, todas las personas titulares de CARGOS DESIGNADOS POR PODEMOS en cualquier órgano de las ADMINISTRACIONES PÚBLICAS o de cualesquiera de sus ENTES INSTRUMENTALES deberán aceptar:

b) A no tener ningún privilegio jurídico o material derivado de forma directa de la condición de representantes proveyendo desde la responsabilidad del cargo público evitar el acogimiento a cualquier figura de aforamiento judicial.

c) La limitación salarial que se establezca con carácter general para cada nivel de responsabilidad, sin que pueda superarse en ningún caso el sueldo más alto establecido para el nivel del grupo funcional o laboral para el que estén capacitados en función del título exigido para el ingreso (A1, A2, B, C1 y C2) en cada Administración Pública, salvo en lo concerniente a las cotizaciones por desempleo d) A renunciar en las Administraciones y Empresas Públicas a percibir un salario superior a los recogidos en el convenio colectivo o en el régimen retributivo del resto de personas empleadas sin percepción de complementos o conceptos retributivos diferentes. No habrá privilegios de ningún tipo, solamente los derechos derivados el Convenio Colectivo que les será íntegramente de aplicación.

e) A no cobrar sueldos o remuneraciones, cualquiera que sea su denominación, por la pertenencia a los Consejos de Administración de ningún Ente u Organismo Público, derivada del ejercicio de sus funciones públicas. f) A renunciar a cualquier plan o fondo de pensión que la

Administración Pública respectiva pudiese haber contratado al margen de los que tengan derechos los empleados públicos. No habrá más derechos en materia de jubilación con cargo a los fondos públicos que los establecidos en la Seguridad Social, en Clases Pasivas del Estado o aquellos que la Administración Pública tenga contratados para sus empleados públicos.

i) Las personas titulares de altos cargos renunciarán a la asignación de vehículo oficial de carácter permanente excepto cuando los cuerpos de seguridad del Estado así lo recomienden expresamente por razones de protección personal. En cualquier otro caso, el uso de vehículos oficiales sólo podrá hacerse cuando sea imprescindible para el servicio público, en la forma y condiciones similares a las del resto del personal y en ningún caso se utilizarán para desplazarse al domicilio propio o familiar u otros usos no vinculados con lo estrictamente necesario para el ejercicio de las funciones públicas. En lo posible darán ejemplo con el uso de medios de transporte colectivo u otros medios de transporte respetuosos con el medio ambiente (PODEMOS, 2016).

Destacamos que as regras de financiamento do partido também são alvo de importantes transformações em relação aos demais partidos políticos espanhóis. Em primeiro lugar, observamos nos estatutos a proibição de solicitação de empréstimos bancários e, desse modo criaram um sistema interessante de empréstimos durante as campanhas eleitorais, momento em que as necessidades de campanha impõem a inevitabilidade de aumento das receitas do partido, portanto, os apoiadores são convidados a emprestarem de 100 a 1.000 euros ao partido, sistema de microcréditos, devolvidos meses após a campanha. Além disso, contam com doações de pessoas físicas que podem ir de 5 a 50 euros. Essas deliberações existem independentes das regras instituídas, significa dizer que a preocupação não é apenas com as normas legais, mas principalmente as morais, ou seja, não basta não ser lícito é preciso ser ético.

O financiamento partidário se estrutura em três princípios centrais: inovação, independência e transparência, conforme está definido no site do partido, conforme é possível observar no site do partido:

**Inovación:**

Para poder financiarnos sin depender de los bancos ni de los poderes económicos, apostamos desde el inicio por desarrollar herramientas de financiación innovadoras y participativas inspiradas en los valores de la economía colaborativa, de manera que proponemos que la ciudadanía sea copartícipe de la financiación de los proyectos. Estas herramientas son las colaboraciones, los *crowdfundings* y los microcréditos

**Independencia:**

Para no cometer los errores del pasado, es imprescindible hacer las cosas de forma diferente. Tenemos el firme compromiso de no depender de los bancos ni de los poderes económicos. Por eso, desde nuestro nacimiento, ha sido una prioridad ampliar al máximo la base de donantes y colaboradores, por lo que hemos establecido límites a las donaciones más exigentes que los que determina la ley.

**Transparencia:**

En Podemos practicamos la transparencia que queremos ver en las instituciones. Nos obligamos a mostrar en qué nos gastamos hasta el último euro. En nuestros Estatutos nos comprometimos a publicar nuestras cuentas de forma trimestral y a presentarlas de forma accesible y comprensible. En nuestro Portal de Transparencia incluiremos el detalle y la factura de cada

gasto (PODEMOS, 2016).

### Campanha de microcréditos

Os microcréditos são formas de financiamento de projetos sociais com o fundo criado a partir da diferença salarial recebida pelos cargos públicos do partido. Considerando que o partido estabelece o teto de três salários mínimos para todo membro que ocupar um cargo público e que, na maioria das vezes, os salários recebidos ultrapassam esse teto, a diferença é utilizada para financiar projetos sociais considerados relevantes para a atuação partidária.



**Figura 3** – Podemos: Campanha de Microcréditos

**Fonte:** Podemos (2016).

O sistema de *crowdfunding*, financiamento coletivo, também é utilizado pelo partido e possui um sistema de prestação de contas para garantir a transparência em relação à gestão do dinheiro arrecadado e o uso para o qual foi destinado.



**Figura 4** – Podemos: Financiamento Coletivo

**Fonte:** Podemos (2016).

### Novos discursos, novas práticas

O discurso do partido subverte a velha lógica política de esquerda e direita,

apresentando-se como um partido transversal que coloca em novos termos as questões historicamente exploradas nas organizações políticas mais tradicionais. A disputa entre os de “baixo” e os de “cima” busca traduzir para a maioria da população que o embate principal está entre os que estão ao lado do povo e aqueles que estão contra o povo que seria composto pelo que *Podemos* define como *casta*.

Monedero, um dos fundadores de *Podemos* em entrevista irá dizer que, mais que reproduzir a clássica diferenciação entre direita e esquerda, trata-se de repensar as práticas da esquerda e buscar a recomposição do pensamento emancipador:

Uno de los problemas principales del pensamiento emancipador fue el divorcio entre reforma, revolución y rebeldía. Los partidos comunistas apelaban a la revolución, los partidos socialdemócratas al reformismo, y los partidos anarquistas a la rebeldía. Y creo que ese divorcio ha perjudicado a los tres: el reformismo se convirtió en un mero gestor del sistema al perder de vista su transformación radical; los revolucionarios se quedaron solos al no reconocer que íbamos consiguiendo logros que había que, simplemente, gestionar, los dos perdieron fuerza al renunciar al pensamiento libertario, que aportaba espontaneidad y fuerza; y al pensamiento libertario le ocurría como a las olas en el mar, que solamente existen cuando hay viento, al renunciar a los elementos de construcción de estructuras propias de la revolución o de la reforma. Este divorcio ha sido profundamente improductivo; hay que reconstruirlo en sus tres ámbitos, en los tres. Tenemos que reinventar ese espacio antaño llamado izquierda (GIL; BARCIA, 2015, p. 201-202).

Com essa nova discursividade associada à elaboração de estratégias de comunicação política, o partido buscou inovar e explorar a imagem de liderança política jovem, oriunda da universidade, com discurso crítico, contundente, buscando mostrar uma *cara nova para a velha política*. Dessa forma, em janeiro de 2015 o partido convocou uma manifestação multitudinária na qual Pablo Iglesias foi apoiado por aproximadamente 200 mil pessoas. A nova política estava encontrando uma “cara” e a liderança de Iglesias era afirmada como possibilidade de enfrentar as “velhas caras” da política espanhola.

É importante ressaltar que houve manifestações contrárias à ênfase dada à liderança política de Pablo Iglesias e alguns setores oriundos do 15M, contrários à criação de um partido e na participação nas instituições, preferiam se manter na forma movimento-partido e não ir de encontro à institucionalidade. Criticavam as lideranças políticas tradicionais, à verticalidade própria das instituições políticas e acreditavam que o espírito do 15M deveria ser mantido.

As experiências vividas nas mobilizações do 15M foram fundamentais para manifestar o descrédito nas lideranças políticas e nos partidos tradicionais (de direita, centro ou esquerda) e para explicitar a impossibilidade de uma sociedade verdadeiramente democrática no atual sistema representativo. A questão da liderança política vista por alguns militantes como um processo natural da organização política, embora realizem críticas contundentes à forma como as lideranças políticas tradicionais atuam, de forma desconectada do sentimento geral da população.

A crítica central dos protestos ocorridos no 15M, expressa na palavra de ordem “não nos representam”, não se tratava exatamente de repudiar qualquer forma de representação e de liderança política, mas principalmente de pensar como era possível o exercício da política de forma mais horizontalizada, mais participativa, o que não exclui a necessidade de ter porta-vozes que atuam na dinâmica cotidiana da política.

O que vai ao encontro ao dito por Hardt e Negri (2014) de que projetos políticos eficazes não precisam estar aferrados a líderes e estruturas centralizadas, mas que lideranças podem vir de projetos voltados para o consenso e para o encaminhamento de questões e que “[...] as assembleias compartilham a intenção de interromper as tendências arraigadas de centralizar o poder num pequeno grupo de líderes” (HARDT; NEGRI, 2014, p. 121).

Retomando a ideia do “ecossistema participativo complexo” do *Podemos* que busca articular os mecanismos institucionais centralizadores a uma participação horizontal, nos parece bastante significativo o papel da liderança política nesse contexto, especialmente na efetivação do experimento gerado nos espaços deliberativos e horizontais para os espaços institucionais tradicionais. Também é possível verificar um conflito interno no partido, considerando que a combinação entre dispositivos horizontais e verticais nem sempre é harmônica e, em muitos momentos, gera um desconforto e, principalmente, pelo fato de o partido ainda não ter conseguido em seu curto tempo de existência estabelecer algumas diretrizes partidárias e ideológicas.

Nesse sentido, *Podemos* não descarta a necessidade de lideranças políticas, mesmo que essa tenha sido uma das críticas mais frequentes nas mobilizações de 2011 na Espanha, mas antes compreendem o partido como instrumento e seus líderes como porta-vozes de uma indignação social que se fez indignação política e que precisa ser operacionalizada.

Em entrevista realizada por Pablo Iglesias a Antonio Negri para o programa La Tuerka, verificamos que:

O problema da liderança é um problema que nasce naturalmente e necessariamente dentro de uma sociedade em que o poder midiático é central. O problema é que esta liderança deve estar submetida a contrapoderes que sejam definidos constitucionalmente. Sou um institucionalista forte. Não acredito que as lutas podem avançar sozinhas. Não acredito que os movimentos possam se sustentar simplesmente sobre a base do entusiasmo. Entusiasmo e liderança se parecem muito. Temos que encontrar uma fórmula multitudinária na qual o Estado, que é o UNO, siga um Estado Multitudinário. É preciso seguir fórmulas de contrapoder inseridas no nível constitucional (...). Evidentemente se aceita um líder num momento de mobilização e quando isso está garantido por um projeto, um projeto de liberação de todas as energias sociais (...). O problema hoje é que não temos mais líderes como Martin Luter King ou Malcoon X, temos lideranças eleitorais ligadas aos instrumentos da comunicação (...). O problema da liderança se converte em algo extremamente difícil. A liderança tem que estar verdadeiramente enraizada de maneira mais forte no movimento (NEGRI, 2015, 38).

O funcionamento em rede sem um centro que concentre a capacidade de informar e de

convocar possibilita a descentralização da política e estimula o redimensionamento do papel das lideranças políticas. Evidentemente, as redes sociais não encerram o papel das lideranças políticas, mas impõem às lideranças a necessidade de se pensar em novas práticas que convirjam com os anseios que hão de estruturar a chamada nova política.

Nesse sentido, a liderança política de Pablo Iglesias foi sendo construída, principalmente, por sua participação em debates televisivos e, nota-se que a capacidade de articulação de uma narrativa crítica sobre a situação política e econômica espanhola foi um dos pontos fundamentais que fez com que Iglesias trouxesse audiência para muitos programas televisivos e que tornasse o partido cada vez mais conhecido.

### **Considerações finais**

O partido surgiu, portanto, em um contexto de crise econômica e política – crise do modelo de representação associada ao elevado índice de desemprego –, um processo que resultou em um novo modelo de ativismo que busca formas de organização partidária que sejam capazes de impulsionar a participação popular e garantir o cumprimento dos interesses da população na esfera institucional.

Contudo, e a despeito de o ativismo político ser extremamente importante – e essa é uma das ideias organizadoras do *Podemos* ressaltada por Santos (2015) –, a política não se sustenta apenas pelos considerados “politicamente ativos”, mas também pelo cidadão comum. Assim, a institucionalidade da política requer instrumentos próprios que a disputem. E o *Podemos* deixa de ser um movimento-partido para se tornar um partido-movimento.

Portanto, o partido *Podemos*, tendo como objetivo principal, segundo seus membros, a dinamização do sistema político espanhol face ao esgotamento da capacidade de interlocução e articulação dos cidadãos, instrumentaliza um dos princípios base de um processo constituinte, segundo Hardt e Negri (2014), presente na constituição de diversos movimentos sociais, sendo ele a rejeição à representação política tradicional e a construção de esquemas de participação democrática. Para os autores, vivemos uma crise que é não apenas econômica, social e política, mas também constitucional:

Como as pessoas poderiam se associar intimamente em torno do comum e participar diretamente da tomada de decisão democrática? Como a multidão poderia se tornar governante das instituições do comum de maneira que reinventasse e concretizasse a democracia? Essa é a tarefa de um processo constituinte (HARDT; NEGRI, 2014, p. 65).

E esse poder constituinte pode ser entendido como uma força ilimitada, transformadora, revolucionária (NEGRI, 1993). Portanto, tem uma potência criadora, algo que Santos (2015) também identificou na composição do *Podemos*, tanto como inovação política quanto como expressão de um inconformismo especialmente diante do “sequestro” da democracia representativa, que idealmente deveria contemplar interesses distintos à vontade do capital.

A passagem de um processo destituente para um processo constituinte trouxe ao partido a necessidade de transformar uma indignação social para uma indignação política, ou de uma mudança social para uma mudança política, o *Podemos* busca instrumentalizar aquilo que Castells (2013) identificou nos movimentos sociais contemporâneos: o fato de serem uma alavanca da mudança social.

## Referências

BESCANSA, Carolina; ERREJÓN, Íñigo; IGLESIAS, Pablo; JEREZ, Ariel; MONEDERO, Juan Carlos; SÁNCHEZ LEÓN, Pablo. ¿Transición ejemplar? **Público**, 13 dez. 2008. Disponível em: <<http://blogs.publico.es/dominiopublico/955/¿transicion-ejemplar/>>. Acesso em: 14. jun. 2016.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHOMSKI, Noam. **Occupy**. London: Peaguin Group, Pearson, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel: a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GIL, Andrés; BARCIA, J. V. **Voces del cambio: el fin de la España de la transición**. Barcelona: Roca Editorial, 2015.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidões: guerra e democracia na era do Império**. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_. **Commonwealth: el proyecto de una revolución del común**. Madrid: Akal, 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração: isto não é um manifesto**. São Paulo: n-1 edições, 2014.

IGLESIAS TURRIÓN, Pablo. **Círculo Podemos**. 2014. Disponível em: <<http://blogs.publico.es/pablo-iglesias/760/circulos-podemos/>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Uma nueva transición: materiales del año del cambio**. Madrid: Akal, 2015.

LÓPEZ, Emmanuek R. **Por qué fracasó la democracia en España: la transición y el régimen del 78**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015.

NEGRI, Antonio. **A anomalia selvagem: poder e potência política em Spinoza**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

\_\_\_\_\_. **Entrevista**. Madrid, La Tuerka, 31 maio 2015. (50 min). Entrevista a Pablo Iglesias Turrión. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=BOpTvdOXF9U>> Acesso em: 30 de nov. 2016.

PODEMOS. Disponível em: <<https://podemos.info/>> Acesso em: 29 de nov. 2016.

RAMOS PÉREZ, A. Apuntes sobre innovaciones representativas y participativas en Podemos. **Teknokultura**, v. 12, n. 1, p. 169-176, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Boaventura, de Atenas: Syriza e Podemos em cheque**. Disponível em <<http://outraspalavras.net/posts/boaventura-de-atenas-syriza-e-podemos-ameacados/>>. Acesso em: 29 de nov. 2016.



## O E-CIDADANIA E A LEGALIZAÇÃO DA MACONHA NO SENADO FEDERAL

### THE *E-CIDADANIA* AND THE LEGALIZATION OF THE MARIJUANA IN THE FEDERAL SENATE

Maria Neblina Orrico Rocha\*

**Resumo:** A proposta central desse trabalho é examinar como o Senado Federal estimula a participação direta da sociedade nos trabalhos legislativos, a partir do estudo da ideia legislativa cadastrada por um cidadão no portal e-Cidadania que visa legalizar o uso industrial, medicinal e de lazer da maconha no Brasil. No texto, é apresentado um debate a respeito de como as ferramentas *on-line* de participação podem ter trazido para a política brasileira a possibilidade de tratar diferentes temas de interesse coletivo com olhares e abordagens mais amplas, indo além das temáticas tradicionais que dominam o cenário político brasileiro.

**Palavras-chave:** Democracia; e-Cidadania; Internet; Participação Política; Processo Legislativo.

**Abstract:** The central purpose of this study is to examine how the Senate encourages the direct participation of society in the legislative process, from the study of the legislative idea registered by a citizen in *e-Cidadania* web portal to legalize industrial, medical and leisure uses of marijuana in Brazil. In the text, a debate about it is presented as online tools to participate may have brought to the Brazilian policy the possibility of treating different topics of collective interest, with looks and broader approaches, going beyond the traditional issues that dominate the political Brazilian scene.

**Keywords:** Democracy; e-Cidadania; Internet; Political Participation; Legislative Process.

## 1 Introdução

Os debates a respeito da regulamentação do uso da maconha no Brasil ganharam corpo na mídia, na sociedade e no próprio Congresso Nacional, após o Senado Federal receber de um cidadão, por meio do Programa e-Cidadania, sugestão de projeto de lei propondo a legalização

---

\* Maria Neblina Orrico Rocha é Mestre em Ciências Sociais (UnB). Especialista Comunicação Legislativa pelo Instituto Legislativo Brasileiro (Senado Federal). Graduada em Jornalismo (UnB). Assessora de comunicação no Senado Federal ([neblinaorrico@gmail.com](mailto:neblinaorrico@gmail.com)).



do uso medicinal, industrial e recreativo da maconha no Brasil.

Apresentada pelo cidadão André de Oliveira Kiepper, através do portal e-Cidadania, no dia 21 de janeiro de 2014, a Ideia Legislativa nº 8 de 2014 propõe a regulamentação do uso da maconha para uso medicinal, industrial e de lazer no Brasil. A matéria demorou menos de 10 dias para reunir as 20 mil assinaturas necessárias para ser enviada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

A partir desse fato, pretendeu-se analisar em que medida a ferramenta que possibilitou a sugestão do polêmico tema aos senadores, o e-Cidadania, facilita a participação do cidadão nos trabalhos do Senado Federal, utilizando como estudo de caso a Ideia Legislativa nº 8 de 2014.

A hipótese inicial é de que a ferramenta e-Cidadania oferece novas oportunidades de participação da sociedade civil nos trabalhos legislativos do Senado Federal. Tentou-se responder às seguintes questões: em que medida o e-Cidadania, como mecanismo de participação pela internet, é capaz de incentivar as iniciativas políticas oriundas da sociedade civil? A ferramenta oferece novas oportunidades na relação cidadão-parlamentares? O e-Cidadania realmente impõe aos senadores uma pauta legislativa que a sociedade quer ver debatida?

Para adentrarmos na análise propriamente dita, apresentamos breve discussão a respeito da relação entre democracia e participação política e a importância que ferramentas disponibilizadas pelos agentes públicos na internet têm ganhado nas relações sociais e, principalmente, na relação entre representantes e representados.

Em seguida, são apresentados os mecanismos legais existentes que possibilitam a participação do cidadão diretamente nos trabalhos legislativos. A ferramenta e-Cidadania recebe ênfase nesta parte da análise, como instrumento complementar de interação no complexo universo da política, da comunicação e da democracia.

Por fim, apresenta-se o estudo de caso escolhido como metodologia para compreender como ocorre a participação do cidadão no trabalho do Senado Federal – via e-Cidadania – e estabelecer as características da situação que trouxe mais interação e diálogo entre representantes e representados: a proposição da ideia legislativa que propõe a legalização do uso da maconha para fins industriais, medicinais e de lazer no Brasil.

Não se pretende trazer um posicionamento definitivo sobre o tema, mas a partir desse estudo de caso procura-se discutir proposições a respeito dos novos ambientes online de participação e que tipo de modificações essa nova prática pode trazer para nossa realidade.

## **2 Democracia e Participação**

A participação do cidadão na política tem sido crucial para a consolidação da democracia nas sociedades contemporâneas. A ideia da participação dos indivíduos na esfera pública, deliberando sobre questões que afetam diretamente o cotidiano tem crescido no Brasil,

principalmente nos últimos anos, o que pode ser confirmado pelas inúmeras experiências de orçamento participativo em Porto Alegre (1988) e Brasília (1994), e mais recentemente pelo oferecimento de mecanismos de participação no Poder Legislativo Federal, como as Comissões de Legislação Participativa, os números gratuitos de 0800, os e-mails institucionais e as interações possíveis via redes sociais. Como frisam Barros, Bernardes e Rodrigues (2014, p. 5), “a participação é essencial à construção política, o que a torna indispensável à recriação e reconfiguração das instâncias de representação e de exercício do poder”.

Pode-se dizer que os conceitos de participação política e de representação não são excludentes. Ao contrário, a participação política na democracia — definida como a contribuição direta ou indireta que o indivíduo dá para uma decisão política (Bobbio, 2000) — e a representação requerem-se uma à outra, de maneira que “a participação da sociedade tem como virtude justamente reaproximar representantes e representados” (MELCHIORI, 2011, p.34).

A tendência atual não mais pensa a participação como o reverso da representação ou como veículo privilegiado da pressão popular, mas sim como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários (NOGUEIRA, 2011, p. 125).

Vale frisar que as democracias contemporâneas, com governos representativos, definem claramente a fórmula “quem representa (o político), mediante que mecanismos é autorizado a representar e a que tipo de sanção ou controles estará submetido (as eleições), quem é representado (o eleitor), e de alguma forma, ainda que muito vaga, qual o conteúdo ou mandato a ser representado (programa, promessas de campanha)” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 58).

Mesmo adepto de uma democracia representativa – que já foi vista como antagônica da democracia participativa (NOGUEIRA, 2011) –, o Brasil não afastou totalmente a possibilidade de participação do cidadão nas decisões políticas e sociais, e como exemplo podemos citar os mecanismos constitucionais de participação do cidadão como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

Na prática, porém, a experiência democrática brasileira mostra-se configurada de maneira que a esfera da decisão política está cada vez mais apartada da sociedade. Bobbio ressalta que “a soberania popular é um ideal-limite e jamais correspondeu ou poderá corresponder a uma realidade de fato, porque em qualquer regime político, qualquer que seja a ‘fórmula política’ sob a qual os governantes e seus ideólogos o representem, é sempre uma minoria de pessoas, que Mosca chama de ‘classe política’, aquela que detém o poder efetivo” (BOBBIO, 2000, p. 325).

As instituições centrais das democracias contemporâneas – como o processo eleitoral e o Poder Legislativo – representam a contradição da democracia representativa que diferente da

democracia clássica grega, “não dá ao povo o direito de exercer o poder, a não ser, no máximo, de uma forma bastante mediada” (MIGUEL, 2005, p. 26).

Permanece em pé uma questão central: quais são os desafios para se construir uma ordem verdadeiramente democrática? Miguel (2005) aponta alguns caminhos: 1) A relação entre as preferências individuais e uma hipotética “vontade coletiva”; 2) A igualdade formal de acesso às decisões não resolve os problemas das desigualdades reais existentes na sociedade; 3) A possibilidade de manipulação da determinação da vontade coletiva.

No regime político brasileiro, os representantes eleitos somente procuram ouvir o que o cidadão tem a dizer no momento da eleição, restringindo a participação no exercício democrático ao momento da competição eleitoral e alimentando a crescente crise de representatividade tanto dos políticos quanto da política. Vários estudos realizados a partir dos anos 1990 evidenciam o descrédito generalizado das instituições representativas entre os cidadãos comuns (MIGUEL, 2005).

Alguns autores, como Carole Pateman (1992), defendem a democratização da democracia. Isso seria possível com a inclusão, na democracia representativa, de mecanismos de participação direta da sociedade nas questões políticas ou, ao menos, de participação ou de colaboração semidireta — mediados por ferramentas, como as existentes na internet, que pressupõem a mediação e a aceitação por parte do político para que uma ideia sugerida por um cidadão possa vir a ser apreciada nos mesmos moldes de uma proposição de trâmite normal, ou seja, aquela que é apresentada pelos agentes e pelas instituições nomeadas pela Constituição Federal.

O vazio da não participação efetiva do eleitor no mandato daquele que foi escolhido por ele, apesar de todas as teorias referentes ao mandato não imperativo<sup>1</sup>, pode estar sendo ocupado por outros tipos de participação, seja direta, seja mediada — como a que o cidadão faz por meio das mídias digitais ao enviar mensagens para os parlamentares e/ou para as instituições legislativas —, seja de forma indireta, quando o indivíduo une a grupos de pressão virtuais para defender determinados temas.

As mudanças na forma de entender e lidar com as coisas públicas, que estamos vivenciando a partir das crises contemporâneas dos partidos políticos e da falta de confiança nos que neles militam, aumentam a importância da existência de mecanismos de participação direta ou semidireta do cidadão no Parlamento.

O povo mostra que quer o político conectado com seus anseios e necessidades. Como destaca Urbinati: “As eleições são essenciais para determinar as responsabilidades e limites do poder político, produzindo um governo responsável e limitado. Mas, é importante observar que para que um representante político aprove leis legítimas, será necessário que ele seja recriado

---

<sup>1</sup> Mandato não imperativo: quando o representante escolhido pelo cidadão deve se concentrar em defender os interesses da nação, da coletividade, e não os interesses particulares do eleitor.

constantemente e esteja dinamicamente em harmonia com a sociedade” (URBINATI, 2006, p. 193-194).

O desafio aqui é discutir os problemas e limites da democracia representativa – atual modelo adotado no Brasil – de forma a compreender a relação existente entre a prática democrática e o uso da internet para incrementar a participação política.

Barros, Bernardes e Rodrigues (2014, p. 6) chamam a atenção para os conflitos que podem surgir quando o processo decisório sofre influência de interesses nem sempre harmoniosos dos representantes e dos representados. “É a partir das disputas pelo controle da visibilidade que as tensões entre representação e participação afloram e surgem as artimanhas do poder para anular ou esmaecer os efeitos da participação social. Mas, tais artimanhas são aplicadas de modo sutil, a fim de não tornar ostensivo tal propósito”.

Algum tipo de controle dos representados sobre os governantes como forma de garantir a validade da representatividade e da participação emerge como uma das mais importantes questões na democracia representativa.

Na tentativa trazer mais visibilidade e transparência para seus atos, incentivando a participação da sociedade em seus trabalhos, órgãos como o Senado Federal têm apresentado alternativas de participação social que, na visão da instituição, poderiam ser um caminho para garantir a reconfiguração e correspondência entre os desejos de representantes e representados, sobretudo, na minimização de problemas de assimetria de informação e aumento da transparência dos atos governamentais, como a criação de ferramentas de participação *on-line*, como o e-Cidadania, por exemplo.

### **3 A participação política do cidadão no Senado Federal**

Oferecer oportunidades de participação ao cidadão em processos de tomada de decisão política é prática que tem crescido no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A democracia representativa brasileira acolhe oficialmente mecanismos de participação direta do cidadão na política como o sufrágio universal, mediante o voto direto, secreto e periódico; o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de leis, a participação da comunidade na formulação dos planos diretores das cidades, entre outros.

Segundo o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular para projetos de lei é um dos mecanismos existentes para participar diretamente do Processo Legislativo Federal.

De acordo com a Lei 9.709/98, os requisitos para apresentação de projetos de lei diretamente pelos cidadãos brasileiros são: assinatura de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Desde que a Constituição de 1988 assegurou aos eleitores o direito de apresentar

projetos de lei de iniciativa popular, apenas em quatro ocasiões o Congresso converteu em norma uma proposta elaborada pela sociedade. Diversas hipóteses poderiam ser suscitadas para essa escassa participação popular no labor legislativo, mas que não vêm ao caso aqui levantar. A título de ilustração, porém, pode-se aventar duas delas: i) o exercício democrático demanda um aprendizado que o povo brasileiro ainda não adquiriu; ii) não bastam as tecnologias de comunicação, ainda que elas sejam centrais, para que se desencadeie num átimo maior participação política. Na linha do que inúmeros estudiosos falam, como o professor Wilson Gomes, por exemplo, os meios, por si só, não alteram substancialmente a prática política (2004, p. 416-420), ou ainda, que os próprios políticos ainda não estão afetos às novas modalidades de participação direta da população nas decisões.

O segundo mecanismo de iniciativa legislativa de autoria popular está disponível por meio das Comissões de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, comissões por meio das quais o cidadão pode participar do processo de elaboração legislativa.

No Senado Federal, além da Comissão de Legislação Participativa, a sociedade pode acessar outros serviços como o Alô, Senado – o serviço telefônico gratuito –, o e-mail institucional, a Ouvidoria Parlamentar, as redes sociais da instituição e dos canais de comunicação como TV Senado, Rádio Senado e Agência Senado, entre outros.

Mais recentemente, foi criado o portal e-Cidadania. A diferença dele para os demais canais é a especificidade para promover a interação e a participação no ambiente do processo legislativo. Usando a internet, por meio do e-Cidadania, um cidadão pode, por exemplo, oferecer individualmente ideias legislativas que podem transformar-se em projetos de lei, desde que tenham o apoio de mais de 20 mil internautas.

Desde que a ferramenta e-Cidadania começou a funcionar para o público em geral, em maio de 2012, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado tem recebido e analisado, por exemplo, inúmeras ideias legislativas oriundas de sugestões de cidadãos através do Portal e-Cidadania. A seguir detalharemos esse instrumento de participação.

#### **4 O e-Cidadania e a participação política *on-line***

O Portal e-Cidadania<sup>2</sup> é um portal vinculado à página do Senado Federal<sup>3</sup>. Foi criado pelo ato da Mesa Diretora do Senado Federal nº 3 de 2011. De acordo com o próprio *site*, o e-Cidadania configura-se em um “espaço institucional *on-line* de participação política, disponibilizado pelo Senado Federal para que o cidadão brasileiro possa colaborar de forma mais direta e efetiva com o processo de atuação parlamentar e legislativa do Senado”.

De acordo com o Comitê Gestor da Internet (CGI) no Brasil, em 2013, mais da metade

---

<sup>2</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>

<sup>3</sup> <http://www.senado.gov.br/>

dos brasileiros foram classificados como usuários da internet. Atualmente, existem cerca de 85,9 milhões de internautas no Brasil. Diante desse crescente acesso à internet, várias instâncias do governo brasileiro começaram a criar ferramentas de participação *on-line*. A história de criação do e-Cidadania está diretamente ligada à criação de outras plataformas digitais que objetivavam aumentar a interação entre governo e sociedade.

Na sua construção, o e-Cidadania sofreu influência da ferramenta e-Democracia<sup>4</sup>, da Câmara dos Deputados, apesar de sua configuração final ser diferente em vários aspectos. O e-Cidadania também foi influenciado por iniciativas de outros Poderes, como o Executivo, que já tinha estabelecido por meio do portal do Ministério da Justiça um concurso de aplicativos.

A partir de uma série de entrevistas<sup>5</sup> feitas com servidores do Senado Federal, pretende-se aqui traçar um histórico da construção do Programa e-Cidadania no Senado Federal.

O e-Cidadania nasceu a partir do trabalho de um grupo de servidores do Senado Federal que, dispostos a trazer mais interatividade e transparência para os trabalhos do Senado Federal, levaram à Secretária-Geral da Mesa – na época, a servidora Cláudia Lyra – uma proposta para criação de um programa que possibilitasse maior participação e diálogo do cidadão com os parlamentares, inclusive por meio de maior facilidade de acesso ao processo legislativo.

Segundo Lyra, “tínhamos visto no *site* da Câmara dos Deputados o e-Democracia. Conversei com o servidor responsável pela ferramenta naquela Casa, mas não queríamos da forma como estava sendo feito lá”, diz Cláudia Lyra. Ela afirma que a ideia dos servidores do Senado era criar algo mais abrangente, que tivesse “maior contato com a sociedade, abrindo o Senado às sugestões dos cidadãos”.

Lyra aponta os servidores Ana Lúcia Novelli, então servidora da Secretaria de Comunicação Social e Flávio Heringer, diretor das Comissões à época, como os mentores da proposta.

“Cláudia Lyra de imediato se entusiasmou com a ideia e resolveu patrocinar um projeto nessa linha”, conta Flávio Heringer. Outros diretores da Casa à época foram mobilizados – como o Diretor-Geral do Senado, a Diretora do Alô, Senado e o Diretor de Comunicação Social. Um grupo de trabalho foi criado para definir as linhas gerais do projeto que começava a ganhar vida.

O servidor Flávio Heringer foi designado presidente do grupo de trabalho, que apresentou uma proposta de portal (o Portal e-Cidadania) e uma minuta de ato que consolidasse

---

<sup>4</sup> O portal e-Democracia, desenvolvido pela Câmara dos Deputados, é dividido em dois grandes espaços de participação: as Comunidades Legislativas e o Espaço Livre. No primeiro, pode-se participar de debates de temas específicos, normalmente relacionados a projetos de lei já existentes. Essas Comunidades oferecem diferentes instrumentos de participação e, ainda, orientações quanto ao andamento da matéria no Congresso Nacional. Já no Espaço Livre, o próprio usuário pode definir o tema da discussão e ser o grande articulador desta. O debate será acompanhado pela equipe do e-Democracia e pode vir a se tornar uma Comunidade Legislativa.

<sup>5</sup> Foram entrevistados os seguintes servidores do Senado Federal: Cláudia Lyra, ex-Secretária-Geral da Mesa; Flávio Heringer, ex-Diretor das Comissões; Airton Aragão Júnior, Chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

o projeto. “A proposta foi apresentada aos Diretores da Casa e, em seguida, à Mesa, resultando no Ato da Mesa nº 3 de 2011, que criou o Projeto e-Cidadania e definiu o cronograma de construção e a estrutura básica do portal”, conta Heringer.

Claudia Lyra confirma que a criação do e-Cidadania se deve à iniciativa de servidores do Senado Federal, que formaram um grupo de trabalho para construir uma proposta que trouxesse mais interatividade com a população. “Não há dúvida de que (o e-Cidadania) é uma ferramenta importantíssima para a abertura do Senado ao cidadão, dando-lhe meios para participar do processo legislativo”, afirma a servidora.

No ato de criação do Programa<sup>6</sup>, ficou instituído que o objetivo do e-Cidadania seria desenvolver e implantar o Portal e-Cidadania, para “estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa”.

A criação do e-Cidadania no Senado Federal está diretamente relacionada ao surgimento das redes sociais, da ampliação do acesso à internet e ao movimento de maior transparência e diálogo com a sociedade. Para Heringer, o momento atual – de expansão da internet no Brasil – proporcionou “a oportunidade para o surgimento de ferramentas de maior participação da sociedade na discussão ligada à atividade legislativa”.

O portal do e-Cidadania<sup>7</sup> – que está ligado à página do Senado Federal<sup>8</sup> —descreve ainda que o objetivo do Senado é estimular, através da internet, “novas práticas que assegurem maior participação do indivíduo e engajamento cívico da população no processo de tomada de decisão política”.

Ao criar o e-Cidadania, a ideia do grupo de servidores responsável pelo programa era identificar oportunidades e oferecer condições de participação da sociedade, respeitando a esfera de atuação própria dos parlamentares. “É importante deixar claro que essa participação do cidadão não é uma participação equivalente à dos parlamentares, mas subsidiária a esta”, destaca Heringer.

Segundo o próprio portal, o Senado Federal precisa de um portal de cidadania “dedicado à prática da ação cidadã”, pois a instituição reconhece a necessidade de “o parlamento estar em constante sintonia com as demandas contemporâneas de informação, transparência e participação da sociedade civil”.

Essa prática da cidadania via e-Cidadania pode acontecer por meio de diversas ferramentas que o portal oferece ao internauta. O trabalho parlamentar é apresentado a partir de três dimensões: fiscalizadora, legislativa e de representação da sociedade.

---

<sup>6</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>

<sup>7</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>

<sup>8</sup> <http://www.senado.gov.br/>

- **e-Fiscalização:** espaço destinado ao acompanhamento do orçamento brasileiro, das ações administrativas do Senado;
- **e-Legislação:** espaço destinado à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação;
- **e-Representação:** espaço destinado à expressão da opinião do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação;

Em cada uma das dimensões mencionadas o internauta pode acessar diferentes opções para participar, seja oferecendo ideias legislativas, seja avaliando políticas públicas ou os modos de condução do processo legislativo, seja interagindo em tempo real com as Comissões durante audiências públicas ou com o próprio senador.

O atual chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, Airton Aragão Júnior, também foi fundamental para este trabalho. Ele conta que o portal e-Cidadania tem o compromisso de auxiliar o mandato dos senadores a ser mais aberto e participativo.

O portal e-Cidadania começou a funcionar em 15 de maio de 2012. No entanto, a estrutura de apoio formal e a equipe que trabalha especificamente para o e-Cidadania só foram formalmente instituídas em junho de 2014. Atualmente, dois servidores fazem parte do quadro de pessoal do e-Cidadania. Ambos são servidores efetivos do Senado Federal, integrantes da carreira de analistas de processo legislativo.

A rotina de trabalho do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania inclui divulgar a ferramenta, cadastrar material de referência no *site*, receber e moderar as perguntas, encaminhando-as para as comissões pertinentes, publicar vídeos, garantir a transmissão ao vivo dos debates, pesquisar as mensagens presidenciais para saber que autoridades serão sabatinadas no Senado, receber e moderar as participações via *site*, 0800 ou e-mail, publicar comentários, dentre outros afazeres diários.

Lyra destaca a importância de um serviço bem estruturado que possa atender o cidadão que quer interagir com o Senado por meio da ferramenta:

[...] é importante que se tenham servidores dedicados, interessados, com espírito público, com noção da importância de se chegar aos cidadãos, de permitir que o cidadão participe e, com isso, tenha chance de ser cada vez mais cidadão consciente e imbuído de participar da confecção das leis de nosso País.<sup>9</sup>

De maneira geral, Aragão avalia a ferramenta como muito boa, mas aponta melhorias que podem ser feitas pela equipe que desenvolve e alimenta o portal:

Queremos que a ferramenta evolua, no sentido de torná-la mais simples, pois hoje o e-Cidadania trouxe um pouco da complexidade do processo legislativo para essa interação com o cidadão e isso não é bom. Se por um lado a gente mostra exatamente como as coisas acontecem, como são os trâmites, como um texto pode ser alterado, por outro lado a gente criou um certo

---

<sup>9</sup> Entrevista concedida em abril de 2015, em Brasília (DF).



distanciamento do cidadão que não está disposto a entender esse processo que não é nada simples. A gente quer simplificar a ferramenta para que ela fique mais direta e mais clara para o cidadão, sobre o que está sendo votado e qual é o impacto daquela lei na vida dele.<sup>10</sup>

Os dados obtidos junto ao Serviço de Apoio do Programa e-Cidadania mostram que é crescente o interesse do cidadão pelos serviços oferecidos pelo portal. Em 2012, ano em que foi criado, o e-Cidadania teve 1.132.844 visualizações de página<sup>11</sup>. Em 2013, esse número foi de 1.373.066. Em 2014, o número de visualizações deu um salto: 5.038.767. O ano de 2015 promete novo recorde de acessos (este estudo não acompanhou a finalização dos dados daquele ano), pois até maio de 2015, o portal já tinha mais de quatro milhões de visualizações de página. No total, em menos de cinco anos de existência, o portal e-Cidadania já recebeu quase 12 milhões de visualizações.

Diante dos números crescentes de participação, Aragão identifica a necessidade de aprimorar a ferramenta constantemente. “Precisamos mudar o *site* de forma a deixá-lo mais amigável para que o cidadão localize com mais facilidade o que ele quer”. Apesar das várias mudanças que o portal e-Cidadania têm apresentado, com a inserção de novos serviços em 2015, como o que permite o envio de perguntas para as sabatinas de autoridades, uma reformulação mais profunda do *site* – e conseqüente aprimoramento dos mecanismos de participação, como afirma ser necessário o gestor, não tem data definida para acontecer.

A participação do cidadão no e-Cidadania em qualquer uma das suas dimensões é facilmente acessível. Basta preencher um cadastro simples, em que o interessado coloca seu nome, e-mail, cria uma senha, diz de que unidade da federação está acessando, informa a data de nascimento e qual o seu sexo.

Aírton explica que o cadastro simplificado tem o objetivo de facilitar o acesso. “Se a gente criar muitas barreiras para a participação, como pedir CPF, identidade, endereço, verificação de CEP acaba que poucas pessoas se dispõem a participar e mesmo assim eu não vou ter como validar tudo isso”, explica o chefe do serviço. Também é possível entrar no e-Cidadania por meio da rede social Facebook<sup>12</sup>. Se o cidadão estiver logado no Facebook, o e-Cidadania utiliza os mesmos dados que foram disponibilizados na rede social para realizar o *login* na ferramenta.

A história de criação do portal e-Cidadania mostra o esforço que servidores da instituição fizeram para oferecer uma nova modalidade de interação entre sociedade e Parlamento. Fica claro também que o serviço precisa ser aperfeiçoado para que possa atender de

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida em maio de 2015, em Brasília (DF).

<sup>11</sup> Representa uma página visualizada por um visitante em um *site*. Sempre que uma página for carregada pelo navegador, será contada uma visualização de página ou um Pageview. Se um visitante recarregar a página depois de acessá-la pela primeira vez, outra exibição de página será registrada. Se ele retornar à página, após acessar outra página, outra exibição será registrada. Fonte: <http://www.noix.com.br/marketing-digital-noix/entenda-as-principais-diferencas-entre-alguns-termos-que-se-confundem-em-google-analytics/#sthash.HfhjwqKB.dpuf>

<sup>12</sup> Facebook é uma rede social que permite a interação do usuário com diversas ferramentas *on-line*, permitindo que os dados do usuário sejam utilizados para entrar em outros ambientes que exijam cadastro, caso do e-Cidadania.

forma mais inclusiva àqueles que o querem utilizar, de forma que possa atingir o máximo potencial que possui em termos de participação.

## **5 A regulamentação do uso medicinal, industrial e de lazer da maconha no Brasil**

A Ideia Legislativa nº 8 de 2014, que propõe a regulamentação do uso da maconha para uso medicinal, industrial e de lazer no Brasil, demorou menos de 10 dias para reunir virtualmente as 20 mil assinaturas necessárias para ser enviada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado.

Ela foi apresentada pelo cidadão André de Oliveira Kiepper no portal e-Cidadania no dia 21 de janeiro de 2014. Depois da análise preliminar do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, a ideia legislativa foi publicada no e-Cidadania no dia 30 de janeiro de 2014 – o que a habilitou a receber o apoio dos internautas. Em 8 de fevereiro de 2014, a sugestão alcançou mais de 20 mil apoios, sendo formalmente protocolizada três dias depois pelo presidente do Senado Federal.

Reforçando o que definem a Constituição Federal e a Lei nº 9.709/98, o ato da Mesa Diretora nº 3 de 2011 estabelece que as ideias legislativas que forem acatadas via e-Cidadania devem iniciar sua tramitação pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

Na ementa da Ideia Legislativa nº8/2014 está prevista a regulamentação do cultivo caseiro, do registro de clubes de cultivadores, do licenciamento de estabelecimentos de cultivo e de venda de maconha no atacado e no varejo e a regularização do uso medicinal da maconha no Brasil. A justificativa da proposta argumenta que, no Brasil, o mercado da maconha sem regulamentação “gera violência, crimes e corrupção. O usuário é penalizado e milhares de jovens estão presos por tráfico”.

Com efeito, menos de duas semanas depois de protocolizado no Senado, a Comissão de Direitos Humanos designou o senador Cristovam Buarque, representante do Distrito Federal, como relator da Ideia Legislativa nº 8 de 2014. Cristovam Buarque aceitou a designação, e no primeiro discurso que fez, já como relator da proposta, disse no plenário do Senado que aquele era um dos maiores desafios de seu mandato: analisar um dos mais polêmicos e controversos temas colocados em pauta por iniciativa popular por meio do e-Cidadania – a legalização da maconha no Brasil.

Afirmou o senador Cristovam Buarque:

Apesar de não ser um tema ao qual tenha me dedicado anteriormente, julguei pertinente aceitar a tarefa e o desafio, considerando a importância do tema para a sociedade brasileira, para a educação de nossas crianças, para a garantia do direito à liberdade e para o atendimento de portadores de síndromes que poderiam ser cuidados ou ter o sofrimento mitigado (BUARQUE, 2014a, p.3).

O autor da Ideia Legislativa nº 8 de 2014 é o servidor público André de Oliveira

Kiepper, funcionário da Fundação Oswaldo Cruz. Graduado em Publicidade pela Universidade Federal do Espírito Santo, Kiepper tem 34 anos e dedica-se a estudar a regulação da maconha em vários países, como o Uruguai e os Estados Unidos, sendo o marco regulatório dos estados norte-americanos para o uso medicinal da maconha o tema do seu mestrado na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), no Rio de Janeiro, ainda em curso.

Vale destacar que a colaboração de Kiepper para a discussão da legalização da maconha no Brasil é anterior à noite em que ele digitou a proposta no portal e-Cidadania. Como estudioso do tema, Kiepper já havia traduzido as legislações que regulamentaram o uso da maconha no Uruguai e nos estados norte-americanos do Colorado, para uso recreativo, e de Nova Iorque, para uso medicinal.

Kiepper tem protocolado todas as traduções de legislação que faz a respeito do tema na Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) para que sirva de base para eventuais portarias ou decretos do governo brasileiro sobre o uso medicinal da maconha no Brasil.

Em entrevista para este trabalho, Kiepper conta que conheceu o Programa e-Cidadania quando estava acessando o *site* do Senado Federal, por meio de um *banner* que fazia a propaganda do Programa na página da instituição. Ao decidir usar a ferramenta, Kiepper não imaginava a visibilidade que o assunto proposto por ele alcançaria. Ele diz que

Não imaginava a proporção que a ideia legislativa teria, mas como os usuários da internet já vinham compartilhando petições eletrônicas da Avaaz<sup>13</sup>, com sucesso, acreditei que seria possível alcançar os 20 mil apoios. No final do ano de 2013, eu já havia traduzido as leis de regulação da maconha do Uruguai e do Colorado, por isso já possuía algum conhecimento legislativo sobre o tema. Eu sabia que seria necessário levar o debate ao Congresso Nacional, uma tendência internacional, mas não encontrava disposição por parte de nenhum dos senadores brasileiros em apresentar um projeto de lei.<sup>14</sup>

Kiepper afirma que a iniciativa de oferecer uma ideia legislativa por meio do portal e-Cidadania surgiu depois que ele começou a acessar o *site* do Senado uruguaio para acompanhar a tramitação do projeto de lei de regulação da maconha daquele país. Enquanto acompanhava a tramitação do projeto no Uruguai, ele acompanhava no *site* do Senado brasileiro a tramitação do PLC 37/2013<sup>15</sup>.

Preocupado e motivado pela possibilidade de o Congresso Nacional endurecer ainda mais a repressão contra os usuários de maconha, Kiepper buscou uma alternativa para que a discussão da legalização da maconha no Brasil chegasse ao Senado Federal:

Verifiquei que havia um projeto de Lei da Câmara com tendência totalmente oposta ao que o resto do mundo está legislando sobre drogas. Ficou claro que não haveria oposição política ao PLC 37/2013, por causa das eleições de outubro de 2014. Para mim, inadmissível que senadores se abstenham de reformar a Lei de Drogas do Brasil sob o argumento do efeito negativo que o

<sup>13</sup> Avaaz é um *site* de mobilização *on-line* que se auto define como “comunidade de mobilização *on-line* que leva a voz da sociedade civil para a política global”. Disponível em: <http://www.avaaz.org/po/about.php>

<sup>14</sup> Entrevista concedida em fevereiro de 2015, em Brasília (DF).

<sup>15</sup> O PLC 37/2013 altera o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad).

tema poderia causar nas urnas. Então, nestas buscas pelo site do Senado brasileiro, conheci o e-Cidadania, uma ferramenta criada para fomentar a participação cidadã.<sup>16</sup>

O e-Cidadania é considerado por Kiepper ferramenta pioneira em permitir a participação direta do cidadão na proposição de temas que a grande maioria dos parlamentares não tem interesse em ver discutidos. “O e-Cidadania será capaz de viabilizar iniciativas de origem popular se os senadores e a Secretaria da CDH continuarem recebendo com seriedade os pedidos de audiências públicas e projetos de lei”, confirma ele.

De igual forma, o e-Cidadania, na visão de Kiepper dá visibilidade para assuntos que emergem da sociedade, mas que não seguem adiante devido ao acirramento do conservadorismo no Legislativo brasileiro, principalmente em relação a temas de forte impacto social:

Eu acho que esta é a maneira mais importante de se tomar decisões políticas em um Estado, principalmente sobre temas sensíveis, que precisam de um maior esclarecimento por parte da sociedade, e que não avançam no Legislativo por pressão moral e religiosa. Políticos admitem que perderão votos se apoiarem uma proposta de regulação das drogas, por exemplo.<sup>17</sup>

Ele avalia que a ferramenta é amigável para o usuário, principalmente depois que aumentou os campos disponíveis para que o usuário escreva a argumentação e defesa das propostas cadastradas. “A ferramenta é simples. É necessário somente uma breve cadastro, possibilitando que qualquer cidadão utilize a ferramenta”, destaca.

Importante destacar que Kiepper reconhece a importância da participação política da sociedade por meio do e-Cidadania, mesmo que a decisão final seja dada pelos senadores. Para ele, o mais importante é a esfera política proporcionar e considerar espaços de debate para assuntos que são escolhidos pela sociedade.

O mais importante da política é dar visibilidade e espaço de debate a esses assuntos que emergem na sociedade. No Brasil, precisamos adotar os mecanismos de participação social disponíveis, bem como facilitar a realização de referendos e plebiscitos, de 2 em 2 anos, a cada eleição, para que o dinheiro gasto nesses processos eleitorais seja aproveitado. É o que acontece nos EUA, onde muitas leis de regulação da maconha, por exemplo, têm sido aprovadas, em referendos bianuais. O e-Cidadania permite a sugestão de ideias legislativas e audiências públicas, mas mantém o modelo representativo indireto, já que a decisão sobre a tramitação das propostas permanece nas mãos dos senadores eleitos.<sup>18</sup>

A apresentação da ideia legislativa através do e-Cidadania, trouxe notoriedade ao servidor público. Menos de seis meses depois de ter o nome divulgado e associado à proposta, Kiepper ajudou o deputado federal Jean Wyllys (Psol-RJ) a elaborar projeto de lei<sup>19</sup> que regulamenta a produção e venda de maconha no Brasil, além de ter feito várias palestras pelo Brasil sobre as políticas de regulação do uso da *cannabis* – nome científico da maconha – pelo mundo.

<sup>16</sup> Entrevista concedida em fevereiro de 2015, em Brasília (DF).

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> PL 7270/2014, apresentado na Câmara dos Deputados em 19 mar. 2014.

## 5.1 Debate na Comissão de Direitos Humanos

No relatório apresentado pelo senador Cristovam Buarque na Comissão de Direitos Humanos à Sugestão nº 8/2014, o parlamentar afirma que o Brasil deve agradecer a André de Oliveira Kiepper, que tomou a iniciativa de oferecer ideia legislativa que coletou mais de 20 mil assinaturas e provocou o Senado para analisar a Sugestão nº 8/2014 – com a finalidade de debater a conveniência ou não de legislar, como outros países vêm fazendo, sobre a regulamentação do uso da maconha para fins medicinais, recreativos ou industriais (BUARQUE, 2014b, p.4).

Para orientar o debate que se iniciava na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, a Consultoria Legislativa do Senado elaborou um exaustivo estudo<sup>20</sup> sobre a matéria “para uma análise aprofundada e bem fundamentada dos aspectos envolvidos, favoráveis e contrários, da medida sugerida” que balizou a definição de um plano de trabalho e a realização das audiências públicas na CDH e o relatório final do senador Cristovam Buarque.

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado realizou seis audiências públicas – todas interativas com a possibilidade de participação via e-Cidadania – sobre a Ideia Legislativa nº 8 de 2014. As audiências públicas aconteceram entre os dias 2 de junho de 2014 e 6 de outubro de 2014.

Segundo o relatório apresentado pelo senador Cristovam Buarque, os debates acabaram por se concentrar nos aspectos medicinais e recreativos. As reuniões preparatórias e as manifestações de estudiosos apontaram para o fato de o uso industrial ser uma questão consensual e relativamente fácil em sua regulamentação, especialmente no que se refere à autorização para o cultivo agrícola do cânhamo (variante da planta do gênero *cannabis*, com limite máximo de três miligramas por grama de concentração da substância tetraidrocannabinol) e sua industrialização.

Aconteceram mais de 30 horas de debates, sendo ouvidos 23 expositores e cerca de 310 debatedores, dentre o público presente, que se pode estimar em cerca de 1.500 pessoas. Mais de 10 mil participações foram recebidas por via telefônica ou pela internet. “Além disso, fora das audiências tivemos a possibilidade de um debate com a participação de 5 psiquiatras em evento no dia 16/10/2014, em Brasília, com a presença de 1.000 pessoas”, diz o relatório.

Para Cristovam Buarque, as audiências realizadas pela CDH no ano passado foram importantes por terem dado uma dimensão mais pública à discussão. E completa:

Os debates acabaram por se concentrar nos aspectos medicinais e recreativos. As reuniões preparatórias e as manifestações de estudiosos apontaram para o fato de o uso industrial ser uma questão consensual e relativamente fácil em sua regulamentação, especialmente no que se refere à autorização para o cultivo agrícola do cânhamo (variante da planta do gênero Cannabis com

---

<sup>20</sup> Estudo da Consultoria do Senado de nº 765/2014, de autoria dos consultores Denis Murahovschi e Sebastião Moreira Júnior.

limite máximo de três miligramas por grama de concentração da substância tetraidrocannabinol) e sua industrialização (BUARQUE, 2014b, p.4).

Cristovam Buarque, relator da matéria, reiteradas vezes afirmou que a Sugestão nº 8/2014 deveria ser considerada “por seu mérito de promover o debate e resolver os problemas atuais derivados do consumo da maconha, e por ter ficado claro que é um tema de significativa importância para a sociedade” (2014b, p. 14). No parecer, Cristovam fez uma série de recomendações, das quais destacamos como mais importantes:

1. que a Sugestão nº 8/2014 não seja arquivada nem se interrompa o debate sobre a regulamentação do uso da maconha;

2. que seja criada subcomissão especial no âmbito da CDH para dar continuidade ao debate e que esta seja incumbida de apresentar as soluções legislativas para cada um dos aspectos envolvidos na Sugestão nº 8/2014 e aos demais casos que surgiram no decorrer das audiências;

3. que esta subcomissão realize com a presença de autoridades do Poder Público um debate mais amplo sobre a regulamentação;

Ao oferecer o seu relatório na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, Cristovam Buarque não decidiu pela extinção da tramitação da Ideia Legislativa nº 8 no Senado. Tampouco formalizou o acolhimento da sugestão de André Kiepper para que a ideia fosse transformada oficialmente em projeto de lei do Senado.

O voto proferido pelo relator afirma que mesmo se tratando de assunto relevante e complexo, a Ideia Legislativa nº 8/2014 deve continuar a ser analisada na Comissão de Direitos Humanos, e pediu uma subcomissão para que isso ocorra:

[...] considerando a relevância do tema e sua complexidade, voto pelo acolhimento da Sugestão nº 8/2014 para que essa continue sendo examinada por subcomissão especial a ser criada no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (BUARQUE, 2014b, p.15).

A decisão de Cristovam Buarque deixou a ideia legislativa em uma espécie de limbo. Ao decidir pela criação de uma subcomissão que daria continuidade à análise da matéria, o relator não disse sim nem não à transformação da ideia em projeto de lei.

Apesar da celeridade inicial na tramitação da ideia legislativa, o parecer do relator Cristovam Buarque só foi apreciado e aprovado pela CDH em agosto de 2015. Mesmo não tendo sido acolhida pelo relator como projeto de lei, segundo Airton Aragão, chefe do serviço de apoio ao Programa e-Cidadania, a ideia legislativa de Kiepper continua viva. “Mas, se vai ter fôlego, se vai voltar a ser discutida, é prerrogativa dos parlamentares”.

De tudo o que foi apresentado no estudo de caso, vale destacar a constante observação por parte dos criadores e dos gestores do programa e-Cidadania de que a ferramenta é subsidiária ao trabalho do parlamentar, fazendo com que a participação do cidadão, por maior repercussão que alcance, como foi o caso da ideia legislativa que pede a regulamentação do uso

da maconha, não necessariamente produz efeitos capazes de “superar” a atuação do senador propriamente dita. Porém, fica latente que “à medida em que a participação alarga-se e ativa-se, assumindo ou não uma forma gerencial, passa a condicionar os governos e a administração pública” (NOGUEIRA, 2011, p.149), promovendo novos encontros entre representantes e representados.

Por ter sido oferecida por um cidadão no ambiente virtual do e-Cidadania, a Ideia Legislativa nº 8/2014 contou com todas as facilidades da internet – da propositura da ideia poder ter sido feita do conforto da casa do cidadão à rápida disseminação do conteúdo da ideia legislativa nas redes sociais e *sites* de cultura canábica, o que levou ao recolhimento das 20 mil assinaturas necessárias no tempo recorde de oito dias.

Porém, para que a tramitação da Ideia Legislativa nº 8 continuasse a acontecer após a decisão do senador Cristovam Buarque na Comissão de Direitos Humanos, não bastaria apenas uma mobilização *on-line*. Seria preciso um acompanhamento de perto do processo legislativo por parte dos interessados. A correlação de força entre políticos profissionais e sociedade civil é muito desigual. Apesar de a participação popular ser mais difícil no âmbito do processo legislativo, ela é decisiva quando se trata de projetos de iniciativa da sociedade.

O próprio autor da Ideia Legislativa nº 8 disse não ter se preocupado com o aspecto da busca de apoio para a proposta. O trabalho do autor do projeto e dos apoiadores da proposta não foi de forma alguma articulado ao dia a dia do Congresso Nacional. Indagado se pensaria em fazer algum lobby pela proposta, Kiepper afirma: "O lobby que eu fiz com senadores foi somente o de avisar, por e-mails enviados coletivamente, sobre a data das audiências públicas, depois que essas eram agendadas, pedindo a presença e a participação dos parlamentares. Mas infelizmente apenas senadores proibicionistas e de viés evangélico decidiram participar das audiências (em pouco número)".

Cabe destacar que a mídia também tem sua parcela de contribuição na exitosa divulgação inicial da ideia legislativa que pede a legalização da maconha no Brasil. Tal se deu, principalmente, pela internet, a exemplo do grande número de reportagens a respeito do tema em países como os Estados Unidos e o Uruguai; além de várias matérias a respeito da família de Brasília (DF) que decidiu importar ilegalmente um derivado da maconha para tratar a filha que sofria de convulsões gravíssimas. Tudo isso chamou a atenção da sociedade civil para a ferramenta e-Cidadania.

O fato principal é: por meio do e-Cidadania, um cidadão comum colocou na pauta do Senado Federal – considerada a Casa mais conservadora do Congresso Nacional – um tema que nenhum senador até então havia se arriscado a tratar em projeto de lei. Pesquisa no Portal do Senado mostra que, de todas as iniciativas legislativas possíveis, apenas seis requerimentos foram apresentados contendo o assunto maconha, a maioria deles pedindo a realização de audiências públicas.

O sistema de busca da Câmara dos Deputados mostra que 29 matérias tramitam ou já tramitaram sobre o assunto na Casa. Dessas, 19 foram arquivadas. Cinco foram apresentadas de 2014 até maio de 2015; dessas, três tratam da regulação do uso da maconha no Brasil, seja para uso medicinal, seja para uso recreativo. As outras duas têm caráter repressivo, endurecendo as penas para os usuários.

O cidadão que pediu a regulamentação do uso da maconha utilizou a internet e a ferramenta e-Cidadania como o principal mediador entre a cidadania e o corpo político para oferecer a proposta e colher os apoios necessários para que a Ideia Legislativa nº 8/2014 começasse a ser analisada no Senado Federal. Além disso, várias mobilizações *on-line* aconteceram durante a fase das audiências públicas para debater a matéria, tanto a favor do projeto, quanto contra ele.

Vale destacar uma diferença importante entre o e-Cidadania e o Projeto de Iniciativa Popular previsto na Constituição Federal: apesar de serem reconhecidos como projetos de iniciativa popular por terem sua origem em movimentos populares, da sociedade civil ou a partir da ideia legislativa de um cidadão, as matérias que chegam ao Senado ou à Câmara dos Deputados via mecanismos de participação para se transformarem em projetos de lei precisam ser “adotadas” por parlamentares ou até pelo próprio presidente da República para conseguirem tramitar no Congresso Nacional. Isso porque o próprio Legislativo admite não ter meios de conferir os mais de 1 milhão de números de títulos de eleitor e assinaturas que a lei exige de um projeto no caso da iniciativa popular.

A Lei da Ficha Limpa, por exemplo, foi assinada por 33 deputados federais de diferentes partidos. No caso da ideia legislativa – oferecida por um cidadão pelo e-Cidadania –, o protagonismo do cidadão no oferecimento de ideias legislativas que podem vir a transformar-se em projetos de lei é preservado.

A Ideia Legislativa nº 8/2014 mostrou-se capaz de articular e ativar uma grande rede de apoio – na sociedade civil, na internet e em parte da mídia – mas os políticos ainda não demonstram reconhecer a matéria oferecida via e-Cidadania como participação política popular efetivamente democrática. Neste caso específico, pode-se dizer que os próprios políticos ainda não se mostraram afeitos às novas modalidades de participação direta da população nas decisões que, a princípio, eram exclusivas dos senadores.

Diante disso, o e-Cidadania como espaço aberto à participação de qualquer cidadão pode ser considerado como importante ferramenta de manifestação dos anseios da sociedade. Além disso, seus conteúdos geram repercussão tanto na mídia tradicional quanto nos veículos *on-line*, influenciando a agenda pública dos cidadãos, da imprensa e dos políticos ou, pelo menos, colocando em pauta temas que há muito a sociedade queria ver debatidos no Congresso Nacional, o que já representa um ganho para a democracia.

Porém, não podemos afirmar que via e-Cidadania o cidadão consegue impor temas ao



Congresso. Mesmo com a acelerada tramitação inicial da Ideia Legislativa nº 8/2014, atualmente ela está em estado de dormência na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. E parece que por lá vai ficar ainda durante um longo tempo.

Percebe-se, no entanto, que atualmente algumas ferramentas digitais de participação política como o e-Cidadania têm despontado como potenciais influenciadoras da agenda dos meios de comunicação e também da agenda dos políticos, que, com o advento da internet e das novas possibilidades de interação, passam a considerar temas que o cidadão comum quer ver debatidos na política brasileira. “Essa agenda de temas públicos formatada pelos media seria a base para a ação política, seria através dela que o campo político poderia identificar os problemas sociais” (SANTOS, 2011, p.3)

Já discutimos aqui que o fortalecimento da democracia passa pela capacidade de os cidadãos influenciarem o sistema político, e o papel desempenhado por ferramentas digitais na formação da agenda pública é um relevante fator nessa questão.

Observa-se que o papel das ferramentas digitais de participação política na formação da agenda, mais especificamente o e-Cidadania, exige a consideração de vários aspectos: a importância como fonte de informação política, a quantidade de conteúdo que redirecionam para meios de massa, a possibilidade da confrontação de pontos de vista diversos, a possibilidade de ampliar a voz do cidadão, a modificação da percepção da relevância da questão política, a convicção de que é necessária uma ação política em relação ao tema, a percepção do público em geral quanto à importância do tema.

O e-Cidadania, além de influenciar, mesmo que minimamente, a agenda dos meios de comunicação, também indica ao político os temas que a sociedade quer ver debatidos no Senado Federal. Cabe ao corpo de parlamentares oferecer ou não a oportunidade de debate para esses assuntos.

Diante do estudo de caso da ideia legislativa que propõe a legalização da maconha para uso industrial, medicinal e recreativo no Brasil, é inegável que, na internet, a interação entre usuários, a produção de informações, o armazenamento e as buscas estão cada vez mais velozes. Porém, não é a quantidade de conteúdo que determina a interação comunicativa. É preciso que o cidadão seja motivado a agir, a interagir e a participar.

O tema da legalização da maconha tem aparecido mais na imprensa brasileira desde que o Uruguai decidiu legalizar o uso recreativo da substância psicotrópica e as marchas da maconha ganharam as ruas no Brasil. Mesmo sendo polêmico, o tema ganha adeptos, que pedem uma discussão política a respeito da legislação existente para os usuários de drogas.

E é isso que os que apoiam a tramitação do projeto da maconha defendem. De acordo com Kiepper, os senadores “precisarão abandonar suas convicções baseadas em inverdades ou preconceitos. O Senado uruguaio promoveu, entre setembro e novembro de 2013, 12 audiências públicas para avaliar o projeto de lei. Isto é, uma audiência pública por semana, durante três

meses, de forma ininterrupta, para, com propriedade, votá-lo... o mundo está avançando. Não podemos ficar para trás”.

Ele defende que o Legislativo brasileiro se debruce sobre o tema tão polêmico: “É ingenuidade crer que o modelo de regulação dos Estados Unidos ou da Europa vá funcionar no Brasil sem nenhuma adaptação. Mas isso não pode ser desculpa para não testarmos saídas. É visível que a política em vigor não está funcionando”, conforme Kiepper.

## 6 Considerações finais

Quando em alguma medida a sociedade civil se utiliza das possibilidades de participação política oferecidas pela Constituição Federal ou por programas institucionais, como o e-Cidadania para, diretamente ou mediados por plataformas digitais ou por mídias sociais, se transformarem em atores mais influentes na agenda do Congresso Nacional, a essência do mecanismo democrático está sendo exercida. Afirma Nogueira:

[...] a abertura de espaços de participação pode, efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para as demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e, nessa medida, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa (2011, p.146).

Quando entendemos a internet como nova esfera pública, com a mobilização, a organização, a coordenação e a decisão acontecendo em diferentes lugares, mas ao mesmo tempo em um só ambiente, o *on-line*, tudo em torno de um tema, pode-se, de igual maneira, afirmar que essa série de ações comprova que a participação política da sociedade no processo legislativo é capaz de trazer para a agenda do Congresso Nacional temas que, a princípio, os políticos não colocariam em pauta espontaneamente.

Se os meios de comunicação continuam funcionando como intermediários entre a esfera política e os cidadãos, a internet apresenta-se como uma nova esfera pública capaz de funcionar como intermediária e protagonista, onde a sociedade oferece os conteúdos, interage e também influencia a formação da agenda pública.

Diante disso, o e-Cidadania como espaço aberto à participação de qualquer cidadão pode ser considerado importante e promissora ferramenta de manifestação dos anseios da sociedade. Além disso, seus conteúdos geram repercussão tanto na mídia tradicional quanto nos veículos *on-line* influenciando a agenda pública dos cidadãos, da imprensa e dos políticos ou, pelo menos, colocando em pauta temas, geralmente polêmicos, mas que há muito a sociedade queria ver debatidos no Congresso Nacional, o que já representa um ganho para a democracia. Mais do que isso, o mecanismo pode, inclusive, facilitar a atuação dos parlamentares que, exatamente em função da aspereza do assunto poderiam se sentir constrangidos em propô-los formalmente, mas que, sob o manto do e-Cidadania podem se sentir amparados para colocar a problemática em discussão.

Pode-se afirmar que os mecanismos de participação política à disposição do cidadão brasileiro têm sido usados para questionar paradigmas, divulgar informações e influenciar a agenda tanto da sociedade, da mídia quanto a do político, em um processo que está se reconfigurando. Os meios de comunicação de massa continuam a ter uma importância central na construção da agenda pública, mas existe uma crescente disputa desse espaço com outras fontes de informação, principalmente aquelas derivadas do ambiente *on-line*.

A análise feita do Portal e-Cidadania nos permite dizer que a ferramenta pode fortalecer a cidadania, pois possibilita o aumento da participação no processo de decisão política, trazendo mais transparência para o processo político; pode ainda promover meios e oportunidades para que minorias adentrem a discussão política propondo temas considerados “inadequados” pelo corpo político. Observa-se ainda uma terceira característica: a ferramenta possibilita uma reaproximação entre representantes e representados, uma vez que abre o diálogo e facilita a interação entre sociedade e Senado Federal.

Por tudo o que se discutiu até aqui, pode-se dizer que o e-Cidadania tem conseguido reunir virtualmente cidadãos – separados fisicamente, mas com interesses comuns – que desejam participar diretamente do debate político e do processo legislativo do Senado Federal.

Vale ressaltar, porém, que, apesar de o e-Cidadania se configurar como parte da esfera pública virtual e ampliar o espaço de debate, funcionando como plataforma suplementar de participação política, não necessariamente a ferramenta em si ou o uso dela fortalece de forma automática a democracia ou modifica efetivamente o caráter representativo do sistema político brasileiro.

Apesar disso, ao abrir novas perspectivas de participação política, ampliando e fomentando discussões originadas a partir dos anseios da população dentro do Senado Federal, o e-Cidadania traz a possibilidade de tratar diferentes temas de interesse coletivo, com olhares e abordagens mais amplas, indo além das temáticas tradicionais do Legislativo.

Outra conclusão deste trabalho é que ferramentas como o e-Cidadania podem oferecer modalidades inéditas de interação comunicativa sem determinar necessariamente a revitalização de instituições. Mesmo com toda a interlocução com o cidadão, oferecida através da ferramenta, não é possível dizer se o e-Cidadania determina mudanças positivas ou negativas nas práticas democráticas, mas é possível destacar que o e-Cidadania surge como uma ferramenta colaborativa, uma plataforma suplementar para a participação política.

Essa nova relação democrática e interativa de participação política via e-Cidadania é capaz de promover mais interação e trazer transparência na relação do Senado Federal com a sociedade, ampliando o espaço de fala do cidadão e reforçando a importância da participação democrática no Parlamento. Neste aspecto, o uso de ferramentas digitais como o e-Cidadania pode, em alguma medida, indicar maneiras de fortalecer a relação do cidadão com as instituições governamentais.

## Referências

- ALVES, Nara. Da formação de redes à esfera pública na internet. **Revista Eletrônica da Pós-Graduação da Cásper Líbero**, v. 2, n. 1, p. 1-9, 2010.
- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Visibilidade e representação política: o caso da Câmara dos Deputados no Brasil. **Revista Virtual Contextualizaciones Latinoamericanas**, v. 6, n. 10, enero/jun., 2014.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2002.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2014.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970**. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2002. Brasília: Senado Federal, 2014.
- BUARQUE, Cristovam. Discurso do senador Cristovam Buarque com considerações sobre proposta de iniciativa popular acerca da descriminalização da maconha. **Diário do Senado Federal**, n. 11, 18 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/listaDisc.asp?s=011.4.54.O>> Acesso em: 1 jun. 2015a.
- \_\_\_\_\_. Relatório do Senador Cristovam Buarque apresentado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal sobre a Sugestão 8/2014, que propõe a regulamentação da maconha para fins medicinais, recreativos e industriais. 21 nov. 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/166288.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2015b.
- CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2013.
- DE FLEUR, Melvin; BALLROKEACH, Sandra. **Teorias da comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- E-CIDADANIA. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>> Acesso em: 1 jun. 2015.
- GOMES, Wilson S. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista da FAMECOS**, v.27, p. 58-78, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Transformações da política na era da comunicação de massa: o que há de comunicação na comunicação política?** São Paulo: Editora Paulus, 2004.
- \_\_\_\_\_. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P.J.A. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- GUZZI, Drica. **Web e Participação: a democracia no século XXI**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2
- HOHLFELDT, Antonio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. **Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia**, v. 1, n. 7, p. 42-51, 2008.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.
- LORDELO, Tenaflae. **Interação legislativa online: canais digitais da CLP para a sociedade**

civil. Salvador: EDUFBA, 2011.

MAIA, Rousiley. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, W. e MAIA, R. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

MELCHIORI, Cíntia Ebner. **Participação e representação política**: a iniciativa popular de lei e o caso de movimento de combate à corrupção eleitoral. 2011. 132 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RODRIGUES, Malena. **Do agenda-setting ao Congresso Nacional**: um processo de muitas vias. 2004. Disponível em:

<<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/e5ed7e42bca8670e692ca08c7a998ee4.PDF>> Acesso em: 1 jun. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **El contrato social**. Tradução de Maria José Villaverde. Madrid: Ediciones AKAL, 2004.

SANTOS, Nina. Agendamento e sites de redes sociais: Um novo lugar para o cidadão? In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DIVERSIDADES E (DES) IGUALDADES, 11., 2011, Salvador. **Anais...** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2011. p. 13

SHAW, E. Agenda-Setting and Mass Communication Theory. **Gazette: International Journal for Mass Communication Studies**, v. 25, n. 2, p 96-105, 1979.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação de massa**. 7. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2002.

Artigo recebido em: 30/9/2015

Artigo aceito para publicação em: 9/3/2016



**ALTRUÍSTAS OU OPORTUNISTAS?  
UMA ANÁLISE DOS PEQUENOS PARTIDOS NAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS  
(1998-2014)**

**ALTRUISTS OR OPPORTUNISTS? AN ANALYSIS OF SMALL POLITICAL  
PARTIES IN THE ELECTORAL COALITIONS (1998-2014)**

Lucas Silva  
Amanda Domingos  
Matheus Cunha  
Marcus Torres  
Willber Nascimento\*

**Resumo:** Este artigo investiga como os pequenos partidos se comportam em coligações eleitorais para eleições proporcionais. Para isso, testa a hipótese do esforço mínimo, examinada por Lima Jr (1983), segundo a qual os pequenos partidos atuam de modo oportunista ao participar das coligações, ou seja, são beneficiados com a obtenção de mais cadeiras na Câmara dos Deputados que os partidos grandes ou médios. Metodologicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada para analisar o banco de dados de Nascimento *et al* (2016), que cataloga o desempenho eleitoral de todos os partidos políticos por unidade federativa entre 1998 e 2014. Os resultados encontrados refutam o argumento do esforço mínimo, já que: a) são os grandes partidos que obtêm mais cadeiras dentro das coligações, enquanto os pequenos ganham menos e b) os pequenos partidos atuam de maneira altruísta nas coligações, cedendo cadeiras aos médios e grandes.

**Palavras-chave:** Pequenos partidos; Coligações eleitorais; Esforço mínimo; Olavo Brasil.

**Abstract:** This article investigates how small parties behave in electoral coalitions for proportional elections. For this, it tests the hypothesis of the minimal effort, examined by Lima Jr (1983), according to which the small parties act opportunistically when participating in the coalitions, that is, they benefit from obtaining more seats in the Chamber of Deputies than the large or medium-sized parties. Methodologically, the research design combines descriptive and multivariate statistics to analyze the database of Nascimento *et al* (2016), which catalogs the electoral performance of all Brazilian political parties, by federative unit, between 1998 and 2014. The results found refute the minimum effort argument, since: a) it is the large parties that

---

\*Lucas Silva ([lukasemanoel@gmail.com](mailto:lukasemanoel@gmail.com)), Amanda Domingos ([adadomingos@hotmail.com](mailto:adadomingos@hotmail.com)), Matheus Cunha ([mescunha@gmail.com](mailto:mescunha@gmail.com)), Marcus Torres ([marvinist@hotmail.com](mailto:marvinist@hotmail.com)) e Willber Nascimento ([willbernascimento@outlook.com](mailto:willbernascimento@outlook.com)) são alunos do Curso de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco e Bolsistas do CNPq.

get more seats within the coalitions, while the small ones earn less and b) the small parties act altruistically in the coalitions, yielding chairs to the large or medium-sized parties.

**Keywords:** Small parties; Electoral coalitions; Minimal effort; Olavo Brasil.

## 1 Introdução

Na literatura clássica da Ciência Política, os partidos pequenos foram classificados de diferentes formas. Por definição, eles são fracos nas arenas eleitorais e buscam formas de transformar votos em cadeiras, a exemplo das coligações. (KINZO, 2006a; DANTAS; PRAÇA, 2007).

Os incentivos à coligação são diversos, no entanto, percebe-se que os partidos pequenos são movidos por uma lógica um tanto particular. (DURVERGER, 1970; PANEBIANCO, 2005). Soares (1964) teoriza sobre os incentivos existentes e sugere duas perspectivas: (1) a teoria do esforço mínimo e (2) a teoria da resistência ideológica. Lima Jr (1983) testa a primeira perspectiva levando em consideração o tamanho do partido no tempo e no espaço, ou seja, no decorrer dos anos e nos níveis subnacionais.

O objetivo deste trabalho é analisar a participação dos pequenos partidos nas coligações eleitorais. Testamos se a hipótese de Lima Jr (1983) ainda pode ser aplicada aos dias atuais, ou seja, se, ao participarem de coligações, os pequenos partidos ganham mais cadeiras que os demais membros da coligação. Em termos metodológicos, o desenho de pesquisa articula estatística descritiva e multivariada (ANOVA). As análises foram realizadas com o auxílio dos *softwares Statistical Package for Social Science (SPSS)*, versão 22, e *Stata 12*. Os resultados refutam a hipótese de Lima Jr (1983): além de receberem menos cadeiras que os demais partidos dentro das coligações, os pequenos partidos atuam altruisticamente, dando cadeiras aos demais partidos.

Para a realização do desenho de pesquisa descrito anteriormente, o trabalho está dividido em quatro seções. A próxima seção apresenta uma revisão da literatura sobre partidos pequenos e coligações. A segunda parte apresenta, de forma mais detalhada, a metodologia e o desenho de pesquisa. A terceira sumariza os resultados encontrados após as análises estatísticas e, por fim, a última seção elenca as principais conclusões.

## 2 Sobre partidos e coligações

Na literatura clássica da Ciência Política, conceitos diversos foram criados sobre os partidos pequenos. Para Duverger (1970), eles estão situados na fronteira entre os partidos de quadro e os de massa. Além disso, de acordo com o autor, são caracterizados pelo elevado personalismo. Já Soares (1964) determina *a priori* os partidos por quantidade de cadeiras na Câmara. Lima Júnior (1983) não chega a delimitar precisamente o que seria um partido

pequeno, mas os supõe quando afirma que os grandes são aqueles com 20% ou mais de cadeiras na Câmara. Figueiredo e Limongi (1995), por sua vez, argumentam que são pequenos aqueles partidos que não tem capacidade de modificar o *status quo* da Câmara Federal.

Mais contemporaneamente, Dantas e Praça (2007) classificam como pequenos aqueles que: (1) não elegeram candidatos entre 1993 a 2000 para Câmara, (2) aqueles que elegeram os candidatos, mas não os mantiveram até o fim da legislatura e, por fim, (3) um conjunto de critérios que os fazem pequenos<sup>1</sup>. Nascimento *et al.* (2016)<sup>2</sup>, no entanto, assumem uma estratégia baseada na análise de conglomerados de *two-step*.

Os partidos pequenos, por definição, são fracos nas arenas eleitorais e, por isso, tentam maximizar sua probabilidade de transformar votos em cadeiras. A forma mais fácil de chegar a um ponto ótimo de retorno eleitoral é por meio das coligações<sup>3</sup>. Em termos substantivos, os partidos pequenos aproximam-se dos grandes em busca de visibilidade e na tentativa de garantir mínima vantagem (KINZO, 2006a; DANTAS; PRAÇA, 2007). As motivações para as coligações são diversas, no entanto, é consenso na ciência política que, para além de demonstrar afinidades político-ideológicas, esse tipo de alianças tem o objetivo de ampliar as chances de seus participantes no pleito (LIMA JR, 1983; NICOLAU, 1994).

No que diz respeito aos partidos pequenos, observa-se que esses são movidos por uma lógica um tanto distinta em relação aos grandes e médios (DURVERGER, 1970; PANEBIANCO, 2005). Conforme Carreirão (2006), os partidos pequenos coligam-se para fugir do quociente eleitoral e para conseguir uma representação mínima. Boa parte da literatura sobre o assunto versa sobre os incentivos existentes para a coligação. Soares (1964) formula duas teorias sobre o fenômeno das coligações entre partidos pequenos e grandes: a teoria do esforço mínimo e a teoria da resistência ideológica.

A teoria do esforço mínimo versa sobre a possibilidade de um partido, concomitantemente, diminuir seus custos e/ou esforços eleitorais e angariar o maior número de possível de cadeiras no pleito proporcional, a partir da coligação. Em outras palavras, menor esforço e maior recompensa. Este é, portanto, o comportamento parasitário que será assim mencionado pelo restante do artigo. A perspectiva ideológica, por sua vez, está embasada em

---

<sup>1</sup> Os critérios que foram utilizados pelos autores para a definição de pequenos partidos são os que seguem: “Percentual de votação para a Câmara dos Deputados nas eleições de 1998; Percentual de participação no Fundo Partidário de 2000 – que está diretamente ligado ao critério anterior; Não representação na Câmara dos Deputados no início e/ou ao término da legislatura e; Estatuto registrado junto ao TSE e adaptado à Lei 9.096/95”. Para mais informações, ver: Dantas e Praça (2010, p. 187).

<sup>2</sup> Conforme os resultados encontrados por Nascimento (2015), os partidos pequenos são: PCB, PCO, PHS, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PSTU, PTC, PTdoB e PTN.

<sup>3</sup> É importante familiarizar o leitor com o contexto em que a discussão está inserida. Utilizamos o sistema proporcional como *background*, onde a fórmula tenta representar de modo mais equilibrado a proporção população/representantes. Mais especificamente, trabalhamos no contexto brasileiro que adota a fórmula proporcional de lista aberta, onde os partidos definem os candidatos da lista, mas é a votação individual de cada candidato que define quem será eleito. Na lista aberta, o somatório de votos dos candidatos do partido define quantas cadeiras ele obterá na legislatura. Para maior aprofundamento ver: Mainwaring (1991), Ames (1995), Samuels (1997) e Nicolau (2006; 2012).



dois pressupostos fundamentais: (1) o enraizamento social do partido e (2) sua plataforma ideológica. Outro ponto que essa teoria permeia é a relação entre nível de desenvolvimento e orientação ideológica.

Lima Jr (1983) desenvolve sua argumentação acerca da teoria do esforço mínimo e acrescenta que o tamanho do partido influi diretamente na decisão de coligar-se. Sua pesquisa sobre os níveis nacional e subnacional, delinea as diferenças existentes na lógica adotada pelos partidos – no pleito local em relação ao nacional –, além de inovar quanto à classificação de seu tamanho. Segundo o autor, o tamanho do partido seria realmente variável quando considerados tempo e espaço. Enquanto Soares (1964) testa essa hipótese assumindo a invariabilidade do tamanho dos partidos, Lima Jr (1983) analisa de forma mais detalhada as coligações partindo do pressuposto que o tamanho dos partidos varia no tempo e no espaço.

Na análise das coligações durante o período 1950-1992, Lima Jr (1983) observa que as alianças não são formadas por uma mera lógica eleitoral, mas, também, pela racionalidade política contextual. Em outras palavras, os partidos coligam-se para maximizar a quantidade das cadeiras e à luz dos resultados das eleições prévias, utilizando a racionalidade orientada a um aumento de seus dividendos eleitorais (ANASTASIA; SANTOS, 2014).

Contudo, a teoria do comportamento parasitário, com a qual trabalharemos mais extensivamente, falha em especificar as moedas de barganha dos próprios partidos pequenos. É plausível supor que partidos grandes oferecem à coligação (no arranjo institucional brasileiro) maiores chances de eleger e manter parlamentares, mas por que o fariam? Considerando que partidos procuram maximizar votos e/ou cadeiras (DOWNS, 1999; ZOHLNHOFFER; BANDAU, 2012), seria uma estratégia dominante para os partidos grandes não se coligarem, em vez de dividirem votos com aliados.

As instituições brasileiras, todavia, oferecem os incentivos à coligação, ao imputarem o tempo total do Horário Eleitoral Gratuito (HEG) à quantidade de partidos presentes na coligação. A moeda de barganha dos partidos pequenos seria, então, o acréscimo de tempo de televisão para a coligação (LAVAREDA, 1991; PEREIRA; MULLER, 2003)<sup>4</sup>. Dessa forma, é possível identificar um jogo eleitoral, em que partidos grandes maximizadores de votos interagem com partidos pequenos minimizadores de esforço.

## **2.1 Possíveis jogos eleitorais nas coligações**

Esquematizamos, a seguir, dois jogos simples, considerando que a arena eleitoral brasileira é composta por partidos pequenos e grandes que tomarão a decisão de coligar-se ou não. Em ambos os jogos, os partidos grandes podem escolher dividir votos com os pequenos em

---

<sup>4</sup> Nicolau (1996), por sua vez, justifica a formação de coligações a partir de: (1) magnitude do distrito; (2) tamanho do partido; (3) tempo no horário eleitoral (4) poder de chantagem; (5) número de candidatos que poderá lançar na chapa proporcional e, por fim, (5) a desigualdade da força dos partidos nos âmbitos estaduais.

troca de aumentar seu tempo no horário eleitoral, ou não dividir os votos e deixar de ganhar tempo adicional. Nesse cenário, quais serão os incentivos para que cada uma das partes coopere?

Tomemos que a quantidade de cadeiras recebida por um partido é uma função do tempo de televisão. Consideremos ainda que, respectivamente,  $C_{(g)}$  e  $C_{(p)}$  são a quantidade de cadeiras ganhas e  $T_{(g)}$  e  $T_{(p)}$  são o tempo de televisão dos partidos grandes e pequenos. Concorrendo individualmente, o partido grande recebe uma quantidade  $C_{0(g)}$  de cadeiras e o pequeno recebe uma quantidade  $C_{0(p)} = 0$ , de modo que, seguindo a teoria do comportamento parasitário, os partidos pequenos sempre desejarão entrar em coligações, o que torna o jogo assimétrico.

Fica claro, assumindo conhecimento perfeito, que toda vez que o retorno marginal do tempo extra (quantificado em cadeiras na Câmara dos Deputados) superar a perda de cadeiras resultante do aumento de parceiros na coligação, os partidos grandes optarão pela coligação. Em termos formais:

$$(1) \quad Wt(g) > |Wa(g)|$$

Onde  $Wt$  é o retorno marginal (medido em cadeiras) do aumento de tempo eleitoral,  $g$  representa o partido grande e  $Wa$  é o retorno marginal (também medido em cadeiras) do aumento do número de aliados na coligação, que está em módulo porque assumimos que seja negativo. A equação (1) tem que ser verdadeira também para o partido pequeno (p).

Nesse primeiro jogo, essa condição levaria à estratégia dominante de não se coligar, já que os ganhos líquidos em cadeiras para um partido resultariam em perda líquida de cadeiras para o outro. Porém, se inserirmos a condição de conhecimento imperfeito, temos que nem partidos grandes nem os pequenos têm certeza sobre quantas cadeiras angariariam se competissem sós, nem sobre qual é o retorno marginal do tempo extra de televisão. Isso nos leva a concluir que outros fatores que não  $Wt$  e  $Wa$  condicionam a decisão de se coligar.

		Pequeno partido	
		Coligar	Não se coligar
Grande partido	Coligar	$C_{0(g)} + Wt_{(g,p)} - Wa_{(p)}$ $C_{0(p)} + Wa_{(p)}$	$\emptyset$
	Não se coligar	$\emptyset$	$C_{0(g)} + Wt_{(g)} - Wa_{(g)}$ $C_{0(p)}$

Como a estratégia de coligar-se deve ser simultânea e unânime, dois campos são conjuntos vazios. Nos outros dois, a linha de cima representa o *payoff* para o partido grande, enquanto a de baixo, para o do partido pequeno. Caso aceite a coligação, o partido grande tem o retorno do tempo conjunto de televisão  $Wt_{(g,p)}$ , mas perde uma quantidade desconhecida de cadeiras  $Wa_{(p)}$  para o partido pequeno. Por outro lado, caso não se coliguem, os dois partidos

recebem apenas o retorno em cadeiras de seus tempos de televisão,  $Wt_{(g)}$  e  $Wt_{(p)}$ , além das quantidades de cadeiras ganhas por outros meios<sup>5</sup>, mas o partido grande enfrenta um possível custo de oportunidade que é da mesma magnitude de  $Wa_{(p)}$ .

Por outro lado, o jogo acima desconsidera um fator essencial: a elasticidade da relação entre tempo de campanha e cadeiras na Câmara. Caso a elasticidade seja alta<sup>6</sup>, a estratégia dominante para os dois partidos será a coligação, já que juntos ambos teriam ganhos líquidos de votos. Na terminologia utilizada aqui, os partidos grandes sabem que  $Wa_{(p)}$  será menor que  $Wt_{(g,p)}$ .

Assim, a estratégia ótima para os partidos de forma geral seria montar as maiores coligações possíveis, independentemente de restrições ideológicas. Formalizando:

$$(2) \quad Wt(g) + Wt(p) = I$$

Essa possibilidade encontra certo apoio na maneira como os partidos brasileiros montam suas coligações, mas é possível que o façam por outros condicionantes que não o apresentado aqui. É importante destacar que o retorno marginal do tempo de televisão para os partidos coligados nessa situação  $Wt_{(g,p)}$  é maior do que a soma do retorno para cada partido tomado individualmente, por isso nós o multiplicamos por  $e$  (que varia de 1 a  $\infty$ ), que é o grau de elasticidade entre tempo de televisão e quantidade de cadeiras.

		Pequeno partido	
		Coligar	Não se coligar
Grande partido	Coligar	$C_{0(g)} + [e \cdot Wt_{(g,p)}] - Wa_{(p)}$	$\emptyset$
	Não se coligar	$\emptyset$	$C_{0(g)} + Wt_{(g)} - [e \cdot Wt_{(p)}]$ $C_{0(p)}$

Faz-se importante acrescentar que os dois modelos propostos acima lidam com as eleições aos cargos de deputado federal, comumente utilizados como objeto de análise em estudos legislativos. Isso significa que, devido a singularidades do arranjo institucional brasileiro, o modelo não incorpora diretamente todos os níveis de barganha envolvidos nas coligações partidárias. Por exemplo, para uma parcela dos candidatos de todos os partidos, cargos legislativos são trampolins para cargos no Executivo, como o de prefeito ou governador. Geralmente, postos no Executivo são assegurados pelos grandes partidos (o partido que for grande na região em que compete), o que pode tornar a política partidária uma maneira de formar grandes coligações sempre, inclusive sacrificando cadeiras para obter ganhos em outras

<sup>5</sup> É importante destacar que, no modelo, consideramos que a quantidade de cadeiras ganhas pelo partido pequeno através de sua própria força eleitoral tende a zero.

<sup>6</sup> Pesquisas prévias, como Brader (2005), Gerber *et al* (2007) e Silveira e Mello (2009) oferecem resultados preliminares que dão suporte a essa suposição.

esferas de governo. Dessa forma, partidos grandes e pequenos podem engajar-se em coligações quando o partido grande tem pretensões a cargos do Executivo, e o partido pequeno escolhe auxiliar com tempo eleitoral em troca da obtenção de cadeiras no Legislativo.

Esse tipo de barganha, no modelo, seria possível no cenário em que há conhecimento imperfeito. Mesmo sem conhecer a elasticidade cadeiras-tempo eleitoral, os partidos grandes escolhem a coligação de toda forma, por desejarem cargos do Executivo mais do que o fazem pelos do Legislativo.

Por fim, se as coligações são mecanismos importantes na estratégia eleitoral dos partidos pequenos, a influência deles nas alianças é de extrema importância e justificam diversos comportamentos eleitorais. É evidente que o retorno eleitoral para as pequenas legendas existe, mas também é importante analisar de que modo estas se beneficiam e em que medida influenciam no sucesso eleitoral das coalisões, o que será analisado.

No que condiz com os propósitos deste trabalho, procuraremos testar a hipótese de esforço mínimo, sistematizada por Soares (1964) e Lima Jr (1983), para o período de 1998 a 2014. Analisaremos se partidos pequenos, quando coligados, acabam por receber um retorno eleitoral maior do que sua contribuição efetiva para a obtenção de cadeiras da coligação. Esse seria, portanto, o comportamento oportunista exercido pelos partidos de pequena expressão eleitoral.

### 3 Metodologia

Esta seção descreve os procedimentos metodológicos com o objetivo de garantir a replicabilidade dos resultados (KING, 1995; JANZ, 2015). O Quadro 1 sumariza as principais características do desenho de pesquisa.

**Quadro 1** – Desenho de pesquisa

Unidade de análise:	Partido, UF e Ano
Período:	1998 a 2014 (5 eleições)
Fonte:	Nascimento <i>et al</i> (2016)
Técnicas:	Estatística descritiva, teste t de amostras emparelhadas e ANOVA.
Variáveis:	<b>Dependente:</b> Retorno de cadeiras; <b>Independente:</b> Tamanho do Partido; Participação na Coligação;
Hipótese:	Os partidos pequenos se beneficiam mais das coligações do que os partidos médios e grandes.

**Fonte:** elaborado pelos autores.

Nascimento *et al* (2016) elaboram um banco de dados<sup>7</sup> de eleições para deputado federal, a partir de informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o

<sup>7</sup> Os dados estão publicamente acessíveis através no endereço: <<http://dx.doi.org/10.7910/DVN/H9IUU5>>.

desempenho eleitoral dos partidos políticos de 1998 a 2014, em cada unidade federativa.

A quantidade de cadeiras representa o somatório dos candidatos eleitos que o partido obteve por meio do quociente eleitoral e pelo método das maiores médias. Além disso, a variável participação na coligação é mensurada binariamente, onde o valor 1 indica que o partido está na disputa eleitoral por meio de uma coligação e 0 representa o contrário.

Por meio de uma análise de *cluster*, os autores mensuram o tamanho dos partidos políticos a partir do seu desempenho eleitoral em cada estado/ano. Com isso, eles conseguem analisar as variações nos sistemas partidários estaduais, conforme observado por Lima Jr (1983), visto que a força de um partido é desproporcionalmente distribuída no espaço: o mesmo partido, em um certo estado pode ser grande, enquanto que em outro pode ser pequeno. Ao fim, Nascimento *et al* (2016) dividem os partidos em três categorias: pequeno (1), médio (2) e grande (3). A vantagem dessa classificação em relação às outras utilizadas pela literatura<sup>8</sup> é que a análise de *cluster* calcula, estatisticamente, os melhores pontos de quebra que minimize a diferença entre os casos dentro dos grupos e maximize a diferença entre as classes.

A literatura nacional argumenta que os partidos pequenos se beneficiam mais das coligações do que os demais partidos (LAVAREDA, 1999; MACHADO, 2012). Para os autores, sem as coligações estes partidos teriam chances ínfimas de eleger seus candidatos. A justificativa disso é a de que a entrega das cadeiras no interior das coligações baseia-se na votação individual dos candidatos. Os partidos pequenos, portanto, elegeriam candidatos que foram bem votados – mesmo que em termos partidários isso não seja verdade.

A fim de estudarmos quem possui o maior benefício advindo das coligações, primeiramente, faz-se necessário excluir os partidos que concorrem sozinhos. Em segundo lugar, é preciso entender que todos os partidos da coligação beneficiam de tal proporcionalidade – e esse é, portanto, um dos estímulos ao ato de coligar-se. A pergunta que remanesce é: “*quem mais se beneficia?*”. No entanto, a maneira mais prática é simular um sistema perfeitamente proporcional com o sistema atual desproporcional. Nossa variável dependente é, portanto, o resultado de tal simulação. Para calculá-la, faz-se uso da seguinte fórmula:

$$(3) \quad \text{Retorno} = C_i - C_{si}$$

Na fórmula, o retorno é a diferença entre as cadeiras simuladas do partido *i* e as cadeiras que o partido ganhou no jogo das coligações ( $C_i$ ). Nossa simulação ( $C_{si}$ ) é baseada na quantidade de cadeiras a que um partido teria direito se o sistema fosse perfeitamente proporcional. Desse modo, nenhum partido seria excluído da distribuição de cadeiras. Para calcularmos  $C_{si}$ , dividimos os votos dos partidos pelo quociente partidário.

*Retorno* é, portanto, a simulação de um sistema perfeitamente proporcional e, logo,

---

<sup>8</sup> Nascimento *et al* (2016) realizam uma interessante análise dos critérios utilizados para a classificação de pequenos partidos na literatura especializada e identificam que nenhuma delas estão em conformidade umas com as outras.

nenhum partido é excluído. Além disso, pressupomos que os partidos se coligam por diversas razões, mas com a finalidade de se beneficiarem de todos os possíveis *payoffs* positivos. Sendo o atual sistema desproporcional, todos os partidos desejam beneficiar-se de tais desvios. Então devemos comparar um sistema sem desvio (a variável *retorno*) com um sistema desproporcional (o atual sistema).

Operacionalmente, obtemos que se retorno for maior que zero, o partido atua de uma maneira altruísta dentro da coligação, ou seja, cedendo cadeiras aos demais membros. No entanto, se o retorno for menor que zero, o partido atua de uma maneira oportunista dentro da coligação, recebendo uma quantidade de cadeiras que é maior do que realmente ele deveria obter - o que reflete na teoria do esforço mínimo, criada por Soares (1960) e testada por Lima Jr (1983).

### 3.1 Classificação do tamanho dos partidos

O procedimento metodológico de classificação do tamanho dos partidos é um dos elementos mais importantes na elaboração de um estudo eleitoral. Contudo, como Nascimento *et al* (2016) indica, esse processo tem sido espinhoso para a literatura acadêmica nacional. O quadro abaixo ilustra o principal problema em algumas das classificações da literatura nacional.

**Quadro 2** – Comparação entre as classificações dos partidos pequenos

<b>Trabalho</b>	<b>Principal Parâmetro</b>	<b>Intervalo</b>
Rodrigues (1995)	Quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados	11 - 30
Dantas e Praça (2004, 2010)	Percentual de votos – Câmara dos Deputados	0 - 1
Assis (1997)	Percentual de votos – Câmara dos Deputados	3,1 - 5
Machado (2012)	Percentual de votos – Câmara dos Deputados	1,1 - 10
Melo e EV (2014)	Percentual de votos – Câmara dos Deputados	0 – 2,5

**Fonte:** Nascimento *et al* (2016).

Para classificar o tamanho dos partidos, a literatura nacional utiliza a quantidade de cadeiras ou, em sua grande maioria, o percentual de votos recebidos. Contudo, os critérios para os pontos de corte utilizados para inserir ou retirar o partido são pouco conhecidos. Além disso, os intervalos são escolhidos com certa arbitrariedade. Por fim, a literatura classifica os partidos segundo o seu montante de votos agregados nacionalmente. O efeito perverso de tais classificações é que elas acabam por ignorar o fato de que a força partidária não se distribui de forma constante em todo território nacional.

Por este motivo utilizamos a classificação proposta por Nascimento *et al* (2016), visto que possui características mais transparentes que as demais, além de possuir características mais desejáveis que as demais. Entre elas, destacam-se (1) a não fixação de intervalos de votos e (2) a variação do tamanho dos partidos ao longo do tempo e entre os estados da federação. No entanto, de modo semelhante às demais classificações, Nascimento *et al* (2016) utilizam o

percentual de votos do partido – mas, diferencia-se ao abarcar o nível subnacional.

Metodologicamente, o desenho de pesquisa utiliza estatística descritiva e multivariada (ANOVA) para analisar a base disponibilizada por Nascimento *et al* (2016). Comparamos a quantidade e a contribuição de cadeiras dos partidos pequenos com suas respectivas coligações. As análises foram realizadas com o auxílio dos *softwares Statistical Package for Social Science* (SPSS), versão 22, e Stata 12.

#### 4 Resultados

A partir da Tabela 1, podemos constatar que, em média, aproximadamente, 84% dos partidos políticos formaram alianças no nível subnacional para disputar as eleições, enquanto que, aproximadamente 16% preferiram disputar isoladamente. Em 2014, observamos o maior número percentual de coligações (87,6). Já em 2006, o menor (81,5). Os valores elevados podem ser reflexos da estratégia de utilização das coligações como meio para reduzir os custos eleitorais e eleger o maior número possível de representantes (LIMA JÚNIOR, 1983). No entanto, analisaremos mais adiante essa relação.

**Tabela 1** – Panorama da situação dos partidos em relação à coligação (1998-2014)

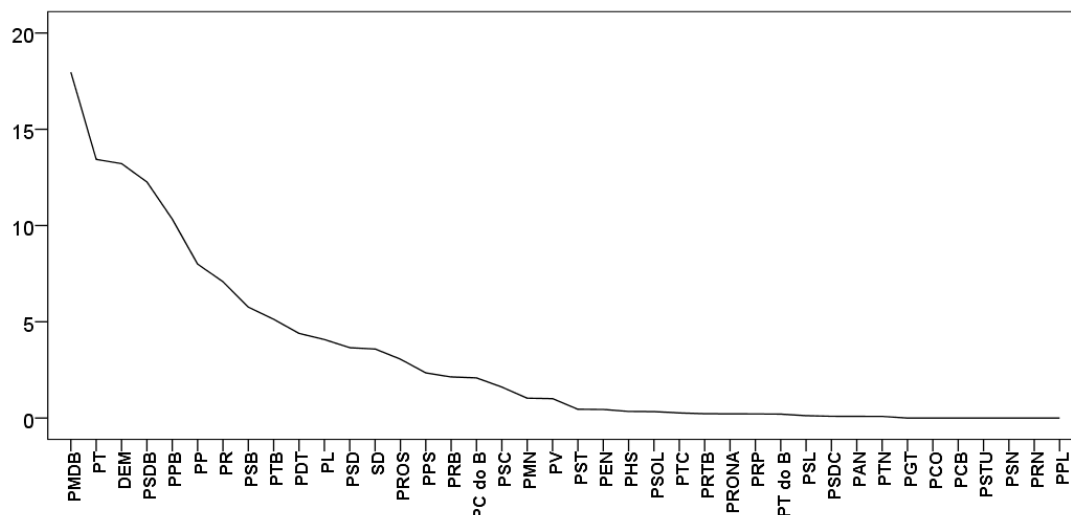
SITUAÇÃO	1998		2002		2006		2010		2014		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Não coligado	91	14,7	113	16,0	129	18,5	115	17,2	100	12,4	548	15,7
Coligado	526	85,3	593	84,0	569	81,5	552	82,8	704	87,6	2944	84,3

**Fonte:** elaborado pelos autores.

Examinando o desempenho partidário, o Gráfico 1 ilustra a porcentagem média de cadeiras obtidas pelos partidos em cada estado entre 1998 e 2014<sup>9</sup>. Em outras palavras, podemos constatar, em média, a porcentagem de parlamentares que cada partido elegeu em cada unidade federativa ao longo do período. PMDB (17,96%), PT (13,43%) e PSDB (12,26%) são os partidos que obtiveram as maiores médias<sup>10</sup>, enquanto que PHS, PGT, PEN, PCO, PCB, PTC, PSTU, PAN, PRN e PPL (menor que 1%) as menores. Essa análise é bom *proxy* para avaliarmos o tamanho dos partidos políticos do ponto de vista eleitoral.

<sup>9</sup> A porcentagem foi calculada a partir do número total de cadeiras obtidas pelo partido dividido pelo tamanho do distrito eleitoral.

<sup>10</sup> Sobre o tamanho e força desses partidos, conferir os trabalhos de Dantas e Praça (2007, 2010), Kinzo (2006b), Braga (2010) e Machado (2012).



**Gráfico 1** – Porcentagem média de cadeiras obtidas pelos partidos políticos (1998-2014)

**Fonte:** elaborado pelos autores (2015)

A Tabela 2 apresenta a frequência da participação dos partidos em coligações. Em geral, todos os tipos de partidos possuem uma grande taxa de participação em coligações, maiores que 80%. Os grandes partidos possuem uma maior taxa percentual de coligação (90,4), seguido pelos médios (89,88) e, por último, os pequenos (82,42).

**Tabela 2** – Participação dos partidos em coligações

Tamanho	Coligado		Não coligado		Total	
	N	%	N	%	N	%
Pequeno	2.190	82,45	466	17,55	2.656	100
Médio	302	89,88	34	10,22	336	100
Grande	452	90,4	48	9,6	500	100

**Fonte:** elaborado pelos autores.

Na Tabela 3 encontramos a frequência percentual do tamanho dos partidos por unidade da federação durante o período. Vale ressaltar que, para alguns estados (n=16), o algoritmo que realizou o agrupamento dos casos só gerou duas categorias. Entre os estados com todas as categorias, Roraima (79,17), Goiás (74,79) e Maranhão (72,59) possuem as maiores porcentagens de pequenos partidos, o Acre (31,73) obteve a maior de médios partidos enquanto Paraná (12,86), Alagoas (12,78) e Roraima (11,21) têm as maiores porcentagens de grandes partidos. Por fim, em relação aos estados com apenas duas categorias, Bahia e Ceará (89,47) e o Distrito Federal (88,89) possuem as maiores frequências de pequenos partidos, já Sergipe (30,53), Amapá (27,73) e Rio Grande do Norte (26,23) obtiveram as maiores de grandes partidos.

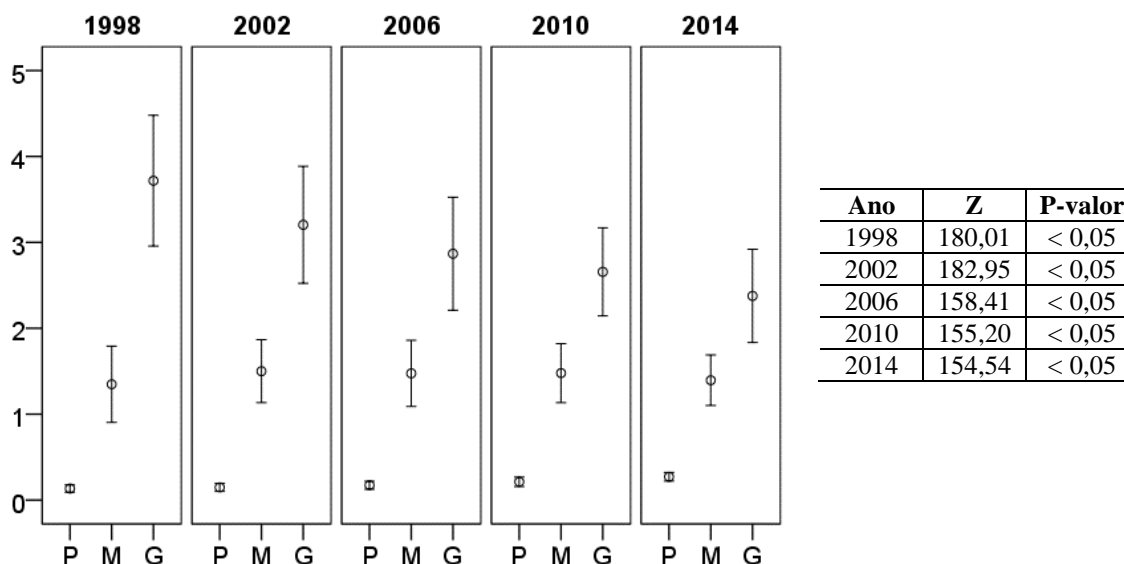


**Tabela 3** – Percentual do tamanho dos partidos políticos por UF (1998-2014)

UF	Pequeno	Médio	Grande	UF	Pequeno	Médio	Grande
AC	60,58	31,73	7,69	PA	86,72	--	13,28
AL	60,9	26,32	12,78	PB	66,93	26,77	6,3
AM	68,75	24,22	7,03	PE	79,17	--	20,83
AP	72,27	--	27,73	PI	85,16	--	14,84
BA	89,47	--	10,53	PR	67,14	20	12,86
CE	89,47	--	10,53	RJ	67,12	23,97	8,9
DF	88,89	--	11,11	RN	73,77	--	26,23
ES	78,2	--	21,8	RO	65,52	23,28	11,21
GO	74,79	21,01	4,2	RR	79,17	18,33	2,5
MA	72,59	24,44	2,96	RS	79,53	--	20,47
MG	66,9	23,24	9,86	SC	82,81	--	17,19
MS	88,46	--	11,54	SE	69,47	--	30,53
MT	75,44	--	24,56	SP	81,63	--	18,37
				TO	78,51	--	21,49

Fonte: Nascimento *et al* (2016).

Segundo o argumento do esforço mínimo de Lima Jr (1983), as coligações eleitorais ajudam mais os pequenos partidos que os partidos grandes a elegerem mais deputados. A Figura 1 mostra a diferença média da quantidade total de cadeiras obtidas pelos partidos quando estão coligados. Podemos constatar que os grandes partidos, em todos os anos, ganham mais cadeiras que os demais e, ainda por cima, os pequenos são os que menos ganham cadeiras entre eles refutando, assim, a proposição de Lima Jr (1983). Vale ressaltar que todas essas diferenças são estatisticamente significativas, já que os pontos das categorias de coligação não se interceptam.

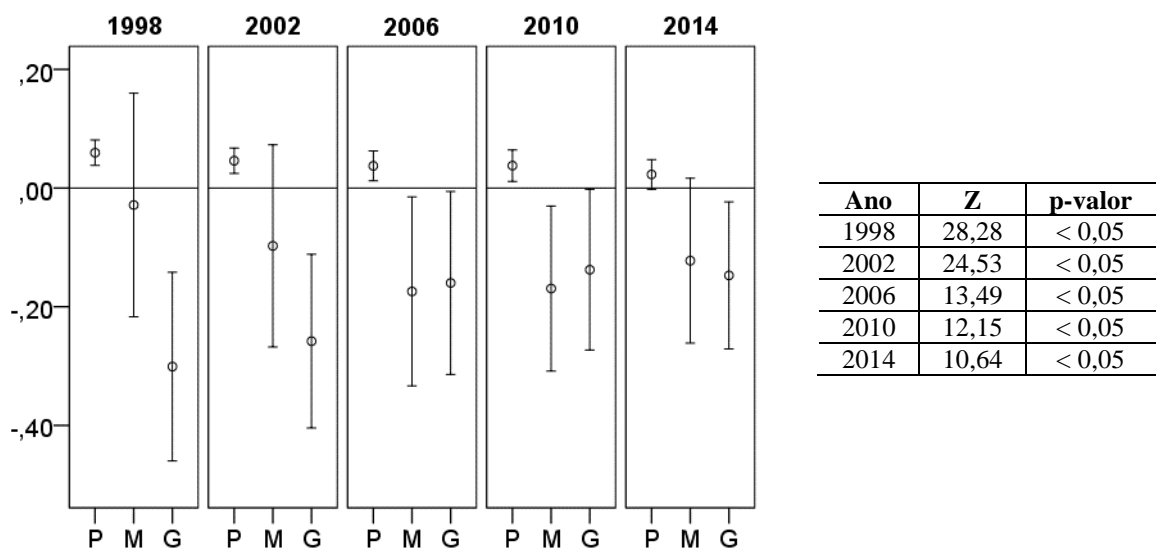


**Figura 1** – Média de cadeiras obtidas pelos partidos quando coligados

Fonte: elaborado pelos autores.

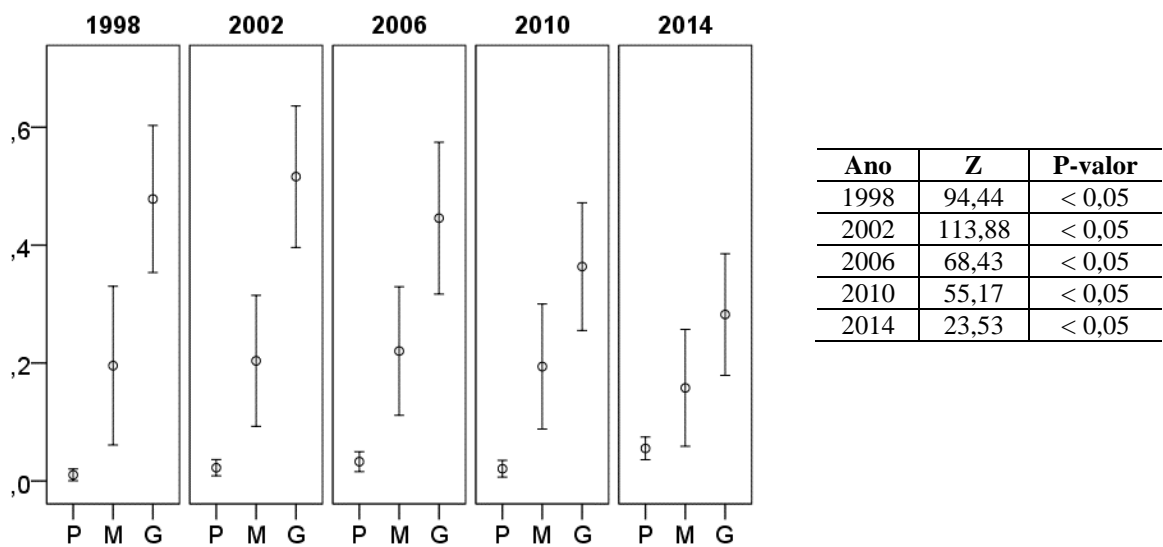
Na Figura 2, comparamos os retornos médios obtidos pelos partidos quando coligados nas eleições. Examinamos que somente os pequenos partidos possuem um retorno médio maior que zero e que os demais possuem um retorno negativo. Em outras palavras, isso quer dizer que os pequenos partidos atuam como colaboradores dentro das coligações, fornecendo cadeiras

para os partidos médios e grandes dentro da coligação<sup>11</sup>.



**Figura 2** – Retorno médio dos partidos quando coligados  
**Fonte:** elaborado pelos autores.

Essa distorção no número médio de cadeiras dos partidos pequenos é oriunda dos cálculos de distribuição das sobras. Como a quantidade de votos dos grandes e médios partidos é superior à dos pequenos, isso acaba lhes proporcionando vantagens na distribuição das cadeiras que sobram após o cálculo do quociente eleitoral, conforme mostra a Figura 3. A própria regra eleitoral, por mais que, ao fim, consiga proporcionar representação aos pequenos partidos (NICOLAU, 2012), é responsável pela distorção existente no número de cadeiras obtidas por eles, fazendo-os atuar como colaboradores na coligação.



**Figura 3** – Número de cadeiras obtidas pelos partidos a partir do cálculo das maiores médias  
**Fonte:** elaborado pelos autores.

<sup>11</sup> Uma ressalva deve ser feita para o ano de 1998, quando a diferença do retorno entre pequenos e médios partidos não é significativa, fazendo com que somente os grandes se beneficiassem nas alianças. Contudo, nos demais anos, as diferenças entre pequenos-médios e pequenos-grandes são todas significativas.

Apesar da magnitude dessa diferença média ser baixa, ela não pode ser negligenciada. De maneira agregada, isso pode acarretar na obtenção de uma ou outra vaga que facilite a obtenção de recursos fundamentais para a sobrevivência desses pequenos partidos na arena política.

## 5 Conclusão

Este artigo testa as hipóteses advindas da teoria do esforço mínimo, e aponta que: a) os partidos pequenos possuem um comportamento oportunista nas coligações e b) ganham mais cadeiras do que deveriam. Para Lima Jr (1983), os partidos pequenos, quando coligados, acabam por receber um retorno eleitoral maior do que sua contribuição efetiva para a obtenção de cadeiras da coligação.

Metodologicamente, o desenho de pesquisa combinou estatística descritiva e multivariada (ANOVA). Utilizamos o banco de dados Nascimento *et al* (2016), que, a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), catalogaram o desempenho eleitoral dos partidos políticos de 1998 a 2014, em cada unidade federativa, no que se refere às eleições para deputado federal. Por fim, comparamos o retorno obtido por pequenos grandes e médios partidos dentro das coligações e analisamos as desproporcionalidades nas quantidades de cadeiras obtidas por eles enquanto coligados.

Os principais resultados indicam justamente o oposto: são os grandes partidos que obtêm mais cadeiras dentro das coligações, enquanto que os pequenos ganham o menor número. Além disso, constatamos a partir das análises que eles atuam de maneira altruística dentro das coligações, proporcionando cadeiras aos médios e aos grandes, já que o número cadeiras que eles conquistariam se dependessem exclusivamente de suas respectivas votações seria, em média, menor do que eles conquistam quando estão coligados.

O mecanismo apresentado para explicar essa relação é a regra eleitoral. O cálculo de distribuição de sobras faz com que os grandes e médios partidos ganhem mais cadeiras do que deveriam, devido a votação, já que elas deveriam ser direcionadas aos pequenos partidos. Com isso, podemos refutar os argumentos de Lima Jr (1983) em relação ao comportamento parasitário dos pequenos partidos.

Nossa principal limitação é a ausência um modelo multivariado capaz de estimar o efeito e o sentido da relação entre nossas variáveis de uma maneira mais robusta e sofisticada. Apesar disso, acreditamos que nossas técnicas utilizadas conseguem capturar a natureza da relação e explicar as hipóteses testadas.

## Referências

- AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.
- ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Manoel Leonardo. Sistemas partidários no Brasil: continuidade e mudança. In SOARES, Gláucio; LAVAREDA, Antônio. **A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr.** São Paulo: Revan, 2014.
- BRADER, Ted. Striking a responsive chord: How political ads motivate and persuade voters by appealing to emotions. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 388-405, 2005.
- BRAGA, Sérgio. **Podemos ter um (a) nov@ Obama?** Perspectivas do uso da web no próximo pleito eleitoral brasileiro. Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- DANTAS, Humberto; PRAÇA, Sérgio. Pequenos partidos nas coligações eleitorais para prefeituras em 2000. **Revista Leviatã**, n. 1, p. 181-200, 2007.
- \_\_\_\_\_. Pequenos partidos no Brasil: uma análise do posicionamento ideológico com base nas coligações municipais de 2000 a 2008. In: KRAUSE, Silvana. **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- GERBER, Alan *et al.* **The influence of television and radio advertising on candidate evaluations: results from a large scale randomized experiment**. New Haven: Yale University, 2007.
- JANZ, Nicole. Bringing the Gold Standard into the Classroom: Replication in University Teaching. **International Studies Perspectives**, p 1-16, 2015. Disponível em: <<http://isp.oxfordjournals.org/content/isp/early/2016/03/09/insp.12104.full.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.
- KING, Gary. Replication, replication. **PS: Political Science & Politics**, v. 28, n. 3, p. 444-452, 1995.
- KINZO, Maria. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-51, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Os Partidos no Eleitorado: Percepções Públicas e Laços Partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.20, n. 57, p.65-81, 2005.
- LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas**. O processo partidário eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, 1991.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945-1964**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos Cebrap**, n. 29, p. 34-58, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- NASCIMENTO, Willber; SILVA JÚNIOR, José Alexandre; PARANHOS, Ranuldo; SILVA,

Denisson; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Does size matter? Electoral performance of small parties in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, p. 1-26, 2016.

NICOLAU, Jairo. Breves comentários sobre as eleições de 1994 e o quadro partidário. **Cadernos de Conjuntura**, n. 50, p. 15-19, jul. 1994.

\_\_\_\_\_. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. The open-list of electoral system in Brazil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa**: a conexão eleitoral no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 40, n. 3, 1997.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 17, p. 95-124, 1964.

ZOHLNHÖFER, Reimut; BANDAU, Frank. Policy or office and votes? The determinants of programmatic change in west European political parties. ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF GERMAN POLITICS, 38., 2012. London. Disponível em: <[https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi\\_professuren/politikfeldanalyse/Zohlhoefer/Mitarbeiter/Parteienwandel\\_Bandau.pdf](https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professuren/politikfeldanalyse/Zohlhoefer/Mitarbeiter/Parteienwandel_Bandau.pdf)> Acesso em: 15 nov. 2015.

## APÊNDICE – Jogos eleitorais

Nesta seção, abordamos os dois jogos elaborados no corpo do artigo com mais detalhes. Definiremos brevemente o que é um jogo, como jogos simples são construídos e, por fim, como interpretar os produzidos no artigo.

Um jogo é uma esquematização matemática de preferências e escolhas dos agentes. Nos modelos mais simples, os agentes são dois e são confrontados com uma escolha binária (participar ou não, delatar ou não, coligar-se ou não). Nessas situações, cada agente possui um *payoff* em cada célula da matriz<sup>12</sup>, e adota uma estratégia – geralmente a que maximize seu *payoff*. Essas condições, especialmente a última, explicam por que a teoria dos jogos é uma ferramenta importante para a corrente teórica da escolha racional. As escolhas combinadas dos agentes geram a interação entre eles.

Adicionalmente, jogos têm uma série de especificações quanto à informação, o tempo da decisão e a simetria entre os atores. Por exemplo, o clássico Dilema do Prisioneiro prevê informação perfeita quanto ao valor dos *payoffs* (ainda que incerteza quanto à escolha do outro agente), decisão simultânea e agentes equivalentes. Essa configuração cria uma única estratégia

---

<sup>12</sup> Não é necessário que o jogo seja representado numa matriz. Na verdade, essa é a maneira mais simples de representar as possíveis interações entre agentes.

dominante (no caso de um jogo simples, a estratégia dominante é o valor do *payoff* preferido pelo agente).

Neste artigo, elaboramos dois jogos. Um deles tem especificações assemelhadas às do Dilema do Prisioneiro, mas com resultados diferentes, enquanto o outro representa uma categoria diferente de jogos, que são os de soma positiva. Ou seja, quando os *payoffs* dos agentes são maiores se ambos agem juntos.

No primeiro, o tempo de decisão é sequencial, os agentes são assimétricos (os partidos grandes detêm a escolha final) e a informação é imperfeita para os *payoffs*, apesar de que a estratégia dos partidos pequenos é conhecida pelos dois agentes. Tem-se, então, que:

		Pequeno partido	
		Aliar	Não se aliar
Grande partido	Aliar	$C_{0(g)} + Wt_{(g,p)} - Wa_{(p)}$ $C_{o(p)} + Wa_{(p)}$	$\emptyset$
	Não se aliar	$\emptyset$	$C_{0(g)} + Wt_{(g)} - Wa_{(g)}$ $C_{o(p)}$

Nessa situação, a condição de incerteza sobre os *payoffs* leva o partido grande a não ter uma estratégia dominante, caso em que o jogo tem dois possíveis equilíbrios. A escolha de um ou outro dependerá de fatores não incluídos na esquematização.

O segundo jogo também é assimétrico, e a decisão também é sequencial. A diferença é que há certeza sobre os *payoffs*. Ou seja, tanto partidos grandes quanto pequenos sabem que têm mais a ganhar conjuntamente, o que leva a estratégia de se coligar a ser dominante para ambos. Isso foi capturado pelo termo  $e$ , que é o grau de elasticidade entre tempo de televisão e quantidade de cadeiras.

		Pequeno partido	
		Aliar	Não se aliar
Grande partido	Aliar	$C_{0(g)} + [e \cdot Wt_{(g,p)}] - Wa_{(p)}$ $Wa_{(p)}$	$\emptyset$
	Não se aliar	$\emptyset$	$C_{0(g)} + Wt_{(g)} - [e \cdot Wt_{(p)}]$ $C_{o(p)}$

Por fim, é importante destacar que, para o partido pequeno, coligar-se sempre é a estratégia dominante, já que os *payoffs* e as especificações dos dois jogos foram feitos com base na literatura utilizada no artigo. Então, ressaltamos que a teoria dos jogos não é utilizada para testar hipóteses, mas sim para descrever interações e gerar previsões teoricamente orientadas, de maneira formal e esquemática.

Artigo recebido em: 10/12/2015

Artigo aceito para publicação em: 9/3/2016



## FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA DE PROPOSTAS EXTRAPARLAMENTARES

### CAMPAIGN FINANCE AND POLITICAL REFORM IN BRAZIL: COMPARATIVE ANALYSIS OF EXTRA-PARLIAMENTARY PROPOSALS

Maricilene Isaira Baia do Nascimento  
Carlos Augusto da Silva Souza  
Claudio da Silva Carvalho  
Daniel de Medeiros Scortegagna  
Davi José Paz Catunda\*

**Resumo:** Este artigo tem o objetivo de discutir o financiamento de campanhas políticas no Brasil. O tema é analisado comparando-se duas propostas reformistas, a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013. Os documentos apresentam similaridades e diferenças, principalmente em relação à origem dos recursos de financiamento e à transparência na utilização desses recursos.

**Palavras-chave:** Reforma política; Financiamento de campanhas; ADI 4.650/2011; PL 6.316/2013.

**Abstract:** This article aims to discuss the financing of political campaigns in Brazil. The theme is analyzed comparing two reformist proposals, ADI 4.650/2011 and PL 6.316/2013. The documents present similarities and differences, mainly in relation to the origin of the financing resources and the transparency in the use of these resources.

**Keywords:** Political reform; Campaign finance; ADI 4.650/2011; PL 6.316/2013.

#### 1 Introdução

Não é qualquer tema na reforma política brasileira que motiva a participação da sociedade civil. Para que um debate sobre reforma inquiete o *demos*, tem de apresentar significância política, e isso é identificado no momento em que o povo assume como seu determinado tema, “em vez de

---

\* Maricilene Isaira Baia do Nascimento é Bacharel em Secretariado Executivo Trilíngue (UEPA) e Mestranda em Ciência Política (UFPA) ([maricilene\\_isaira@hotmail.com](mailto:maricilene_isaira@hotmail.com)); Carlos Augusto da Silva Souza é Doutor em Ciência Política e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA ([carlossouza@ufpa.br](mailto:carlossouza@ufpa.br)); Claudio da Silva Carvalho é Mestrando em Ciência Política Bacharel em Direito, Bacharel e licenciado em Ciências Sociais (UFPA). Assistente Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Docente na Faculdade Ideal ([claudioscarvalho@yahoo.com.br](mailto:claudioscarvalho@yahoo.com.br)); Daniel de Medeiros Scortegagna é Mestrando em Ciência Política (UFPA), Especialista em Direito Público (UNIASSELVI) e Oficial de Justiça no Tribunal de Justiça do Estado do Pará ([daniel6148@hotmail.com](mailto:daniel6148@hotmail.com)); Davi José Paz Catunda é Bacharel em Direito (UFPA) e Advogado na Advocacia Geral da União ([davipcatunda@yahoo.com.br](mailto:davipcatunda@yahoo.com.br)).

[apenas] confinar-se [...] ao grupo de especialista, como se fossem engenheiros da vida social e política” (RIBEIRO, 2007, p. 77). No cenário brasileiro, raros também são os temas na reforma política que dividem os partidos no parlamento. Os temas que chegam com forte teor político na arena parlamentar e na arena pública são: (i) o caráter obrigatório ou facultativo do voto; (ii) a corrupção; e o (iii) financiamento de campanhas (RIBEIRO, 2007). E dentre esses temas, o financiamento de campanhas eleitorais é o que mais divide a esquerda e a direita.

Talvez a significância política dada ao tema “financiamento da competição eleitoral” deve-se, conforme defendeu Rubio (2004, p. 271), à preocupação dos cidadãos com a corrupção. E ainda por problemas dela derivados, estarem diretamente relacionados:

[...] con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas, o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, impoluta, transparente.

Diante disso, o financiamento da competição política por ser um tema que se tornou sensível nas democracias modernas (SPECK, 2007), e que, como já mencionado, é um dos poucos temas que inquietam o *demos*, o posicionamento da sociedade na questão foi interesse de análise neste estudo. Identificamos dois casos que representam o posicionamento “extraparlamentar”, de natureza reformista, sobre financiamento de campanhas políticas no Brasil: o primeiro é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, em 2011, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.560, submetida ao Supremo Tribunal Federal (STF); o segundo caso é o Projeto de Lei (PL) nº 6.316/2013 proposto ao Congresso Nacional pela intitulada “Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas”, formada atualmente por 110 entidades, incluindo OAB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Apesar de os documentos apresentarem naturezas diferentes e com tramitação em instâncias distintas, nosso propósito é explorar o posicionamento reformista que trazem.

Tendo isso exposto, nossa inquietação foi verificar quais peculiaridades e similaridades existem entre as propostas reformistas da ADI nº 4.560/2011 e do PL nº 6.316/2013 sobre o financiamento de campanhas no Brasil. A hipótese que levantamos foi que as possíveis similaridades existentes entre a ADI e o PL em questão convergem para um posicionamento de esquerda parlamentar sobre financiamento político.

## **2 Financiamento de Campanhas e Reforma Política**

O que podemos conceituar sobre o fenômeno financiamento de campanhas eleitorais? Speck (2007, p. 153) foi pontual em um de seus debates sobre o tema, afirmando que: “Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos



competidores em eleições (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto”. O autor coloca ainda que tal fenômeno não compreende os gastos com a organização do processo eleitoral, tais como com: (i) o registro de eleitores, (ii) a instalação de urnas, (iii) os profissionais e voluntários, (iv) a adjudicação de processos, entre outros, responsabilizados pelo Estado. E ainda: (a) financiamento ordinário das organizações partidárias e (b) remuneração dos representantes eleitos “apesar de ambas as fontes terem muitos vasos comunicantes com o financiamento de campanhas” (SPECK, 2007, p. 153). No entanto, gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.

Existem alguns problemas na delimitação do fenômeno financiamento de campanhas eleitorais que são: i- a identificação do período de campanha (apesar de existir legislação em muitos países como o Brasil, a prática política ainda impõe força maior); e ii- o desenho dos atores envolvidos no financiamento eleitoral. Quanto a esta última delimitação, Speck (2007, p. 154) menciona que “a arrecadação, administração e alocação dos recursos correm, tipicamente, por conta ou dos partidos políticos ou dos candidatos, dependendo do sistema eleitoral e da cultura política” e que, contrariamente à legislação, outras modalidades de financiamento se tornam muito frequentes, evitando contabilização como doação. Da mesma forma, manifestações como organização de comitês de apoio a determinados temas ou candidatos com gerenciamento de recursos e que atuam com finalidade eleitoral, apesar de driblarem a legislação, são reconhecidas como financiamento de campanhas eleitorais.

Além dos recursos financeiros, principal fonte de apoio às campanhas eleitorais, o autor afirma que outras formas são muito comuns, como: (i) empresas que disponibilizam veículos aos candidatos; (ii) fornecimento de camisetas; (iii) prestadores de serviços que concedem descontos em pesquisas, anúncios, entre outros recursos relevantes que são parte do financiamento da política.

Para começo de divisão de águas, Rubio (2005, p. 8) explica que um dos eixos principais de regulação sobre financiamento dos partidos políticos e candidatos “refere-se à proveniência dos fundos que integram os recursos [...]”. As opções incluem: (i) financiamento exclusivamente privado; (ii) financiamento exclusivamente público; e (iii) numerosas variantes de financiamento misto.

Ainda sobre isso, Ribeiro (2007, p. 79) é um defensor de que qualquer análise sobre o tema deve remeter-se primeiramente à corrupção, quer dizer, “só cabe estudar o financiamento público das campanhas pensando na e contra a corrupção”, ponto de vista que é defendido fortemente pelas esquerdas parlamentares, que, “[...] mais que isso, propugnam o financiamento público *exclusivo*..., proibindo-se o privado. Temos então que, no caso do financiamento público de campanha, a esquerda é favorável, argumentando que a natureza desse tipo de financiamento combateria a corrupção e a desigualdade entre os concorrentes; enquanto que a direita, contrária,

argumenta que o financiamento público destinado a campanhas “seria desviado de fins mais nobres [...] para alimentar a atividade político-partidária” (RIBEIRO, 2007, p. 78).

Em relação ao financiamento público exclusivo às campanhas, a direita, por sua vez, dificilmente acataria qualquer proposta, cortando os apoios financeiros de indivíduos mais ricos e de grandes empresas, ao passo que as esquerdas apoiam, pois “[...] se não abrirem mão de seus ideais, dificilmente arrecadarão grandes fundos junto aos maiores financiadores, isto é, os ricos e as empresas privadas. Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser refêns dos grupos de interesses que as apoiem” (RIBEIRO, 2007, p. 80).

O comportamento ideológico (direita/esquerda) de partidos no Brasil é uma classificação acadêmica que ainda pode ser pensada/considerada, pois:

[...] apesar da alardeada inconsistência ideológica dos partidos brasileiros, a sua classificação na dimensão esquerda-direita é reconhecida tanto pelos próprios políticos quanto pelos analistas. Isto significa que as classificações correntes são na maioria válidas e podem continuar sendo usadas nos estudos que, ainda hoje, procuram pelos efeitos da ideologia partidária sobre outras variáveis (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 109).

Embora atualmente essa classificação ideológico-partidária tenha reconhecidamente suas limitações, já que teria de dar conta da complexidade do cenário político da modernidade, em geral:

[...] a esquerda representa o conjunto de forças que luta, essencialmente, por transformações que resultem na instauração de uma ordem diferente da capitalista, ou transformações que resultem em uma reformulação substancial da mesma. Mesmo que o teor e o grau das mudanças possam variar de acordo com uma esquerda mais ou menos “radical”, o que está presente em qualquer esquerda é o caráter contestatório assumido. A direita, por outro lado, se refere às forças favoráveis à manutenção da ordem social e política. A direita se preocupa, basicamente, em conservar e não alterar o sistema que está dado (SCHEEFFER, 2014, p. 4)

Esse posicionamento ideológico (esquerda/direita) dos partidos no Brasil é uma classificação que pode ser trabalhada também em relação à reforma das regras para o financiamento de campanhas. Aliás, este é um dos temas que mais divide a direita e a esquerda no país. Tratando-se de financiamento público, temos a direita contrária, e a esquerda, favorável:

Os argumentos básicos são simples. Os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres – a educação, a saúde, a segurança – para alimentar a atividade político-partidária [...] Já os defensores do financiamento público sustentam que este reduziria a corrupção e a desigualdade entre os contendores (RIBEIRO, 2007, p. 78).

Importante reconhecer que é necessário existirem recursos, principalmente financeiros, em um sistema por competição e votos, já que a “[...] propaganda eleitoral é um ingrediente necessário para a comunicação entre os cidadãos e os candidatos a cargos políticos. A competição por votos seria impossível sem os recursos necessários para convencer o eleitor” (SPECK, 2007, p. 154). Apesar de a existência de recursos financeiros representar papel positivo no estreitamento da relação candidato/eleitor, os riscos também são inevitáveis.

Os problemas são de naturezas diferentes (SPECK, 2007). As críticas dirigidas ao financiamento da competição eleitoral são de três vertentes, apresentando variações.

**Quadro 1** - Principais críticas dirigidas ao financiamento de campanhas eleitorais

	<b>1ª variante (a.i)</b>	<b>2ª variante (a.ii)</b>
<b>(a) Primeira crítica:</b> a possibilidade de distorção da competição eleitoral em detrimento do <b>(a.i)</b> peso dos recursos financeiros em campanhas ou em detrimento da <b>(a.ii)</b> distribuição desses recursos entre os competidores.	<b>Argumento:</b> o encarecimento das campanhas eleitorais é um indicador de crescente manipulação do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda e comunicação	<b>Argumento:</b> o desequilíbrio nos recursos disponíveis às campanhas causados pelo: <b>(i)</b> poder econômico dos candidatos que financiam suas campanhas; <b>(ii)</b> abuso de recursos do Estado para financiar unilateralmente candidatos ou partidos governistas; <b>(iii)</b> acesso desigual ao financiamento privado
<b>(b) Segunda crítica:</b> a subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política.	<b>Argumento:</b> possibilidade de influenciar o processo de representação pela via de doações a partidos e candidatos coloca em xeque as garantias mínimas para assegurar a equidade dos cidadãos. Pela ausência de regulação em sistemas de financiamento político, os competidores têm capacidade muito desigual de aportar recursos a campanhas eleitorais.	
<b>(c) Terceira crítica:</b> a possibilidade de dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores.	<b>Argumento:</b> necessidade de futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada dos interesses, relação que viola os deveres de representação e tem um ônus à sociedade. As doações que compram acesso ao poder e a outras vantagens se aproximam da definição da corrupção na área administrativa.	

**Fonte:** Elaboração dos autores, adaptado de Speck (2007).

Quanto à primeira crítica, o intuito é chamar a atenção para a necessidade de diminuição da importância do recurso financeiro na política, o que implicaria a construção de uma relação mais orgânica e conscientizada entre partidos políticos e eleitorado (SPECK, 2007). Assim, os que estão ancorados nessa primeira crítica colocam que “A mera influência do dinheiro é vista como maléfica sobre o processo eleitoral”. No que diz respeito à 2ª variante da primeira crítica, o mesmo autor aponta que a busca por solução para a distorção da competição causada pela desigual disponibilidade dos recursos disponíveis aos competidores encontra um empecilho, que é encontrar uma distribuição coerente dos recursos entre os candidatos. Até porque “A distribuição totalmente equitativa dos recursos entre todos os candidatos ou partidos é raramente defendida. A própria distribuição desigual dos recursos expressa também o enraizamento social de alguns partidos e a falta de apoio popular para outros” (SPECK, 2007, p. 155).

À segunda crítica, o autor coloca que a solução apontada em muitos países é o veto de contribuições de determinados atores, ou estipular tetos máximos de contribuições concedidas por doações, com o propósito de restabelecer, mesmo que parcialmente, o princípio da igualdade.

Apesar de não apresentarem objetivos mutuamente excludentes, as ferramentas a serem adotadas para enfrentar cada um desses desafios são diferentes e com bastante variação. Na regulação da relação dinheiro e política não existem fórmulas gerais, universais, pois há de ser considerado o contexto histórico-cultural onde se desenvolvem os partidos, e ainda as características do sistema de governo, as regras eleitorais, o sistema partidário e a prática da vida política (RUBIO, 2005).

Speck (2007) identificou três abordagens na relação entre regulação e reforma do financiamento da competição eleitoral no Brasil.

**Quadro 2** – As três abordagens sobre a regulação do financiamento da competição eleitoral no Brasil

Abordagens	Natureza das Propostas	
	(i) vedações	(ii) limites
<b>Primeira abordagem:</b> baseia-se na ideia de impor limites e vedações ao financiamento, de forma a minimizar os riscos decorrentes do financiamento.	<p><b>i.i</b> de doações estrangeiras, de empresas em geral ou somente das que mantêm relações contratuais, que dependem de licenças ou permissões do Estado;</p> <p><b>i.ii</b> proibição de doações anônimas;</p> <p><b>i.iii</b> ao uso unilateral de recursos públicos nas campanhas eleitorais.</p>	<p><b>ii.i</b> de valores máximos que doadores individuais podem usar para influenciar o processo eleitoral;</p> <p><b>ii.ii</b> às contribuições desses a candidatos ou partidos individuais;</p> <p><b>ii.iii</b> de tetos para os gastos permitidos aos candidatos e partidos;</p> <p><b>ii.iv</b> do total dos recursos privados permitidos nas campanhas.</p>
<b>Segunda abordagem:</b> consiste na provisão de recursos públicos aos candidatos e partidos.	(i) finalidade/justificativa	(ii) instrumentos – formas de financiamento público
	<p><b>i.i</b> remuneração aos partidos pelos serviços que prestam ao sistema político, intermediando a sociedade e o poder público;</p> <p><b>i.ii</b> conceder recursos aos partidos para manterem independência.</p>	<p><b>ii.i</b> isenções de impostos aos partidos e aos doadores;</p> <p><b>ii.ii</b> acesso gratuito ou subsidiado a serviços públicos e instalações;</p> <p><b>ii.iii</b> recursos orçamentários diretos.</p>
<b>Terceira abordagem:</b> consiste na criação de maior transparência sobre o financiamento da política.	(i) instrumentos – recorrência burocrática	
	<p><b>(i.i)</b> prestação de contas para verificação do cumprimento de legislação;</p> <p><b>(i.ii)</b> prestação de contas sobre a utilização dos subsídios públicos.</p>	

**Fonte:** Elaboração dos autores, adaptado de Speck (2007).

As propostas limitantes, constantes na primeira abordagem, vão ao encontro do que aponta Rubio (2005, p. 13):

As limitações ao montante dos aportes visam diminuir a influência dos grandes doadores e multiplicar a participação dos pequenos doadores, de modo que o candidato não dependa de uns poucos capitalistas para realizar sua campanha e reduza seu compromisso pós-eleitoral ante aos financiadores.

Já a natureza das propostas constantes na terceira abordagem é uma solução do tipo intermediária, que Ribeiro (2007, p. 80) nomeou de “solução burocrática”, não excluindo nenhum dos dois tipos de financiamento – público e privado, mas requerendo “a criação de órgãos capacitados para acompanhar a boa arrecadação e uso do dinheiro”. No entanto,

[...] a efetividade das restrições legais depende essencialmente da capacidade e eficácia dos órgãos de controle. Qualquer que seja a estratégia normativa escolhida, ou modelo de combinação entre fundos públicos e privados, deve-se ter presente que a aprovação das leis nada mais é que o ponto inicial do caminho a percorrer. Nesse campo, as normas são necessárias mas não suficientes (RUBIO, 2005, p.15).

No Brasil, a Lei dos Partidos Políticos, de 1995, e a Lei Eleitoral, de 1997, delimitam que determinados tipos de organização não participem da contribuição financeira a partidos e campanhas.

**Quadro 3** – Tipos de organizações vedadas no Brasil para contribuição financeira a partidos e campanhas

(i)	Entidades ou governos estrangeiros, instituições públicas da administração direta e indireta;
(ii)	Empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades subsidiadas com recursos públicos;
(iii)	Entidades de utilidade pública;
(iv)	Concessionárias e permissionários de serviços públicos, e entidades de classe ou sindical.

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir da Lei dos Partidos (1995) e Lei Eleitoral (1997).

Apesar da existência de tais limites, Speck (2007, p. 156) expõe que a legislação é omissa “[...] quanto a contribuições por empresas que prestam serviços ou realizam obras para o Estado [...]”. Além disso, acrescenta que tais leis apresentam discrepâncias entre si na questão do estabelecimento de limites às doações: “Enquanto a primeira [Lei dos Partidos] não estabelece nenhum tipo de limite para o aporte de recursos privados, a segunda [Lei Eleitoral] define tetos para as contribuições de pessoas físicas (10% da renda) e jurídicas (2% do faturamento)”. Então, a matemática é clara: “Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei”. O problema é ainda maior:

[...] a inexistência [de] limites para o financiamento dos partidos em combinação com a possibilidade de que partidos transfiram recursos para as campanhas eleitorais criam um forte incentivo para contornar esta norma legal, utilizando os partidos políticos como intermediários. Esta norma na lei torna o financiamento político menos transparente (SPECK, 2007, p. 156).

A defesa de Rubio (2005) é que a divulgação, ou a transparência, de quem está por trás do financiamento da política é mais relevante que impor limites e restrições de difícil aplicação e controle. Isto é, a divulgação completa e oportuna possibilita cidadão e voto informados, o que geraria incentivos de controle recíproco entre os partidos. Nesse aspecto, muitos ainda são os desafios do Brasil. No entanto, Speck (2007) assinala que em relação ao avanço técnico, o sistema está preparado para atender as exigências informacionais detalhadas sobre a origem e uso de recursos em campanhas, caminhando para o voto informado do cidadão.

### 3 Procedimentos Metodológicos

Para o encontro de similaridades e peculiaridades entre as propostas reformistas constantes na ADI 4.650/2011 e no PL 6.316/2013, a pesquisa é documental e de abordagem quali-quantitativa. Utilizamos a estratégia de estudo de caso, com a pretensão de analisar o maior número de variáveis constantes nos casos investigados.

Os documentos adotados como objeto de análise foram tratados com a técnica de análise de conteúdo, conforme fases sugeridas por Bardin (2006): 1) pré-análise – realizamos uma leitura flutuante, momento que se buscou conhecer os textos, identificando possibilidades de interpretação a partir do conhecimento das discussões da literatura sobre o tema; 2) exploramos os materiais: organizamos os conteúdos e propostas dos textos, conforme as categorias e variáveis das críticas e soluções relacionadas ao tema, apontadas por Speck (2007). Por fim, 3) inferimos o

posicionamento dos documentos dentro de tais categorias ou variáveis de análise.

Para isso, recorreremos à pesquisa bibliográfica, por meio da qual identificamos quais principais críticas e soluções de propostas reformistas existentes sobre o tema; recorreremos também ao método comparativo, que é o método que identifica, analisa e explana similaridades e diferenças entre casos adotados (HANTRAIS, 1995).

Para caracterizar tais propostas de acordo com as críticas e abordagens apontadas por Speck (2007), sintetizamos os dois conjuntos de variáveis (críticas e abordagens) de modo matricial.

**Quadro 4** – Síntese matricial das críticas (problemas) e abordagens (possíveis soluções) apresentadas sobre financiamento de campanhas no Brasil, segundo Speck (2007)

Variáveis	1ª abordagem (i) imposição de limites (ii) vedações de doações	2ª abordagem (i) provisão de recursos públicos a partidos (ii) provisão de recursos a campanhas	3ª abordagem (i) maior transparência
<b>Primeira crítica</b> (i) distorção por peso dos recursos (ii) distorção por distribuição dos recursos	1ªc/1ªa	1ªc/2ªa	1ªc/3ªa
<b>Segunda crítica</b> (i) subversão do princípio da igualdade	2ªc/1ªa	2ªc/2ªc	2ªc/3ªa
<b>Terceira crítica</b> (i) dependência dos candidatos aos financiadores	3ªc/1ªa	3ªc/2ªa	3ªc/3ªc

**Fonte:** Elaboração dos autores.

A comparação seguiu o seguinte processo: com as variáveis organizadas conforme a devida relação matricial individualizada verificamos o grau de presença (ou grau de ênfase) de tais variáveis nos documentos. O grau de presença observou o seguinte parâmetro: atribuímos 0 (zero) para “ausência da variável”; 1 (um) para “variável pouco presente”; e 2 (dois) para “variável muito presente”. Na sequência atribuímos parâmetro às relações entre os documentos, a partir dos resultados do parâmetro anterior: (i) se apresentaram o mesmo grau de presença em todas as variáveis, os posicionamentos dos documentos em determinada relação matricial têm “relação forte”; (ii) se apresentaram diferentes graus de presença em duas ou mais variáveis, atribuímos “relação fraca”; (iii) se apresentaram diferente grau de presença em uma variável, então atribuímos uma “relação moderada”.

**Quadro 5** – Parâmetros de qualificação para análise da ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013

Parâmetro de qualificação quanto ao grau de presença das variáveis na ADI e no PL		Parâmetro de qualificação quanto ao grau de relação existente entre ADI e PL	
0 (zero)	“Ausência”	Mesmo grau de presença em todas as variáveis	“Relação forte”
1 (um)	“Pouco presente”	Diferentes graus de presença em 2 variáveis	“Relação fraca”
2 (dois)	“Muito presente”	Diferente grau de presença em 1 variável	“Relação moderada”

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Em cada relação matricial individualizada, somamos os valores atribuídos para o grau de presença das variáveis nos documentos analisados, a fim de visualizarmos o grau de correlação “panorâmica” existente entre os documentos, usando a ferramenta estatística de correlação de variáveis. Para interpretação, recorremos ao parâmetro de Pearson.

**Quadro 6** – Qualificação do grau de correlação, conforme parâmetro de Pearson

Intervalo	Interpretação correlativa
$r = \pm 1$	Correlação perfeita positiva/negativa
$\pm 0,90 \leq r < \pm 1,00$	Correlação muito forte positiva/negativa
$\pm 0,60 \leq r < \pm 0,90$	Correlação forte positiva/negativa
$\pm 0,30 \leq r < \pm 0,60$	Correlação moderada positiva/negativa
$0,00 < r < \pm 0,30$	Correlação fraca positiva/negativa
$r = 0$	Correlação nula

**Fonte:** Elaboração dos autores, adaptado de Lira (2004).

#### 4 Resultados e Discussões

Os resultados mostram que tanto a ADI como o PL apresentam todas as variáveis constantes nas três principais críticas e abordagens apontadas por Speck (2007) sobre financiamento político. No entanto, tais críticas e abordagens apresentaram diferentes graus de presença das variáveis componentes desses documentos. Na matriz 1<sup>a</sup>c/1<sup>a</sup>a, identificamos que os documentos apresentaram sólida relação entre si, com forte crítica à distorção por distribuição dos recursos no financiamento político, defendendo com vigor a imposição de limites de doações individuais e as vedações de doações de pessoa jurídica.

**Quadro 7** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1<sup>a</sup>crítica/1<sup>a</sup>abordagem sobre financiamento político

Variáveis	1 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam o mesmo grau de presença em todas as variáveis constantes na 1 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	<b>Relação Forte</b>
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
<b>Soma</b>		7	7		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Na matriz 1<sup>a</sup>c/2<sup>a</sup> identificamos uma relação fraca entre os documentos: apesar de apresentarem o mesmo grau de crítica às variáveis, não ocorre o mesmo com as variáveis da abordagem, pois a defesa do PL é mais forte no que diz respeito à provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, enquanto que a ADI não apresenta tal grau de defesa. Nessa matriz, portanto, o destaque é o PL que, além de criticar fortemente a distorção por distribuição de recursos, também defende fortemente a provisão de recursos públicos.

**Quadro 8** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1ª crítica/2ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	1ªc/2ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 1ªc/2ªa	<b>Relação fraca</b>
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
<b>Soma</b>		5	7		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

No que diz respeito à matriz 1ªc/3ªa, temos uma relação moderada entre a ADI e o PL, sendo o destaque mais uma vez à PL, que critica fortemente, assim como a ADI, a distorção por distribuição dos recursos. Mas, diferentemente da ADI, o PL defende mais fortemente maior transparência no processo de financiamento político.

**Quadro 9** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1ª crítica/3ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	1ªc/3ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em uma variável constante na 1ªc/3ªa	<b>Relação moderada</b>
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Maior transparência	1	2		
<b>Soma</b>		4	5		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Nas relações matriciais da 2ª crítica em relação às abordagens, identificamos que na relação 2ªc/1ªa a ADI e o PL em questão apresentam forte grau de relação. Igualmente criticam, e com mesma força, que a atual legislação vai ao encontro do princípio de igualdade entre os cidadãos. E com mesma força, conforme já diagnosticado, os documentos igualmente defendem a imposição de limites a doações individuais e a vedações de doações de pessoa jurídica.

**Quadro 10** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2ª crítica/1ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	2ªc/1ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam o mesmo grau de presença em todas as variáveis constantes na 2ªc/1ªa	<b>Relação forte</b>
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
<b>Soma</b>		6	6		

**Fonte:** Elaboração dos autores.



Na matriz 2<sup>a</sup>c/2<sup>a</sup>a, o destaque é para o PL, pois além de criticar fortemente a subversão do princípio de igualdade previsto na atual legislação sobre o financiamento político, defende também com mesma força, diferentemente da ADI, a provisão de recursos públicos a partidos e a campanhas. Portanto, por apresentarem diferenças consideráveis entre elas, a relação que os documentos possuem nessa matriz é fraca.

**Quadro 11** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2<sup>a</sup> crítica/2<sup>a</sup>abordagem sobre financiamento político

Variáveis	2 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 2 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	<b>Relação fraca</b>
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
<b>Soma</b>		4	6		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Na última relação da 2<sup>a</sup> crítica (2<sup>a</sup>c/3<sup>a</sup>a), os documentos apresentam relação moderada. A “discordância” entre eles está na variável “maior transparência”, pertencente à terceira abordagem, que é a variável que o PL defende com maior força. Nessa relação, o PL é o destaque, pois além de defender com maior força a variável “maior transparência”, critica com mesma força a “subversão do princípio de igualdade”.

**Quadro 12** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2<sup>a</sup> crítica/3<sup>a</sup>abordagem sobre financiamento político

Variáveis	2 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em 1 variável constante na 2 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	<b>Relação moderada</b>
Abordagens	Maior transparência	1	2		
<b>Soma</b>		3	4		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Em geral, a 3<sup>a</sup> e última crítica e suas relações foram fracas. Na matriz 3<sup>a</sup>c/1<sup>a</sup>a, o destaque está para a ADI, em que identificamos grau de presença forte em todas as variáveis estudadas. Conforme já diagnosticado, os dois documentos apresentam a mesma força na 1<sup>a</sup> abordagem, mas quanto à 3<sup>a</sup> crítica, o PL apresenta menos força no posicionamento sobre dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores, o que implica uma relação moderada com a ADI.

**Quadro 13** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/1ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/1ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em 1 variável constante na 3ªc/1ªa	<b>Relação moderada</b>
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
<b>Soma</b>		6	5		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Na matriz 3ªc/2ª, identificamos que o PL e a ADI, apresentam relação fraca entre si. Os documentos divergiram em força em todas as variáveis. Conforme já diagnosticado, o PL apresenta o mesmo teor de força nas variáveis da 3ª abordagem, enquanto a ADI mostra força significativa apenas na variável da 1ª crítica nessa relação matricial.

**Quadro 14** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/2ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/2ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em todas as variáveis constantes na 3ªc/2ªa	<b>Relação fraca</b>
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
<b>Soma</b>		4	5		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Houve também divergência entre a ADI e o PL, na matriz 3ªc/3ªa, em grau de presença em todas as variáveis, o que implica uma relação fraca entre elas. Nessa matriz, enquanto a ADI evidencia forte crítica à dependência dos candidatos aos financiadores, o PL mostra maior força na defesa de mais transparência no financiamento político.

**Quadro 15** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/3ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/3ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 3ªc/3ªa	<b>Relação fraca</b>
Abordagens	Maior transparência	1	2		
<b>Soma</b>		3	3		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Descritos os resultados encontrados, a soma que cada documento obteve em cada relação matricial foi submetida à análise de correlação. Conforme parâmetro de Pearson, o grau de

correlação panorâmico existente a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013 é forte e positivo.

**Tabela 1** – Grau de relação panorâmica existente entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013

Var.	1 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	1 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	1 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	2 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	2 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	2 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	3 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	3 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	3 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	Relação
ADI	7	5	4	6	4	3	6	4	3	<b>r=0,73 Forte e positiva</b>
PL	7	7	5	6	6	4	4	5	3	

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Apesar de, em geral, apresentarem positiva e forte correlação nas relações matriciais, é possível identificar algumas similaridades e peculiaridades localizadas a partir dos resultados individuais. Como similaridade a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013 apresentam em seus textos igual teor de crítica em relação a: **(i)** distorção por peso dos recursos; **(ii)** distorção por distribuição dos recursos e; **(iii)** subversão do princípio de igualdade. Portanto, ambos estão igualmente situados fortemente nas 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> críticas apontadas por Speck (2007) sobre financiamento político.

Ainda em relação às similaridades, identificamos nos documentos o mesmo grau de posicionamento (forte), no que diz respeito à 1<sup>a</sup> abordagem, corrente que defende a imposição de limites de doações de pessoa física **(i)** e a vedação de doações por pessoa jurídica **(ii)**. Isto nos permite inferir que não há defesa de financiamento exclusivamente público a partidos e campanhas. O que a ADI e o PL preveem é a diminuição da influência de grandes doadores e a multiplicação da participação de pequenos doadores, conforme caracterizou Rubio (2005) para os que defendem essa corrente.

Portanto, os documentos estão orientados para uma reforma em direção ao financiamento misto, propondo um tipo intermediário de solução: não defendem nem financiamento exclusivamente público (que é posicionamento forte da esquerda parlamentar) nem financiamento privado sem vedação de doações de pessoa jurídica (que é posicionamento característico da direita parlamentar).

Identificamos também que cada documento tem suas respectivas peculiaridades, em consonância com a natureza documental. A ADI mostra maior ênfase à dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores (3<sup>a</sup>c), pois o PL, apesar de prever, não apresenta o mesmo grau de presença dessa variável, como na ADI. No PL as peculiaridades estão na 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> abordagens, uma vez que advoga com maior ênfase a provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, além de defender mais burocracia, isto é, maior transparência no processo de doações (individuais).

## 5 Conclusão

O propósito inicial deste artigo foi identificar similaridades e peculiaridades existentes entre os posicionamentos reformistas constantes na ADI 4.650/2011 e no PL 6.316/2013 sobre o

financiamento de campanhas no Brasil, tema que faz parte da reforma política no país e que é um dos raros temas que suscita fortemente a opinião dos cidadãos.

Para tornar possível a investigação, buscamos na literatura as principais críticas e soluções sobre o tema e adotamos as categorizações apontadas por Speck (2007). As principais críticas existentes são: (a) a possibilidade de distorção da competição eleitoral em detrimento do (a.i) peso dos recursos financeiros em campanhas ou em detrimento da (a.ii) distribuição desses recursos entre os competidores; (b) a subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política; e a (c) possibilidade de dependência dos candidatos eleitos em relação aos financiadores.

As principais soluções existentes são: (a) impor limites e vedações ao financiamento, de forma a minimizar os riscos decorrentes do financiamento; (b) prover recursos públicos aos candidatos e partidos; e (c) estabelecer maior transparência sobre o financiamento da política.

Ao relacionar as principais críticas e soluções, a fim de caracterizar o posicionamento dos documentos e suas relações entre si, concluímos que os dois documentos apresentam as críticas e soluções apontadas por Speck (2007) e, em geral, apresentaram grau de correlação positiva e forte. No entanto, além de apresentarem similaridades, foram percebidas algumas peculiaridades. As similaridades caminharam fortemente para a relação matricial individualizada 1<sup>a</sup>c/1<sup>a</sup>a, ou seja, criticam igualmente e com mesma força a possibilidade prevista na legislação atual de distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas e em detrimento da distribuição desigual entre os competidores e como solução defendem similarmente a imposição de limites às doações individuais. Por outro lado, ambos os documentos são contra o financiamento de pessoa jurídica a partidos e candidatos. Isso refuta parcialmente a hipótese levantada no estudo, pois apesar de não apoiarem o financiamento público exclusivo, defendido fortemente pela esquerda parlamentar brasileira, segundo classificação de Ribeiro (2007), também são contrários a doações de empresas, proposta que é fortemente defendida pela direita e rejeitada pela esquerda.

Assim, os dois documentos caminham para uma proposta mista – com doações limitadas de pessoa física e provisão de recursos públicos. Inferimos que, por apresentarem fortemente as variáveis da primeira crítica, mostram, igualmente, crítica à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos (2<sup>a</sup> crítica).

As peculiaridades encontradas foram: a ADI apresentou mais crítica (i) à dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores (3<sup>a</sup>c), diferentemente do PL, apesar de prever na sua proposta. As suas peculiaridades do PL estão nas soluções (2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> abordagens), uma vez que defende com maior ênfase a provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, além de apontar mais burocracia, isto é, maior transparência, no processo de doações individuais.

## Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 6.316/2013**. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

BRASIL. **Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 25 jun 2015.

BRASIL **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em 25 jun 2015.

HANTRAIS, Linda. Comparative research methods. **Social Research Update**, v.13, Sum. 1995. Disponível em <<http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU13.html>>. Acesso 25 jun 2015.

LIRA, Sachiko Araki. **Análise de correlação**: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicações. 2011. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia dos Setores de Ciência Exatas e Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha: público versus privado. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. GRINER, Steven, ZOVATTO, Daniel (Eds.). **De las normas a las buenas prácticas**: el desafío del financiamiento político en América Latina. San José: Organización de los Estados Americanos (OEA); Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.

\_\_\_\_\_. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 6-16, nov. 2005.

SCHEEFFER, Fernando. Esquerda e direita: velhos e novos temas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 153-158.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.650 de 05 de setembro de 2011**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginando.aspx?id=1432694&tipo=TP&descricao=C3%A7%C3%A3o=ADI%2F4650>>. Acesso em: 25 jun 2015.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista Debates**, v.7, n.2, p.93-114, maio/ago. 2013.

Artigo recebido em: 28/01/2016

Artigo aceito para publicação em: 26/03/2016



**O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO EM DEBATE: A PARTICIPAÇÃO DOS  
DEPUTADOS UDENISTAS NA FRENTE PARLAMENTAR NACIONALISTA  
DURANTE O GOVERNO JK (1956-1961)**

**NATIONALISM AND DEVELOPMENTALISM IN PERSPECTIVE: UDN  
CONGRESSMEN' PARTICIPATION IN THE NATIONALIST PARLIAMENTARY  
COALITION DURING JUSCELINO KUBITSCHER'S GOVERNMENT**

Guilherme Leite Ribeiro\*  
José Teles Mendes

**Resumo:** Este trabalho analisa a atuação de parlamentares da União Democrática Nacional (UDN) vinculados à Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) – organização central no debate acerca dos rumos do desenvolvimento econômico do país – no Governo JK (1956-1961). Por meio da análise de documentos produzidos por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e projetos de lei, investigamos como os deputados udenistas membros da FPN atuavam frente a projetos de cunho nacional-desenvolvimentista, enfatizando suas aderências e dissensões. Nossas hipóteses são de que, (1) a despeito de alguns udenistas seguirem a cartilha da FPN, a maioria se manteve disciplinada ao seu partido nas votações; (2) a aderência dos udenistas à FPN se mostrava mais forte através de projetos de lei e CPIs criados por esses deputados, em grande parte referentes à temática nacionalista.

**Palavras-chave:** Frente Parlamentar Nacionalista; União Democrática Nacional; Juscelino Kubitschek.

**Abstract:** This paper analyzes Democratic National Union Party (UDN) congressmen's performance in the Nationalist Parliamentary Front (FPN) during Juscelino Kubitschek's government (1956-1961). We investigate how UDN representatives who also took part in FPN used to act towards nationalist industrialization projects through analysis of documents, such as parliamentary commissions (CPIs) discussions and law making projects. In this research, we try to identify and classify their adherences and dissensions. We argue that, despite some UDN congressmen tend to follow FPN's principles, their majority keeps itself loyal to UDN's demands regarding votations. In addition, we intend to show how UDN congressmen adherence

---

\* Guilherme Leite Ribeiro é Mestrando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Graduado em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro ([guiribeiro\\_12@hotmail.com](mailto:guiribeiro_12@hotmail.com)). José Teles Mendes é Mestrando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Graduado em Ciências Sociais pela Fundação Getúlio Vargas ([teles.joseh@gmail.com](mailto:teles.joseh@gmail.com)).

to FPN used to be stronger through law making and parliamentary commissions creation.

**Keywords:** Brazilian Nationalist Parliamentary Front; Brazilian National Democratic Union Party; Juscelino Kubitschek.

## Introdução

Pouco estudada pela História e pela Ciência Política, a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) é um dos órgãos políticos mais importantes no contexto da discussão do nacional-desenvolvimentismo característico da década de 1950. Agregando parlamentares das mais diferentes matizes ideológicas, esse bloco suprapartidário apresentou um discurso coeso no que tange ao que considerava a melhor forma de trazer o desenvolvimento ao Brasil: através de práticas nacionalistas.

Grupo suprapartidário, heterogêneo em sua composição, majoritariamente composto por elementos do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), foi formado também por importantes membros da União Democrática Nacional (UDN), partido de franca oposição ao governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Sendo um ator político central nesse debate, a FPN, criada em 1956, contou com cerca de doze deputados da UDN até o final daquele governo. Pelo fato de duas legislaturas terem atravessado o mandato de JK (1955-1958 e 1959-1962), o número de participantes da UDN na FPN variou durante o período.

Por falta de um termo mais adequado, caracterizaremos esses deputados como **nacionalistas-udenistas**. A expressão também poderia ser usada com as palavras trocadas (udenistas-nacionalistas), mas pelo fato de nem todos os parlamentares da UDN que eram nacionalistas serem integrantes daquele bloco suprapartidário, preferimos manter o termo nacionalistas-udenistas, indicando que **dentro** da FPN havia parlamentares eleitos pela legenda da UDN.

O número que informamos acima de deputados udenistas que faziam parte da FPN – doze – não é, de forma alguma, exato. Pelo fato de as frentes parlamentares à época serem informais, não estando previstas na Constituição de 1946 nem no regimento interno das casas congressuais, não há como se ter certeza do número de parlamentares que fizeram parte desse bloco. Fizemos um cruzamento entre várias fontes, como o jornal “O Semanário”, órgão nacionalista ligado à FPN; o “Dicionário Histórico-Biográfico”, ligado ao CPDOC-FGV; e o livro de Osny Duarte Pereira (1960), “Estudos nacionalistas”, para chegar ao número final.

Do conjunto de deputados que vamos analisar (Apêndice I), decidimos retirar da lista final os seguintes parlamentares: Dix-Huit Rosado (UDN/MT), uma vez que tendo pertencido a três partidos diferentes naquele período, não fazia parte, portanto, do grupo orgânico da UDN; e Odilon Braga (UDN/MG), reconhecido defensor do nacionalismo, mas que não aparece em nenhuma das listas consultadas sobre os integrantes da Frente que pesquisamos, não parecendo

ter feito parte da mesma.

A justificativa para este trabalho se pauta em dois aspectos: (1) reconhecimento da necessidade de enxergar a FPN como um órgão fundamental para se pensar o nacional-desenvolvimentismo da época e; (2) entender o forte aspecto ideológico presente nos nacionalistas-udenistas, que mesmo filiados a um partido de oposição, juntaram-se a parlamentares de outros partidos apoiadores do governo por uma causa maior que os unia.

É importante também frisarmos que a escolha da UDN foi feita pelos seguintes motivos: (1) capilaridade eleitoral, uma vez que era o segundo maior partido à época; (2) ser um partido de oposição ao governo JK em uma Frente com a maioria sendo apoiadora do governo em questão e (3) ser um partido que reconhecia e defendia a importância do capital estrangeiro, ideia diametralmente oposta às principais teses do bloco suprapartidário.

A presença de udenistas na Frente, por si só, já poderia representar uma contradição, uma vez que o partido assumia posições antagônicas à defesa de temas nacionalistas levados a cabo pela FPN. Por isso mesmo, situar o debate que estava em voga no Brasil, naquele momento, é essencial para entender o quanto alguns deputados colocaram suas questões ideológicas acima das partidárias.

Este trabalho está dividido em três partes: na primeira, um estudo teórico a respeito do nacional-desenvolvimentismo é realizado, remontando às origens da FPN e tentando entender as principais ideias nacionalistas em voga no período. Em seguida, na segunda parte, trataremos, do ponto de vista histórico, das relações imbricadas no trinômio FPN-UDN-JK, apontando o que de mais importante já foi trabalhado sobre os dois órgãos e seu enlace com o governo JK. Por fim, na terceira parte, analisaremos o comportamento dos doze deputados nacionalistas-udenistas, através da análise de 38 votações nominais, além das leis e CPIs produzidas por esses parlamentares, assim como sua participação em postos de comando na UDN e suas atuações em outros órgãos e movimentos nacionalistas.

### **O nacionalismo da década de 1950: alguns apontamentos**

O nacionalismo é a mais recente dessas campanhas que se coloca acima dos partidos, abrangendo a todos e que empolga não apenas o povo brasileiro, porém, todas as nações subdesenvolvidas do mundo. (PEREIRA, 1960, p. 13)

Para entender a Frente Parlamentar Nacionalista e suas proposições acerca da melhor forma de desenvolvimento do Brasil, faz-se mister analisar algumas das principais questões que circundavam o movimento nacionalista no Brasil nos anos 1950, que, como visto na passagem acima escrita pelo jornalista Osny Duarte Pereira, contagiava uma série de atores políticos.

No debate acerca de qual seria a melhor forma de desenvolvimento para o Brasil – tema caro para o governo JK, que pretendia fazer o país crescer “50 anos em 5” –, teses nacionalistas ganharam destaque através de intelectuais, organizações civis, estudantes e até mesmo entre os



empresários (DELGADO, 2007). Isso mostra que não podemos tomar o movimento nacionalista como algo uno. Como bem salienta Moreira (1998), devemos reconhecer a diversidade do nacionalismo no Brasil. Portanto, quando falarmos em um “movimento” ou “projeto” nacionalista, estamos nos referindo a um tipo específico, congregado em um ator do Congresso, mas que não representa a totalidade do que era defendido pelos nacionalistas à época.

Segundo Ivo (2012) e Bresser-Pereira (2006), o projeto nacional-desenvolvimentista se baseava no estruturalismo cepalino<sup>1</sup> e no pensamento econômico clássico de David Ricardo e Karl Marx, e tinha como fim a modernização das estruturas produtivas nacionais a partir da urbanização e da industrialização. O desenvolvimento proposto era baseado no processo de substituição de importações, além da ampla atuação do Estado, tanto como coordenador, financiador e investidor, quanto diretamente na produção por meio da criação de empresas estatais.

O próprio governo JK se insere diretamente nesse forte debate presente na década de 1950. Com o projeto modernizante que prometia fazer o Brasil crescer “50 anos em 5”, o então presidente suscitou inúmeras discussões sobre de que maneira esse crescimento seria feito. Variadas organizações da sociedade civil emergiram com força nesse período, como foi o caso do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), fundado em 1955 e subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, tornando-se importante referência para as propostas que seriam defendidas pela FPN. Seus projetos abrangiam uma série de questões, como as que versavam sobre os limites de remessa de lucros ao exterior, defesa do petróleo e minérios, luta contra os monopólios, nacionalização de depósitos bancários, reforma agrária, entre outras (BARROS, 1984).

É interessante ver, a partir da tipologia criada por Moreira, o quanto a FPN era heterogênea não apenas em sua composição, mas no aspecto ideológico, não sendo um bloco monolítico. Moreira (1998) fala em dois tipos de nacionalismo: (1) o liberal, defendido pelo ISEB, que objetivava o desenvolvimento com bases capitalistas e; (2) o das esquerdas – trabalhistas e comunistas –, que defendiam o nacionalismo econômico.

Quanto ao aspecto liberal do nacionalismo, sua proposta foi defendida, entre outros, pelos deputados da UDN; no caso do nacionalismo econômico, vemos grande parte dos deputados do PTB e ex-comunistas que faziam parte da FPN – abrigados em outras legendas, uma vez que o Partido Comunista do Brasil (PCB) era ilegal. O elemento que unia os dois grupos era a defesa de uma economia diversificada e menos vulnerável a choques externos que desse autonomia ao Brasil frente a outros interesses por meio de um papel protagonista do Estado. Assim, apesar das diferenças, na segunda metade dos anos 1950, “reformismo,

---

<sup>1</sup> O estruturalismo cepalino consiste na ênfase dada pela teoria econômica da CEPAL e, especialmente, pela contribuição de Prebisch, às estruturas socioeconômicas, em detrimento aos agentes sociais, na análise do subdesenvolvimento das economias latino-americanas. Segundo Colistete (2001), essa ênfase estruturalista característica da CEPAL influenciaria o pensamento econômico brasileiro até os dias atuais.

modernização desenvolvimentista e nacionalismo eram notas de uma mesma sinfonia” (DELGADO, 2007, p. 363).

Dentre algumas das questões mais caras ao movimento nacionalista, estava a questão energética. Assim como em outros campos, esse era mais um dos que se pleiteava a autonomia nacional frente à interferência estrangeira. Pereira (1960), em seu livro clássico sobre o nacionalismo, criticou a política energética do governo JK – foco do nosso estudo –, que, através do subsídio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), teria entregado o controle da energia para duas empresas estrangeiras, *Light e Bond & Share*, fazendo com que os lucros não fossem remetidos ao Brasil. Em seguida, o autor faz menção à Europa e a outros países da América Latina, sinalizando que quase todos eles instituíram o monopólio estatal da eletricidade. Isso mostra que, caso o Brasil tomasse a mesma atitude, não seria nada revolucionário, preocupação que importantes membros do movimento nacionalista – principalmente os udenistas presentes na FPN – tinham, rechaçando qualquer aspecto socializante de suas propostas.

Essa preocupação de afastar qualquer tendência mais revolucionária perpassa toda a história da FPN – de 1956 a 1964. Moreira (1998) lembra que a associação que se fazia entre nacionalismo e comunismo era denunciada por deputados da FPN como uma forma de enfraquecer o movimento. Para os nacionalistas-udenistas, essa preocupação se tornava ainda maior; a mesma autora lembra a insistência com que alguns destes deputados expressavam a equidistância da FPN com o comunismo, citando os nomes de Gabriel Passos (UDN/MG) e Seixas Dória (UDN/SE) (1998).

Quanto ao aspecto que sobressaltava em meados dos anos 1950, Bielchowsky (2000) aponta que o chamado ciclo ideológico do desenvolvimentismo teria sobrevivido de 1930 a 1964, o que nos faz pensar a necessidade de estudar os atores que possuíam e produziam ideias sobre tal modelo, sendo a FPN paradigmática nesse ponto. Isto pode ser dito, pois, no período aqui trabalhado, o projeto nacional-desenvolvimentista influenciou largamente o debate parlamentar, criando um diálogo efetivo com a prática política. O que veremos, portanto, é justamente um dos aspectos do nacional-desenvolvimentismo como práxis, focando na atuação dos parlamentares da UDN integrantes da Frente Parlamentar aqui estudada.

### **A Frente Parlamentar Nacionalista, a UDN e o governo JK**

Criada em 1956 no bojo da discussão sobre o desenvolvimentismo, a Frente Parlamentar Nacionalista congregou políticos das mais diferentes legendas em prol de uma identidade em comum. Para Barros (1984), esse bloco surgiu a partir da descaracterização do sistema partidário, que primava pelo pragmatismo. Opinião similar apresenta Delgado, para quem a falta de uma ideologia clara dos partidos fez com que políticos se unissem a outros de maneira “difusa e individual”, manifestando-se de forma coletiva nas frentes partidárias (1995).

A partir das leituras dos autores supracitados, podemos inferir que alguns parlamentares decidiram integrar a FPN a partir das deficiências ideológicas contidas em seus partidos. Apesar de heterogêneo, esse grupo nacionalista permitiu que políticos lutassem por uma causa programática, independentemente de partido político.

Para melhor compreensão do nosso objeto de estudo, faz-se mister entender alguns aspectos do surgimento da FPN, embora não seja nosso objetivo nos debruçar sobre tal. A partir de 1952, intelectuais se reuniram para pensar propostas para o Brasil, a partir de um ângulo nacionalista, que, por se reunirem no Parque de Itatiaia, ficaram conhecidos como Grupo de Itatiaia; logo em seguida, surgiu, por iniciativa desses intelectuais, uma entidade privada chamada Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), que chegou a publicar uma revista, “Cadernos de Nosso Tempo”, até 1956 (BARIANI, 2005).

É interessante ver que os integrantes do IBESP, apesar de terem posições assumidamente nacionalistas, não desprezavam a importância do capital e técnica estrangeiros (ABREU, 2007). Essa entidade, portanto, que mudaria seu nome para ISEB durante o governo Café Filho, fazia parte do grupo nacionalista mais liberal que, não só não refutava, como considerava importante a entrada de capital estrangeiro.

Abreu (2007) afirma que o IBESP chegou a planejar um programa de desenvolvimento para o governo JK, o qual foi preterido. A autora acredita que isso tenha ocorrido pelo fato de os integrantes do grupo não serem experientes no campo econômico, além de não possuírem uma visão de desenvolvimento associada ao capitalismo mundial, da forma pretendida pelo núcleo do governo JK.

Quando transformado em ISEB, em 1955, percebemos que o grupo ganhou outro status, incorporando mais intelectuais e se tornando “um curso permanente de altos estudos econômico-sociais” (ABREU, 2007, p. 416). Além disso, sua influência no governo JK foi enorme, transformando-se em um dos principais centros de estudo nacional-desenvolvimentista, além de ser um importante órgão de “assessoria, apoio e sustentação à política econômica desenvolvimentista” (BENEVIDES, 1976, p. 241), tendo, ademais, uma “alta receptividade” entre a maior parte dos nacionalistas brasileiros (BRASIL, 2010, p. 100).

Concomitantemente a esse processo, em 1954, surgiria a Liga da Emancipação Nacional (LEN), formada basicamente por comunistas e que, justamente por isso, foi fechada no início do governo JK. Seu objetivo expresso era o de “coordenar todas as forças sociais e políticas que se contrapunham ao imperialismo” (DELGADO, 2007, p. 366). Apesar de sua curta duração, a Liga chegou a editar o jornal “Emancipação” e provocou discussões importantes no seio do movimento nacionalista, fazendo com que boa parte de suas propostas acabassem incorporadas tanto no ISEB quanto, futuramente, na FPN. Pereira (1960) afirma, de maneira exagerada, que o surgimento da FPN foi uma resposta dada por 180 deputados ao fechamento da LEN. Em nenhuma fonte pesquisada verificou-se tão grande número de signatários do bloco, o que não

invalida a tese de a LEN ter sido uma importante fonte de temáticas que seriam abraçadas pela FPN.

Cerca de dois meses antes de ser lançada a FPN, em abril de 1956, entrou em circulação o jornal “O Semanário”, a ela vinculado. Foi mais uma instituição porta-voz do movimento nacionalista, que procurou se pautar na luta contra o que considerava “entreguismo”, quase sempre se referindo aos grandes trustes internacionais (BRASIL, 2010).

Todo esse rápido apanhado que fizemos de alguns grupos e instituições do movimento nacionalista (Grupo de Itatiaia, IBESP, ISEB, LEN, “O Semanário”), serve para mostrar que a FPN não nasceu ao acaso. Seu surgimento se relaciona com um contexto de difusão do nacionalismo em diferentes esferas da sociedade civil. Por isso mesmo, citar movimentos que a precederam e a influenciaram traz consigo a ideia de que já havia em discussão todo um arcabouço de propostas, tanto de intelectuais quanto de políticos, acerca do nacionalismo.

O primeiro manifesto lançado pela FPN nos ajuda a entender o que esse bloco queria. No dia 6 de junho de 1956, Abguar Bastos (PTB-SP) leu o documento, assinado por 55 deputados e dividido em 13 pontos. Dentre estes, pedidos de revisão de tratados, defesa das reservas minerais brasileiras, desenvolvimento da indústria do cinema, controle da remessa de lucros, entre outros<sup>2</sup>. Pouco mais de cinco meses depois, uma declaração de princípios foi lida por Oswaldo Lima Filho (PTB-PE), falando em nome de 67 deputados, com dez pontos, em que se apregoava o intervencionismo estatal, defesa de indústrias de base, nacionalização das agências de publicidade, reforma do sistema bancário, para citar alguns dos pontos<sup>3</sup>.

Como se pode ver, quase tudo o que era defendido nos dois documentos lidos em plenário diziam respeito à política federal. Por isso mesmo, é interessante pensar em algumas das características do governo em vigor na época, sobretudo pelo fato de JK ter sido eleito com “decidido apoio de setores nacionalistas”, apesar de, paradoxalmente, ter sido um governo cujas “portas para o capital estrangeiro se escancararam com a maior nitidez e acuidade” (BRASIL, 2010, p. 35-36).

Em primeiro lugar, é importante lembrar que foi no governo de JK que a aliança PSD-PTB se mostrou mais forte. Isso é importante, pois os dois partidos tinham grande força dentro da FPN, o que mostra que tal bloco, em muitas ocasiões, desempenhou o papel de situacionista. Para Benevides (1976), essa aliança se explicaria pela conveniência do PTB aliada aos cálculos políticos do PSD.

A UDN, partido de oposição a JK, mostrou-se avessa ao governo durante todo o mandato, concentrando seus ataques nos ministros da Fazenda, especialmente por causa dos gastos com o Programa de Metas e a criação de Brasília (BENEVIDES, 1981). Mesmo assim, apoiada pelos pequenos partidos Democrata Cristão (PDC) e Libertador (PL), seu papel

---

<sup>2</sup> Diário do Congresso Nacional, 06/06/1956.

<sup>3</sup> Diário do Congresso Nacional, 14/11/1956.

oposicionista foi fraco perante a força do PSD e do PTB (BENEVIDES, 1976). Dulci (1986) lembra que, juntos, os três partidos não tinham 1/3 de representantes nas duas casas. Isso torna o papel dos nacionalistas-udenistas ainda mais interessante, uma vez que estavam integrados a um partido de oposição em uma frente que possuía a maioria de seus membros apoiando o governo, principalmente em questões como defesa dos estaleiros nacionais e a própria interiorização da capital (BARROS, 1984). De qualquer forma, era um grupo que fazia barulho dentro da FPN, uma vez que representava 28,6% de todo o bloco (BENEVIDES, 1976). Brasil (2010) lembra que havia um grupo nacionalista muito forte na UDN, que no final do governo JK formaria o que ficou conhecido como “Bossa-Nova”, cujos preceitos nacionalistas e de justiça social seriam direcionados para um projeto desenvolvimentista. Apesar de o autor não citar, grande parte desse grupo já atuava – e muitos continuaram atuando – na FPN.

Como o objeto de nosso trabalho diz respeito à atuação dos nacionalistas-udenistas durante o governo JK, vale a pena pensar se a UDN passou por alguma mudança interna que tenha sido proposta por alguns desses deputados. Vale lembrar que o partido não era homogêneo ideologicamente, estando presentes nele teses liberais, autoritárias, progressistas e conservadoras (BENEVIDES, 1985); Dulci (1986) recomenda, inclusive, tratá-lo no plural. De qualquer maneira, em 1957, por iniciativa de Gabriel Passos (UDN/MG), algumas mudanças ocorreram na linha da UDN. Dentre estas, destacamos:

Defesa da Petrobras, porém com fiscalização de empresa privada; [...] defesa dos minerais atômicos, propriedades do Estado, porém com auxílio de empresa privada; levantamento de capitais para obras públicas e empresas de serviços públicos (BENEVIDES, 198, p. 106).

Apesar de pouco ofensivas ao capital privado, essas mudanças não conseguiram ser efetivas na prática, uma vez que contaram com grande resistência dos membros do Diretório Nacional do partido, sobretudo de Carlos Lacerda (UDN/DF) (BENEVIDES, 1976). De qualquer forma, vê-se que houve uma tentativa de se mexer nos aspectos programáticos da UDN, inclusive por esta ser dominada pelos chamados “realistas”, grupo que era conservador, mas que tolerava divergências e aceitava certas políticas reformistas (DULCI, 1986).

A análise do comportamento dos deputados que chamamos de nacionalistas-udenistas nos ajudará a entender o pensamento político desse pequeno – e importante – grupo. Seus históricos de militância, suas ligações com determinados governos regionais, suas ideologias originárias: tudo isso é necessário para se entender o que levou esses políticos a aderirem um grupo suprapartidário que divergia em questões cruciais de seu partido de origem. Assim, será importante marcar a atuação desses doze nomes durante os anos do governo JK, a fim de verificar empiricamente como se deu na prática a relação dos nacionalistas-udenistas com a FPN, com a UDN e com o próprio governo JK.

### Os nacionalistas-udenistas

Antes de iniciarmos a análise da atuação do grupo que escolhemos, é importante mostrar, numericamente, qual a representatividade dentro do partido ao qual eram filiados, conforme se vê na tabela a seguir.

**Tabela 1** – Nacionalistas-udenistas

ANO	Nº de Udenistas	Nº de nacionalistas-udenistas	%
1956	93	7	7,5
1957	100	7	7,0
1958	95	7	7,4
1959	121	10	8,3
1960	86	10	11,6

**Fonte:** elaboração própria

Devemos lembrar que o número total de udenistas inclui os suplentes, fazendo com que o número final seja maior do que aquele que foi eleito para determinada legislatura. Seja como for, chama a atenção o número reduzido de nacionalistas-udenistas ao longo do período: doze. Além disso, a porcentagem do grupo variou entre sete e 11,6%, o que também pode ser considerado um número baixo.

Porém, quando se olha para alguns dos nomes que faziam parte desse seleto grupo, percebe-se a sua relevância dentro dos quadros partidários, seja regional ou nacionalmente. Uma maneira de fazer isso é verificar as funções exercidas por parte desses deputados dentro da UDN e/ou no Congresso, o que apresentaremos a seguir.

**Quadro 1** – Função na UDN

Deputados	Postos de comando
Adahil Barreto	Vice-líder da UDN
Ferro Costa	Subsecretário da direção nacional da UDN
Frota Aguiar	Vice-líder da UDN
Gabriel Passos	Líder da UDN
José Sarney	Presidente da UDN-MA
Seixas Dória	Vice-líder da UDN

**Fonte:** elaboração própria

Assim, vemos que metade dos nacionalistas-udenistas exerceu algum cargo de comando, seja na Câmara Federal ou no próprio partido. Desses deputados listados, quatro foram líderes ou vice-líderes, um foi presidente de uma seção regional do partido (José Sarney) e outro fez parte da direção nacional da UDN (Ferro Costa). Isso mostra que o grupo tinha uma importância estratégica, ocupando cargos que tinham o poder de reunir a bancada e indicar votos, o que mostra que eram pessoas de confiança dentro do partido, não sendo punidos por suas atuações paralelas no movimento nacionalista. Além disso, vale dizer que Seixas Dória foi o único udenista, durante o governo JK, a entrar na Comissão Executiva Nacional da FPN<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> Jornal “O Semanário”, ano II, n.57.

além de ter sido vice-líder da UDN na Câmara.

Outro dado importante na análise desse grupo é verificar se já havia um histórico de militância em algum órgão nacionalista. Ao fazermos isso, constatamos certa coerência em suas lutas em prol da autonomia brasileira, mostrando que já havia, na atuação precedente a seus mandatos, um forte DNA nacionalista.

**Quadro 2** – Histórico de militância nacionalista

<b>Deputados</b>	<b>Organizações nacionalistas</b>
Adahil Barreto	Liga de Emancipação Nacional
Djalma Maranhão	Ex-militante do PCB e militante da ANL
Ferro Costa	Vice-presidente da UNE
Gabriel Passos	Fundador do MNB (MG) e LNB
Rafael Corrêa	Comissão Diretora do CEDPEN

Fonte: elaboração própria.

Vemos, a partir da tabela acima, que cinco nacionalistas-udenistas fizeram parte de algum movimento nacionalista antes de assumirem seus mandatos. Adahil Barreto, por exemplo, fez parte da Liga de Emancipação Nacional, que falamos na seção dois deste artigo, extinta no início do governo JK pela forte ligação com o comunismo. Outro deputado com raízes comunistas é Djalma Maranhão, que chegou a militar no PCB, além de ter sido participante da Aliança Nacional Libertadora (ANL), organização que comandou o que ficou conhecido como “Intentona Comunista” de 1935, um levante malsucedido em várias partes do país, que levaria à prisão milhares de comunistas e foi um dos estopins para o Estado Novo, em 1937.

Ferro Costa chegou a ser vice-presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), entidade da sociedade civil muito bem organizada e um dos principais pilares da esquerda durante décadas. Gabriel Passos, por sua vez, ajudou a criar movimentos nacionalistas em seu estado natal, como o Movimento Nacionalista Brasileiro (MNB), além de ser fundador da Liga Nacionalista Brasileira (LNB). Rafael Corrêa, morto em 1958, no pleno exercício do mandato, fez parte da comissão diretora do Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN), órgão nacionalista que defendia o monopólio estatal do petróleo.

Ainda sobre o envolvimento desses deputados supracitados com outros movimentos nacionalistas, vale dizer que foi criado no Ceará, em 1957, um grupo chamado “Cruzada Adahil Barreto”, em homenagem “ao ativo parlamentar integrante do bloco nacionalista”<sup>5</sup>. Ele ainda seria aclamado “presidente de honra” da Frente Nacionalista do Ceará<sup>6</sup>. Djalma Maranhão, que havia sido prefeito de Natal, chegou a organizar um Centro Nacionalista, convidando inclusive membros da Frente Parlamentar Nacionalista, como Neiva Moreira (PSP-MA)<sup>7</sup>.

Quando falamos em atuação de parlamentares, uma das questões mais proeminentes na

<sup>5</sup> Jornal “O Semanário”, ano II, n. 53.

<sup>6</sup> Jornal “O Semanário”, ano II, n. 79.

<sup>7</sup> Jornal “O Semanário”, ano II, n. 57.

literatura sobre o legislativo é analisar como eles votam. As votações no Legislativo podem ser de três tipos: simbólicas, nominais e escrutínio secreto, sendo esta muito rara. Sempre que um projeto é aprovado na Câmara em votação simbólica, um partido pode requerer verificação de quórum. Embora saiba que tal verificação pode ratificar o resultado da anterior, que foi simbólica, essa tática apresenta um alto custo para o governo, pois que se posterga a aprovação de um projeto. A UDN usou essa estratégia em 60,5% das votações (CARVALHO, 1981).

As votações nominais servem como um importante parâmetro para verificar o comportamento de deputados. Para os objetivos deste artigo, contribuem ainda para detectarmos suas aderências à FPN e à UDN. Elas permitem registrar o “comportamento individual de cada representante, permitindo, portando, a investigação da votação de cada partido político” (CARVALHO, 1977, p. 20).

Verificamos 38 votações nominais no período, selecionadas pelo seu teor nacionalista entre o período de 1956 e 1961. É importante salientar que poucos foram os deputados que participaram de todas essas votações, em razão de seus mandatos terem perpassado o período inteiro do governo JK: Adahil Barreto, Gabriel Passos, Seixas Dória e Saldanha Derzi. Fausto Oliveira e Frota Aguiar participaram de 32 votações; Rafael Corrêa, 25; Bagueira Leal, Passos Pôrto, Djalma Maranhão, Ferro Costa e José Sarney, apenas seis.

Em virtude de tal assimetria no número de votações em que cada um participou, não podemos afirmar um comportamento homogêneo dos nacionalistas-udenistas, mas verificamos certas inclinações, que serão expostas a seguir. Para melhores efeitos didáticos, separamos dois quadros: um com votações que tiveram indicação do líder e outro sem indicações. Isso foi necessário, pois, nossa hipótese inicial é de que em votações em que não houvesse indicação de líder, os nacionalistas-udenistas poderiam votar de maneira mais “livre”, de acordo com suas convicções ideológicas, já que não haveria o constrangimento de votar contra a orientação do partido.

**Quadro 3 – Votações em que houve indicação do líder**

<b>Deputados</b>	<b>A favor do líder</b>	<b>Contra o líder</b>	<b>Abstenção</b>	<b>Total</b>
Adahil Barreto Cavalcanti	10	1	6	17
Gabriel Passos	5	7	5	17
Seixas Dória	7	0	10	17
Saldanha Derzi	2	0	15	17
Fausto Oliveira	3	0	10	13
Frota Aguiar	9	2	2	13
Rafael Corrêa de Oliveira	3	1	8	12
Bagueira Leal	2	1	1	4
Passos Porto	2	1	1	4
Djalma Maranhão	2	0	2	4
Ferro Costa	3	0	1	4
José Sarney	3	0	1	4

Fonte: elaboração própria



A primeira grande constatação que fazemos a partir da quadro 3 é que a bancada nacionalista-udenista não era indisciplinada, a despeito do relativo grau de autonomia que os parlamentares udenistas tinham nos processos de votação (ZULINI, 2011). Uma exceção dentro da bancada foi a do deputado Gabriel Passos (UDN/MG), que, além de ter sido o menos faltoso, era também o mais indisciplinado.

O número de abstenções era muito alto, o que não era uma característica específica do grupo que analisamos, mas de todo o partido, que utilizava a estratégia oposicionista de obstrução como uma “tática ostensiva” (BENEVIDES 1981, p. 103). Consideramos que alguns dos deputados se abstiveram em algumas das votações para evitar o constrangimento de votar contra a orientação da bancada, mas essa é apenas uma hipótese de difícil comprovação. Carvalho (1977) lembra que em uma das vezes que o partido usou essa tática, em um projeto que se referia à alteração do Imposto de Renda, os partidos governistas acabaram aceitando a proposta da UDN, uma vez que esta obstruiu diversas vezes seguidas nessa votação.

Outro aspecto interessante que envolve o quadro 3 é que, ao menos uma vez, metade do bloco nacionalista-udenista contrariou o líder. Isso não indica indisciplinada, mas mostra que em algumas votações, os deputados decidiram por seguir a orientação da FPN.

**Quadro 4** – Votações em que não houve indicação do líder

<b>Deputados</b>	<b>Com a maioria</b>	<b>Contra a maioria</b>	<b>Abstenção</b>	<b>Total</b>
Adahil Barreto Cavalcanti	8	5	8	21
Gabriel Passos	11	3	7	21
Seixas Dória	8	0	13	21
Saldanha Derzi	3	5	13	21
Fausto Oliveira	7	2	10	19
Frota Aguiar	9	5	5	19
Rafael Corrêa de Oliveira	2	2	9	13
Bagueira Leal	1	0	1	2
Passos Porto	1	0	1	2
Djalma Maranhão	0	0	2	2
Ferro Costa	0	0	2	2
José Sarney	1	0	1	2

Fonte: elaboração própria

Outra constatação, presente no quadro 4, retifica uma de nossas hipóteses. Mesmo sem a indicação do líder em determinadas votações nacionalistas, percebemos que o bloco nacionalista-udenista acompanhou o voto da maioria da bancada udenista. Os que mais vezes deixaram de seguir a maioria foram Adahil Barreto, Saldanha Derzi e Frota Aguiar – cada um cinco vezes.

Os únicos deputados que nunca contrariaram o líder nem votaram contra a maioria nas 38 votações analisadas foram Seixas Dória, Djalma Maranhão, Ferro Costa e José Sarney. Como veremos mais adiante, suas atuações nacionalistas se fizeram em outros meios do Legislativo, sobretudo nas proposições de leis.

No quadro 5 traçamos um pequeno balanço dos 38 projetos de lei cujas votações analisamos, para verificar o comportamento do grupo nacionalista-udenista. Para isso, dividimo-las em 15 temáticas.

**Quadro 5** – Lista de votações

<b>Temas</b>	<b>Nº de votações</b>	<b>Comportamento de nacionalistas-udenistas</b>
Imposto de renda	9	Gabriel Passos contrariou o líder três vezes e Adahil Barreto, duas. Frota Aguiar e Saldanha Derzi contrariaram a maioria da bancada uma vez cada.
Reformas das tarifas das Alfandegas	8	Gabriel Passos contrariou o líder uma vez; Frota Aguiar, quatro. Gabriel Passos contrariou a bancada três vezes; Saldanha Derzi, três; Fausto Oliveira, duas e Rafael Corrêa, duas.
Isenção de impostos	3	Não houve contrariedades
Imposto sobre consumo	2	Não houve contrariedades
Imposto sobre combustíveis	2	Não houve contrariedades
Abertura de crédito especial	2	Frota Aguiar contrariou o líder uma vez. Adahil Barreto contrariou a bancada uma vez
COFAP	2	Adahil Barreto, Gabriel Passos e Passos Porto contrariaram o líder uma vez cada.
Impostos de selo	2	Todos se abstiveram
Benefícios aos aposentados	2	Não houve contrariedades
Obrigações do Tesouro Nacional	1	Todos se abstiveram
Legislação trabalhista no campo	1	Gabriel Passos contrariou o líder uma vez
Criação de usinas termoelétricas	1	Não houve contrariedades
Taxa de propaganda no exterior	1	Adahil Barreto e Saldanha Derzi contrariam a bancada uma vez cada
Desapropriação por interesse social	1	Frota Aguiar e Rafael Corrêa contrariaram o líder uma vez cada
SUDENE	1	Gabriel Passos e Bagueira Leal contrariaram o líder uma vez cada

**Fonte:** elaboração própria

É importante frisar que não é o nosso objetivo agora entrarmos em detalhe sobre o conteúdo das leis, uma vez que o que se pretende é focar o comportamento dos nacionalistas-udenistas em comparação com o partido. Há apenas indicações sobre os temas gerais aos quais se referem; a lista completa com a descrição das leis se encontra no anexo II.

A partir do quadro 5, percebemos que os nacionalistas-udenistas não contrariaram o líder em seis tipos de votação: isenção de impostos, impostos sobre consumo, impostos sobre combustíveis, benefícios aos aposentados, criação de usinas termoelétricas e taxa de propaganda no exterior (nesta, dois deputados foram contra a maioria do partido). Interessante ver que em três delas, o assunto se refere a taxas e impostos, tema bastante consensual na UDN durante quase toda a sua existência, no sentido de não criar nem elevar impostos.

O que sobressai de todas essas votações, como já dissemos, é que não houve um comportamento unificado dos nacionalistas-udenistas, isto é, os doze deputados não votavam

em bloco. Nas votações em que todos eles se abstiveram – aquelas referentes à temática dos impostos de selo e obrigações do Tesouro Nacional – o nível de abstenção da UDN também foi muito alto, o que mostra que, em geral, o bloco acompanhava o partido. Essa não era uma tendência apenas da UDN, uma vez que, naquele período, o nível de coesão interna de todos os partidos era muito alto (CARVALHO, 1981).

No entanto, apesar de não verificarmos nenhum comportamento à parte do bloco nacionalista-udenista no que tange às votações nominais, existe outro espaço que percebemos uma atuação mais focalizada na Frente Parlamentar à qual os deputados eram adeptos. Esse espaço se refere aos projetos de lei propostos por esses deputados, que, muitas vezes, encontraram eco dentro da FPN.

No conjunto de leis propostas por parlamentares do bloco que estamos analisando, encontramos 22 projetos que tinham alguma conotação nacionalista. É importante frisar, no entanto, que apresentar um Projeto de Lei (PL) de caráter nacionalista não indica, necessariamente, uma contrariedade à política udenista. Nosso intuito é mostrar que, uma vez fazendo parte da FPN, tais deputados se engajaram mais em defender iniciativas que eram relacionadas ao grupo do qual faziam parte, como se constata no quadro a seguir:

**Quadro 6** – Projetos de lei dos nacionalistas-udenistas

<b>Nomes</b>	<b>Nº de PLs</b>	<b>PLs de interesse da FPN</b>	<b>Teor dos PLs de interesse da FPN</b>	<b>Situação do PL</b>
Adahil Barreto	17	1	- Criação de regime especial de desapropriação por utilidade pública para execução de obras no polígono das secas	Transformado em lei
Djalma Maranhão	24	2	- Autorização de abertura de crédito especial para aquisição de sementes e mudas selecionadas para os agricultores de tabuleiros - Autorização de crédito especial destinado a estudo e levantamento de minerais atômicos e metálicos, jazidas de mármore e areias monazitas no RN	Todos arquivados
Ferro Costa	7	2	- Suspensão da prescrição durante a vigência do contrato de trabalho - Criação de dificuldades para novos desmembramentos de terrenos alienados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital	Todos arquivados
Frota Aguiar	17	1	- Manutenção de igual valor para a viúva dos vencimentos do marido enquanto vivo.	Arquivado
Gabriel Passos	6	2	- Criação de Bancos Municipais - Estabelecimento de critérios para nomeação de presidentes e delegados dos Institutos de Previdência Social	Todos arquivados
José Sarney	5	3	- Proibição de empréstimos de entidades brasileiras de crédito público a empresas estrangeiras - Limitação de funcionamento de empresas de financiamento e investimento no mercado interno - Congelamento de remessas de lucros e dividendos das empresas de capitais estrangeiros	Todos arquivados

Continua

<b>Nomes</b>	<b>Nº de PLs</b>	<b>PLs de interesse da FPN</b>	<b>Teor dos PLs de interesse da FPN</b>	<b>Situação do PL</b>
Passos Pôrto	24	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do Japarutuba (SE)</li> <li>- Consigno de dotação para abertura de frentes de recolonização em SE</li> <li>- Autorização para o governo de SE de uma área para a campanha de fomento a cultura do coco</li> <li>- Autorização de crédito especial para aquisição de uma usina de industrialização do lixo</li> <li>- Criação do Serviço Nacional de Reforma Agrária</li> <li>- Autorização de crédito para modernização e recuperação da lavoura sergipana</li> <li>- Autorização para assistência técnica às empresas privadas concessionárias da exploração do petróleo boliviano</li> </ul>	Todos arquivados
Seixas Dória	10	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auxílio a estados subdesenvolvidos</li> <li>- Estabelecimento do monopólio estatal para distribuição e comércio da gasolina</li> <li>- Regulamentação de direitos de importação para navios de cabotagem e demais acessórios.</li> <li>- Autorização de crédito especial para auxiliar agricultores</li> </ul>	Todos arquivados

**Fonte:** elaboração própria

As leis selecionadas como sendo “de interesse da FPN” levaram em conta os dois documentos lidos em plenário no primeiro ano de funcionamento do grupo<sup>8</sup>, além de livros e jornais ligados à FPN, já citados anteriormente. Apesar de subjetivo e sujeito a controvérsias, acreditamos que nosso filtro sugere que essas leis tinham forte influência da FPN.

A partir do quadro 6 vemos que oito dos nacionalistas-udenistas propuseram leis com temática nacionalista. Do grupo, quem mais propôs foi Passos Pôrto, com 24, seguido por Seixas Dória, com quatro. De todos os 22 projetos de interesse da FPN pensados pelos parlamentares expostos no quadro 6, apenas o de Adahil Barreto se transformou em lei, o que mostra uma resistência do Congresso Nacional a grande parte das reivindicações nacionalistas, muitas das quais aumentariam os gastos do Governo, como as aberturas de créditos, por exemplo.

Apesar de Bagueira Leal, Rafael Corrêa e Saldanha Derzi, terem proposto PLs nesse período, consideramos que nenhum tenha sido de interesse da FPN. Fausto Oliveira, por sua vez, não propôs nenhum PL.

Em Passos Pôrto, o que mais pensou projetos de lei, percebemos uma grande preocupação com recursos para seu estado natal, Sergipe, mas sempre a partir de temáticas nacionalistas, como abertura de frentes de recolonização, fomento à cultura do coco e recuperação da lavoura sergipana.

Em relação ao projeto de lei que versava sobre a criação de brancos municipais,

<sup>8</sup> Diário do Congresso Nacional, 06/06/1956 e 14/11/1956.

elaborado por Gabriel Passos, “O Semanário” teceu importantes críticas favoráveis a propostas. O jornal fazia questão de mostrar o porquê da necessidade de tal lei, lembrando, inclusive, que ela obrigaria bancos nacionais e estaduais a aplicarem 60% de seus depósitos nos locais em que estes fossem arrecadados e 100% no caso dos bancos estrangeiros<sup>9</sup>.

Alguns projetos de autoria de José Sarney também receberam elogios do jornal supracitado em algumas de suas edições. Sua iniciativa em pensar uma lei que limitasse investimentos internacionais no Brasil, por exemplo, foi alvo de uma série de reportagens que mostravam a importância da proposta, sobretudo por tentar evitar “a contínua descapitalização dos recursos que deveriam servir às iniciativas das sociedades nacionais”<sup>10</sup>

Outro dado interessante no conjunto dessas leis propostas relaciona-se àquelas que tinham como objetivo a questão rural. Neste sentido, apenas Frota Aguiar, Gabriel Passos e José Sarney não propuseram leis que se relacionassem com a questão agrária. Para Moreira (1998), a reforma agrária já era um assunto em evidência no governo JK.

Por fim, existe ainda outra questão pertinente que devemos refletir quando se pensa no comportamento legislativo de deputados. Esta diz respeito às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que têm a responsabilidade de “investigar fato de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País”<sup>11</sup>.

No caso dos deputados que estamos analisando, percebemos que, tal como na proposição de leis que acabamos de ver, as CPIs foram importantes espaços de aderência à FPN por parte dos nacionalistas-udenistas. Decidimos selecionar apenas os parlamentares que foram autores, relatores, presidentes ou vice-presidentes de CPIs criadas por membros da FPN, independentemente do partido.

**Quadro 7** – Participação dos nacionalistas-udenistas nas CPIs

Nomes	Autor	Relator	Presidente	Vice-presidente
Adahil Barreto Cavalcanti	-	1	-	-
Ferro Gosta	-	-	-	1
Frota Aguiar	2	-	-	-
Gabriel Passos	1	1	-	1
Passos Porto	-	1	-	-
Seixas Dória	4	-	-	-

**Fonte:** elaboração própria

Após a seleção das CPIs criadas por deputados filiados à Frente Parlamentar Nacionalista em que houvesse alguma participação dos nacionalistas-udenistas em postos de comando, vemos que metade destes exerceram as funções de autor, relator, presidente ou vice-presidente. Decidimos focar apenas nesses postos importantes das CPIs, uma vez que têm poder de decisão, sendo fontes de interesse para grupos políticos.

<sup>9</sup> Jornal “O Semanário”, ano I, n. 14.

<sup>10</sup> Jornal “O Semanário”, ano IV, n. 163.

<sup>11</sup> Para mais informações, ver <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito> (último acesso: 28 nov. 2015).

Além disso, para nossa seleção, levamos em conta dois critérios: (1) teor nacionalista, no caso de o autor ser membro da FPN e não pertencente à UDN; (2) autoria de um nacionalista-udenista, independentemente de o teor ser ou não ser nacionalista. No primeiro caso, partimos da hipótese de que caso um nacionalista-udenista fosse relator, presidente ou vice, seu interesse pelo tema seria ideológico e pessoal, não necessariamente vinculado à UDN, mas à FPN. No segundo caso, o interesse pode ser ter sido partidário (UDN) ou aderente à FPN.

Para tanto, faz-se mister apresentar outro quadro, que complemente o anterior, com uma lista do teor das CPIs que analisamos.

**Quadro 8** – Lista de CPIs em que houve participação de nacionalistas-udenistas

<b>CPI</b>	<b>Ano</b>	<b>Autor</b>	<b>Nacionalistas-UDN</b>	<b>Situação</b>
Investigação de denúncias de que deputados teriam sido advogados administrativos de contrabandistas estrangeiros	1956	Oswaldo Lima Filho (PSP-PE)	Relator: Adahil Barreto (UDN/CE)	Arquivada
Investigações no mercado de seguros	1956	Frota Aguiar (UDN/DF)	Autor: Frota Aguiar (UDN/DF)	Arquivada
Irregularidades na COFAP	1957	Frota Aguiar (UDN/DF)	Autor: Frota Aguiar (UDN/DF)	Sem conclusão
Investigações dos grupos Shell e Esso	1957	Sérgio Magalhães (PTB/DF)	Vice-presidente: Gabriel Passos (UDN/MG)	Relatório de irregularidades aprovado
Investigação do “Acordo de Assistência Militar” entre Brasil e EUA	1957	Seixas Dória (UDN/SE)	Autor: Seixas Dória (UDN/SE) Membro: Rafael Correia de Oliveira (UDN/PB)	Sem conclusão
Investigação das acusações do presidente do Conselho Nacional do Petróleo sobre administração da Petrobrás	1958	Seixas Dória (UDN/SE)	Autor: Seixas Dória (UDN/SE)	Arquivada
Apuração das acusações contra o DFSP	1959	Seixas Dória (UDN/SE)	Autor: Seixas Dória (UDN/SE) Membro: José Sarney (UDN/MA)	Sem conclusão
Apuração da extensão e intensidade da devastação dos recursos naturais	1959	Oswaldo Lima Filho (PTB/PE)	Relator: Passos Pôrto (UDN/SE)	Sem conclusão
Apuração de irregularidades no SESC e no SENAC do DF e de SP	1959	Breno da Silveira (PSB/DF)	Vice-presidente: Ferro Costa (UDN/PA)	Relatório de irregularidades aprovado
Estudo do problema do ferro e do manganês	1960	Gabriel Passos (UDN/MG)	Autor: Gabriel Passos (UDN/MG)	Relatório aprovado
Construção de Brasília	1960	Seixas Dória (UDN/SE)	Autor: Seixas Dória (UDN/SE)	Sem conclusão

Fonte: elaboração própria

Comparando os dois quadros acima, vemos que Seixas Dória, embora tenha criado quatro CPIs, não fê-las todas a partir do ideário nacionalista, pois duas delas tinham ligação com interesses do seu partido – construção de Brasília e acusações contra o Departamento Federal de

Segurança Pública (DFSP). Frota Aguiar criou duas CPIs, uma com teor nacionalista – investimento no mercado de seguros. Gabriel Passos, na única CPI que criou no período, também apresentou um pedido de investigação que versava sobre interesses da FPN – problema dos minerais ferro e manganês. Nenhum dos nacionalistas-udenistas foram presidentes de CPI, mas dois foram vices (Ferro Costa e Gabriel Passos) e três foram relatores (Adahil Barreto, Gabriel Passos e Passos Pôrto) de CPIs criadas por outros membros da FPN, Sérgio Magalhães, Osvaldo Lima Filho e Breno da Silveira, que não eram da UDN.

Das onze CPIs que analisamos, concluímos que apenas as que envolveram irregularidades no SESC e SENAC, Brasília e DFSP – Departamento Federal de Segurança Pública – não têm ligação com a Frente Parlamentar Nacionalista. As outras oito eram de interesse da FPN, relacionando-se com a questão dos recursos minerais e naturais e principalmente investigações sobre relação do Estado e empresas brasileiras com grupos econômicos estrangeiros.

Vale ressaltar que alguns desses deputados não apenas ocuparam posições-chave nessas CPIs, como foram extremamente ativos na condução das mesmas. Na edição de 10 a 17 de outubro de 1957, o jornal “O Semanário” elogiou as reiteradas denúncias que Frota Aguiar fazia em torno do “truste do seguro”. Segundo as palavras do próprio jornal, o deputado, autor da CPI instaurada em 1956, “pegou pelos chifres o Truste do Seguro”<sup>12</sup>.

Outra questão que chama a atenção é a baixa quantidade de relatórios aprovados que tiveram alguma eficiência. Das onze CPIs, apenas três tiveram alguma conclusão satisfatória, uma vez que as outras ou não tiveram conclusão ou foram simplesmente arquivadas, o que mostra, como já dissemos no caso dos projetos de lei, uma resistência do Congresso Nacional a temáticas nacionalistas.

Sabemos que a análise de votações nominais, propostas de leis e participação em CPIs não esgota todas as formas de atuação de um parlamentar no Legislativo. Os seus discursos e posicionamentos em plenário, suas declarações à imprensa e sua atuação extraparlamentar também ajudam a detectar determinado comportamento. Seja como for, fizemos uma tentativa inicial de situar um bloco de doze deputados udenistas em uma Frente Parlamentar com a maioria de seus membros filiados ao PTB (DELGADO, 1995), partido oposto ao qual esses deputados eram filiados. Muitas questões ainda precisam ser discutidas, mas mostramos que a questão ideológica assumia uma importância central para os deputados nacionalistas-udenistas no período estudado.

---

<sup>12</sup> Jornal O Semanário, ano II, n.79

## Considerações finais

Empresários, operários e políticos filiados a diferentes partidos políticos, como o PTB, o PSD, o PCB e a **própria UDN**, comungavam uma convicção nacionalista-desenvolvimentista, na esperança de que a nação brasileira pudesse caminhar com suas próprias pernas em direção à industrialização efetiva de sua economia. (DELGADO, 1995, p. 67, grifo do autor).

Não há dúvidas das convicções ideológicas presentes na Frente Parlamentar Nacionalista, que reuniu uma série de pessoas com ideias diferentes, que convergiam em um dado aspecto. É interessante ver, na passagem acima, Lucília Delgado falar que “a própria UDN” comungava do nacional-desenvolvimentismo, na medida em que cerca de 10% de seus deputados faziam parte da FPN, o que, à primeira vista, poderia parecer contraditório. Porém, como tentamos demonstrar ao longo desse trabalho, havia uma questão ideológica muito forte para esses deputados, muitos dos quais haviam pertencido a outros grupos e movimentos nacionalistas.

Também pudemos mostrar que, apesar de doze deputados da UDN terem se integrado à FPN durante o governo JK, nem todos foram ativos. Pouco falamos de parlamentares como Bagueira Leal, Fausto Oliveira e Saldanha Derzi. Alguns foram mais participativos na proposição de leis; outros, em CPIs; outros, em movimentos nacionalistas paralelos. Mas, de alguma forma, excetuando os três deputados citados, os outros nove deram alguma contribuição efetiva para a propagação do nacionalismo, seja na esfera parlamentar ou fora desta. Como uma forma de coroação desse ativismo, alguns dos nacionalistas-udenistas chegaram a ser premiados por suas atuações<sup>13</sup>

Como também já dissemos aqui, o governo JK não foi escolhido ao acaso. Foi o momento em que um presidente resolveu adotar a lógica desenvolvimentista em uma dimensão que ainda não se tinha visto. O ambicioso Plano de Metas, que faria o país crescer “50 anos em 5” e que culminaria com a construção de uma capital, foi o auge de uma nova forma de desenvolvimento, que, apoiado em um tripé econômico (capital privado nacional, internacional e Estado), deixou espaço para a questão do nacionalismo se expressar através de várias frentes, da qual o ISEB é uma das mais evidentes.

A UDN, embora de oposição e praticando o obstrucionismo em grande parte das votações, não deixou de colaborar para o sucesso do projeto JK, muito por conta de seu “caráter multifacetado” (ZULINI, 2011, p. 42), abrigando várias UDNs. Poucos foram os momentos em que o partido votou em peso contra o Plano de Metas, por exemplo. Os nacionalistas-udenistas, foco do nosso trabalho, não deixaram de criticar o caráter internacionalizante de algumas medidas contidas no Plano de Metas, mas tal qual o grosso da Frente Parlamentar Nacionalista, apoiaram alguns projetos de caráter reformista e nacional, como a SUDENE.

---

<sup>13</sup> Em 1957, Passos Pôrto, Seixas Dória, Frota Aguiar e Adahil Barreto estavam na lista dos melhores deputados daquele ano, realizada pelo Comitê de Imprensa e Rádio da Câmara (“O Semanário”, ano II n.89). No ano anterior, Dória já havia sido eleito um dos 20 deputados mais eficientes da Câmara (“O Semanário”, ano I, n.38).



Também fizemos questão de deixar claro que a FPN representava um tipo de projeto nacionalista. Não podemos nos deixar levar pela ideia de que só havia uma forma de se pensar o nacionalismo, que este representava algum bloco monolítico. O que apresentamos aqui foi um grupo suprapartidário, que, criado no bojo da discussão sobre desenvolvimentismo, apostava firmemente na doutrina nacionalista como a melhor forma de se fazer o país avançar, ideia que foi contemplada e seguida pelos doze parlamentares udenistas que decidiram aderir à FPN.

## Referências

ABREU, Alzira Alves. Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **Nacionalismo e reformismo radical: 1945-1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BARIANI, Edison. Uma Intelligentsia nacional: grupo de Itatiaia, IBESP e os Cadernos de Nosso Tempo. **Caderno CRH**, v. 18, n. 44, p. 249-258, maio/ago., 2005.

BARROS, Francisco Reinaldo de. Verbete: Frente Parlamentar Nacionalista. In: BELOCH, Isabel; ABREU, Alzira Alves de. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: 1930-1983**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

BENEVIDES, Maria Victória. **Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política: 1956-1961**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_. **A UDN e o udenismo: 1945-1965**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. Verbetes: Frente Parlamentar Nacionalista. In: BELOCH, Isabel; ABREU, Alzira Alves de. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: 1930-1983**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL, Rafael do Nascimento Souza. **Um jornal que vale por um partido: O Semanário (1956-1964)**. 2010. 195 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p.5-24, jul./set. 2006.

CARVALHO, Maria Isabel Valladão. **A colaboração do legislativo para o desempenho do executivo durante o Governo JK**. 1977. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. O comportamento partidário durante o Governo Juscelino Kubitschek. In: FLEISCHER, David (Org.). **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, p. 21-34, 2001.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Frente Parlamentar Nacionalista: utopia e cidadania. **Revista Brasileira de História**, v. 14, n. 27, p. 61-71, 1995.

\_\_\_\_\_. Nacionalismo como projeto de nação: a Frente Parlamentar Nacionalista. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Org.). **Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DULCI, Otávio Soares. **A UDN e o anti-populismo no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 1986.

IVO, Anete B.L. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. **Caderno CHR**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 187-210, maio/ago. 2012.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. Nacionalismos e reforma agrária nos anos 50. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 18, n. 35, p. 329-360, 1998.

PEREIRA, Osny Duarte. **Estudos nacionalistas**: considerações à margem do Brasil contemporâneo. São Paulo: Fulgor, 1960.

ZULINI, J. P. **Partidos, facções e comportamento parlamentar na democracia de 46**. 2011. 159 f. (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

**Apêndice I** – Deputados da UDN presentes na Frente Parlamentar Nacionalista

Nome	Mandato* (UDN e FPN)	Estado
Adahil Barreto Cavalcanti	1956-1961	CE
Bagueira Leal	1959-1962	ES
Djalma Maranhão	1959-1960	RN
Fausto Oliveira	1956-1958	BA
Ferro Gosta	1959-1961	PA
Frota Aguiar**	1956-1960	RJ
Gabriel Passos	1956-1961	MG
José Sarney	1959-1961	MA
Passos Porto	1959-1961	SE
Seixas Dória	1956-1961	SE
Rafael Correia de Oliveira	1956-1958	PB
Saldanha Derzi	1956-1961	MT

\*Período em que militância do deputado na UDN e na FPN coincidiram, durante o governo JK.

\*\*Eleito suplente em 1958, exercendo o mandato de forma descontínua até 1960.

Fonte: “O Semanário”, Osny Duarte Pereira e DHBB (CPDOC-FGV).

**Apêndice II** – Lista com a descrição das 38 leis votadas pelos nacionalistas-udenistas\*

Temas	Descrição das leis	Data
Imposto de renda	. PL 3876: altera dispositivos da lei do imposto de renda, institui a tributação adicional das pessoas jurídicas sobre os lucros com relação ao capital social e as reservas e dá outras providências (requerimento de urgência).	14/08/56
	. PL 3876: altera dispositivos da lei do imposto de renda, institui a tributação adicional das pessoas jurídicas sobre os lucros com relação ao capital social e as reservas e dá outras providências.	14/08/56
	. PL 3876: altera dispositivos da lei do imposto de renda, institui a tributação adicional das pessoas jurídicas sobre os lucros com relação ao capital social e as reservas e dá outras providências.	15/08/56
	. PL 3876: altera dispositivos da lei do imposto de renda, institui a tributação adicional das pessoas jurídicas sobre os lucros com relação ao capital social e as reservas e dá outras providências.	15/08/56
	. PL 989: altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.	15/11/58
	. PL 989 B: altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.	21/11/58
	. PL 989 B: altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.	22/11/58
	. PL 989 B: altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.	23/11/58

Continua

<b>Temas</b>	<b>Descrição das leis</b>	<b>Data</b>
Reformas das tarifas das Alfandegas	. PL 883 B: dispõe sobre a reforma da tarifa das Alfandegas e dá outras providências.	12/07/57
	. PL 883 C: dispõe sobre a reforma da tarifa das Alfandegas e dá outras providências.	13/07/57
	. PL 883 C: dispõe sobre a reforma da tarifa das Alfandegas e das outras providências.	13/07/57
	. PL 883 F: dispõe sobre a reforma da tarifa das Alfandegas e das outras providências	10/08/57
	. PL 883 F: dispõe sobre a reforma da tarifa das Alfandegas e das outras providências	10/08/57
	. PL 883 F: dispõe sobre a reforma da tarifa das Alfandegas e das outras providências	10/08/57
	. PL 883 F: dispõe sobre a reforma da tarifa das Alfandegas e das outras providências	10/08/57
Isenção de impostos	. PL 404 D: concede isenção de direitos de importação, taxas aduaneiras e impostos de consumo e materiais destinados às usinas siderúrgicas e hidroelétricas da companhia aços especiais, no Estado de Minas Gerais.	31/08/56
	. PL 4608: isenta do imposto de importação e de consumo material importado pelas indústrias químicas de Resende S.A.	04/12/59
	. PL 4608 A: isenta do imposto de importação e de consumo material importado pelas indústrias químicas de Resende S.A	12/12/59
Imposto sobre consumo	. PL 1346 B: altera dispositivo do decreto 26149 de 5/1/1949 (Legislação do imposto de consumo).	13/11/56
	. PL 1346 B: altera dispositivo do decreto 26149 de 5/1/1949 (Legislação do imposto de consumo).	15/11/56
Imposto sobre combustíveis	. PL 1741: altera a legislação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos e das outras providências.	20/11/56
	. PL 1741: altera a legislação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos e das outras providências.	24/11/56
Abertura de crédito especial	. PL 532 A: autoriza o poder o poder executivo a abrir, pelo ministério do trabalho, indústria e comércio o crédito especial de crz 240.000.000,00, em favor do instituto de previdência e assistência dos servidores do Estado, para ser levado a crédito do fundo especial de assistência.	18/08/56
	. PL 2304: autoriza o poder executivo a abrir, pelo ministério da viação e obras públicas, o crédito especial de crz 4.450.000.000,00 destinado ao financiamento da execução do programa de obras rodoviárias.	09/12/60
COFAP	. PL 288: prorroga até 30/06/61, o prazo a que se refere o artigo primeiro, da lei 3415, de 30/06/58, que versa sobre a Comissão Federal de Abastecimento e Preços.	17/06/59
	. PL 288: prorroga até 30/06/61, o prazo a que se refere o artigo primeiro, da lei 3415, de 30/06/58, que versa sobre a Comissão Federal de Abastecimento e Preços.	18/06/59
Impostos de selo	. PL 4662: modifica a consolidação das leis do imposto de selo, baixada com o decreto 32392 de 09/03/53 e dá outras providências.	19/12/58
	. PL 4662: modifica a consolidação das leis do imposto de selo, baixada com o decreto 32392 de 09/03/53 e dá outras providências.	20/12/58

Continua

<b>Temas</b>	<b>Descrição das leis</b>	<b>Data</b>
Benefícios aos aposentados	. PL 3939 A: estende aos assegurados de todos os institutos de previdência social os benefícios do artigo terceiro e respectivos parágrafos, da lei 3322, de 26/11/57.	08/05/58
	. PL 3939 A: estende aos assegurados de todos os institutos de previdência social os benefícios do artigo terceiro e respectivos parágrafos, da lei 3322, de 26/11/57.	09/05/58
Obrigações do Tesouro Nacional	. PL 2158 Emenda 2: dispõe sobre a emissão de letras e obrigações do Tes. Nacional e das outras providências	06/12/57
Legislação trabalhista no campo	. PL 4264 A: estende o regime jurídico da consolidação das leis do trabalho e de sua legislação complementar aos trabalhadores rurais e manda-lhes aplicar, nos casos em que dispõe, a legislação de previdência social.	04/08/56
Criação de usinas termoelétricas	. PL 1975: dispõe sobre a constituição da usina termoelétrica de Tiquira S.A. (UTELFA), em Criciúma, Estado do Paraná.	28/05/57
Taxa de propaganda no exterior	. PL 117 B: cria uma taxa especial de propaganda no exterior.	02/03/57
Desapropriação por interesse social	. PL 3406: define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua efetivação.	08/08/57
SUDENE	. PL 32: institui a superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e das outras providências.	08/12/59

\*Analisamos vários projetos de leis que foram votados mais de uma vez, a partir de diferentes emendas.

**Fonte:** elaboração própria

Artigo recebido em: 17/12/2015

Artigo aceito para publicação em: 25/04/2016



## FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA DE PROPOSTAS EXTRAPARLAMENTARES

### CAMPAIGN FINANCE AND POLITICAL REFORM IN BRAZIL: COMPARATIVE ANALYSIS OF EXTRA-PARLIAMENTARY PROPOSALS

Maricilene Isaira Baia do Nascimento  
Carlos Augusto da Silva Souza  
Claudio da Silva Carvalho  
Daniel de Medeiros Scortegagna  
Davi José Paz Catunda\*

**Resumo:** Este artigo tem o objetivo de discutir o financiamento de campanhas políticas no Brasil. O tema é analisado comparando-se duas propostas reformistas, a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013. Os documentos apresentam similaridades e diferenças, principalmente em relação à origem dos recursos de financiamento e à transparência na utilização desses recursos.

**Palavras-chave:** Reforma política; Financiamento de campanhas; ADI 4.650/2011; PL 6.316/2013.

**Abstract:** This article aims to discuss the financing of political campaigns in Brazil. The theme is analyzed comparing two reformist proposals, ADI 4.650/2011 and PL 6.316/2013. The documents present similarities and differences, mainly in relation to the origin of the financing resources and the transparency in the use of these resources.

**Keywords:** Political reform; Campaign finance; ADI 4.650/2011; PL 6.316/2013.

#### 1 Introdução

Não é qualquer tema na reforma política brasileira que motiva a participação da sociedade civil. Para que um debate sobre reforma inquiete o *demos*, tem de apresentar significância política, e isso é identificado no momento em que o povo assume como seu determinado tema, “em vez de

---

\* Maricilene Isaira Baia do Nascimento é Bacharel em Secretariado Executivo Trilíngue (UEPA) e Mestranda em Ciência Política (UFPA) ([maricilene\\_isaira@hotmail.com](mailto:maricilene_isaira@hotmail.com)); Carlos Augusto da Silva Souza é Doutor em Ciência Política e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA ([carlossouza@ufpa.br](mailto:carlossouza@ufpa.br)); Claudio da Silva Carvalho é Mestrando em Ciência Política Bacharel em Direito, Bacharel e licenciado em Ciências Sociais (UFPA). Assistente Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Docente na Faculdade Ideal ([claudioscarvalho@yahoo.com.br](mailto:claudioscarvalho@yahoo.com.br)); Daniel de Medeiros Scortegagna é Mestrando em Ciência Política (UFPA), Especialista em Direito Público (UNIASSSELVI) e Oficial de Justiça no Tribunal de Justiça do Estado do Pará ([daniel6148@hotmail.com](mailto:daniel6148@hotmail.com)); Davi José Paz Catunda é Bacharel em Direito (UFPA) e Advogado na Advocacia Geral da União ([davipcatunda@yahoo.com.br](mailto:davipcatunda@yahoo.com.br)).

[apenas] confinar-se [...] ao grupo de especialista, como se fossem engenheiros da vida social e política” (RIBEIRO, 2007, p. 77). No cenário brasileiro, raros também são os temas na reforma política que dividem os partidos no parlamento. Os temas que chegam com forte teor político na arena parlamentar e na arena pública são: (i) o caráter obrigatório ou facultativo do voto; (ii) a corrupção; e o (iii) financiamento de campanhas (RIBEIRO, 2007). E dentre esses temas, o financiamento de campanhas eleitorais é o que mais divide a esquerda e a direita.

Talvez a significância política dada ao tema “financiamento da competição eleitoral” deve-se, conforme defendeu Rubio (2004, p. 271), à preocupação dos cidadãos com a corrupção. E ainda por problemas dela derivados, estarem diretamente relacionados:

[...] con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas, o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, impoluta, transparente.

Diante disso, o financiamento da competição política por ser um tema que se tornou sensível nas democracias modernas (SPECK, 2007), e que, como já mencionado, é um dos poucos temas que inquietam o *demos*, o posicionamento da sociedade na questão foi interesse de análise neste estudo. Identificamos dois casos que representam o posicionamento “extraparlamentar”, de natureza reformista, sobre financiamento de campanhas políticas no Brasil: o primeiro é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, em 2011, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.560, submetida ao Supremo Tribunal Federal (STF); o segundo caso é o Projeto de Lei (PL) nº 6.316/2013 proposto ao Congresso Nacional pela intitulada “Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas”, formada atualmente por 110 entidades, incluindo OAB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Apesar de os documentos apresentarem naturezas diferentes e com tramitação em instâncias distintas, nosso propósito é explorar o posicionamento reformista que trazem.

Tendo isso exposto, nossa inquietação foi verificar quais peculiaridades e similaridades existem entre as propostas reformistas da ADI nº 4.560/2011 e do PL nº 6.316/2013 sobre o financiamento de campanhas no Brasil. A hipótese que levantamos foi que as possíveis similaridades existentes entre a ADI e o PL em questão convergem para um posicionamento de esquerda parlamentar sobre financiamento político.

## **2 Financiamento de Campanhas e Reforma Política**

O que podemos conceituar sobre o fenômeno financiamento de campanhas eleitorais? Speck (2007, p. 153) foi pontual em um de seus debates sobre o tema, afirmando que: “Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos

competidores em eleições (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto”. O autor coloca ainda que tal fenômeno não compreende os gastos com a organização do processo eleitoral, tais como com: (i) o registro de eleitores, (ii) a instalação de urnas, (iii) os profissionais e voluntários, (iv) a adjudicação de processos, entre outros, responsabilizados pelo Estado. E ainda: (a) financiamento ordinário das organizações partidárias e (b) remuneração dos representantes eleitos “apesar de ambas as fontes terem muitos vasos comunicantes com o financiamento de campanhas” (SPECK, 2007, p. 153). No entanto, gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.

Existem alguns problemas na delimitação do fenômeno financiamento de campanhas eleitorais que são: i- a identificação do período de campanha (apesar de existir legislação em muitos países como o Brasil, a prática política ainda impõe força maior); e ii- o desenho dos atores envolvidos no financiamento eleitoral. Quanto a esta última delimitação, Speck (2007, p. 154) menciona que “a arrecadação, administração e alocação dos recursos correm, tipicamente, por conta ou dos partidos políticos ou dos candidatos, dependendo do sistema eleitoral e da cultura política” e que, contrariamente à legislação, outras modalidades de financiamento se tornam muito frequentes, evitando contabilização como doação. Da mesma forma, manifestações como organização de comitês de apoio a determinados temas ou candidatos com gerenciamento de recursos e que atuam com finalidade eleitoral, apesar de driblarem a legislação, são reconhecidas como financiamento de campanhas eleitorais.

Além dos recursos financeiros, principal fonte de apoio às campanhas eleitorais, o autor afirma que outras formas são muito comuns, como: (i) empresas que disponibilizam veículos aos candidatos; (ii) fornecimento de camisetas; (iii) prestadores de serviços que concedem descontos em pesquisas, anúncios, entre outros recursos relevantes que são parte do financiamento da política.

Para começo de divisão de águas, Rubio (2005, p. 8) explica que um dos eixos principais de regulação sobre financiamento dos partidos políticos e candidatos “refere-se à proveniência dos fundos que integram os recursos [...]”. As opções incluem: (i) financiamento exclusivamente privado; (ii) financiamento exclusivamente público; e (iii) numerosas variantes de financiamento misto.

Ainda sobre isso, Ribeiro (2007, p. 79) é um defensor de que qualquer análise sobre o tema deve remeter-se primeiramente à corrupção, quer dizer, “só cabe estudar o financiamento público das campanhas pensando na e contra a corrupção”, ponto de vista que é defendido fortemente pelas esquerdas parlamentares, que, “[...] mais que isso, propugnam o financiamento público *exclusivo*..., proibindo-se o privado. Temos então que, no caso do financiamento público de campanha, a esquerda é favorável, argumentando que a natureza desse tipo de financiamento combateria a corrupção e a desigualdade entre os concorrentes; enquanto que a direita, contrária,

argumenta que o financiamento público destinado a campanhas “seria desviado de fins mais nobres [...] para alimentar a atividade político-partidária” (RIBEIRO, 2007, p. 78).

Em relação ao financiamento público exclusivo às campanhas, a direita, por sua vez, dificilmente acataria qualquer proposta, cortando os apoios financeiros de indivíduos mais ricos e de grandes empresas, ao passo que as esquerdas apoiam, pois “[...] se não abrirem mão de seus ideais, dificilmente arrecadarão grandes fundos junto aos maiores financiadores, isto é, os ricos e as empresas privadas. Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser refêns dos grupos de interesses que as apoiem” (RIBEIRO, 2007, p. 80).

O comportamento ideológico (direita/esquerda) de partidos no Brasil é uma classificação acadêmica que ainda pode ser pensada/considerada, pois:

[...] apesar da alardeada inconsistência ideológica dos partidos brasileiros, a sua classificação na dimensão esquerda-direita é reconhecida tanto pelos próprios políticos quanto pelos analistas. Isto significa que as classificações correntes são na maioria válidas e podem continuar sendo usadas nos estudos que, ainda hoje, procuram pelos efeitos da ideologia partidária sobre outras variáveis (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 109).

Embora atualmente essa classificação ideológico-partidária tenha reconhecidamente suas limitações, já que teria de dar conta da complexidade do cenário político da modernidade, em geral:

[...] a esquerda representa o conjunto de forças que luta, essencialmente, por transformações que resultem na instauração de uma ordem diferente da capitalista, ou transformações que resultem em uma reformulação substancial da mesma. Mesmo que o teor e o grau das mudanças possam variar de acordo com uma esquerda mais ou menos “radical”, o que está presente em qualquer esquerda é o caráter contestatório assumido. A direita, por outro lado, se refere às forças favoráveis à manutenção da ordem social e política. A direita se preocupa, basicamente, em conservar e não alterar o sistema que está dado (SCHEEFFER, 2014, p. 4)

Esse posicionamento ideológico (esquerda/direita) dos partidos no Brasil é uma classificação que pode ser trabalhada também em relação à reforma das regras para o financiamento de campanhas. Aliás, este é um dos temas que mais divide a direita e a esquerda no país. Tratando-se de financiamento público, temos a direita contrária, e a esquerda, favorável:

Os argumentos básicos são simples. Os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres – a educação, a saúde, a segurança – para alimentar a atividade político-partidária [...] Já os defensores do financiamento público sustentam que este reduziria a corrupção e a desigualdade entre os contendores (RIBEIRO, 2007, p. 78).

Importante reconhecer que é necessário existirem recursos, principalmente financeiros, em um sistema por competição e votos, já que a “[...] propaganda eleitoral é um ingrediente necessário para a comunicação entre os cidadãos e os candidatos a cargos políticos. A competição por votos seria impossível sem os recursos necessários para convencer o eleitor” (SPECK, 2007, p. 154). Apesar de a existência de recursos financeiros representar papel positivo no estreitamento da relação candidato/eleitor, os riscos também são inevitáveis.



Os problemas são de naturezas diferentes (SPECK, 2007). As críticas dirigidas ao financiamento da competição eleitoral são de três vertentes, apresentando variações.

**Quadro 1** - Principais críticas dirigidas ao financiamento de campanhas eleitorais

	<b>1ª variante (a.i)</b>	<b>2ª variante (a.ii)</b>
<b>(a) Primeira crítica:</b> a possibilidade de distorção da competição eleitoral em detrimento do <b>(a.i)</b> peso dos recursos financeiros em campanhas ou em detrimento da <b>(a.ii)</b> distribuição desses recursos entre os competidores.	<b>Argumento:</b> o encarecimento das campanhas eleitorais é um indicador de crescente manipulação do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda e comunicação	<b>Argumento:</b> o desequilíbrio nos recursos disponíveis às campanhas causados pelo: <b>(i)</b> poder econômico dos candidatos que financiam suas campanhas; <b>(ii)</b> abuso de recursos do Estado para financiar unilateralmente candidatos ou partidos governistas; <b>(iii)</b> acesso desigual ao financiamento privado
<b>(b) Segunda crítica:</b> a subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política.	<b>Argumento:</b> possibilidade de influenciar o processo de representação pela via de doações a partidos e candidatos coloca em xeque as garantias mínimas para assegurar a equidade dos cidadãos. Pela ausência de regulação em sistemas de financiamento político, os competidores têm capacidade muito desigual de aportar recursos a campanhas eleitorais.	
<b>(c) Terceira crítica:</b> a possibilidade de dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores.	<b>Argumento:</b> necessidade de futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada dos interesses, relação que viola os deveres de representação e tem um ônus à sociedade. As doações que compram acesso ao poder e a outras vantagens se aproximam da definição da corrupção na área administrativa.	

**Fonte:** Elaboração dos autores, adaptado de Speck (2007).

Quanto à primeira crítica, o intuito é chamar a atenção para a necessidade de diminuição da importância do recurso financeiro na política, o que implicaria a construção de uma relação mais orgânica e conscientizada entre partidos políticos e eleitorado (SPECK, 2007). Assim, os que estão ancorados nessa primeira crítica colocam que “A mera influência do dinheiro é vista como maléfica sobre o processo eleitoral”. No que diz respeito à 2ª variante da primeira crítica, o mesmo autor aponta que a busca por solução para a distorção da competição causada pela desigual disponibilidade dos recursos disponíveis aos competidores encontra um empecilho, que é encontrar uma distribuição coerente dos recursos entre os candidatos. Até porque “A distribuição totalmente equitativa dos recursos entre todos os candidatos ou partidos é raramente defendida. A própria distribuição desigual dos recursos expressa também o enraizamento social de alguns partidos e a falta de apoio popular para outros” (SPECK, 2007, p. 155).

À segunda crítica, o autor coloca que a solução apontada em muitos países é o veto de contribuições de determinados atores, ou estipular tetos máximos de contribuições concedidas por doações, com o propósito de restabelecer, mesmo que parcialmente, o princípio da igualdade.

Apesar de não apresentarem objetivos mutuamente excludentes, as ferramentas a serem adotadas para enfrentar cada um desses desafios são diferentes e com bastante variação. Na regulação da relação dinheiro e política não existem fórmulas gerais, universais, pois há de ser considerado o contexto histórico-cultural onde se desenvolvem os partidos, e ainda as características do sistema de governo, as regras eleitorais, o sistema partidário e a prática da vida política (RUBIO, 2005).

Speck (2007) identificou três abordagens na relação entre regulação e reforma do financiamento da competição eleitoral no Brasil.

**Quadro 2** – As três abordagens sobre a regulação do financiamento da competição eleitoral no Brasil

Abordagens	Natureza das Propostas	
	(i) vedações	(ii) limites
<b>Primeira abordagem:</b> baseia-se na ideia de impor limites e vedações ao financiamento, de forma a minimizar os riscos decorrentes do financiamento.	<b>i.i</b> de doações estrangeiras, de empresas em geral ou somente das que mantêm relações contratuais, que dependem de licenças ou permissões do Estado; <b>i.ii</b> proibição de doações anônimas; <b>i.iii</b> ao uso unilateral de recursos públicos nas campanhas eleitorais.	<b>ii.i</b> de valores máximos que doadores individuais podem usar para influenciar o processo eleitoral; <b>ii.ii</b> às contribuições desses a candidatos ou partidos individuais; <b>ii.iii</b> de tetos para os gastos permitidos aos candidatos e partidos; <b>ii.iv</b> do total dos recursos privados permitidos nas campanhas.
<b>Segunda abordagem:</b> consiste na provisão de recursos públicos aos candidatos e partidos.	(i) finalidade/justificativa	(ii) instrumentos – formas de financiamento público
	<b>i.i</b> remuneração aos partidos pelos serviços que prestam ao sistema político, intermediando a sociedade e o poder público; <b>i.ii</b> conceder recursos aos partidos para manterem independência.	<b>ii.i</b> isenções de impostos aos partidos e aos doadores; <b>ii.ii</b> acesso gratuito ou subsidiado a serviços públicos e instalações; <b>ii.iii</b> recursos orçamentários diretos.
<b>Terceira abordagem:</b> consiste na criação de maior transparência sobre o financiamento da política.	(i) instrumentos – recorrência burocrática	
	<b>(i.i)</b> prestação de contas para verificação do cumprimento de legislação; <b>(i.ii)</b> prestação de contas sobre a utilização dos subsídios públicos.	

**Fonte:** Elaboração dos autores, adaptado de Speck (2007).

As propostas limitantes, constantes na primeira abordagem, vão ao encontro do que aponta Rubio (2005, p. 13):

As limitações ao montante dos aportes visam diminuir a influência dos grandes doadores e multiplicar a participação dos pequenos doadores, de modo que o candidato não dependa de uns poucos capitalistas para realizar sua campanha e reduza seu compromisso pós-eleitoral ante aos financiadores.

Já a natureza das propostas constantes na terceira abordagem é uma solução do tipo intermediária, que Ribeiro (2007, p. 80) nomeou de “solução burocrática”, não excluindo nenhum dos dois tipos de financiamento – público e privado, mas requerendo “a criação de órgãos capacitados para acompanhar a boa arrecadação e uso do dinheiro”. No entanto,

[...] a efetividade das restrições legais depende essencialmente da capacidade e eficácia dos órgãos de controle. Qualquer que seja a estratégia normativa escolhida, ou modelo de combinação entre fundos públicos e privados, deve-se ter presente que a aprovação das leis nada mais é que o ponto inicial do caminho a percorrer. Nesse campo, as normas são necessárias mas não suficientes (RUBIO, 2005, p.15).

No Brasil, a Lei dos Partidos Políticos, de 1995, e a Lei Eleitoral, de 1997, delimitam que determinados tipos de organização não participem da contribuição financeira a partidos e campanhas.

**Quadro 3** – Tipos de organizações vedadas no Brasil para contribuição financeira a partidos e campanhas

(i)	Entidades ou governos estrangeiros, instituições públicas da administração direta e indireta;
(ii)	Empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades subsidiadas com recursos públicos;
(iii)	Entidades de utilidade pública;
(iv)	Concessionárias e permissionários de serviços públicos, e entidades de classe ou sindical.

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir da Lei dos Partidos (1995) e Lei Eleitoral (1997).

Apesar da existência de tais limites, Speck (2007, p. 156) expõe que a legislação é omissa “[...] quanto a contribuições por empresas que prestam serviços ou realizam obras para o Estado [...]”. Além disso, acrescenta que tais leis apresentam discrepâncias entre si na questão do estabelecimento de limites às doações: “Enquanto a primeira [Lei dos Partidos] não estabelece nenhum tipo de limite para o aporte de recursos privados, a segunda [Lei Eleitoral] define tetos para as contribuições de pessoas físicas (10% da renda) e jurídicas (2% do faturamento)”. Então, a matemática é clara: “Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei”. O problema é ainda maior:

[...] a inexistência [de] limites para o financiamento dos partidos em combinação com a possibilidade de que partidos transfiram recursos para as campanhas eleitorais criam um forte incentivo para contornar esta norma legal, utilizando os partidos políticos como intermediários. Esta norma na lei torna o financiamento político menos transparente (SPECK, 2007, p. 156).

A defesa de Rubio (2005) é que a divulgação, ou a transparência, de quem está por trás do financiamento da política é mais relevante que impor limites e restrições de difícil aplicação e controle. Isto é, a divulgação completa e oportuna possibilita cidadão e voto informados, o que geraria incentivos de controle recíproco entre os partidos. Nesse aspecto, muitos ainda são os desafios do Brasil. No entanto, Speck (2007) assinala que em relação ao avanço técnico, o sistema está preparado para atender as exigências informacionais detalhadas sobre a origem e uso de recursos em campanhas, caminhando para o voto informado do cidadão.

### 3 Procedimentos Metodológicos

Para o encontro de similaridades e peculiaridades entre as propostas reformistas constantes na ADI 4.650/2011 e no PL 6.316/2013, a pesquisa é documental e de abordagem quali-quantitativa. Utilizamos a estratégia de estudo de caso, com a pretensão de analisar o maior número de variáveis constantes nos casos investigados.

Os documentos adotados como objeto de análise foram tratados com a técnica de análise de conteúdo, conforme fases sugeridas por Bardin (2006): 1) pré-análise – realizamos uma leitura flutuante, momento que se buscou conhecer os textos, identificando possibilidades de interpretação a partir do conhecimento das discussões da literatura sobre o tema; 2) exploramos os materiais: organizamos os conteúdos e propostas dos textos, conforme as categorias e variáveis das críticas e soluções relacionadas ao tema, apontadas por Speck (2007). Por fim, 3) inferimos o

posicionamento dos documentos dentro de tais categorias ou variáveis de análise.

Para isso, recorreremos à pesquisa bibliográfica, por meio da qual identificamos quais principais críticas e soluções de propostas reformistas existentes sobre o tema; recorreremos também ao método comparativo, que é o método que identifica, analisa e explana similaridades e diferenças entre casos adotados (HANTRAIS, 1995).

Para caracterizar tais propostas de acordo com as críticas e abordagens apontadas por Speck (2007), sintetizamos os dois conjuntos de variáveis (críticas e abordagens) de modo matricial.

**Quadro 4** – Síntese matricial das críticas (problemas) e abordagens (possíveis soluções) apresentadas sobre financiamento de campanhas no Brasil, segundo Speck (2007)

Variáveis	1ª abordagem (i) imposição de limites (ii) vedações de doações	2ª abordagem (i) provisão de recursos públicos a partidos (ii) provisão de recursos a campanhas	3ª abordagem (i) maior transparência
<b>Primeira crítica</b> (i) distorção por peso dos recursos (ii) distorção por distribuição dos recursos	1ªc/1ªa	1ªc/2ªa	1ªc/3ªa
<b>Segunda crítica</b> (i) subversão do princípio da igualdade	2ªc/1ªa	2ªc/2ªc	2ªc/3ªa
<b>Terceira crítica</b> (i) dependência dos candidatos aos financiadores	3ªc/1ªa	3ªc/2ªa	3ªc/3ªc

**Fonte:** Elaboração dos autores.

A comparação seguiu o seguinte processo: com as variáveis organizadas conforme a devida relação matricial individualizada verificamos o grau de presença (ou grau de ênfase) de tais variáveis nos documentos. O grau de presença observou o seguinte parâmetro: atribuímos 0 (zero) para “ausência da variável”; 1 (um) para “variável pouco presente”; e 2 (dois) para “variável muito presente”. Na sequência atribuímos parâmetro às relações entre os documentos, a partir dos resultados do parâmetro anterior: (i) se apresentaram o mesmo grau de presença em todas as variáveis, os posicionamentos dos documentos em determinada relação matricial têm “relação forte”; (ii) se apresentaram diferentes graus de presença em duas ou mais variáveis, atribuímos “relação fraca”; (iii) se apresentaram diferente grau de presença em uma variável, então atribuímos uma “relação moderada”.

**Quadro 5** – Parâmetros de qualificação para análise da ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013

Parâmetro de qualificação quanto ao grau de presença das variáveis na ADI e no PL		Parâmetro de qualificação quanto ao grau de relação existente entre ADI e PL	
0 (zero)	“Ausência”	Mesmo grau de presença em todas as variáveis	“Relação forte”
1 (um)	“Pouco presente”	Diferentes graus de presença em 2 variáveis	“Relação fraca”
2 (dois)	“Muito presente”	Diferente grau de presença em 1 variável	“Relação moderada”

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Em cada relação matricial individualizada, somamos os valores atribuídos para o grau de presença das variáveis nos documentos analisados, a fim de visualizarmos o grau de correlação “panorâmica” existente entre os documentos, usando a ferramenta estatística de correlação de variáveis. Para interpretação, recorremos ao parâmetro de Pearson.

**Quadro 6** – Qualificação do grau de correlação, conforme parâmetro de Pearson

Intervalo	Interpretação correlativa
$r = \pm 1$	Correlação perfeita positiva/negativa
$\pm 0,90 \leq r < \pm 1,00$	Correlação muito forte positiva/negativa
$\pm 0,60 \leq r < \pm 0,90$	Correlação forte positiva/negativa
$\pm 0,30 \leq r < \pm 0,60$	Correlação moderada positiva/negativa
$0,00 < r < \pm 0,30$	Correlação fraca positiva/negativa
$r = 0$	Correlação nula

**Fonte:** Elaboração dos autores, adaptado de Lira (2004).

#### 4 Resultados e Discussões

Os resultados mostram que tanto a ADI como o PL apresentam todas as variáveis constantes nas três principais críticas e abordagens apontadas por Speck (2007) sobre financiamento político. No entanto, tais críticas e abordagens apresentaram diferentes graus de presença das variáveis componentes desses documentos. Na matriz 1<sup>a</sup>c/1<sup>a</sup>a, identificamos que os documentos apresentaram sólida relação entre si, com forte crítica à distorção por distribuição dos recursos no financiamento político, defendendo com vigor a imposição de limites de doações individuais e as vedações de doações de pessoa jurídica.

**Quadro 7** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1<sup>a</sup>crítica/1<sup>a</sup>abordagem sobre financiamento político

Variáveis	1 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam o mesmo grau de presença em todas as variáveis constantes na 1 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	<b>Relação Forte</b>
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
<b>Soma</b>		7	7		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Na matriz 1<sup>a</sup>c/2<sup>a</sup> identificamos uma relação fraca entre os documentos: apesar de apresentarem o mesmo grau de crítica às variáveis, não ocorre o mesmo com as variáveis da abordagem, pois a defesa do PL é mais forte no que diz respeito à provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, enquanto que a ADI não apresenta tal grau de defesa. Nessa matriz, portanto, o destaque é o PL que, além de criticar fortemente a distorção por distribuição de recursos, também defende fortemente a provisão de recursos públicos.

**Quadro 8** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1ª crítica/2ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	1ªc/2ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 1ªc/2ªa	<b>Relação fraca</b>
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
<b>Soma</b>		5	7		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

No que diz respeito à matriz 1ªc/3ªa, temos uma relação moderada entre a ADI e o PL, sendo o destaque mais uma vez à PL, que critica fortemente, assim como a ADI, a distorção por distribuição dos recursos. Mas, diferentemente da ADI, o PL defende mais fortemente maior transparência no processo de financiamento político.

**Quadro 9** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1ª crítica/3ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	1ªc/3ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em uma variável constante na 1ªc/3ªa	<b>Relação moderada</b>
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Maior transparência	1	2		
<b>Soma</b>		4	5		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Nas relações matriciais da 2ª crítica em relação às abordagens, identificamos que na relação 2ªc/1ªa a ADI e o PL em questão apresentam forte grau de relação. Igualmente criticam, e com mesma força, que a atual legislação vai ao encontro do princípio de igualdade entre os cidadãos. E com mesma força, conforme já diagnosticado, os documentos igualmente defendem a imposição de limites a doações individuais e a vedações de doações de pessoa jurídica.

**Quadro 10** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2ª crítica/1ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	2ªc/1ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam o mesmo grau de presença em todas as variáveis constantes na 2ªc/1ªa	<b>Relação forte</b>
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
<b>Soma</b>		6	6		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Na matriz 2<sup>a</sup>c/2<sup>a</sup>a, o destaque é para o PL, pois além de criticar fortemente a subversão do princípio de igualdade previsto na atual legislação sobre o financiamento político, defende também com mesma força, diferentemente da ADI, a provisão de recursos públicos a partidos e a campanhas. Portanto, por apresentarem diferenças consideráveis entre elas, a relação que os documentos possuem nessa matriz é fraca.

**Quadro 11** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2<sup>a</sup> crítica/2<sup>a</sup>abordagem sobre financiamento político

Variáveis	2 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 2 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	<b>Relação fraca</b>
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
<b>Soma</b>		4	6		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Na última relação da 2<sup>a</sup> crítica (2<sup>a</sup>c/3<sup>a</sup>a), os documentos apresentam relação moderada. A “discordância” entre eles está na variável “maior transparência”, pertencente à terceira abordagem, que é a variável que o PL defende com maior força. Nessa relação, o PL é o destaque, pois além de defender com maior força a variável “maior transparência”, critica com mesma força a “subversão do princípio de igualdade”.

**Quadro 12** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2<sup>a</sup> crítica/3<sup>a</sup>abordagem sobre financiamento político

Variáveis	2 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em 1 variável constante na 2 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	<b>Relação moderada</b>
Abordagens	Maior transparência	1	2		
<b>Soma</b>		3	4		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Em geral, a 3<sup>a</sup> e última crítica e suas relações foram fracas. Na matriz 3<sup>a</sup>c/1<sup>a</sup>a, o destaque está para a ADI, em que identificamos grau de presença forte em todas as variáveis estudadas. Conforme já diagnosticado, os dois documentos apresentam a mesma força na 1<sup>a</sup> abordagem, mas quanto à 3<sup>a</sup> crítica, o PL apresenta menos força no posicionamento sobre dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores, o que implica uma relação moderada com a ADI.

**Quadro 13** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/1ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/1ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em 1 variável constante na 3ªc/1ªa	<b>Relação moderada</b>
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
<b>Soma</b>		6	5		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Na matriz 3ªc/2ª, identificamos que o PL e a ADI, apresentam relação fraca entre si. Os documentos divergiram em força em todas as variáveis. Conforme já diagnosticado, o PL apresenta o mesmo teor de força nas variáveis da 3ª abordagem, enquanto a ADI mostra força significativa apenas na variável da 1ª crítica nessa relação matricial.

**Quadro 14** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/2ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/2ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em todas as variáveis constantes na 3ªc/2ªa	<b>Relação fraca</b>
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
<b>Soma</b>		4	5		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Houve também divergência entre a ADI e o PL, na matriz 3ªc/3ªa, em grau de presença em todas as variáveis, o que implica uma relação fraca entre elas. Nessa matriz, enquanto a ADI evidencia forte crítica à dependência dos candidatos aos financiadores, o PL mostra maior força na defesa de mais transparência no financiamento político.

**Quadro 15** – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/3ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/3ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 3ªc/3ªa	<b>Relação fraca</b>
Abordagens	Maior transparência	1	2		
<b>Soma</b>		3	3		

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Descritos os resultados encontrados, a soma que cada documento obteve em cada relação matricial foi submetida à análise de correlação. Conforme parâmetro de Pearson, o grau de



correlação panorâmico existente a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013 é forte e positivo.

**Tabela 1** – Grau de relação panorâmica existente entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013

Var.	1 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	1 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	1 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	2 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	2 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	2 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	3 <sup>a</sup> c/1 <sup>a</sup> a	3 <sup>a</sup> c/2 <sup>a</sup> a	3 <sup>a</sup> c/3 <sup>a</sup> a	Relação
ADI	7	5	4	6	4	3	6	4	3	<b>r=0,73 Forte e positiva</b>
PL	7	7	5	6	6	4	4	5	3	

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Apesar de, em geral, apresentarem positiva e forte correlação nas relações matriciais, é possível identificar algumas similaridades e peculiaridades localizadas a partir dos resultados individuais. Como similaridade a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013 apresentam em seus textos igual teor de crítica em relação a: **(i)** distorção por peso dos recursos; **(ii)** distorção por distribuição dos recursos e; **(iii)** subversão do princípio de igualdade. Portanto, ambos estão igualmente situados fortemente nas 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> críticas apontadas por Speck (2007) sobre financiamento político.

Ainda em relação às similaridades, identificamos nos documentos o mesmo grau de posicionamento (forte), no que diz respeito à 1<sup>a</sup> abordagem, corrente que defende a imposição de limites de doações de pessoa física **(i)** e a vedação de doações por pessoa jurídica **(ii)**. Isto nos permite inferir que não há defesa de financiamento exclusivamente público a partidos e campanhas. O que a ADI e o PL preveem é a diminuição da influência de grandes doadores e a multiplicação da participação de pequenos doadores, conforme caracterizou Rubio (2005) para os que defendem essa corrente.

Portanto, os documentos estão orientados para uma reforma em direção ao financiamento misto, propondo um tipo intermediário de solução: não defendem nem financiamento exclusivamente público (que é posicionamento forte da esquerda parlamentar) nem financiamento privado sem vedação de doações de pessoa jurídica (que é posicionamento característico da direita parlamentar).

Identificamos também que cada documento tem suas respectivas peculiaridades, em consonância com a natureza documental. A ADI mostra maior ênfase à dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores (3<sup>a</sup>c), pois o PL, apesar de prever, não apresenta o mesmo grau de presença dessa variável, como na ADI. No PL as peculiaridades estão na 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> abordagens, uma vez que advoga com maior ênfase a provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, além de defender mais burocracia, isto é, maior transparência no processo de doações (individuais).

## 5 Conclusão

O propósito inicial deste artigo foi identificar similaridades e peculiaridades existentes entre os posicionamentos reformistas constantes na ADI 4.650/2011 e no PL 6.316/2013 sobre o

financiamento de campanhas no Brasil, tema que faz parte da reforma política no país e que é um dos raros temas que suscita fortemente a opinião dos cidadãos.

Para tornar possível a investigação, buscamos na literatura as principais críticas e soluções sobre o tema e adotamos as categorizações apontadas por Speck (2007). As principais críticas existentes são: (a) a possibilidade de distorção da competição eleitoral em detrimento do (a.i) peso dos recursos financeiros em campanhas ou em detrimento da (a.ii) distribuição desses recursos entre os competidores; (b) a subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política; e a (c) possibilidade de dependência dos candidatos eleitos em relação aos financiadores.

As principais soluções existentes são: (a) impor limites e vedações ao financiamento, de forma a minimizar os riscos decorrentes do financiamento; (b) prover recursos públicos aos candidatos e partidos; e (c) estabelecer maior transparência sobre o financiamento da política.

Ao relacionar as principais críticas e soluções, a fim de caracterizar o posicionamento dos documentos e suas relações entre si, concluímos que os dois documentos apresentam as críticas e soluções apontadas por Speck (2007) e, em geral, apresentaram grau de correlação positiva e forte. No entanto, além de apresentarem similaridades, foram percebidas algumas peculiaridades. As similaridades caminharam fortemente para a relação matricial individualizada 1<sup>a</sup>c/1<sup>a</sup>a, ou seja, criticam igualmente e com mesma força a possibilidade prevista na legislação atual de distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas e em detrimento da distribuição desigual entre os competidores e como solução defendem similarmente a imposição de limites às doações individuais. Por outro lado, ambos os documentos são contra o financiamento de pessoa jurídica a partidos e candidatos. Isso refuta parcialmente a hipótese levantada no estudo, pois apesar de não apoiarem o financiamento público exclusivo, defendido fortemente pela esquerda parlamentar brasileira, segundo classificação de Ribeiro (2007), também são contrários a doações de empresas, proposta que é fortemente defendida pela direita e rejeitada pela esquerda.

Assim, os dois documentos caminham para uma proposta mista – com doações limitadas de pessoa física e provisão de recursos públicos. Inferimos que, por apresentarem fortemente as variáveis da primeira crítica, mostram, igualmente, crítica à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos (2<sup>a</sup> crítica).

As peculiaridades encontradas foram: a ADI apresentou mais crítica (i) à dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores (3<sup>a</sup>c), diferentemente do PL, apesar de prever na sua proposta. As suas peculiaridades do PL estão nas soluções (2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> abordagens), uma vez que defende com maior ênfase a provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, além de apontar mais burocracia, isto é, maior transparência, no processo de doações individuais.

## Referências

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 6.316/2013**. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.
- BRASIL. **Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 25 jun 2015.
- BRASIL **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em 25 jun 2015.
- HANTRAIS, Linda. Comparative research methods. **Social Research Update**, v.13, Sum. 1995. Disponível em <<http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU13.html>>. Acesso 25 jun 2015.
- LIRA, Sachiko Araki. **Análise de correlação**: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicações. 2011. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia dos Setores de Ciência Exatas e Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha: público versus privado. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. GRINER, Steven, ZOVATTO, Daniel (Eds.). **De las normas a las buenas prácticas**: el desafío del financiamiento político en América Latina. San José: Organización de los Estados Americanos (OEA); Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.
- \_\_\_\_\_. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 6-16, nov. 2005.
- SCHEEFFER, Fernando. Esquerda e direita: velhos e novos temas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2014.
- SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 153-158.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.650 de 05 de setembro de 2011**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginando.aspx?id=1432694&tipo=TP&descricao=C3%A7%C3%A3o=ADI%2F4650>>. Acesso em: 25 jun 2015.
- TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista Debates**, v.7, n.2, p.93-114, maio/ago. 2013.

Artigo recebido em: 28/01/2016

Artigo aceito para publicação em: 26/03/2016



**EM BUSCA DO PODER:  
A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER  
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA**

**SEEKING THE POWER: THE EVOLUTION OF WOMEN'S POLITICAL  
PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES**

Shana Schlottfeldt  
Alexandre Araújo Costa\*

**Resumo:** O presente estudo analisa a evolução da participação política da mulher na Câmara dos Deputados brasileira para corroborar o diagnóstico de sub-representação feminina nas esferas de poder e decisão. A metodologia empregada utilizou levantamento bibliográfico e de informações junto a bancos de dados nacionais e internacionais. Os resultados apontam que a democracia no Brasil, desde os seus primórdios, foi excludente, limitando a participação das brasileiras por meio de vários artifícios. Constatou-se também que a adoção da política de cotas não conseguiu alterar esse quadro: houve aumento nas candidaturas, mas não se notam impactos na evolução do percentual de eleitas.

**Palavras-chaves:** Mulher; Gênero; Política; Democracia; Câmara dos Deputados.

**Abstract:** We studied the evolution of women's political participation in the Brazilian Chamber of Deputies as a way to put in evidence the women's under-representation in decision-making spheres. Methodology included literature research and analysis of data from national and international databases. Results showed that democracy in Brazil, since its beginning, was exclusionary, limiting the participation of women. We also found that the quota policy was unable to change this situation: there was an increase in candidacy, but we did not notice impacts on the percentage of elected women.

**Keywords:** Women; Gender; Politics; Democracy; Chamber of Deputies.

---

\* Shana Schlottfeldt é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Doutora em Informática pela Universidade de Brasília, Mestre em Informática pela Universidade Carlos III de Madrid ([shana.santos@camara.leg.br](mailto:shana.santos@camara.leg.br)). Alexandre Araújo Costa é Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Doutor em Direito, Estado e Constituição, Mestre e Graduado em Direito pela Universidade de Brasília ([alexandrearcos@unb.br](mailto:alexandrearcos@unb.br)).

## 1 Introdução

Nas eleições de 2014, as mulheres, que formaram 52,13% do eleitorado nacional, participaram com apenas 29,38% das candidaturas à Câmara dos Deputados<sup>1</sup> e contaram com apenas 51 deputadas eleitas para a Legislatura 2015-2019, ou seja, 9,94% do total de parlamentares (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014, 2015).

Os números citados indicam que, no Brasil, a extensão às mulheres do direito de votar e ser votada não alterou significativamente a composição de gênero do Parlamento nas legislaturas subsequentes, que continuou a ser predominantemente masculina. Por isso, o resultado prático da conquista do voto feminino deve ser interpretado criticamente, pois, no que diz respeito à presença feminina nos espaços de representação política e de poder, as mudanças foram muito pequenas quando o que está em análise é a equidade entre os gêneros.

A relevância do tema é evidente: a exclusão de grupos das esferas decisórias do poder não é compatível com a democracia. Além de dar visibilidade ao fato da sub-representação feminina, o debate ora proposto é importante para fornecer subsídios ao aprimoramento das estratégias na busca da igualdade de fato entre homens e mulheres no que diz respeito à representação política.

O escopo deste trabalho é a participação política feminina na Câmara dos Deputados brasileira, de sorte que, na maioria das vezes, os dados farão referência à participação de parlamentares mulheres naquela Casa, ainda que em alguns momentos se faça alusão a dados relativos ao Senado ou mesmo a outras esferas do poder, além da Legislativa.

Ressalte-se que a expressão “participação política”, neste estudo, se refere à participação formal, ou seja, ao sufrágio – o direito de eleger e ser eleito.

Na realização deste trabalho, foram utilizados métodos de sistematização de dados, bem como de revisão bibliográfica. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Fez-se um levantamento bibliográfico da literatura especializada e levantamento de dados junto a bancos de dados nacionais e internacionais, sobretudo dados brutos sobre eleições, disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015) e dados da União Interparlamentar (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2015a).

Este trabalho foi estruturado em cinco seções, incluindo esta Introdução e a Conclusão. A Seção 2 apresenta a dicotomia entre espaço público e privado, bem como seu reflexo na desigualdade de representação das mulheres nos espaços de decisão e poder. A Seção 3 traça um breve panorama histórico dos direitos políticos das mulheres brasileiras e da trajetória política feminina nas esferas formais de participação. As Seções 2 e 3 fornecem os subsídios para a Seção 4, em que é feita a exposição da situação atual da participação política da mulher na Câmara dos Deputados brasileira, abordando aspectos tais como a participação nos partidos

---

<sup>1</sup> Consideradas apenas as candidaturas com situação DEFERIDA (5.864). Não foram computadas candidaturas com situação CANCELADA (14), FALECIDA (3), INDEFERIDA (864), NÃO CONHECIDA (24), RENÚCIA (371).

políticos, as cotas de gênero, as propostas para o aumento da participação das mulheres nos espaços de poder, além do questionamento quanto à correlação entre maior presença no espaço político e a efetiva representação dos interesses da mulher.

## **2 Dicotomia entre espaço público e privado: raízes da desigualdade de representação entre homens e mulheres nos espaços de decisão e poder**

A palavra cidadania (do latim *civitas*, cidade) corresponde ao complexo de direitos e deveres a que o indivíduo está sujeito em relação à sociedade em que vive. Seu conceito surgiu na Grécia Antiga onde era utilizada para expressar o conjunto de direitos do cidadão junto à comunidade dentro da *polis*, cidade grega. A cidadania era entendida como o atributo do indivíduo que pertencia a uma comunidade, com todas as consequências resultantes da convivência em grupo (SOW, 2010). Entretanto, do conceito de cidadania estavam excluídos *mulheres*, escravos, estrangeiros, crianças e cidadãos privados de direitos políticos (MENEZES, 2010). De fato, pode-se afirmar que desde a *polis* grega e a *civitas* romana (e até mesmo antes disso), a história dos espaços de decisão e poder tem sido contada com a exclusão da mulher.

No que tange às identidades femininas, a história mostra que elas têm sido formadas em oposição às identidades masculinas, de maneira que o gênero tem sido um princípio ordenador e normatizador das práticas sociais (COUTO, SCHRAIBER, 2013; ABRÃO, 2009).

Dussel (1993) nos mostra a imposição, desde o descobrimento do novo continente, da sexualidade puramente masculina, opressora, alienante, injusta que coloniza a sexualidade índia, instaurando a moral dupla do machismo: dominação sexual da índia e respeito puramente aparente pela mulher europeia.

Ao homem sempre foi franqueado o acesso ao espaço público e à mulher, por sua vez, atribuído o espaço privado, nos limites da família e do lar, no que se caracteriza pela formação de dois mundos: “um de dominação, produtor (mundo externo) e o outro de submissão e reprodutor (mundo interno)” (RITT; RITT, 2014).

Essa distribuição de papéis sociais entre os gêneros reforça conceitos que contemplam o homem como o ser portador da cultura/mente/razão e a mulher como portadora da natureza/corpo/emoção (SEIDLER, 1987).

A partir desses espaços (público *versus* privado), é possível perceber como são sutis as distinções entre o permitido e o negado, fazendo com que as mulheres encontrem resistência em transpor a barreira invisível que as exclui de participar da vida pública (FERREIRA, 2004b).

A aceitação e a vivência em si dos papéis e das normatizações desiguais entre os gêneros, como se naturais fossem, reforça a violência simbólica (BOURDIEU, 2005). As normas sociais que regem a convivência entre homens e mulheres contêm violência e a simples obediência a tais regras é uma forma de violência simbólica.

Ainda que a dicotomia entre espaço público e privado esteja esvanecendo, tendo como

marco a organização dos sujeitos historicamente excluídos (negros, mulheres, indígenas), a maneira como estes sujeitos foram privados do trânsito em espaços pensados pelos e para os homens (brancos) ainda faz parte das construções sociais (FERREIRA, 2004b).

Conforme pontua Perrot (1997), há setores – o religioso, o militar e o político, por exemplo – que, como as três ordens da Idade Média, permanecem verdadeiros “santuários que fogem às mulheres”, baluartes da dominação masculina, espaços quase inacessíveis às mulheres tamanha a resistência em integrá-las.

Historicamente, o campo político pressupõe o desenvolvimento de competências específicas dos partícipes, a separação entre profissionais e profanos, entre incluídos e excluídos do jogo do poder (BOURDIEU, 2000). Sendo assim, deve-se pensar nas condições sociais de acesso ao campo político, sopesando: (1) a divisão social do trabalho entre os sexos; (2) as condições de acesso à educação; e (3) o tempo livre necessário para se ocupar de política e para falar de política.

Cada ampliação (ou retrocesso) dos direitos políticos aumenta (ou diminui) a definição institucional de um determinado governo, movendo literalmente as fronteiras da sociedade para frente (ou para trás). A ideia de uma entidade política ou mesmo de um espaço social incorporado, é modificada toda vez que um grupo é admitido a novos direitos e procedimentos participatórios (DOUZINAS, 2009).

Pela determinação de lugares reservados aos homens e vedados às mulheres, são criadas formas de exclusão que se institucionalizam e se refletem na “desigualdade de representação legislativa e em praticamente todos os espaços de decisão e poder que vão do Judiciário ao Executivo, das direções sindicais e partidárias aos cargos nas universidades” (FERREIRA, 2004b, p. 3).

Nas áreas da política e do poder, têm-se com maior veemência a expressão do processo de exclusão da mulher. Historicamente observa-se uma sub-representação feminina, que orbitou entre a ausência total de representação e os resultados atuais, o que situa o Brasil no grupo de países com pior desempenho relativo à presença das mulheres nas esferas de poder, e.g., na Câmara dos Deputados elas são menos de 10%.

Em que pesem os baixos níveis de participação feminina no Congresso Nacional, essa presença representa uma conquista da democracia recente (PINHEIRO, 2007) e tem gerado, sobretudo a partir da década de 1990, cada vez mais estudos, diagnósticos e pesquisas que se dedicam a analisar a questão e a fornecer elementos para a atuação do Estado.

Segundo Pinheiro (2007, p. 31), o interesse no tema pode ser atribuído a dois motivos correlatos: (1) o contraste entre o grau de inserção feminina em esferas da vida social – como na educação e no mercado de trabalho – e a sua exígua presença em instâncias – formais ou informais – de exercício do poder; (2) o surgimento, em todo o mundo, mas em especial na América Latina, de ações afirmativas no campo político, com destaque para o surgimento das

cotas para a candidatura de mulheres.

### **3 Panorama histórico dos direitos políticos das mulheres brasileiras: evolução do eleitorado brasileiro e da participação política feminina**

Entre princípios dos séculos XIX e XX, as alterações sociais, culturais, políticas e econômicas que repercutiram no interior das famílias e redundaram nos movimentos organizados femininos ocorreram de maneira mais ou menos homogênea e concertada cronologicamente. Quanto aos níveis de atividade laboral, o histórico das mulheres até a atualidade segue uma evolução similar entre os países. Entrementes, quando se fala em participação política, principalmente a partir das primeiras décadas do século XX, é possível observar de maneira clara cisões no desenvolvimento histórico feminino (CAMPOS; PASCUAL, 2010).

Entre 1500 e 1932 as mulheres brasileiras estavam formalmente excluídas da política institucional. O movimento sufragista feminino, iniciado no Brasil em 1919 – com as *suffragettes* brasileiras, que mantinham ligações com as líderes do movimento internacional –, resultou na conquista do direito ao voto pelas mulheres em 1932<sup>2</sup>, inaugurando a história da participação feminina no Parlamento brasileiro<sup>3</sup> (FERREIRA, 2004a).

Entretanto, num primeiro momento, apenas mulheres casadas, com autorização de seus maridos, ou mulheres viúvas e solteiras com renda própria podiam votar (SOARES, 2013, p. 347).

O que efetivamente se observou foi que, durante 33 anos (de 1932 a 1965), diferentes versões do Código Eleitoral estabeleceram regras consideradas adequadas à participação das mulheres, colocadas em posição de dependência, com escassas possibilidades de acumular capital social, cultural e político (VOGEL, 2012), e.g., até 1965, quando foi promulgado o Código Eleitoral vigente (Lei nº 4.737/1965), o voto feminino só era obrigatório para as mulheres que exerciam “profissão lucrativa” ou “função pública remunerada” (SOW, 2010, p. 85).

A manifestação do indivíduo no sentido de reconhecer-se como habilitado a envolver-se nas questões políticas, a expressar opinião a respeito delas e a modificar o seu curso, passa pela relação entre: (1) a posição ocupada na estrutura social e na divisão do trabalho; e (2) o capital cultural e social de que dispõe. Assim, ao facultar o voto às mulheres que não exerciam “profissão lucrativa” ou “função pública remunerada” ao mesmo tempo em que o obrigava a todos os homens maiores de 21 anos (independentemente da posição ocupada na estrutura

---

<sup>2</sup> Na década de 1880, cerca de 50 anos antes da conquista do direito de voto pelas mulheres, baseando-se no Decreto nº 3.029/1881 (Lei Saraiva), que garantia o direito de voto aos portadores de títulos científicos, a dentista Isabel de Mattos Dillon, requereu e conquistou, em segunda instância, seu alistamento eleitoral e o reconhecimento de seu direito de votar (AZEVEDO; RABAT, 2012).

<sup>3</sup> Para a Assembleia Constituinte de 1933, Carlota Pereira de Queirós foi eleita a primeira deputada federal do Brasil, tornando-se também a primeira deputada eleita na América Latina.



social), a legislação eleitoral absorvia a representação dominante a respeito das mulheres, de que não se deveria exigir seu comprometimento com questões públicas coletivas (ainda que tais questões afetassem indistintamente a vida de homens e mulheres), uma vez que sua esfera de atuação estava ligada ao mundo privado, ao lar (VOGEL, 2012).

Assim, no decorrer do século XX, até a década de 1970, o quadro de exclusão não sofreu muitas modificações. A presença feminina no Parlamento federal ocorreu em ocasiões esporádicas, em que algumas poucas mulheres conseguiram converter capital cultural ou social em capital político.

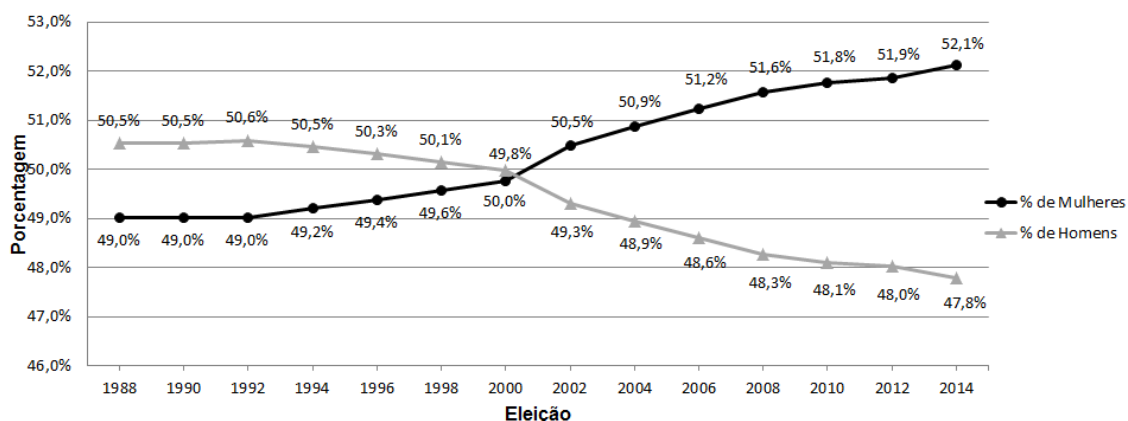
Em finais da década de 1980, a situação começou a modificar-se como reflexo do crescimento industrial – que colaborou para um aumento expressivo da participação feminina no mercado de trabalho, com impacto sobre as relações sociais –, bem como da ampliação da escolarização e da crescente inserção das mulheres no ensino superior. Destacam-se também o surgimento de novos tipos de famílias e a ruptura dos padrões familiares patriarcais (AVELAR, 2001). Some-se a este contexto o processo de redemocratização do país. Todos estes fatores contribuíram para ampliar a participação da mulher nas esferas de poder, incentivando-as a organizarem-se politicamente (FERREIRA, 2004a).

As mulheres, ao emergirem da esfera privada para reivindicarem na esfera pública, tornam-se visíveis, também, na esfera social (SOARES, 2013), neste sentido, o período Constituinte de 1988 foi fundamental para que as mulheres, a partir de sua atuação, conquistassem direitos legais e obtivessem legitimidade para suas demandas, inclusive na esfera da política institucional. Nesse período, estima-se que as mulheres conseguiram que 80% de suas reivindicações fossem incorporadas ao texto constitucional (AVELAR, 2013) e foram criados os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais da Condição Feminina, as delegacias da mulher e os coletivos de mulheres nos partidos e sindicatos (FERREIRA, 2004a). Entretanto, em termos de representação no Legislativo, à época com apenas 5,3% do total de deputadas, aquela instância de representação e reconhecimento político não determinou um equilíbrio entre homens e mulheres.

Paralelamente, cada uma das conferências – Conferência Mundial de Mulheres no México, em 1975; Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) em 1979; conferências de Copenhague, em 1980, de Nairóbi, em 1982, de Viena, em 1993, de Belém do Pará, em 1994; Conferência sobre População do Cairo, em 1994; de Pequim, em 1995; Conferência contra o Racismo, em 2001 –, demarcou uma ação política que contribuiu para fortalecer as articulações dos movimentos de mulheres nas diversas instâncias do poder no país e a discussão de propostas de ampliação dos direitos da mulher, entre os quais os direitos políticos. Toda essa movimentação forneceu elementos para se pensar medidas de inclusão das mulheres nos espaços decisórios, culminando com a Lei das Cotas (FERREIRA, 2004b).

Analisando-se a evolução do eleitorado brasileiro, desde a República Velha (1889-1930)<sup>4</sup> até a Segunda Guerra Mundial, o percentual de eleitores no Brasil não ultrapassou os 5% da população. Em 1945, com o primeiro processo de redemocratização (pós-Estado Novo), o eleitorado brasileiro chegou a 7,4 milhões de eleitores, o que correspondia, à época, a 16,13% da população (VOGEL, 2012). Com o processo de redemocratização pós-ditadura militar, houve um salto nos números absoluto e relativo de votantes, sendo que, pela primeira vez, as pessoas aptas a votar ultrapassaram 50% da população. Estes números cresceram de maneira contínua e o eleitorado brasileiro, atualmente de 142.822.046 de eleitores, corresponde a 71,04% de uma população de 201.032.714 de habitantes (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014).

Em termos da evolução percentual do eleitorado feminino, tomando-se dados a partir da redemocratização (1988), observa-se que nas últimas eleições do século XX as mulheres foram chegando perto da paridade. A partir do ano 2000, gradualmente ampliaram a presença, aumentando seu percentual em relação ao sexo masculino (Figura 1). Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014), nas eleições de 2014, as mulheres brasileiras formaram 52,13% do eleitorado nacional.



**Figura 1** - Evolução do eleitorado brasileiro por sexo de 1988 a 2014.

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral (2015).

No entanto, quando se observam as estatísticas referentes à presença e participação das mulheres nos espaços de atuação político-partidária, constata-se que as mesmas encontram-se sub-representadas (SOARES, 2013). O Brasil ainda vivencia a desigualdade de gênero, a qual se reflete fortemente na política.

Entre 1932 e 1963, apenas quatro mulheres obtiveram assento na Câmara dos Deputados<sup>5</sup>, num total de sete mandatos, sendo que nas eleições de 1945 nenhuma mulher foi eleita. Até 1982, praticamente uma ou duas mulheres se revezavam na Câmara dos Deputados.

<sup>4</sup> Nesse período, considerados apenas os homens, dado que as mulheres ainda não tinham direito ao voto.

<sup>5</sup> Carlota de Queirós - PC/SP (dois mandatos); Bertha Lutz (um mandato), Ivette Vargas - PTB/SP (três mandatos) e Nita Costa - PTB/BA (um mandato) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

A representação feminina na Câmara Federal ficou abaixo de 2% até 1986. Na eleição para a Assembleia Constituinte de 1988, foram eleitas 26 mulheres (5,34% do total de deputados). Este quantitativo permaneceu praticamente estável até 2002, quando o número de mulheres eleitas chegou a 42 (8,19%). Em 2006, alcançou o número de 45 deputadas eleitas (8,77%), voltou a cair em 2010 para 44 deputadas (8,60%), e atingiu, por fim, em 2014, o pico de 51 deputadas (9,94%) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015).

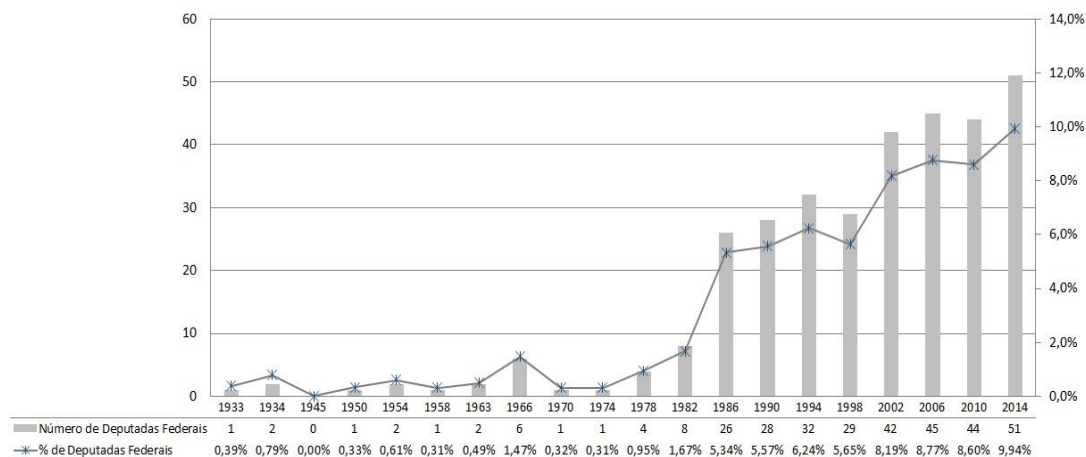
Cabe destacar que as candidatas eleitas foram aquelas capazes de converter em votos o capital (cultural, social ou político) acumulados em suas áreas de atuação:

[...] diplomadas em cursos superiores, parentes de políticos influentes, dirigentes de instituições que prestam assistência social à população excluída, jornalistas ou apresentadoras de programas de rádio ou TV, defensoras das liberdades democráticas ou da representação política de seus maridos com direitos políticos cassados pela ditadura militar, essas raras mulheres bem sucedidas eleitoralmente (...) souberam vencer os preconceitos e se utilizar do tipo de capital de que dispunham para adentrar no terreno predominantemente masculino e elitista que caracteriza a política brasileira (VOGUEL, 2012, p. 27).

Em que pese o grande avanço ocorrido nos últimos 30 anos, a participação feminina na Câmara Federal ainda é muito baixa (Figura 2). É importante destacar que somente em 1990 foi eleita a primeira senadora; em 1994, a primeira governadora; em 2010, a primeira presidente do Brasil; e em 2011, a primeira mulher titular de um cargo na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a Deputada Rose de Freitas, 1ª Vice-Presidente. Atualmente, a Mesa Diretora da Câmara, eleita para o período de 2015-2017 conta também com apenas uma mulher, a Deputada Mara Gabrilli, 3ª Secretária. Dessa forma, as mulheres brasileiras continuam sub-representadas em todos os níveis do poder político.

Com base nos dados apresentados é perfeitamente legítimo falar-se na existência de um verdadeiro déficit democrático na história de participação da mulher na política brasileira.

Além da baixa representação, aquelas parlamentares que conseguem vencer as barreiras iniciais para entrada no Parlamento sofrem com uma série de limitações no desempenho pleno de seus mandatos: desde as oriundas da pouca experiência para disputar, se impor e se manter nos espaços de poder até as manifestações sexistas e discriminatórias de muitos de seus pares (PINHEIRO, 2007).



**Figura 2** - Número absoluto e porcentagem de mulheres deputadas federais eleitas no Brasil no período de 1933-2014

**Fonte:** Azevedo; Rabat (2012), Câmara dos Deputados (2015) e Tribunal Superior Eleitoral (2015).

Em termos da implantação de mecanismos institucionais especiais de promoção da igualdade de gênero, destacam-se algumas iniciativas como a criação, no âmbito do Poder Executivo Federal, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (Lei nº 10.683/2003), atualmente Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) (Lei nº 12.314/2010) a quem compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres; elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional; elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo com vistas à promoção da igualdade; articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres; promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

Sobre a afirmação dos direitos e das políticas para as mulheres, cabe destacar a lei que estabeleceu 2004 como o Ano da Mulher no Brasil (Lei nº 10.745/2003). Nesse mesmo ano, foi desencadeado o processo de instalação da 1ª Conferência de Políticas Públicas para Mulheres (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2006). A partir dessa iniciativa, a SPM apresentou o Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), em fins de 2004, destacando objetivos, metas, prioridades e plano de ação nas áreas de trabalho e cidadania; educação; saúde, direitos sexuais e direitos reprodutivos; violência contra as mulheres; e gestão e monitoramento do próprio PNPM (BRASIL, 2004).

No que respeita à participação política feminina, a constituição do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, em 2006, foi outro passo importante, possibilitando a discussão política sobre assuntos de comum interesse na atuação pluripartidária

e suprapartidária, sobretudo no que diz respeito à temática de gênero nos partidos políticos, com a finalidade de debater a participação, as limitações e os desafios para a transformação da sub-representação das mulheres (MATOS; CORTÊS, 2010).

Em 2007 ocorreu a 2ª Conferência de Políticas Públicas para Mulheres, em que mulheres brasileiras se reuniram para avaliar a implementação do I PNPM, para discutir sua participação nos espaços de poder e aprovar o II PNPM.

Com o objetivo de ampliar a participação política das mulheres, o II PNPM procurava tratar a questão considerando as mais diferentes dimensões e espaços de exercício de poder e decisão, como a participação em organizações da sociedade e nos partidos políticos, a ocupação de cargos e de mandatos eletivos no Estado, especialmente nos Poderes Legislativo e Executivo e nas instâncias federal, estadual e municipal. Nesse sentido, as iniciativas pretendiam atingir a própria formação cultural da sociedade no que tange às representações consagradas de homens e mulheres e aos lugares ocupados por ambos. Trabalhou-se, assim, na criação de procedimentos e mecanismos que estimulasse novas percepções e atitudes, desconstruindo mitos e preconceitos que alimentam as desigualdades, também no âmbito das famílias e dos espaços privados, nos quais as relações de poder entre os sexos começam a ser engendradas (BRASIL, 2009).

Tem destaque no II PNPM, o eixo V - Participação das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão, cujo objetivo geral é “promover e fortalecer a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão”, tendo como objetivos específicos:

- I. Promover a mudança cultural na sociedade, com vistas à formação de novos valores e atitudes em relação à autonomia e empoderamento das mulheres;
- II. Estimular a ampliação da participação das mulheres nos partidos políticos e nos Parlamentos federal, estadual e municipal e nas suas instâncias de poder e decisão;
- III. Estimular a ampliação da participação das mulheres nos cargos de decisão dos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) em todos os níveis, respeitando-se os recortes de raça/etnia;
- IV. Estimular a ampliação da participação de mulheres nos cargos de liderança política e de decisão no âmbito das entidades representativas de movimentos sociais, sindicatos, conselhos de naturezas diversas, e todos os tipos de associação onde mudanças nesse sentido se façam necessárias;
- V. Estimular a ampliação da participação das mulheres indígenas e negras nas instâncias de poder e decisão;
- VI. Estimular a participação e o controle social nas políticas públicas;
- VII. Inserir no debate da reforma política o tema da paridade na representação parlamentar. (BRASIL, 2008, p. 20)

A 3ª Conferência de Políticas Públicas para Mulheres, realizada em 2011, teve por objetivo discutir e elaborar propostas de políticas que contemplassem a construção da igualdade de gênero, na perspectiva do fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, e contribuíssem para a erradicação da pobreza extrema e para o exercício pleno da cidadania pelas mulheres brasileiras (CONFERÊNCIA NACIONAL..., 2013).

A 4ª Conferência de Políticas Públicas para Mulheres realizada em Brasília, no período de 10 a 13 de março de 2016, propôs-se a discutir as estratégias de fortalecimento das políticas para as mulheres e a democratização da participação das mulheres nas diversas esferas institucionais e federativas (CONFERÊNCIA NACIONAL..., 2015).

Em que pesem as iniciativas referidas, é possível afirmar que a democracia no Brasil, desde os seus primórdios, foi excludente, limitando a participação das brasileiras por meio de vários artifícios – o acesso desigual à educação e aos direitos sociais; a divisão sexual do trabalho e das responsabilidades, como a sobrecarga de tarefas domésticas, a dupla e tripla jornadas de trabalho – que se constituem em verdadeiras “formas invisíveis” de cercear essa participação dificultando ou mesmo impedindo as mulheres de integrar/interagir com o mundo público (SOARES, 2013; FERREIRA, 2004b).

#### **4 Situação atual da participação política da mulher no Brasil**

Dados da União Interparlamentar (IPU) compreendendo o período de 1995 a 2015 (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2015b), mostram que, nos últimos 20 anos, a média de participação feminina em parlamentos ao redor do mundo praticamente dobrou, passando de 11,3% para 22,1%. No mesmo período, o número de câmaras baixas ou únicas com mais de 30% de mulheres cresceu de cinco para 45; aquelas com mais de 40% de mulheres foram de um para 14; duas câmaras ultrapassaram os 50% de participação feminina (Ruanda e Bolívia), sendo que uma delas ultrapassou os 60% de mulheres parlamentares (Ruanda).

Em 1995, cerca de dois terços dos países (61,6%) tinham menos de 10% mulheres nas câmaras baixas ou únicas. Quase todos (88,1%) tinham menos de 20%. Apenas 2,8% tinham 30% ou mais. Já em 2015, apenas 20% dos países tinham menos de 10% de mulheres em suas câmaras baixas ou únicas (incluído aqui o Brasil), entretanto, a maioria (53,2%) ainda têm menos de 20%.

As Américas foram, entre todas as regiões, as que registraram o maior progresso, com a participação de mulheres em parlamentos saindo de 12,7%, em 1995, e atingindo média de 26,4%, em 2015, mais que o dobro do ponto de partida.

Entretanto, a porcentagem de mulheres no Parlamento brasileiro está muito abaixo da média mundial. Segundo dados da IPU de setembro de 2015 (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2015a), o Brasil ocupa a 118ª posição na classificação de quantitativo de mulheres em parlamentos (num *ranking* composto por 190 países), com apenas 10,8% de representantes mulheres (9,9% na Câmara dos Deputados e 16,0% no Senado), enquanto em Ruanda são 57,55% ; na Bolívia são 51,81% (dois únicos países onde as deputadas são maioria, contando com 63,8% e 53,1% dos assentos, respectivamente); e em Cuba são 43,20% . O Brasil ocupa o último lugar na América do Sul e penúltimo da América Latina, estando mais bem posicionado apenas em relação ao Haiti (136ª). Tal situação coloca o Brasil inclusive em pior posição que

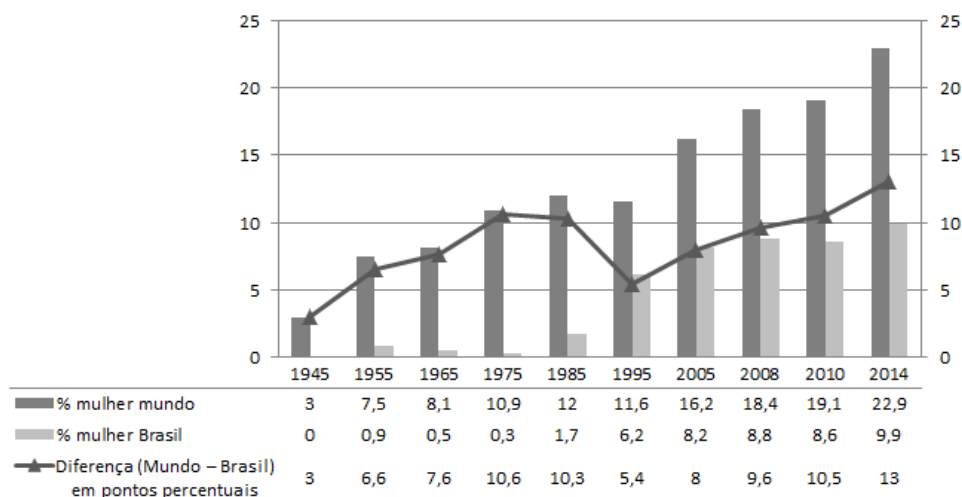
estados árabes muçulmanos, como Argélia (31,6%), Tunísia (31,3%), Iraque e Sudão do Sul (ambos com 26,5%) e Emirados Árabes Unidos (17,7%).

Esses dados, quando analisados frente à participação de mulheres em parlamentos por regiões do Mundo (ainda que o Brasil participe dos dados que compõem a estatística das Américas puxando os valores percentuais para baixo), evidenciam não só a sub-representação feminina no Brasil, mas sua defasagem em termos mundiais (Tabela 1 e Figura 3).

**Tabela 1** - Participação de mulheres em parlamentos por Regiões do Mundo.

Região do Mundo	Câmara Baixa ou Câmara dos Deputados	Câmara Alta ou Senado	As duas Casas combinadas
Países Nórdicos	41,1%	---	---
Américas	27,4%	26,3%	27,2%
Europa – Países membros da Organização para Segurança e Cooperação da Europa (OSCE), incluindo países nórdicos	25,8%	24,3%	25,5%
Europa - Países membros da Organização para Segurança e Cooperação da Europa (OSCE), excluindo países nórdicos	24,4%	24,3%	24,4%
África Subsaariana	23,4%	20,1%	23,0%
Ásia	19,0%	13,2%	18,4%
Estados Árabes	19,0%	8,9%	17,1%
Pacífico	13,1%	36,0%	15,7%

Fonte: Inter-Parliamentary Union (2015a), dados atualizados até 1/9/2015 (consulta em 12/10/2015).



**Figura 3** - Porcentagem de mulheres na câmara baixa ou na câmara única (quando não há separação entre câmara baixa e alta) no Mundo e no Brasil no período de 1945-2014.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2015), Inter-parliamentary Union (2015a), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2011).

#### 4.1 A participação nos partidos políticos

Em geral, o nível de identificação dos brasileiros com os partidos políticos é reduzido e as raízes dessas instituições na sociedade tendem a ser frágeis. Mas, de qualquer forma, são os partidos que controlam o acesso e o avanço das mulheres nas estruturas de poder. Para alcançar posições de liderança, a mulher deve ascender dentro dos partidos, que têm atribuição exclusiva

de nomear os candidatos a cargos públicos.

Os partidos políticos historicamente têm se caracterizado por serem estruturas sexistas que não incorporam as mulheres em igualdade de condições com os homens. Entretanto, tal situação começa a mudar, ainda que o ritmo seja lento e as oportunidades variem dependendo do partido (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2002). Dados das eleições de 2014 (Tabela 2), referentes às estatísticas de candidaturas aptas à Câmara dos Deputados, por sexo e por partido, dão conta das diferenças de oportunidades entre homens e mulheres dentro dos partidos.

**Tabela 2** - Estatísticas de candidaturas registradas para a Câmara dos Deputados nas Eleições 2014 – Partido/Sexo.

<b>Partido</b>	<b>Número de Candidatas Mulheres</b>	<b>Número de Candidatos Homens</b>	<b>% Mulheres</b>	<b>% Homens</b>
PSTU	40	45	47,06%	52,94%
PC do B	27	46	36,99%	63,01%
PCB	16	29	35,56%	64,44%
PSDB	99	189	34,38%	65,63%
PSL	55	108	33,74%	66,26%
PMN	46	93	33,09%	66,91%
PRB	72	151	32,29%	67,71%
PSOL	115	257	30,91%	69,09%
PTN	32	72	30,77%	69,23%
PSB	108	249	30,25%	69,75%
PSC	46	108	29,87%	70,13%
PMDB	97	230	29,66%	70,34%
PTB	67	162	29,26%	70,74%
PPL	16	39	29,09%	70,91%
PP	46	113	28,93%	71,07%
PT do B	57	141	28,79%	71,21%
PT	102	253	28,73%	71,27%
PRP	61	152	28,64%	71,36%
SD	40	100	28,57%	71,43%
PHS	62	158	28,18%	71,82%
PV	72	184	28,13%	71,88%
PDT	77	200	27,80%	72,20%
PR	48	125	27,75%	72,25%
PPS	32	84	27,59%	72,41%
PROS	24	66	26,67%	73,33%
PTC	44	125	26,04%	73,96%
DEM	36	103	25,90%	74,10%
PSD	40	115	25,81%	74,19%
PSDC	45	131	25,57%	74,43%
PEN	54	158	25,47%	74,53%
PRTB	45	148	23,32%	76,68%
PCO	2	7	22,22%	77,78%
<b>Total</b>	<b>1.723</b>	<b>4.141</b>	<b>29,38%</b>	<b>70,62%</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2015). Acesso em: 4 set. 2015.

A Constituição Federal de 1988 define três sistemas eleitorais distintos, que são detalhados no código eleitoral: (1) eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, câmaras estaduais e câmaras municipais; (2) eleições majoritárias para o Senado Federal (com renovação de 1/3 e 2/3 da Casa alternadamente); e (3) eleições majoritárias em dois turnos para



Presidente da República e chefes dos executivos das demais esferas.

Estudos demonstram que o sistema eleitoral tem importância crítica quanto às possibilidades das mulheres de serem eleitas. Países com sistemas de representação proporcional (RP) tendem a eleger mais mulheres do que aqueles cujo sistema é majoritário. Tal observação estaria relacionada ao fato que, nos sistemas RP – em que os postos são distribuídos com base na porcentagem total de votos obtidos –, os partidos têm um incentivo para equilibrar suas listas, incluindo aspirantes que tenham nexos com uma gama variada de grupos sociais (por exemplo, as mulheres) apresentando candidatos que representem diferentes setores do eleitorado. Nos sistemas majoritários, os incentivos são diferentes: os partidos têm que nomear candidatos que tenham reais oportunidades de ganhar mais votos do que seus oponentes e, na maioria dos casos, os dirigentes dos partidos tendem a escolher candidatos homens. Dados de 53 países, obtidos em 1999, mostravam que as mulheres correspondiam a 20% do total de congressistas nos sistemas de RP, 15% em sistemas mistos e 11% nos sistemas majoritários (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2002), entretanto, tal tendência não tem sido a observada no Brasil, tendo em vista que na Casa onde as eleições são essencialmente por RP – a Câmara dos Deputados –, constata-se a menor porcentagem de representação feminina.

O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) apontou duas tendências que se manifestam no Congresso Nacional e que, em tese, favorecem o apoio à luta pelos direitos das mulheres: (1) a ampliação da bancada feminina; e, (2) a ampliação do número de parlamentares vinculados ao campo de centro-esquerda e esquerda em relação aos de direita (aqui considerados PDT, PMN, PPS, PROS, PSDB, PV, REDE, PPL, PSB, PT, PSOL, PC do B, PCB, PCO, PSTU). Segundo o CFEMEA, em pesquisas de opinião com parlamentares federais sobre os direitos das mulheres, constatou-se uma correlação positiva entre esses dois itens (parlamentares mulheres e parlamentares de centro-esquerda e esquerda) e opiniões favoráveis à consolidação e ampliação dos direitos das mulheres (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2006).

O quantitativo de parlamentares (mulheres e homens) que integram os partidos vinculados ao campo da centro-esquerda e esquerda nas legislaturas compreendidas entre os anos de 1999 a 2007 e 2011 a 2019 consta da Tabela 3.

**Tabela 3** – Parlamentares que integram partidos vinculados à centro-esquerda, esquerda nas Legislaturas compreendidas entre os anos de 1999-2007 e 2011-2019.

Legislatura	Candidatos eleitos	% de representação no Congresso Nacional	Vagas na Câmara dos Deputados	Vagas no Senado Federal
51ª (1999-2003)	125	23%	513	27
52ª (2003-2007)	241	43%	513	54
54ª (2011-2015)	274	48%	513	54
55ª (2015-2019)	235	44%	513	27

**Fonte:** Dados para a 51ª e 52ª Legislaturas (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2006, p. 40), dados para a 54ª e 55ª Legislaturas (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015).

Sem embargo, pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (Inesc), juntamente com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), com 150 parlamentares (homens), entre março e maio de 2009, revelou que a maioria dos deputados e senadores não queria mudanças nas regras de eleição que garantissem vagas para grupos com baixa representação no Congresso Nacional. Os parlamentares se manifestaram contra a criação de medidas que favoreçam a eleição de candidatas mulheres (60%), candidatos negros (86%) e candidatos indígenas (76%) (AVELAR, 2013; BRASIL, 2010).

Quanto à população em geral, segundo a Pesquisa Mulheres na Política, realizada pelo IBOPE-Instituto Patrícia Galvão, em 2009, oito em cada dez entrevistados defendiam a adoção de leis que reduzissem as desigualdades entre os sexos no cenário político. Nesse aspecto, 55% defenderam número igual de candidaturas femininas e masculinas, possibilitando assim que as câmaras de vereadores, as assembleias estaduais e o Congresso Nacional tivessem uma representação política igualitária (BRASIL, 2010). As mulheres entrevistadas foram mais favoráveis a esse recurso, 83%, contra 76% dos homens (BRASIL, 2010).

Sem a inclusão da mulher nos processos de partilha do poder decisório interno ou externo aos partidos, perpetua-se, inevitavelmente, a diferenciação hierárquica dos espaços destinados a homens e mulheres, asseverando a invisibilidade da mulher como sujeito político, em especial, perante o Estado (ABRÃO, 2009).

#### **4.2 As cotas de gênero: política de ação afirmativa para aumento da participação política feminina**

A 4ª Conferência Mundial das Mulheres, realizada em Pequim, em 1995, recomendou aos países a adoção de ações afirmativas para o empoderamento das mulheres com vistas à reversão do déficit democrático mundial de representação, estabelecendo a meta de 30% de representação feminina em posições de decisão e poder (WORLD CONFERENCE..., 1996).

Um caminho para a mudança tem sido trilhado através de transformações sociais, econômicas e políticas, que lentamente têm atuado sobre os valores patriarcais, oferecendo mais oportunidades para mulheres assumirem diferentes papéis na sociedade. Um segundo caminho mais proativo tem sido desafiar os pontos de estrangulamento, inclusive a resistência tradicional dos partidos em recrutar mulheres por meio da adoção de medidas especiais temporárias (ações afirmativas) – em particular as cotas de gênero eleitoral –, como forma de obter ganhos em um curto período de tempo. Antes de 1995, apenas um pequeno número de países tinha cotas para mulheres, na maioria dos casos, adotadas voluntariamente por partidos políticos individualmente. Em 2015, as cotas se espalharam pelos quatro cantos do mundo, por mais de 120 países (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2015b).

A primeira experiência no Brasil aconteceu logo após a Conferência de Pequim, com a

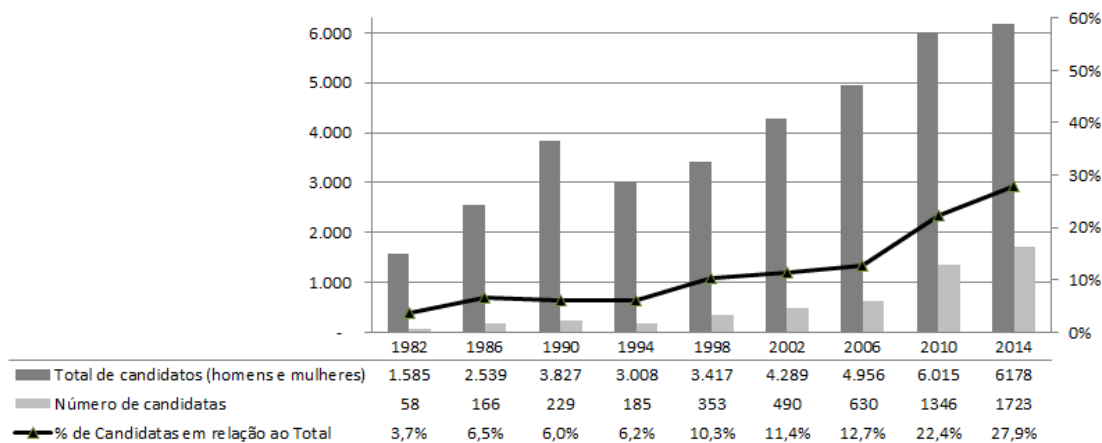
aprovação da Lei nº 9.100/1995, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996 e dispunha em seu art. 11, §3º, que “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. Segundo Ferreira (2004a), a aprovação dessa lei traduziu o reconhecimento da luta política dos grupos envolvidos, possibilitou uma maior conscientização da sociedade a respeito da igualdade de direitos, bem como ampliou as discussões em torno da mulher e sua participação política.

Entretanto, ao mesmo tempo em que estabelecia uma cota mínima de 20% de mulheres nas listas dos partidos ou coligações, a Lei nº 9.100/1995 dispôs que o número total de candidaturas fosse também ampliado em 20%, o que diluiu o efeito da política de cotas, dificultando sua efetividade. Desta forma, a abertura de espaço para as mulheres foi acompanhada por uma expansão dos espaços disponíveis, o que possibilitou incluir mais candidatas sem excluir nenhum dos candidatos típicos. Uma cota que não transferiu de fato espaço para as mulheres.

A Lei nº 9.504/1997 assumiu em seu art. 10, § 3º, um caráter universal ao propor que “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. Também ampliou para 150%, a possibilidade de candidaturas em relação ao total das vagas, comprometendo a eficácia do dispositivo anterior.

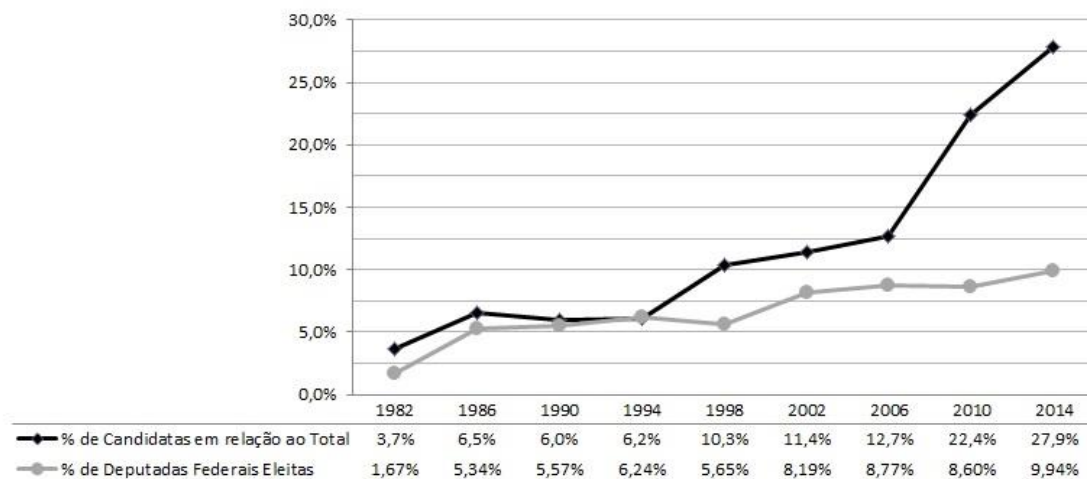
O grande problema do art. 10, § 3o, da Lei nº 9.504/1997 foi sua aplicação sobre a reserva das vagas e não sobre as candidaturas das listas partidárias, pois os partidos seriam obrigados a reservar as vagas, mas não preenchê-las.

As primeiras eleições federais sob vigência das cotas produziram resultados contraditórios quanto ao desempenho das mulheres. Com relação à quantidade de candidatas, em 1998 não se atingiu metade do percentual mínimo. Os partidos aproveitaram a brecha da legislação que determinava apenas a reserva, mas não o preenchimento, e não completaram as vagas, deixando-as no todo ou em parte vazias. A porcentagem não incidiu sobre a lista efetiva, mas sobre a lista potencial. A cota recaiu sobre o número total de candidatos que o partido poderia lançar e não sobre o número de candidatos que o partido realmente lançou. Contudo, registrou-se uma elevação do número absoluto e do percentual de candidatas em comparação com as eleições anteriores (Figura 4), o que pode ser atribuído à adoção das cotas, que, parece ter estimulado mais mulheres a se candidatar ou partidos a preencherem suas cotas (MARTINS, 2007).



**Figura 4** - Percentual de candidatas à eleição para a Câmara dos Deputados no período de 1982<sup>6</sup>-2014.  
**Fonte:** Para 1982 a 2006, Martins (2007, p. 26) para 2010 a 2014 Tribunal Superior Eleitoral (2015).

Por outro lado, em termos de representantes eleitas, os números foram desalentadores, com queda de 6,24% de deputadas eleitas (32 parlamentares) em 1994 para 5,65% (29 deputadas) em 1998, ou seja, o aumento das candidaturas não se traduziu em resultados eleitorais (Figura 5).



**Figura 5** - Evolução do número absoluto de candidatas à Câmara dos Deputados e deputadas federais eleitas no período de 1982 a 2014.

**Fonte:** Para candidatas de 1982 a 2006, Martins (2007, p. 26) para 2010 e 2014, Tribunal Superior Eleitoral (2015). Para *eleitas* de 1982 a 2014, Tribunal Superior Eleitoral (2015).

Martins (2007) ressalta que naquele primeiro momento, as mulheres não teriam concorrido com os homens, mas com elas mesmas, de maneira que o aumento da concorrência feminina parece ter provocado a diluição dos votos entre as próprias candidatas, diminuindo suas chances eleitorais. Outro fator a se destacar foi a ampliação do número total de candidatos que o partido ou coligação poderiam lançar para concorrer ao pleito. O aumento permitido pela lei foi suficiente para que os partidos rearranjassem todos os candidatos homens, acomodando-os sem a necessidade de deslocamentos, uma vez que o universo foi suficientemente amplo para que não fosse necessária a retirada de nomes masculinos em favor da inclusão de candidatas

<sup>6</sup> 1982 coincide com o início da abertura política do país.

mulheres, que tiveram que concorrer com todo o contingente masculino anterior.

Nas eleições de 2002, a porcentagem de mulheres eleitas aumentou para 8,19%. Entretanto, não se pode afirmar que esse incremento é devido apenas às cotas, pois pode estar associado à retomada do ritmo de crescimento observado desde 1982 (Figura 2). Ao mesmo tempo, não é possível assegurar que os resultados seriam os mesmos na ausência da ação afirmativa.

Da análise da Figura 5, é possível inferir que a eleição das mulheres não está condicionada ao volume de candidatas. Em que pese o aumento significativo de candidaturas femininas, não se verificaram ganhos em termos eleitorais, o que indica que a capacidade de concorrer com chances de vencer deve envolver outros fatores que não a política de cotas. Os dados parecem indicar, para o caso brasileiro, que não há uma correlação positiva clara entre a adoção da política de cotas e a eleição de mulheres.

A Lei nº 12.034/2009 deu nova redação ao art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

A alteração parece pequena, mas a mudança do verbo “reservar” para “preencher” significou uma mudança radical na política de cotas. Com a nova redação, os partidos foram obrigados – ao registrarem a lista de candidaturas no Tribunal Superior Eleitoral – a apresentar no mínimo 30% de candidaturas de cada sexo, podendo deixar vazios os outros 40%.

Além disso, a Lei nº 12.034/2009 determinou a obrigatoriedade de utilização de no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário para a promoção da participação política das mulheres, bem como reservou pelo menos 10% da propaganda partidária gratuita para as mulheres dos partidos políticos.

A lei, no entanto, não estabelece punição ao partido que não a cumpre. Dados relativos às eleições de 2014 (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015), mostram que a porcentagem de candidatura de mulheres à Câmara dos Deputados foi de 29,38% (Tabela 2), observando-se partidos com apresentação de tão somente 22-23% de candidaturas femininas. De 32 partidos, apenas 10 apresentaram pelo menos um mínimo de 30% de mulheres candidatas (Tabela 2). Além disso, observou-se a proliferação de candidatas aparentes ou laranjas, aquelas candidaturas registradas apenas para cumprir a Lei Eleitoral, sem financiamento, apoio ou tempo de televisão e, em alguns casos, sem nenhum voto (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2014).

As cotas podem até ter estimulado as mulheres a se candidatarem, mas aparentemente não interferiram na tarefa de elegê-las. Em eleição de voto unipessoal a candidatura não garante a eleição. Nesse sentido, o número de candidatas definitivamente não é o fator preponderante no exame das chances de êxito eleitoral das mulheres, mas sim a sua inserção social em posições

que permitam converter capital social, econômico e cultural em capital político, sendo esse o fator primordial para o recrutamento das mulheres pelos partidos e conversão desse capital precedente em votos para suas candidaturas (e para as listas dos partidos) (VOGEL, 2012).

Embora se busque a paridade, um percentual de 30% já representa um ganho político, considerando-se a estrutura da sociedade e as relações patriarcais que a perpassam. A lei vem responder às reivindicações dos movimentos de mulheres, entretanto, é sabido que, somente com uma ação conjunta das diversas organizações de mulheres com os partidos políticos, e a partir de um projeto de educação política que tenha o gênero como recorte metodológico, será possível diminuir as disparidades.

#### **4.3 A política de cotas não tem sido suficiente**

Os avanços na legislação são resultado de muitas lutas dos sujeitos políticos, buscando aprofundar a democracia e a cidadania, e o simples fato de ser aprovada pelo Parlamento não significa que a legislação será cumprida sem questionamentos por atores sociais situados em posições estruturalmente antagônicas na sociedade. Neste contexto, reitera-se a existência de um verdadeiro hiato entre a conquista formal dos direitos e a possibilidade real de seu desfrute.

De maior expressividade do que os resultados alcançados – ainda bastante tímidos – pela política de cotas é a discussão que ela vem gerando no sentido de dar maior visibilidade à exclusão da mulher nos espaços políticos e às disparidades existentes no âmbito político (FERREIRA, 2004a).

A Lei das Cotas não garante que a mulher tenha real acesso ao poder: as cotas não irão mudar as relações de poder em curto prazo, mas elas representam um elemento que modifica a composição dos órgãos diretivos, que trazem novas ideias para o debate e propiciam uma nova forma de aprendizagem do exercício do poder. As mudanças na política se dão gradativamente. O debate que se estabeleceu na sociedade cria condições mais favoráveis à ampliação do número de mulheres nas direções de sindicatos, partidos, assembleias, câmaras, etc., tem efeito multiplicador e contribui para tornar mais visível o cotidiano das mulheres e os obstáculos à sua integração à vida política (FERREIRA, 2004b).

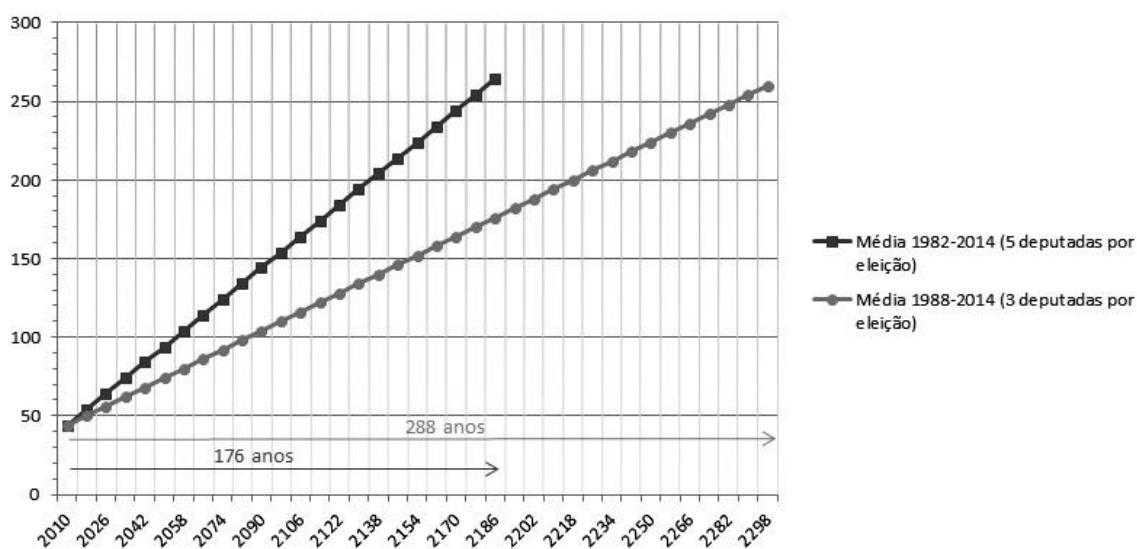
Em que pesem os aspectos apontados, é importante destacar que mesmo considerados certos limites de influência e de poder da mídia, ela pode contribuir tanto para levantar temas para debate como para suprimir temas que, por não serem considerados de interesse ou por não comportarem novidades, ficam fora da cobertura e, portanto, da agenda do debate público. É o que ocorre com a pauta sobre mulher e política, que tem recebido um olhar jornalístico pontual e sem o necessário aprofundamento.

Apesar da demanda por maior participação das mulheres na esfera política, a legislação de cotas é conhecida por apenas 24% dos brasileiros. As mulheres a conhecem ainda menos (20%) do que os homens (28%) (BRASIL, 2010).

Esses dados evidenciam a necessidade de uma maior divulgação da lei, como uma forma de garantir sua efetiva aplicação pelos partidos políticos. Tal fato é confirmado por dados de pesquisa que mostraram que os entrevistados que tinham conhecimento prévio da política de cotas eram mais favoráveis (83%) a ela do que aqueles que tomaram conhecimento sobre a lei no momento da entrevista (75%) (BRASIL, 2010).

A inserção das candidaturas femininas não ameaçou o *status quo*, não destituiu ninguém de seu lugar e ainda colaborou no somatório final de votos (dado o coeficiente eleitoral). Nesse sentido, Abrão (2009) aponta o sistema de cotas na política como uma estratégia de efeitos demagógicos, aparentando democratização e abertura de espaços para a participação da mulher, mas não se comprometendo com sua efetiva eleição.

A política de cotas vigente no Brasil não conseguiu alterar o quadro de sub-representação política da mulher. A necessidade de mudança dessa realidade urge. Fazendo-se uma projeção para o futuro, se a tendência observada não se alterar, considerando-se o quantitativo atual de 513 deputados, para que a representação seja paritária, ou seja, tenhamos mulheres ocupando 50% das vagas na Câmara (pelo menos 256 deputadas eleitas), imaginando-se um quadro exclusivamente progressivo (a cada eleição o número de eleitas sempre aumenta), se for considerada a tendência observada entre 1982-2014 (média de aumento de cinco deputadas por eleição), a paridade seria observada em 176 anos. Caso fosse considerada a tendência observada entre 1988-2014 (média de aumento de três deputadas por eleição), a paridade seria alcançada somente em 288 anos (Figura 6). Torna-se claro que incentivos outros que a política de cotas devem fazer parte da ação conjunta necessária para que se possa reverter esta situação em um futuro menos distante.



**Figura 6** - Cenário projetado para a paridade (256 deputadas) com base em crescimento linear.

**Fonte:** Elaborado pelos autores

#### 4.4 Propostas para aumentar a participação das mulheres nos espaços de poder

Vogel (2012) destaca alguns aspectos que devem ser levados em consideração nas análises sobre o exercício do direito de voto e a representação feminina no Parlamento:

- a) condições socioeconômicas desfavoráveis, em especial, a “feminização” da pobreza, do desemprego e as discriminações no mercado de trabalho em questões salariais, de recrutamento, promoção e demissão;
- b) escasso acesso às redes políticas estruturadas na sociedade e incipiente relacionamento cooperativo com sindicatos e grupos específicos envolvidos com a militância feminista;
- c) reduzido apoio dos partidos, seja no que se refere ao interesse no recrutamento de candidatas do sexo feminino<sup>7</sup> como também no montante destinado ao financiamento das campanhas das mulheres, insensibilidade dos partidos para a superação do problema e falta de apoio político-eleitoral;
- d) menor capital político e cultural decorrente da baixa experiência em situações de liderança na vida social, organização incipiente das mulheres e falta de experiência política (prática específica desse “agir”);
- e) discriminação contra a mulher candidata e indiferença do eleitorado à contribuição da mulher no legislativo (VOGEL, 2012, p. 16).

A proposta de Reforma Política que se encontra em tramitação no Congresso Nacional aborda a temática das mulheres em espaços de poder e de decisão: (1) com destaque para a adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, meio de combater a excessiva influência do poder econômico no processo político; (2) a introdução do sistema proporcional com listas flexíveis, como forma de fortalecer os partidos e ampliar o conteúdo programático das propostas políticas defendidas nas eleições proporcionais, sem retirar a prerrogativa do eleitor de escolher os candidatos de sua preferência.

No sistema eleitoral de lista aberta vigente no Brasil, o êxito eleitoral está estreitamente relacionado à sustentação financeira das campanhas: os gastos de campanha têm fundamental importância na visibilidade das propostas políticas dos candidatos.

Os defensores do financiamento público manifestam preocupação com os crescentes custos das campanhas eleitorais no país, as implicações de financiamento por empresas privadas – com possível influência sobre a gestão do erário e dos assuntos públicos –, a competição e o personalismo decorrentes do sistema eleitoral de lista aberta e do modelo de financiamento centrado no candidato (VOGUEL, 2012).

No sistema de lista flexível, assim como na representação proporcional de lista fechada, o partido registra seus candidatos por meio de lista partidária preordenada. Entretanto, o modelo de lista flexível permite ao eleitor alterar o ordenamento dos candidatos feito pelos partidos antes das eleições. Havendo concordância com o ordenamento da lista, o eleitor vota no partido. Caso não concorde, o eleitor poderia intervir no ordenamento da lista de duas formas: (1) votando nominalmente em candidatos, assinalando seu nome na lista (modelo adotada na

---

<sup>7</sup> É importante aqui lançar luz sobre um argumento recorrente de que os partidos simplesmente não conseguem número suficiente de mulheres interessadas para preencherem a porcentagem mínima legal (30%) da lista de candidatos. O recrutamento poderia ocorrer entre as próprias filiadas aos partidos, uma vez que, em nível nacional, do total de filiados de todos os partidos, cerca 40% são mulheres. Segundo Maria Luzia Álvarez (*apud* VOGEL, 2012, p. 16) o problema “está na passagem de filiadas para a lista partidária de candidaturas”.



Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Grécia e Suécia); (2) reordenando a lista segundo suas preferências (modelo adotado na Noruega) (VOGUEL, 2012).

Os movimentos de mulheres vêm colocando que a alternância dos sexos na composição da lista preordenada dos partidos e federações é essencial, devendo ser obrigatória por lei, caso contrário, as mulheres podem ser colocadas ao final da lista e não serem eleitas (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2006).

Importante comentar que existem projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional dispondo também sobre cotas por sexo no Poder Executivo e no Poder Judiciário, no sentido de estender as ações afirmativas para esses poderes.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 590/2006 propõe a representação proporcional de cada sexo na composição das mesas diretoras da Câmara, do Senado e das comissões, garantindo pelo menos uma vaga para cada sexo (PIETÁ, 2010). A PEC já está pronta para ser votada há oito anos, mas até agora os líderes não a colocaram em pauta<sup>8</sup>.

Ainda não apresentadas no Congresso, mas já em discussão em fóruns relativos à equidade representativa, há propostas de nomear mulheres nas primeiras posições das listas de candidatos a eleições; exigir de que para cargos em que o candidato oficial seja um homem, a alternativa seja uma mulher e vice-versa; adotar cotas tanto para eleição de candidatos a postos de eleição popular como para eleições internas dos partidos. Além disso, no que diz respeito à política de cotas, propõe-se que a lei deve prever sanções ao seu descumprimento.

#### **4.5 Atuação feminina na Câmara dos Deputados: maior representação formal não necessariamente significa maior representação dos interesses da mulher**

A ausência de mulheres nas casas legislativas remete ao silêncio e é associada à ausência de representação de seus interesses. A presença de mulheres nos parlamentos estabelecerá as vias capazes de permitir conhecer as necessidades e os interesses da população feminina. Ganha espaço, nessa argumentação, a concepção de que a participação feminina representa um rompimento com a política tradicional desenvolvida pelos homens, de maneira que a maior presença de mulheres levaria: (1) à (re)construção de um espaço mais honesto e ético, características estereotipicamente atribuídas a elas; (2) à inclusão, na agenda política, de temas até então negligenciados e suplantados, em geral, pelas discussões econômicas (PINHEIRO, 2007).

À ideia de que homens e mulheres atuam de forma diferenciada na política por trazerem experiências de socialização diferenciadas, somam-se outros fatores relacionados a dimensões

---

<sup>8</sup> A escolha das matérias a serem analisadas pelo Plenário é feita pelo Colégio de Líderes. Claro está que nem todos os agentes possuem a mesma faculdade de determinar a agenda a ser seguida. De fato, grupos sociais com menor representação (aqui incluídas as mulheres) terão maior dificuldade em colocar seus interesses em pauta no processo de construção da agenda de prioridades da ação estatal.

como: capital político, bases políticas e dominação masculina/patriarcalismo que são determinantes para moldar uma prática política dita feminina (PINHEIRO, 2007).

A partir desse discurso, é estabelecida a ideia de uma divisão sexual dos trabalhos parlamentares que

[...] pela própria natureza de exclusão vivenciada historicamente pelas mulheres, as colocaria em condição de melhor falar pelos grupos sociais mais vulneráveis, pelas temáticas mais esquecidas e, na lógica da política de presença, pelas mulheres de modo geral, visando a um aumento da pressão e ampliação dos espaços de legitimidade (PINHEIRO, 2007, p. 20).

Entretanto, não se deve construir um julgamento quanto aos interesses de gênero. As mulheres constituem um grupo social heterogêneo em termos dos valores políticos que orientam sua prática e seu discurso. Elas podem estar comprometidas com “interesses divergentes, ou objetivos específicos desvinculados da elaboração de políticas públicas para as necessidades sociais vinculadas ao seu gênero” (VOGEL, 2012, p. 13).

Andrade (2008) aponta que há uma diferença entre representação política e participação política. A ausência sistemática de determinados grupos sociais nos fóruns de decisão constituiria uma flagrante falha da democracia. Para a autora, a igualdade de presença já estaria implícita na noção de participação, ainda que não tão claramente na de representação política.

Entretanto, parece mais coerente o fato de que não há nada que garanta que uma maior presença feminina no Parlamento signifique, automaticamente, uma maior defesa dos interesses femininos e a inclusão de temas prioritários a esse segmento na pauta política. A atuação exitosa das mulheres na política depende muito mais de suas ideias do que de seu sexo.

Ademais, o condicionamento da atuação política da mulher à defesa de determinados assuntos, reforça os tradicionais papéis de gênero.

Ao impor uma divisão sexual dos trabalhos parlamentares, os homens são exonerados de lidar com questões essenciais relacionadas às esferas privada e social ao passo que as mulheres são oneradas ao serem responsabilizadas exclusivamente pela transformação de sua condição social (PINHEIRO, 2007).

Segundo Ferreira (2006), os projetos que diziam respeito aos direitos da mulher representavam 1,68% do total dos projetos que tramitavam no Legislativo em 2006 e correspondiam a 7,32 % dos projetos apresentados pelas deputadas. Eram dez projetos, nenhum deles apresentado por deputados. Isso pode tanto indicar um claro desinteresse dos deputados em propor leis que possam alterar as relações de gênero, ou o reflexo da suposta “seara feminina”.

Para que os temas de interesse feminino ganhem maior visibilidade e efetividade na agenda política, é necessário que haja a desconstrução da divisão sexual dos trabalhos parlamentares e que a questão feminina torne-se, de fato, responsabilidade de toda a sociedade. Isso exige não só alterações profundas nos modelos existentes de socialização diferenciada, mas

também mudanças significativas nas relações entre o eleitorado e seus representantes, nos padrões culturais de construção de carreiras políticas e no sexismo institucional ainda vigente (PINHEIRO, 2007).

A questão que se coloca é a da cultura política. É necessário desconstruir a leitura conservadora da mulher, desfazer a visão social da figura da mulher ligada ao ambiente privado. Muitas das mulheres que são eleitas estão a serviço dos interesses políticos dos seus maridos. Ou os maridos que não puderam ser candidatos colocam suas mulheres na política (a exemplo da candidatura de Weslian Roriz, mulher de Joaquim Roriz, para Governadora do Distrito Federal, nas eleições de 2010). Então, há que se pensar sobre mais mulheres no poder, mas também sobre mais poder para as mulheres. Caso contrário, não se conseguirá romper a desigualdade nos processos de decisão.

## 5 Conclusão

Os direitos, no caso das mulheres, foram sendo conquistados e ampliados ao longo dos anos, especialmente no período pós-Constituinte de 1988. No entanto, esse caminho não é linear e, assim como se observam progressos, tem-se que lutar diuturnamente contra retrocessos. O contexto atual alude à necessidade de organização e constante mobilização social para fazer frente também à possibilidade de perda e restrição de direitos conquistados.

A avaliação dos resultados eleitorais indica que as cotas brasileiras não são instrumentos suficientes para aumentar a representação política da mulher. Vale destacar os pontos negativos da legislação que instituiu as cotas, como a inexistência de punição em caso de descumprimento e a ampliação do número de candidatos que podem ser lançados, o que aumentou substancialmente o número de concorrentes. Apesar disso, as análises apontam que houve aumento nas candidaturas de mulheres após as cotas. O mesmo não pode ser dito com relação aos ganhos eleitorais. Não se notam impactos na evolução do percentual de eleitas.

Reverter o quadro de desigualdade é um desafio que se apresenta para toda a sociedade: homens e mulheres, partidos políticos e instituições de Estado – Legislativo, Executivo ou Judiciário. Trata-se de aperfeiçoar a democracia: o déficit de representatividade – as mulheres, que correspondem a 52% do eleitorado brasileiro ocupam menos de 10% das vagas do Parlamento –, significa um déficit para a democracia brasileira. E só se pode falar em democracia de fato e de direito quando os direitos de cidadania (incluindo os políticos, como o de votar e ser votado) são extensivos a todos os segmentos sem discriminação de nenhum tipo (territorial, socioeconômica, de raça, de gênero).

Por oportuno, cabe citar Michelle Bachelet, presidente do Chile de 2006 a 2010, reeleita para o período de 2014 a 2018, primeira mulher eleita presidente na América do Sul, em discurso proferido no ano de 2007: “Cuando una mujer llega sola a la política, cambia la mujer. Cuando muchas mujeres llegan a la política, cambia la política”.

## Referências

- ABRÃO, L. G. M. **A participação política da mulher**: uma análise do ponto de vista psicológico. 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- ANDRADE, G. O. **Presença da Diferença**. 2008. 287 fl. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- AVELAR, L. **Mulheres na elite política brasileira**. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- \_\_\_\_\_. Mulher e política em perspectiva. In: VENTURI, G.; GODINHO, T. (Ed.). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**: uma década de mudanças na opinião pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- AZEVEDO, D. B. D.; RABAT, M. N. **Palavra de mulher**: oito décadas do direito de voto. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.
- BOURDIEU, P. **Propos sur le champ politique**. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000.
- \_\_\_\_\_. Sobre o poder simbólico. In: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- BRASIL. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.
- \_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (versão compacta)**. Brasília: Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Relatório final de implementação**: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Mais mulheres no poder**: uma questão de democracia. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2010.
- CAMPOS, M. R.; PASCUAL, A. L. **Mulheres e desigualdade de gênero**: a evolução das políticas de ação afirmativa na América Latina. Projeto (Iniciação Científica em Direito e Ações Afirmativas) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília. 2010.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Bancada Feminina**: bancadas anteriores. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/temas-antiores-desativados-sem-texto-da-consultoria/mulheresnparlamento/bancada-feminina/bancadas-antiores>>. Acesso em: 20 out. 2015.
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituente**. Brasília: Letras Livres, 2006.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 3., 2013. Brasília, **Anais...** Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.
- \_\_\_\_\_. 4., 2015, Brasília. **Texto Base**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2015.
- COUTO, M. T.; SCHRAIBER, L. B. Machismo hoje no Brasil: uma análise de gênero das percepções dos homens e das mulheres. In: VENTURI, G.; GODINHO, T. (Ed.). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**: uma década de mudanças na opinião pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- DOUZINAS, C. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.
- DUSSEL, E. D. **1492 O encobrimento do outro**: a origem do “mito da modernidade”. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Mulheres não querem ser candidatas a "laranja"**. 2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/galeria/audios/2014/10/mulheres-nao-querem-ser-candidatas-a-laranja>>. Acesso em: 30 out. 2015.
- FERREIRA, M. M. Do voto feminino à Lei das Cotas: a difícil inserção das mulheres nas

- democracias representativas. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 4, n. 37, 2004a.
- \_\_\_\_\_. Representação feminina e construção da democracia no Brasil. In: SCAVONE, L. (Ed.). **Questões feministas nas Ciências Sociais: em busca do tempo presente**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2004b.
- \_\_\_\_\_. Mulheres no Legislativo: demandas e ação política das deputadas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 7., 2006, Santa Catarina, **Anais...** Santa Catarina: UFSC, 2006. Disponível em: <[http://www.fazendogenero.ufsc.br/7/artigos/M/Mary\\_Ferreira\\_38\\_B.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/7/artigos/M/Mary_Ferreira_38_B.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2015.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Mujeres en el parlamento: más allá de los números**. Estocolmo, 2002. Disponível em: <<http://www.idea.int/publications/wip/es.cfm>>. Acesso em: 18 out. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Democracy and gender**. Estocolmo, 2011. Disponível em: <<http://www.idea.int/gender/index.cfm>>. Acesso em: 9 set. 2015.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in national parliaments**. Geneva, 2015a. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 10 de out. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Women in Parliament: 20 years in review**. Geneva, 2015b. Disponível em: <<http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-en.pdf>>. Acesso em: 10 de out. 2015.
- MARTINS, E. V. **A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados**. 2007. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília.
- MATOS, M.; CORTÊS, I. R. **Mais mulheres no poder: contribuição à formação política das mulheres**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.
- MENEZES, M. L. D. Democracia de assembleia e democracia de parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, v. 12, n. 23, p. 20-45, jan./abr., 2010.
- PERROT, M. **Femmes publiques**. Paris: Textuel, 1997.
- PIETÁ, J. **Carta à Bancada Feminina**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/camara-destaca/mulheres-no-parlamento/bancada-feminina/carta-as-deputadas>>. Acesso em: 10 set. 2015.
- PINHEIRO, L. S. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.
- RITT, C. F.; RITT, E. A (des) necessidade da representação da vítima para a punição do agressor da violência de gênero compreendida como garantia fundamental contra a violência doméstica praticada contra a mulher. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014.
- SEIDLER, V. Reason, desire, and male sexuality. In: CAPLAN, P. (Ed.). **The cultural construction of sexuality**. London; New York: Taylor & Francis, 1987.
- SOARES, V. Percepções e atitudes: ser mulher e participação política. In: VENTURI, G.; GODINHO, T. (Ed.). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- SOW, M. M. A participação feminina na construção de um parlamento democrático. **E-legis**, v. 5, n. 2, p. 79-94, 2010.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Dados estatísticos: eleições 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/informacoes\\_dados\\_estatisticos\\_eleicoes\\_2014\\_web.pdf](http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf)>. Acesso em: 9 de set. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Repositório de dados eleitorais**. 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 4 set. 2015.

VOGEL, L. H. **A difícil inserção**: voto feminino e as condições sociais de acesso ao campo político no Brasil (1932-2012). Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2012.  
WORLD CONFERENCE ON WOMEN, 4. Beijing, 1995. **Report of the...** New York: United Nations, 1996.

Artigo recebido em: 19/01/2016

Artigo aceito para publicação em: 28/09/2016



## CULTURA POLÍTICA E ABSTENÇÃO ELEITORAL

### POLITICAL CULTURE AND ELECTORAL ABSTENTION

Hemerson Luiz Pase  
Luis Gustavo Teixeira da Silva  
Everton Rodrigo Santos\*

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo identificar em que medida as categorias analíticas oriundas da cultura política podem contribuir para a explicação do fenômeno da abstenção eleitoral. O problema de pesquisa é: qual a relação entre a abstenção eleitoral e a avaliação do sistema político e do regime democrático? A metodologia relaciona os dados sobre a abstenção eleitoral disponível no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com dados de *surveys* que avaliam a satisfação com a democracia. A hipótese, comprovada parcialmente, é que a abstenção eleitoral é um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança das instituições políticas, particularmente dos partidos e do Congresso.

**Palavras-chave:** Abstenção; Participação; Cidadania; Voto.

**Abstract:** This article aims to identify the extent to which analytical categories derived from the political culture can contribute to the explanation of the electoral abstention phenomenon. The research problem is: what the relationship between electoral abstention and the assessment of the political system and democratic regime? The methodology of the research is analysis data on electoral abstention available in Electoral Supreme Court of Brazil, and survey data that assess satisfaction with democracy. The hypothesis, proven in part, is that the electoral abstention is one of the effects of dissatisfaction of citizens with the democratic regime and distrust of political institutions, particularly of parties and Congress.

**Keywords:** Electoral abstention; Participation; Citizenship; Vote.

---

\* Hemerson Luiz Pase é Doutor em Ciência Política. Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas (RS). Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU) ([hlpase@yahoo.com.br](mailto:hlpase@yahoo.com.br)). Luis Gustavo Teixeira da Silva é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas. Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Pesquisador do grupo Democracia e Desigualdades (DEMODÊ-UnB) ([gustavoteixeira2519@gmail.com](mailto:gustavoteixeira2519@gmail.com)). Luis Gustavo Teixeira da Silva é Pós-Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor da Universidade FEEVALE ([evertons@feevale.br](mailto:evertons@feevale.br)).

## 1. Introdução

Abstenção eleitoral é o não comparecimento ao pleito eleitoral daqueles cidadãos formalmente inscritos nos registros oficiais. Este fenômeno chama a atenção devido ao seu crescimento substancial nas democracias representativas do ocidente, tais como, Portugal, Espanha, Estados Unidos, Brasil e Argentina (VIÉGAS; FARIA, 2003; VITULLO, 2002). A ausência dos eleitores no momento de depositar na urna o instrumento ou símbolo máximo da democracia representativa, o voto, tem motivado uma discussão fecunda nos círculos acadêmicos, cuja explicação repousa sobre considerações multifatoriais.

A abstenção é vista como uma questão teórica em qualquer país democrático, contudo, em regimes com sistema eleitoral de voto obrigatório, esse tema assume uma importância ainda maior, uma vez que o cidadão que se abstém, além de não depositar sua confiança em uma autoridade eleita, é penalizado por isso. No Brasil, o indivíduo que se abstém sem justificativa tem sua cidadania limitada, não podendo, por exemplo, assumir cargos públicos, caso aprovado e nomeado em concurso.

Este artigo tem por objetivo discutir em que medida as categorias analíticas oriundas da cultura política podem contribuir para interpretar a abstenção eleitoral no Brasil. O problema de pesquisa que nos move é: em que medida tal fenômeno é resultado de uma avaliação negativa do sistema político e do regime democrático? A hipótese que nos orienta é que a abstenção eleitoral é um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança em relação às instituições políticas, particularmente dos partidos e representantes políticos.

Para atender a este propósito, o texto foi dividido em quatro seções. Na primeira seção é analisada a história da democracia e da universalização do voto no Brasil. Na segunda, problematiza-se os registros de abstenção nas eleições brasileiras. (eleições federais e estaduais, entre 1989 e 2014, e eleições municipais entre 1992 e 2012). O critério para selecionar os períodos foi relativamente simples; no primeiro caso, todas as eleições pós-redemocratização; Para as eleições municipais, o determinante foi a significativa ampliação do eleitorado a partir da eleição de 1992.

Na terceira seção são abordadas as teorias explicativas consideradas *mainstream* no debate acerca do abstencionismo. Neste conjunto de análises, as condições socioeconômicas (renda, escolaridade, idade e *habitat*) e os fatores conjunturais, tais como, a força mobilizadora de cada pleito (partidos políticos, candidatos), são utilizados como as principais variáveis para explicar o fenômeno. Na quarta seção, utilizamos como alternativa para interpretar o fenômeno da abstenção eleitoral, as categorias da cultura política, que interpreta os problemas da democracia a partir dos valores e princípios dos indivíduos acerca dos assuntos políticos.

Antes de avançarmos é importante fazer um alerta sobre a opção de não discutirmos dois temas que se relacionam umbilicalmente com a abstenção eleitoral: os conceito e os



conteúdo de democracia e de participação política. Embora o fenômeno da abstenção seja, aparentemente, a antítese da participação política, nesse trabalho optamos por delimitá-la e apartá-la para efeitos de interpretação heurística. De igual modo, mesmo as definições mais minimalistas consideram o voto como elemento central da democracia (DAHL, 1997; SCHUMPETER, 1984). Por outro lado, as concepções substantivas ou sociais entendem a participação como mecanismo essencial para a *accountability*, e para a realização das potencialidades de equalizar liberdade e igualdade, isto é, para o bom funcionamento do regime (BAQUERO, 2007; MOISÉS, 2008; SANTOS, 2002).

Nesse sentido, exatamente importância da necessidade de melhor compreender o papel da participação e, portanto, como a abstenção, ou não participação, indica uma limitação das instituições ou da forma como se materializa o regime democrático, é que nosso olhar se concentra na tentativa de explicar o que faz o cidadão abrir mão de participar da escolha dos governos, a partir da teoria da cultura política.

## 2. O voto no Brasil

O voto é o principal mecanismo de exercício da cidadania na democracia. Através dele os indivíduos escolhem seus representantes e avaliam os governos. A cada pleito eleitoral, rodada de votação, os cidadãos têm a oportunidade de escolher quem, entre aqueles que se candidatam, serão os parlamentares e executivos dos governos. Para as concepções elitista e pluralista da democracia, o voto é o elemento central do regime, pois permite a participação dos indivíduos e possibilita a competição entre programas de governo distintos (DAHL, 1997; SCHUMPETER, 1984).

Durante o século XX houve um aumento vertiginoso no número de países que aderiram ao regime democrático, cuja materialização dos sistemas eleitorais é bastante diversa. No caso brasileiro, há três níveis de eleições nas quais são escolhidos os chefes do executivo (municipal, estadual e federal), assim como os parlamentares das casas legislativas dos respectivos entes federados. Sendo assim, as eleições são mecanismos de seleção política de governos que possuem como engrenagem essencial os eleitores, cuja definição sofreu variações durante o século XIX e XX, quanto à escolaridade, renda, idade e gênero, impactando parcelas significativas da população.

No Brasil, apenas em 1985<sup>1</sup> o direito ao voto abarcou mais de 50% da população. Isso porque, até então, os analfabetos estavam excluídos deste direito. A supressão do critério da alfabetização ampliou consideravelmente o número de eleitores em potencial, ainda que nesse caso o voto seja facultativo (BARRETO, 2008). A rigor esse critério representava um retrocesso, pois durante quase todo o império (1822-1889) os analfabetos possuíam o direito ao voto. Somente em 1881, com a promulgação da Lei Saraiva, os critérios para se tornar eleitor

---

<sup>1</sup> Promulgação da Emenda Constitucional nº 25/1985, regulamentada pela Lei 7.332, de 01/07/1985.

passaram a ser mais rígidos e os analfabetos perderam esse direito político, retomando-o mais de cem anos depois (NICOLAU, 2004). Convém recordar, que até as décadas de 1970 e 1980 a taxa de analfabetismo no Brasil orbitava em torno de 30% (SOUZA, 1999), o que torna possível mensurar a quantidade de excluídos.

O voto censitário, regra extinta em 1892, determinava que o indivíduo só estaria apto para votar caso dispusesse de certa renda. A exclusão das mulheres foi extinta formalmente em 1932, porém, em razão do Estado de exceção que o país mergulhou com o Governo Vargas, somente a partir de 1946 foi abolida de fato. A idade como critério excluiu os menores de 25 anos, no Império, de 21 anos, na República e de 18 anos, a partir da Constituição de 1946 (NICOLAU, 2002; 2004). A exclusão etária foi ainda minimizada pela Constituição de 1988, que determinou o voto facultativo a partir de 16 anos e o voto obrigatório a partir de 18 anos.

A Constituição Federal de 1988 foi batizada pelo então Presidente do Congresso Nacional, Ulisses Guimarães, como a Constituição Cidadã, por ser marcada pela garantia dos direitos humanos e sociais e, também, pela consolidação do Estado de Direito, do regime democrático e, portanto, da cidadania política. A instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, foi precedida pelas “Diretas Já”, movimento civil que reuniu diversos setores da sociedade, entre os anos 1983-1984, para exigir eleições diretas para Presidente da República, em apoio ao projeto de Emenda Constitucional nº 5, do Deputado Federal Dante de Oliveira.

As manifestações de rua das Diretas Já foram expressivas e houve comícios espalhados por todas as capitais do país. Somente em um comício na cidade de São Paulo, mais de 1,5 milhões de pessoas se reuniram para reclamar o direito de eleger o Presidente e, dessa forma, dar fim ao regime militar. Não obstante, em 1984, a referida emenda constitucional foi rejeitada e o Congresso Nacional decidiu que a eleição presidencial se daria de forma indireta no Colégio Eleitoral, formado pelos parlamentares e por representantes das Assembleias Legislativas estaduais. Sendo assim, em 1985, Tancredo Neves foi eleito Presidente de forma indireta, contudo não conseguiu assumir o cargo em razão de uma doença, que o levou a óbito na véspera da sua posse. Em sua ausência, tomou posse o Vice-Presidente eleito, José Sarney, ex-presidente do Partido Democrático Social (PDS), partido de sustentação do regime militar durante o governo do Presidente João Baptista Figueiredo e que aliou-se ao PMDB de Tancredo para garantir sua eleição. Dessa forma, os brasileiros só elegeram o primeiro Presidente do país de forma direta, e com mais de 50% de sua população em condições de votar, em 1989, quando Fernando Collor de Melo foi consagrado o primeiro Presidente eleito pelo povo desde 1960.

Diante desse panorama, considera-se que o processo de ampliação do direito ao voto foi crescente e paulatino no Brasil. Obviamente que este resultado é fruto do empenho de múltiplas forças políticas, que corroboraram para a eliminação da exclusão dos direitos políticos de grandes parcelas da população brasileira.

### 3. A abstenção eleitoral no Brasil

O conceito de abstenção é aparentemente simples, pois indica o fato de alguém se ausentar da realização de uma determinada ação para a qual está inscrito. Por exemplo, em concursos públicos e vestibulares são comuns casos em que candidatos se inscrevem e não vão fazer a prova. Igualmente, a abstenção eleitoral indica que o indivíduo abre mão de votar, mesmo estando registrado e apto para realizá-lo. Assim, ao final de cada eleição, apresentam-se os destaques do pleito, tais como os principais vencedores e derrotados, problemas com o processo e com as urnas eletrônicas e, com bastante realce, os índices de abstenção eleitoral, ou seja, o percentual de cidadãos com direito e condições de votar, mas que, todavia não o fizeram.

A abstenção eleitoral no Brasil é calculada a partir do percentual de ausentes em relação ao número de eleitores inscritos nos registros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Entretanto, é importante perceber que entre os eleitores registrados no TSE, o chamado eleitorado bruto, constam eleitores já falecidos, conhecidos como “eleitores fantasmas”, o que ajuda a distorcer a exatidão desta informação (NICOLAU, 2004; BARRETO, 2008). Outra distorção é causada pela duplicidade de domicílio eleitoral, que se caracteriza por alguém estar inscrito em dois locais de votação. Isso ocorre nas situações em que o cidadão transfere seu título de eleitor para outra cidade, porém permanece o registro em seu antigo domicílio eleitoral, que não foi cancelado em tempo hábil pela autoridade eleitoral. Com a ampliação da informatização pela Justiça Eleitoral dos dados de alistamento e transferências esta distorção se tornou bem menos frequente no contexto atual (NICOLAU, 2004).

Estas distorções precisam ser ponderadas quando se discutem os índices, embora sejam insuficientes para explicar a magnitude dos dados, pois o TSE dispõe de mecanismos para atenuar essas situações: o eleitor que não comparecer após três pleitos consecutivos a uma seção eleitoral tem o título de eleitor cancelado<sup>2</sup>; os oficiais do registro civil devem comunicar o número de óbitos ocorridos na região ao Juiz Eleitoral a cada 15 dias. Ainda que estes mecanismos estejam à disposição para evitar tais distorções, conforme afirma Nicolau (2004), eles nem sempre funcionam adequadamente.

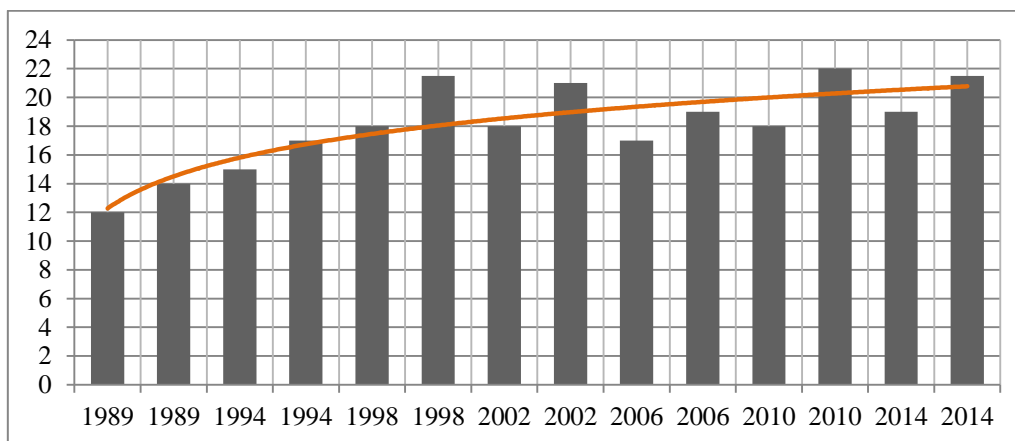
Convém lembrar outra possível distorção, a marginalização eleitoral, que é evidenciada quando o cidadão possui os requisitos para ser eleitor (ter 18 anos), porém não se alista e passa a compor uma parcela da população denominada por Barreto (2008) de eleitorado potencial. Caso os dados incluíssem esse percentual da população, o número de abstencionistas certamente se elevaria significativamente.

Levando em consideração os prós e contras da apuração e a exatidão dos registros eleitorais, é plausível considerar que o nível de abstenção nas eleições brasileiras é saliente e

---

<sup>2</sup> Em 2007, havia 1,9 milhões de títulos nessa condição (1,5% do eleitorado nacional), dos quais aproximadamente 1,6 milhões foram cancelados (TSE, 2008). Conforme Lima (2004, p. 152), em 1999, o contingente era de cerca de 6%, o que é um indicio de que o procedimento reduziu a desatualização dos registros (Barreto, 2008 p. 191).

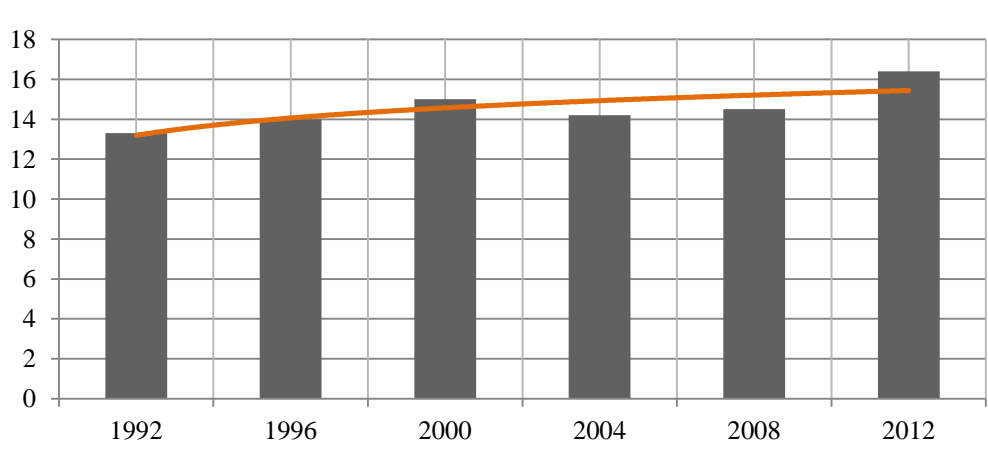
crecente. Segundo os dados apresentados no gráfico 1, os eleitores se abstiveram na ordem de 15% a 20% nos últimos pleitos (1998-2014) realizados pós-redemocratização (em números absolutos entre 20 e 30 milhões<sup>3</sup>, ou ainda, um em cada cinco eleitores). Importa observar que a abstenção no primeiro turno se aproxima de 15% e a do segundo turno fica em torno dos 20%. Os índices foram considerados tão altos que, para tentar diminuí-los, o então Presidente do TSE, Ministro Marco Aurélio Mello, promoveu uma campanha nacional, em 2016, com o objetivo de conscientizar a população sobre a importância do voto, iniciativa conhecida por #VotaBrasil.



**Gráfico 1:** Abstenção nas eleições federais e estaduais no Brasil<sup>4</sup>, primeiro e segundo turno, dados percentuais (1989-2010).

**Fonte:** TSE (2012; 2014)

Como é possível perceber, a trajetória da abstenção é crescente. Com base no gráfico 1, notamos que em toda a série histórica em que ocorreram, por exemplo, eleições diretas à Presidência da República, há um aumento importante no percentual de abstenção, que passa de 12% em 1989 para 21% em 2014.



**Gráfico 2:** Abstenção nas eleições municipais, primeiro turno<sup>5</sup>, dados percentuais (1992-2012).

**Fonte:** TSE (2012)

<sup>3</sup> Informações sobre o crescimento do eleitorado no Brasil, em Nicolau (2004).

<sup>4</sup> Votação para eleger: Presidente da República, Senadores, Governadores de Estado, Deputados Federais e Estaduais.

<sup>5</sup> Votação para eleger: Prefeitos e Vereadores de suas cidades. Neste gráfico, utilizamos apenas os dados do primeiro turno, pois no Brasil em eleições municipais para que haja segundo turno a cidade deve ter mais de 100 mil eleitores, fato este que exclui a grande maioria dos municípios brasileiros, por isso não utilizado nesta circunstância.

O gráfico 2 apresenta um panorama relativamente distinto. Nele as taxas tendem a apresentar menor variação dos percentuais ao longo da série histórica, pois o índice mais baixo registrado foi de 13%, em 1992, e o maior de 16,4%, em 2012. Sendo assim, os índices nas eleições municipais são menores e mais estáveis em comparação aos dos pleitos para os âmbitos federal e estadual. Apesar disso nada altera a grandeza dos dados, visto que, em números absolutos estes dados representam algo em torno de 15 a 20 milhões de eleitores ausentes no primeiro turno.

Ao considerarmos as eleições como componente estruturante da democracia representativa e também a longa e custosa conquista do voto no Brasil, notamos que estes dois elementos, além de ampliar a envergadura do fenômeno, desafiam a investigação de explicações probabilísticas à ascendente abstenção eleitoral na jovem democracia brasileira. Com este propósito de análise, primeiramente a investigação apresenta os principais referenciais teóricos utilizados pela ciência política nacional para examinar a questão.

#### **4. As teorias explicativas da abstenção eleitoral**

A abstenção eleitoral tem sido tratada pela teoria da modernização como um problema causado pelo desenvolvimento insuficiente dos meios necessários para que os indivíduos adquiram e desenvolvam seus direitos políticos e participem politicamente. A escolaridade, o *status* social, a faixa etária, o acesso a informação e o local de moradia são fatores que podem aumentar ou diminuir estímulo à participação eleitoral. O índice de abstencionismo nesta perspectiva relaciona as desigualdades sociais com as desigualdades políticas, e com isso, à desigual capacidade cognitiva no que tange à compreensão dos conceitos e mensagens políticas. Sendo assim, indivíduos beneficiados por aqueles fatores teriam maior interesse e participariam mais da política. Esta perspectiva vai ao encontro do que argumenta Olavo Brasil de Lima Jr. (1990).

O acesso às urnas, que não está distribuído de forma homogênea pelas diversas unidades da Federação, é estímulo positivo para o absentismo eleitoral. O absentismo eleitoral é determinado por fatores de natureza ecológica como a extensão do território das unidades da Federação e pelo grau de urbanização. Quanto maior a população urbana residente, menor o absentismo eleitoral. O comportamento eleitoral é também afetado pelo grau de escolarização da população. Quanto maior o analfabetismo, maior a taxa de abstenção eleitoral. Quanto maior o analfabetismo, maior a taxa de votos brancos e nulos (LIMA JR. 1990, p. 69).

Há uma importante relação entre as variáveis ecológicas e a abstenção no Brasil que, contudo, em razão da ausência de dados empíricos mais evidentes, expressa um viés vigorosamente normativo. A partir de uma abordagem teórica distinta, Magalhães (2001) afirma

que essas variáveis não são significativas para explicar o fenômeno em Portugal<sup>6</sup>.

A análise dos dados permite conclusões (...) a ausência de um impacto directo do rendimento (ou do seu grau de instrução) sobre a abstenção sugere que a desigual distribuição de recursos não determina uma desigual capacidade para o exercício do direito do voto. Por outras palavras, desigualdade social não se converte em desigualdade política do ponto de vista eleitoral. (...) a variável habitat apresenta coeficientes positivos (apesar de não significativos), levando um pouco mais longe as conclusões de estudos anteriores que apontam para a acentuada diminuição dos efeitos da ruralidade sobre a abstenção (MAGALHÃES, 2001, p. 1987-1989).

Um segundo enfoque explicativo, talvez o mais entusiasta sobre o objeto, utiliza como variável independente a racionalidade estratégica dos indivíduos, ou seja, a teoria da escolha racional. Nessa perspectiva o eleitor efetuará um cálculo racional sobre as possibilidades de influência, isto é, as regras de procedimento estruturariam as escolhas e o peso (negativo ou favorável) na execução de determinada ação (HALL; TAYLOR, 1996; FERREJOHN; PASQUINO, 2001). Os elementos que estruturariam a participação eleitoral seriam o potencial de cada pleito, como eleições com alto ou baixo nível de competitividade e/ou a proximidade do cargo em relação ao indivíduo, por exemplo, uma eleição para prefeito entusiasmaria mais que uma eleição para governador e/ou para presidente. Ou seja, essas variáveis determinariam as probabilidades de comparecimento e o desejo de influência dos cidadãos no resultado eleitoral.

Essa abordagem reflete a abstenção eleitoral como um fenômeno ocasional assim como outros motivos de ausência, entre eles: doenças, trabalho, viagem e a motivação e avaliação do pleito, registrando uma oscilação entre os pleitos (VITULLO, 2002). Essa perspectiva parece singular na explicação do aumento no índice de abstenção na passagem do primeiro para o segundo turno, visto que, caso o candidato do eleitor tenha sido derrotado no primeiro turno, de modo geral, este teria pouca propensão a interessar-se pela segunda etapa da decisão.

Dessa forma, cada eleição é fruto de uma conjuntura muito específica, que dependerá da arregimentação das forças políticas para tornar as propostas de cada uma delas atraentes aos eleitores. Embora interessantes e apropriadas, essas concepções heurísticas permitem somente problematizar a atitude do eleitor como determinada às suas condições de vida, reflexo fortuito da atratividade das eleições ou resultado de sanção institucional. Estas abordagens parecem insuficientes para compreender o fenômeno em sua totalidade, já que desconsideram o desestímulo ao voto impulsionado pela descrença e desconfiança do cidadão em relação à política e aos políticos, comportamentos discutidos pela teoria da cultura política.

---

<sup>6</sup> Vamos recorrer de forma mais sistemática às pesquisas realizadas pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS), Portugal, pelo fato de ser referência internacional, em termos teóricos e metodológicos, nos estudos sobre abstenção eleitoral. Além disso, pretendemos estabelecer paralelos com estas pesquisas sobre Portugal devido à ausência de investigações no Brasil (pelo menos dentro do *mainstream* da discussão) que utilizem esta ferramenta de análise (*surveys*), que obtém a percepção do eleitor sobre os motivos da ausência nos pleitos.

## 5. Cultura política e abstenção eleitoral

A participação política eleitoral é ingrediente de absoluta relevância para a vitalidade e a manutenção da legitimidade da democracia representativa, o que sugere considerar a possibilidade de que o abstencionismo não seja produto conjuntural, mas sim a materialização de problemas fundantes do regime. De acordo com Viégas e Faria (2003, p. 221), “os altos índices de abstenção podem ser considerados como um importante indicador de desafeto dos cidadãos em relação ao sistema democrático”. Na mesma perspectiva, Marcello Baquero (2003) aponta que as abordagens baseadas na escola neo-institucionalista tendem a ser pouco explicativas, uma vez que suas análises tratam os atores como subproduto do bom ou mau funcionamento institucional. Já os fatores culturais e estruturais, que em sua avaliação estão atrelados às motivações, posições e as razões das decisões dos atores, são avaliados pelo neo-institucionalismo como irrelevantes no processo analítico. Por isso, é salutar demonstrar possibilidades interpretativas distintas das usuais já ilustradas.

Os analistas que interpretam o regime democrático à luz da teoria da cultura política procuram retirar o peso analítico dos aspectos individuais, tais como os mecanismos racionais de curto prazo, em termos de perdas e ganhos, que possibilitam a escolha das preferências dos cidadãos e, de outro lado, dos aspectos institucionais que pavimentam o sistema através da garantia da previsibilidade, do comportamento social frente à lei e à instituição, e da segurança de que todos agirão em defesa dos direitos civis. Esta tradição procura analisar não somente os aspectos *ex ante* da definição da autoridade e da materialização da sua preferência através da confecção de políticas públicas, mas também os resultados *post facto*, quando estabelecido o regime (BAQUERO, 2008; MOISÉS, 2008).

A teoria democrática moderna elitista afirma que o poder está, e deve estar, sempre nas mãos de uma elite capaz de bem governar, cabendo ao cidadão legitimar a elite mais apta para governar (MICHELS, 1982). A teoria pluralista afirma que a democracia é o melhor método para selecionar lideranças e autoridades legítimas (DAHL, 1997; SCHUMPETER, 1984). Para estas concepções a democracia é tão melhor quanto melhores instituições, normas e regras possuir. E essas instituições devem garantir a escolha da melhor elite política de forma legítima, ou seja, com a possibilidade de participação, através do voto, do maior número de eleitores e a competição de todos os grupos interessados, inclusive os minoritários.

A tradição dos estudos culturalistas não nega a pertinência e a relevância das instituições e das racionalidades, porém, aponta sua insuficiência para avaliar substancialmente o regime. Mais que a existência de marco legal claro e cidadãos minimamente capazes de fazer escolhas, é preciso considerar os resultados que o regime proporciona. Nessa esteira Baquero (2003) salienta quatro fatores para entender os elementos que evidenciam as limitações e a crise da democracia formal:

a) um declínio da participação política com evidência de uma crescente alienação da política e insatisfação com os políticos; b) a perda da capacidade de governança, por parte dos estados, em virtude tanto do processo de globalização quanto da mudança da esfera pública para o mercado. (...) c) as bases sociais da participação democrática e o pluralismo político em culturas caracterizadas por associações fortes estão ameaçadas por seu perceptível declínio, como também da participação não política (social).(...) d) é fato que a amplitude tanto da democracia formal quanto das associações voluntárias é mais uma característica das sociedades avançadas, por serem elas sociedades organizacionais. Tal cenário afasta a sociedade civil como ente de controle e fiscalização tanto das instituições estatais quanto das organizações privadas. (...) Assim, a democracia organizacional não promove valores democráticos de consulta sobre os interesses das pessoas afetadas por suas decisões (BAQUERO, 2003, p.85).

Na mesma linha argumentativa, José Álvaro Moisés (2008) identificou em sua pesquisa a sobrevivência de traços antidemocráticos entre os brasileiros (e latino-americanos). Com base em dados obtidos através da aplicação de *surveys*, o analista classificou três tipos de perfis: autoritário, ambivalente e democrático<sup>7</sup>. As conclusões para o caso brasileiro indicam que o país é o antepenúltimo entre os democráticos e possui o maior percentual de perfis ambivalentes. Entre os perfis autoritários o Brasil se encontra em escala mediana na comparação com os demais países da América Latina (p. 24), no entanto, convém observar que diante dos apelos recentes pela volta dos militares ao poder, uma pesquisa com enfoque semelhante poderia apresentar elevação na estimativa dos perfis autoritários no Brasil. Dessa forma, Moisés (2008) afirma que há uma grande diferença entre a aceitação abstrata da democracia e a avaliação sobre seu funcionamento, que se manifesta na falta de confiança na democracia e nas instituições representativas clássicas do regime.

Para incorporar elementos à análise vamos utilizar as evidências constatadas pelos estudos longitudinais do centro de pesquisa Latinobarômetro, que se tornou referência internacional em pesquisa na América Latina, sobretudo na investigação sobre a percepção dos indivíduos acerca das instituições públicas e privadas. No gráfico abaixo, apresentamos os dados de três indicadores das pesquisas realizadas no Brasil. O tamanho da amostra em cada ano é de 1200 entrevistados, com perfis variados de ocupação<sup>8</sup>, escolaridade<sup>9</sup>, idade<sup>10</sup>, gênero<sup>11</sup> e regiões do País<sup>12</sup>. A representatividade da amostra é de 100% (% do total do país), com

---

<sup>7</sup> No primeiro grupo se encontram os cidadãos que acreditam que soluções autoritárias produzem melhores resultados em comparação à democracia. Os ambivalentes apoiam a democracia em determinadas circunstâncias, mas não apóiam suas instituições, tais como, os partidos e o Congresso. Por fim os democráticos que acreditam que a democracia é o melhor sistema de governo.

<sup>8</sup> Em média, a cada ano, foram entrevistados 400 autônomos/profissionais liberais, 90 assalariados de empresas públicas e 235 de empresas privadas, 90 desempregados, 150 aposentados, 160 responsáveis pelo cuidado dos dependentes e/ou da casa e 75 estudantes.

<sup>9</sup> Em média, 65 entrevistados analfabetos, 420 com ensino fundamental incompleto e 165 com fundamental completo, 125 com ensino médio incompleto e 260 com ensino médio completo, 80 com ensino superior incompleto e 85 com ensino superior completo.

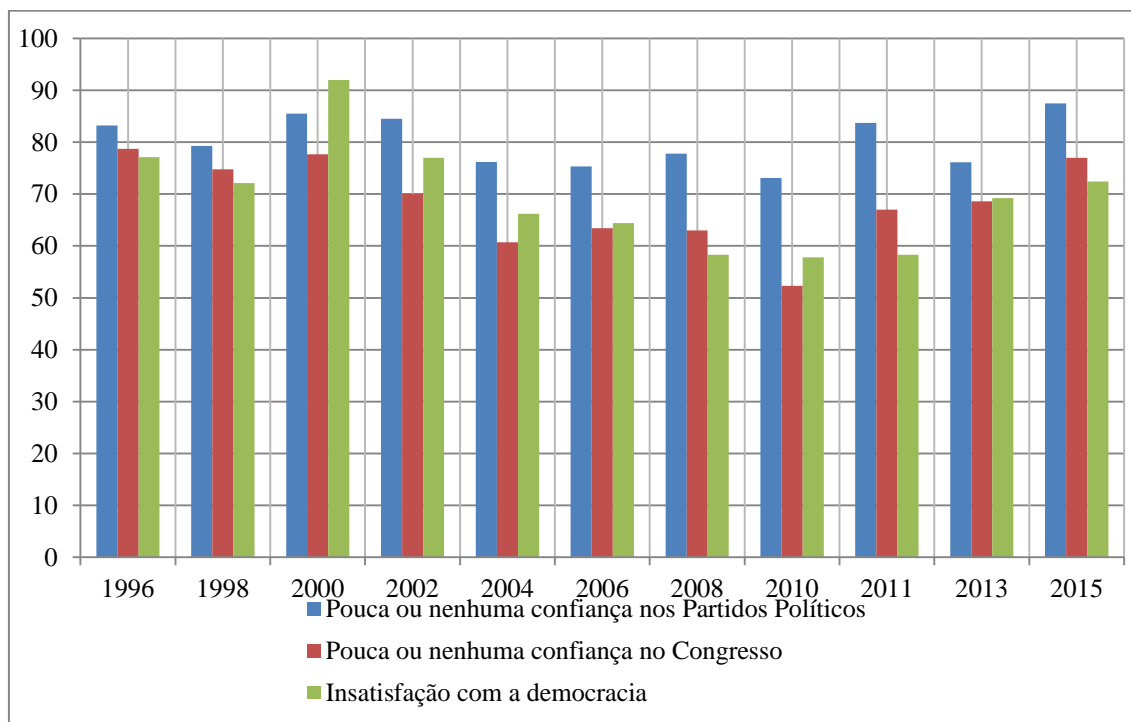
<sup>10</sup> Em média, a cada ano em torno de 350 entrevistados com idade entre 15-25, 26-40, 41-60, e em torno de 150 entrevistados acima de 61 anos.

<sup>11</sup> Em todos os anos houve paridade de 50% de homens e mulheres entre os entrevistados, com pequenas variações.

<sup>12</sup> Em média, 85 entrevistados na região Norte, 275 no Nordeste, 580 no Sudeste, 85 no Centro-Oeste e 175 no Sul.



margem de erro de +/- 2,8% (LATINOBARÔMETRO, 1996; 1998; 2000; 2002; 2004; 2006; 2008; 2010; 2011; 2013; 2015).



**Gráfico 3:** Apresenta, em percentuais, os dados da pesquisa realizada no Brasil sobre a percepção quanto a (des)confiança nos partidos políticos e no Congresso Nacional e a insatisfação com a democracia, entre os anos de 1996-2015<sup>13</sup>.

**Fonte:** Latinobarômetro (1996-2015).

O gráfico 3 mostra um panorama da insatisfação dos brasileiros com a democracia e com o sistema político. Entre 1996 e 2015 os índices relacionados àqueles que apresentam pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos alcançam percentuais medianos de 75% a 80%, com elevação para 88% em 2015, último ano de realização da pesquisa. Do mesmo modo, o gráfico indica percentuais de 60% a 75% dos que assinalaram pouca ou nenhuma confiança no Congresso. Além disso, mostra cerca de 70% dos cidadãos insatisfeitos com a democracia. Ora, parece evidente o pessimismo com o regime democrático e com o sistema político brasileiro. Mas como pensar uma democracia sem elos de representação de interesses, que são os partidos políticos, ou sem um dos mecanismos de *check and balances*, que é o legislativo, materializado no Congresso Nacional?

Seguindo esse mesmo caminho, Gabriel Vitullo (2002) afirma que as altas taxas de abstenção no Brasil são reflexos do desinteresse dos cidadãos pela política, e os motivos apontados são o aumento do fracionamento partidário e a consequente ausência de identificação entre os eleitores e as instituições que realizam a oferta eleitoral, o que o gráfico 3 demonstra

<sup>13</sup> Os estudos do Latinobarômetro iniciaram entre 1995 e 1996, na América Latina, e por este motivo a série histórica apresenta esta delimitação. Por questões de espaço, optamos por apresentar neste gráfico uma série com intervalos de um ano entre cada coluna, a única exceção é ano de 2012, que não foi incluído pelo fato dos dados não estarem disponíveis (ou da investigação não ter sido realizada neste ano), por isso foram acrescentados os índices de 2011.

claramente. Assim, o diálogo da população sobre os assuntos públicos é obstruído por uma crescente personalização e volatilização das preferências, fruto do desenraizamento social dos partidos políticos que deveriam exercer a mediação entre as preferências da sociedade e/ou dos grupos sociais e a agenda política institucional<sup>14</sup> (VITULLO, 2002).

Nesse sentido, conforme sustentam Baquero e Santos (2007), o Brasil se caracteriza por uma democracia inercial, em que há uma evolução de leis, regras e desenhos institucionais no sentido procedimental, todavia estes instrumentos não dialogam com as práticas cotidianas dos cidadãos. Dito de outro modo, não são construções coletivas vindas de baixo para cima e, mais que isso, não dão conta de atender às expectativas e às necessidades dos cidadãos. Embora haja um grande volume de produção formal, pouco se avançou na dimensão da responsividade e da participação social. Argumento igualmente presente na conclusão de Vitullo (2002):

Podemos concluir que a crise das democracias realmente existentes nesta parte do continente encontra seus reflexos, entre outras coisas, em uma abstenção eleitoral crescente, em um aumento da apatia, da frustração ou desencanto e em consideráveis déficits de participação política social. Pode se afirmar que amplos setores da população passam a perceber a democracia como uma formalidade cada vez mais vazia. Para muitos a política é percebida como algo cada vez mais distante de suas vidas, o que aprofunda o ceticismo e a apatia dominante. Se os partidos políticos são questionados, se são colocadas em xeque suas respectivas capacidades de transmissão de demandas, formação de opinião e articulação de novos horizontes coletivos, cabe perguntar se a democracia não está a devir. (VITULLO, 2002, p. 243).

A tradição teórica da cultura política no Brasil é bastante enfática na interpretação do descrédito das instituições políticas como resultado da insuficiente capacidade do regime democrático em produzir políticas públicas capazes de efetivar direitos previstos institucionalmente, inclusive, na Constituição Federal. Desse modo, não há qualquer incongruência no afastamento do cidadão da política, sendo a abstenção uma das suas manifestações.

Esta mesma tradição afirma que a desconfiança no sistema político não pode ser superada através de mecanismos exclusivos do próprio sistema, ou seja, uma reforma do sistema político é insuficiente para resolver essa problemática. É necessário impulsionar mecanismos políticos, sociais e culturais capazes de retomar a crença, apoio e confiança dos cidadãos no regime, o que poderia ser realizado a partir da valorização das redes associativas existentes enquanto atores importantes. Assim, de acordo com este ponto de vista, é necessário estimular ou construir capital social na cultura política brasileira (BAQUERO e AMORIN, 2004).

Segundo Roberto Putnam (2000), o capital social refere-se a confiança, reciprocidade e solidariedade entre os indivíduos e desses com as organizações sociais e políticas. Este processo produziria um círculo virtuoso de consolidação democrática e desenvolvimento institucional, ou

---

<sup>14</sup> Estudos e análises sobre outros países têm apontado na mesma direção deste diagnóstico. Por exemplo, sobre a Venezuela pré-Chávez presente em Amorin Neto (2002); e o caso paradigmático, na região da África Austral, que ocorre em Moçambique, onde a abstenção tem alcançado percentuais de 64%, ver os estudos de Luis de Brito (2007).

seja, o capital social é uma característica social que estimula uma cultura política cívica.

O envolvimento em associações livres é um requisito essencial para a constituição de valores e normas de adesão à democracia, pois é na participação social que se produz capital social, que se promove o engajamento social e, com isso, a ampliação dos espaços de discussão e a reflexão sobre os assuntos políticos. Tal envolvimento viria a suprir o vácuo comunicativo entre os cidadãos e o Estado, reforçando os laços entre estes, proporcionando a construção de governos democráticos em um sentido substantivo (PASE, 2008). Conforme Putnam:

Os sistemas de participação cívica, assim como as associações comunitárias, cooperativas, os partidos de massa e similares, representam uma intensa interação horizontal. (...) o capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte. (PUTNAM, 2000, p. 183-186)

Embora bastante inovador e entusiasmante para uma parte dos cientistas sociais, o conceito de capital social, assim como muitos outros, está longe da unanimidade e sofre importantes críticas, as principais são dirigidas para o aspecto da confiança e para o seu *ethos* (REIS 2003; RENNÓ, 1998). As críticas em relação à confiança dizem respeito à dificuldade de mensurá-la, já que trata-se de um sentimento ou valor moral íntimo e seria impossível apanhá-la empiricamente. Se esta crítica fosse levada às últimas consequências, o ‘risco país’<sup>15</sup> não seria uma medida importante para estimular ou barrar as grandes empresas a investir nos países. Nesta mesma esteira, o conceito é acusado de ter um viés liberal e elitista o que condenaria sociedades onde ele inexistente ao subdesenvolvimento democrático.

Tais críticas contribuíram para ampliar o esforço teórico e metodológico no sentido de melhor definir e, principalmente, qualificar sua mensuração, o que possibilita a manutenção do entusiasmo acerca da sua capacidade interpretativa.

Para a questão em tela, Freire (2003) e também Magalhães (2001) percebem que quanto maior o interesse do indivíduo pela política, maiores são seu envolvimento partidário e sua confiança institucional e menor é a abstenção, sendo indiferente o nível de rendimento e instrução.

A existência de uma identificação com os partidos e a confiança nas instituições são as atitudes políticas que maior impacto têm sobre a abstenção, neste caso diminuindo-a. (...) há uma relação entre o grau de confiança no poderes públicos e a abstenção. No entanto, essa relação é negativa e não positiva. Por outras palavras, a probabilidade de os eleitores se absterem nas eleições diminui quanto maior for seu nível de confiança nas instituições políticas. (...) Na verdade, desigualdade, desinteresse e desconfiança parecem ter sido todas causas da abstenção nas últimas eleições portuguesas. (...) a chave para a compreensão do fenômeno da abstenção em Portugal poderá estar em mudanças nas atitudes políticas que atravessam

---

<sup>15</sup> Risco país indica a expectativa de sucesso e lucratividade dos empresários em relação a seus investimentos nos países. É mensurado a partir de um *survey* aplicado a eles, em que se apresenta uma questão escalar (de 0 a 10) sobre o nível de confiança no país, sendo 0 nenhuma e 10 total.

estratos sociais, económicos e educacionais: o desalinhamento partidário e a diminuição da confiança em relação ao sistema político. (MAGALHÃES, 2001, p. 1089-1093).

Em Freire e Magalhães (2002) e Freire (2003) os mesmo elementos são elencados, no que se refere às explicações sobre o comportamento individual dos cidadãos. Portanto, entre os fatores que se destacam aparece a capacidade mobilizadora dos partidos políticos, assim como a idade, isto é, quanto mais novo o eleitor, maior a probabilidade de se constatar um comportamento abstencionista. E por último, “demonstra-se que o grau de confiança depositado nas instituições democráticas revela que, quanto maior esse índice, maiores serão os índices de participação eleitoral, sendo também este um aspecto explicativo da participação eleitoral” (FREIRE; MAGALHÃES, 2002).

Diferentemente, Viégas e Faria (2003), em estudo realizado sobre as eleições legislativas em Portugal no ano de 2002, apontam que a variável (des)confiança possui um peso explicativo de segundo nível de significância, representando apenas 10,8% das razões que influenciaram a abstenção eleitoral, segundo declaração de eleitores. Porém elementos correlatos ganham força, ou seja, os autores identificam que o peso do envolvimento associativo é um indicador relevante, pois, quando analisados os perfis dos entrevistados, demonstra-se que quanto maior o envolvimento associativo maior a disposição do eleitor em influenciar no pleito.

O que os analistas portugueses demonstram é que a abstenção está relacionada a desconfiança nas instituições políticas e, de outro lado, o comparecimento eleitoral está relacionado a participação em organizações civis. Quer dizer, os analistas concordam com a análise de Putnam, para quem o capital social é variável independente da consolidação democrática.

Nossos dados demonstram a congruência explicativa de nossa escolha teórica, pois observamos um aumento significativo da abstenção nas eleições majoritárias para a Presidência da República que passa de 12%, em 1989, para 21%, em 2014, e um aumento menor, mas ainda importante, nas eleições para as prefeituras municipais, que passam de 13%, em 1992, para 16,4%, em 2012. No mesmo sentido se configuram os indicadores de desconfiança, pois, entre 1996 e 2015, os índices daqueles que apresentam pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos é de 75% a 80%, com elevação para 88%, em 2015. Nesse período também observamos percentuais de 60% a 75% de pouca ou nenhuma confiança no Congresso Nacional e uma média de 70% dos cidadãos insatisfeitos com a democracia.

Embora não conseguimos avançar na sofisticação estatística para estabelecer relações causais de determinação entre a desconfiança, que materializa a variável cultura política e capital social como variável independente, e a abstenção eleitoral, que materializa a insatisfação com a democracia como variável dependente, nossos dados mostram uma importante congruência no comportamento dessas variáveis durante a série histórica. Isto nos induz a

concluir que ocorre um pessimismo dos cidadãos em relação ao regime democrático e com o sistema político brasileiro.

Não obstante, nos parece confirmada a hipótese inicial de que a abstenção eleitoral é um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança em relação às instituições políticas, particularmente dos partidos e representantes políticos.

## 6. Considerações finais

Na democracia representativa a eleição é um elemento estruturante do sistema político, e o voto é o método essencial para a escolha da autoridade, do governo. Contudo, no caso brasileiro, as informações mostram que a abstenção eleitoral registra números altos e ascendentes.

As interpretações correntes atribuem as causas do fenômeno da abstenção às distorções dos dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a outras variáveis: econômicas, intelectuais, etárias e conjunturais. É possível ponderar que tais variáveis continuarão a exercer papel significativo na compreensão do fenômeno, já que o tema é multifatorial, o que impossibilita a incidência de apenas um ou dois desses fatores sobre uma explicação mais geral, mas sim de uma composição de todos eles.

Neste artigo ousamos realizar uma interpretação distinta, estimulada principalmente pela literatura que alega a insuficiência das interpretações usuais. Nesse sentido, juntamos provas para a hipótese de que o aparato teórico da cultura política contribui para explicar a abstenção eleitoral como efeito da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático, materializada pela desconfiança das instituições políticas, particularmente os partidos e o Congresso.

Embora estimulante, a comprovação parcial da hipótese não esgota o debate e nem responde totalmente à inquietação deste trabalho. Ao contrário, abre a perspectiva de uma agenda de pesquisas futuras, principalmente no que tange a realização de pesquisa empírica entre aqueles que se abstém, com o objetivo de descobrir suas percepções.

## Referências

- AMORIN NETO, Octavio. De João Goulart a Hugo Chávez: a política venezuelana à luz da experiência brasileira. **Opinião Pública**, v. 8, n. 2, p.251-274, 2002.
- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p 83-108, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 380-413, nov. 2008.
- \_\_\_\_\_.; AMORIN, Maria. Cultura política fragmentada: o papel do capital social na democratização brasileira. **Sociedade e Cultura**, v. 7, n. 1, p. 9-20, jan./jun. 2004.
- \_\_\_\_\_.; SANTOS, Everton. Democracia e Capital Social na América Latina: Uma análise

- comparativa. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 221-234, jun. 2007.
- BARRETO, Álvaro. Reflexões em torno da abstenção eleitoral em Pelotas, RS (1982-2008). In: SCHULZ, Rosângela (org.). **Ensaio de Sociologia e Política**. Editora UFPEL, 2010.
- BARRETO, Álvaro. O eleitor ausente: o não comparecimento às urnas na discussão das Ciências Sociais. **Revista Civitas**, v. 8, n. 2, p. 187-206, maio/ago., 2008.
- BRITO, Luis. **A democracia à prova das urnas**: elementos para um programa de pesquisa sobre a abstenção eleitoral em Moçambique. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2007. (Conference paper, 3)
- DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997.
- FREIRE, André. Desempenho da democracia e reformas políticas: o caso português em perspectiva comparada. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 43, p. 133-160, 2003.
- \_\_\_\_\_.; MAGALHÃES, Pedro. **A abstenção eleitoral em Portugal**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 5-24, 2001.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- LATINOBARÔMETRO. Análisis Online. Dados dos *Surveys* de 1996-2015, Brasil, Democracia. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 15 jul. 2016. Acesso em: 15 de julho/2016.
- LATINOBARÔMETRO. Informe metodológico. 1996; 1998; 2000; 2002; 2004; 2006; 2008; 2010; 2011; 2013; 2015. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>> Acesso em: 15 jul. 2016.
- LIMA JR, Olavo Brasil. A alienação eleitoral e seus determinantes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 5, n. 14, p.68-72, 1990.
- MAGALHÃES, Pedro. Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999, **Análise Social**, v. 25, n. 157, p. 1079-1093, jan., 2001.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.
- NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- \_\_\_\_\_. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 7., 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra: Universidade de Coimbra, CES, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2014.
- PASE, Hemerson. Capital social e empoderamento. In: SCHULZ, Rosângela (Org.) **Ensaio de Sociologia e Política**. Pelotas: Editora UFPEL, 2010.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- REIS, Bruno P. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista Sociologia e Política**, n. 21, p. 35-49, nov. 2003.
- RENNÓ, Lucio R. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **BIB**, n. 45, p. 71-92, 1º sem. 1998.
- SANTOS, Boaventura de S. (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SOUZA, Marcelo. **O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 639).
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). 2012. **Banco de dados**: eleições anteriores.

Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>> Acesso em: 15 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. 2014. **Banco de dados:** eleições anteriores. Disponível em: Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>> Acesso em: 3 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. 2016. **Banco de dados:** eleições anteriores. Disponível em: Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>> Acesso em: 04 dez. 2016.

VIEGAS, José Manuel; FARIA, Sérgio. A abstenção nas eleições legislativas de 2002. In: FREIRE, André; LOBO, Marina Costa; MAGALHÃES, Pedro (Orgs.). **Portugal a votos:** as Eleições Legislativas de 2002. Lisboa: ICS, 2003.

VITULLO, Gabriel. Participación electoral, comportamiento político y desestructuración social em Brasil y Argentina In: LEVY, B. **Crisis y conflicto em el capitalismo latino-americano:** lecturas políticas. Buenos Aires: Clacso, 2002.

Artigo recebido em: 08/03/2016

Artigo aceito para publicação em: 17/08/2016



**DELIBERAÇÃO *ON-LINE* EM CONTEXTOS DE DISPUTA ELEITORAL:  
UM ESTUDO SOBRE AS EDIÇÕES DA WIKIPÉDIA DURANTE AS ELEIÇÕES DE  
2012 EM SÃO PAULO**

**ONLINE DELIBERATION IN ELECTORAL CONTEXTS:  
A STUDY ON WIKIPEDIA'S EDITIONS DURING THE 2012 ELECTIONS IN SÃO  
PAULO**

Carlos Henrique Parente Sousa  
Francisco Paulo Jamil Marques \*

**Resumo:** O objetivo do trabalho é examinar de que maneira o processo de alteração colaborativa de verbetes da Wikipédia propicia a realização de debates públicos. São analisadas as disputas argumentativas travadas, entre janeiro e dezembro de 2012, nas páginas de discussão dos verbetes dos três principais candidatos que concorreram à Prefeitura de São Paulo no referido ano: Celso Russomanno, Fernando Haddad e José Serra. Aponta-se que o contexto eleitoral influencia o caráter deliberativo dos debates mantidos entre os editores da Wikipédia, uma vez que o objetivo de informar ao usuário com base no princípio da neutralidade concorre com comportamentos dedicados a convencer ideologicamente os outros wikipedistas sobre aspectos positivos de um ou outro candidato.

**Palavras-chaves:** Comunicação; Política; Wikipédia; Eleições; Deliberação Pública.

**Abstract:** The article examines if and how the collaborative edition of Wikipedia entries can foster public debates. We assessed the argumentative disputes which took place between January and December 2012 on three entries: Celso Russomanno, Fernando Haddad, and José Serra (the main candidates who ran to be the new São Paulo city mayor in that year). Our results point out that the electoral context influences the deliberative nature of the discussions held among Wikipedia editors, since the purpose of informing the users based on the principle of neutrality competes with the intention of ideologically convince their counterparts.

**Keywords:** Communication; Politics; Wikipedia; Election; Public Deliberation.

---

\* Carlos Henrique Parente Sousa é Mestre em Comunicação (Universidade Federal do Ceará). Integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE). ([carloshparente@gmail.com](mailto:carloshparente@gmail.com)). Francisco Paulo Jamil Marques é Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Professor e Pesquisador da Universidade Federal do Paraná. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE). ([marquesjamil@gmail.com](mailto:marquesjamil@gmail.com))



## 1 Introdução

Boa parte das pesquisas sobre deliberação pública se dedica a examinar como determinados espaços podem ser utilizados para promover debates plurais entre diferentes sujeitos, com a perspectiva de que eles continuem a cooperar mesmo que seus pontos de vista não prevaleçam ao fim da disputa discursiva. Nesse contexto, o ambiente de comunicação digital, por contar com características diversas daquelas que marcam, por exemplo, a interação face a face, tem sido percebido como propício à deliberação por diferentes trabalhos (DAHLBERG, 2001; GOMES, 2011; COLEMAN; MOSS, 2012; GRAHAM, 2012; WRIGHT, 2012; MARQUES; SAMPAIO; AGGIO, 2013; MENDONÇA; FREITAS; OLIVEIRA, 2015).

Entre os ambientes de discussão digital investigados na literatura de ponta da área, um tem sua importância relegada há anos, não obstante os embates que nele ocorrem. Trata-se da Wikipédia. Ao adotar um modelo colaborativo para a construção dos conteúdos tornados disponíveis, a plataforma em questão abre espaço para o confronto de perspectivas defendidas por usuários que se engajam em sua comunidade.

Neste texto, propõe-se analisar empiricamente os verbetes “Celso Russomanno”<sup>1</sup>, “Fernando Haddad”<sup>2</sup> e “José Serra”<sup>3</sup>, disponíveis na Wikipédia em idioma português, tendo em vista os seguintes questionamentos: de que maneira uma corrida eleitoral acirrada (mais exatamente a disputa pela Prefeitura de São Paulo em 2012) afeta as edições dos verbetes? Qual o teor dos debates empreendidos no curso das edições? É possível falar em deliberação pública no caso? Ressalte-se que o estudo não busca analisar a qualidade dos verbetes, nem a veracidade dos dados neles inseridos, mas investigar o teor discursivo das interações entre os usuários que editam os conteúdos.

Os objetivos principais do artigo são identificar as distintas formas de participação dos agentes que editam os verbetes em tela e analisar o perfil das disputas argumentativas em torno deles, delimitando-se para definir o *corpus* aqueles debates travados de janeiro a dezembro de 2012.

O artigo se encontra estruturado em três tópicos. O primeiro discute brevemente o conceito de Deliberação Pública. Em seguida, são esclarecidas as características que norteiam o funcionamento da Wikipédia. Por último, verifica-se de que maneira ocorrem os debates em torno da construção dos verbetes dos principais candidatos que concorreram à Prefeitura de São Paulo em 2012.

## 2 Deliberação e participação: breves apontamentos

O termo “deliberação” pode ser compreendido de duas maneiras. Bernard Manin (2007) explica que, para a teoria filosófica clássica (sublinhando-se, especificamente, o conceito que

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Celso\\_Russomanno](https://pt.wikipedia.org/wiki/Celso_Russomanno)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando\\_Haddad](https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_Haddad)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

<sup>3</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/José\\_Serra](https://pt.wikipedia.org/wiki/José_Serra)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

deriva de Aristóteles), deliberação abrange um ato que busca aprimorar a visão de mundo dos indivíduos. Tal processo não necessariamente resulta em uma escolha definitiva. Já a concepção que deriva de Rousseau, em contrapartida, compreende “deliberação” de uma forma diferente, referindo-se a ela como ato de decidir. Nesse entendimento, os agentes precisam empregar ações que tenham resultados decisórios efetivos. A interpretação preferencial de deliberação abordada na presente pesquisa corresponde à Aristotélica, do diálogo entre os cidadãos e demais agentes envolvidos no debate sobre a coisa pública.

De maneira breve, pode-se dizer que a ideia de deliberação aqui examinada apresenta uma forma de produção da decisão política orientada pela discussão e pela conversação permanente em lugar de outros mecanismos (a exemplo da vontade da meramente consultiva expressa pelo voto ou da ação particularista de agentes e partidos políticos). Desse modo, o processo é baseado, pelo menos em termos ideais, no debate racional dos atores, os quais se escutam mutuamente, indicando justificativas para os seus posicionamentos, estando continuamente dispostos a revisar suas preferências a partir das trocas discursivas que colocam os argumentos em disputa (COELHO; NOBRE, 2004; SILVA, 2004; MUTZ, 2006; BENHABIB, 2009; BOHMAN, 2009; CHAMBERS, 2009; COHEN, 2009; COOKE, 2009; GUTMANN; THOMPSON, 2009; MANSBRIDGE, 2009; MARQUES, 2012).

Uma preocupação permanente da literatura sobre o assunto se refere à legitimidade dos processos de produção da decisão política. Os mecanismos legitimadores não seriam (ou, pelo menos, não deveriam ser) relativos somente ao voto como exercício singular de soberania popular. Isso porque as divergências precisam ser conhecidas e amadurecidas por meio de justificativas diversas, bem como através de trocas de informações e de experiências no sentido de favorecer a discussão e a interação política dos cidadãos (BENHABIB, 2009; MAIA, 2012; MIOLA, 2012). Três princípios ajudariam a reforçar tal orientação deliberativa: a reciprocidade, a publicidade e a *accountability*.

De acordo com a ideia de reciprocidade, os cidadãos devem elucidar os motivos que os levam a defender certas propostas, bem como atuar respeitosamente face os argumentos dos outros e procurar a concordância, colocando-se no lugar do interlocutor (GUTMANN; THOMPSON, 2009, p. 180-181). O princípio da publicidade defende, entre outros elementos, tornar públicos os interesses e os objetivos dos indivíduos participantes do processo discursivo, bem como dar a eles acesso às informações necessárias para um julgamento completo (BOHMAN, 2009; GUTMANN; THOMPSON, 2009; MARQUES, 2012). Por último, o princípio da *accountability* defende ser essencial que os representantes exponham aos cidadãos suas justificativas e que se mostrem abertos a questionamentos possivelmente avivados no curso da deliberação (GUTMANN; THOMPSON, 2009; MARQUES; MIOLA, 2007).

Por outro lado, deve-se reconhecer que críticos ligados a diferentes abordagens consideram a teoria deliberativa como de difícil aplicação empírica. Uma das ressalvas

apontadas – a falta de interesse participativo dos cidadãos – deixaria a democracia deliberativa enfraquecida em sua disposição de justificar a legitimidade (MUHLBERGER, 2001).

Michael Walzer (1999), por sua vez, aponta que o modelo deliberativo precisa se preocupar mais com o fato de que o processo político apresenta princípios não norteados pela abertura em aceitar os pontos de vista alheios. Para o autor, a política apresenta valores subjetivos como a paixão, vinculação a doutrinas ideológicas, competição e trocas de favores – aspectos que não cumprem a racionalidade pregada pela deliberação pública.

Na concepção de Chantal Mouffe (2003), as relações de poder são naturais das sociedades e desconsiderar isso significaria negar a existência das paixões políticas – bem como negaria as dificuldades que elas impõem para se atingir um entendimento baseado na razão. Assim, a busca por uma atmosfera cooperativa nos processos discursivos acabaria por distanciar-se de concordâncias ou entendimentos, principalmente em contextos como as eleições (MARQUES *et al.*, 2009; RINKE; WESSLER; LÖB; WEINMANN, 2013).

As dificuldades práticas apontadas pelos críticos sobre a ideia de deliberação pública têm incentivado pesquisadores de diferentes áreas, a exemplo de Comunicação e da Ciência Política, a procurar alternativas adequadas para resolver ou minimizar as ressalvas já debatidas no âmbito teórico. Conforme será tratado no próximo tópico, ambientes de discussão, a exemplo da Wikipédia, adotam diferentes estratégias para lidar com as desavenças, tomando providências que vão desde o estabelecimento de normas para o debate até a interdição das páginas de discussão durante determinado período de tempo a fim de apaziguar os ânimos.

### **3 A Wikipédia como plataforma de discussão política**

As pesquisas envolvendo deliberação *on-line* examinam as práticas e os mecanismos técnicos destinados a promover formas dialógicas de interação. Parcela importante da literatura se interessa em investigar, por exemplo, o *design* e a estrutura de diferentes fóruns patrocinados por agentes do estado ou da sociedade (SMITH, 2009; ÅSTRÖM; GRÖNLUND, 2012). As características desses fóruns, tais como a possibilidade de anonimato (SULER, 2004; MARQUES, 2006) e as estratégias de moderação (TRÉNEL, 2009), possuem um significativo impacto nos resultados dos debates. Poucos estudos, porém, dedicam-se a examinar o potencial deliberativo da Wikipédia. Os verbetes da enciclopédia são modificados e incrementados de forma colaborativa, abrindo-se a possibilidade de realizar debates públicos em uma página de discussão exclusiva de cada tema.

#### **3.1 Conceitos, características e funcionamento da Wikipédia**

Os diversos portais das Wikipédias pelo mundo são administrados por suas comunidades de voluntários, sendo que todas elas possuem autonomia. Algo em comum entre os diversos domínios da Wikipédia – diferenciando-a das enciclopédias tradicionais – é que as

informações nela disponíveis não são necessariamente avaliadas antes de serem publicadas. Qualquer usuário pode modificar o conteúdo de determinado verbete, dependendo do grau de proteção da página (KORFIATIS; POULOS; BOKOS, 2006).

Em certos casos, as informações estão mais atualizadas do que as enciclopédias tradicionais. Mas isso não quer dizer que as modificações nos artigos tenham, necessariamente, intenções benéficas para o projeto. Em determinados assuntos, sobretudo naqueles que envolvem paixões (religião, política, cultura, futebol etc.), não é raro presenciar edições que vandalizam o texto (adição de termos vulgares, de humor ou remoção de todo o conteúdo de página)<sup>4</sup>. Também são registradas agressões, insultos e atitudes difamatórias (a enciclopédia criou mecanismos para combater tal problema, como o mecanismo de reversão de páginas alteradas). Registre-se que cada verbete possui uma página de Histórico de edições, na qual estão disponíveis as informações das alterações dos artigos desde a sua criação (primeira edição).

Ainda que a colaboração seja aberta, a enciclopédia apresenta um conjunto de regras e políticas oficiais que constituem os princípios a orientarem os usuários que dela participam. Os pilares fundamentais são: Enciclopedismo; Ponto de vista neutro; Licença livre; Convivência comunitária; Liberdade nas regras<sup>5</sup>.

Oficialmente, o consenso é a forma mais recomendada para se chegar a um entendimento quanto a edições na Wikipédia. “[...] isto significa que a tomada de decisões pressupõe em esforço para integrar as preocupações legítimas de todos os editores, ao mesmo tempo em que deve respeitar as políticas e recomendações anteriormente acordadas pela comunidade”<sup>6</sup>. A enciclopédia “orienta os wikipedistas que editem uma página e aguardem que outros editores a leiam para que se chegue ao consenso se a página deve ou não ser alterada” (JOHNSON, 2009, p. 122). Nos casos em que os usuários não chegam a um acordo, aconselha-se iniciar um debate na página de discussão do verbete que está sendo alvo de desentendimentos – é justamente esse o espaço a ser analisado na pesquisa empírica aqui delineada.

Quando, ainda assim, os usuários não conseguem resolver as divergências, podem recorrer a outros processos auxiliares de resolução de disputas (pedidos de opinião, por exemplo). A votação na comunidade da Wikipédia, por sua vez, é sugerida como último recurso<sup>7</sup>.

Uma das medidas de moderação adotadas pela comunidade é a proteção das páginas de edição dos verbetes. Tal atitude é realizada pelos administradores em situações extremas, nas quais as discussões não alcançam mais êxito. A proteção pode ser total ou parcial e o tempo da

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Vandalismo>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Cinco\\_pilares](https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Cinco_pilares)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Consenso>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

<sup>7</sup> Disponível em:

<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Votações/Regras\\_para\\_votações\\_gerais/Manutenção\\_de\\_votações#Manuten.C3.A7.C3.A3o\\_de\\_vota.C3.A7.C3.B5es\\_gerais](http://pt.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Votações/Regras_para_votações_gerais/Manutenção_de_votações#Manuten.C3.A7.C3.A3o_de_vota.C3.A7.C3.B5es_gerais)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

proteção pode vigorar por minutos ou por prazos indeterminados, dependendo do grau das divergências ou do nível de vandalismo. Dessa maneira, as páginas protegidas apenas podem ser editadas pelos administradores, enquanto as páginas semiprotetidas somente podem ser editadas por usuários registrados e com conta autoconfirmada – o que afasta a edição por usuários anônimos ou por contas criadas há poucos dias. Em tempo: ainda que determinado verbete esteja protegido, a página de discussão sobre ele permanece aberta, permitindo a conversação entre os usuários interessados em manter ou alterar determinado conteúdo.

### 3.2 As várias faces da participação na Wikipédia

A Wikipédia conta com usuários anônimos e usuários registrados. Os anônimos, em certas situações (por exemplo, em uma guerra de edições), são impedidos de editar verbetes que foram protegidos ou semiprotetidos por decisão da comunidade. Os usuários registrados possuem um nome de identificação nas Wikipédias e ganham acesso a uma conta com inúmeras ferramentas de gerenciamento. Além disso, dependendo do número de contribuições, os registrados podem ocupar cargos de notoriedade na comunidade.

Um levantamento na Wikipédia em idioma português mostra que a concentração das edições entre os usuários registrados e usuários anônimos é de, respectivamente, 45% (13,5 milhões) e 26% (7,6 milhões), de um total de 29,7 milhões de edições<sup>8</sup>. Quando é analisada a distribuição apenas das edições dos usuários registrados (n=13.535.881) (isto é, sem os usuários anônimos e os bots), observa-se uma alta desigualdade (Tabela 1). Ademais, cerca de 90.821 (39,5%) usuários realiza três ou mais edições e é responsável por 98,4% das contribuições em todos os artigos. Em contraste, 237 wikipedistas (0,1% dos usuários) contribuem com 51,3% do total das edições da Wikipédia em idioma português.

**Tabela 1** – Distribuição das edições de artigos por wikipedistas

Edições >=	Wikipedistas		Edições totais	
	n	%	n	%
<b>1</b>	231.410	100,0	13.535.881	100,0
<b>3</b>	90.821	39,2	13.313.240	98,4
<b>10</b>	44.203	19,1	13.046.399	96,4
<b>32</b>	17.711	7,7	12.599.928	93,1
<b>100</b>	7.280	3,1	12.037.059	88,9
<b>316</b>	3.188	1,4	11.338.503	83,8
<b>1000</b>	1.392	0,6	10.346.635	76,4
<b>3162</b>	608	0,3	8.968.025	66,3
<b>10000</b>	237	0,1	6.941.570	51,3
<b>31623</b>	59	0,0	3.796.954	28,1
<b>100000</b>	11	0,0	1.383.912	10,2

Fonte: Estatísticas da Wikipédia<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Os dados abrangem todas as edições realizadas na Wikipédia em idioma português desde a sua criação em maio 2001 até agosto de 2015. As edições são relativas apenas a edições de artigos. Os *bots* são responsáveis por aproximadamente 8,6 milhões (29%) das edições. Disponível em: <<http://stats.wikimedia.org/EN/PlotsPngEditHistoryTable.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

<sup>9</sup> As edições ilustradas na tabela referem-se a edições dos usuários registrados (excluindo os usuários anônimos e os bots). Os dados também são referentes apenas a edições de artigos. Disponível em:

Uma das principais formas de participação no projeto é a edição colaborativa de artigos. Entretanto, para entender como se dá essa participação, é importante estar atento ao funcionamento de uma página *wiki*. Os três principais espaços relacionados à construção de conteúdos na Wikipédia se encontram no topo de uma página *wiki*. São as abas (1) “artigo” (página de conteúdo do verbete); (2) “discussão” (espaço destinado a dirimir conflitos na edição); e (3) “editar” (ferramenta destinada a alterar o conteúdo)<sup>10</sup> (FIRER-BLAESS, 2011).



**Figura 1** – Abas na extremidade superior de uma página do artigo  
**Fonte:** Wiki Artigo científico<sup>11</sup>.

Mas nem todos os verbetes são acompanhados pelos administradores da comunidade da mesma maneira. Por isso, os artigos que envolvem reputações de pessoas públicas, por exemplo, merecem atenção especial.

### 3.3 A construção da informação nas Biografias de Pessoas Vivas (BPVs)

A *Wikimedia Foundation*, em uma resolução aprovada em abril de 2009 e alterada em novembro de 2013, declara o seu posicionamento sobre a chamada Biografia de Pessoas Vivas (BPVs) no âmbito de todos os seus projetos<sup>12</sup>. Existem casos de pessoas que criam ou editam artigos promocionais sobre si mesmas, de usuários que editam as biografias de personalidades com as quais possuem afinidade ou até de wikipedistas que são remunerados para fazer isso. As comunidades da *Wikimedia* buscam preservar os projetos contra esses problemas, apagando ou aperfeiçoando as “hagiografias” (biografias excessivamente elogiosas) ou alterando edições notadamente dedicadas a difamar o biografado.

Em face de tal situação, o Conselho de Administração da *Wikimedia Foundation* recomenda que as comunidades da *Wikimedia*, nos projetos em que existam BPVs, sigam as seguintes sugestões: (1) criem regras que assegurem o ponto de vista neutro e a verificabilidade na construção de BPVs; (2) levem em consideração a dignidade humana e o respeito à privacidade pessoal na edição de informações sobre o biografado; (3) procurem novas ferramentas e meios com o objetivo de verificar as modificações das BPVs; (4) e, por fim, tratem com educação o biografado que apresente uma reivindicação acerca da forma que são

<<http://stats.wikimedia.org/PT/Tables/WikipediaPT.htm#editdistribution>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

<sup>10</sup> A participação na edição de conteúdo é permitida na Wikipédia a todos os usuários apenas nas páginas que não possuem proteção. Dessa forma, a opção Editar nem sempre está disponível para todos os usuários. Nas páginas protegidas a opção Editar está disponível somente para os editores que não estão restringidos pelo nível de proteção da página.

<sup>11</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Artigo\\_científico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Artigo_científico)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

<sup>12</sup> Disponível em: <[https://wikimediafoundation.org/wiki/Resolution:Media\\_about\\_living\\_people](https://wikimediafoundation.org/wiki/Resolution:Media_about_living_people)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

retratados nos artigos relativo à sua vida<sup>13</sup>.

A questão se torna especialmente delicada quando estão em foco concorrentes a cargos políticos. Sabe-se que os verbetes da Wikipédia são páginas com notória relevância nos motores de busca mais populares. Por tal motivo, a enciclopédia é alvo de monitoramento por parte das assessorias de campanhas, na medida em que os conteúdos nela disponíveis podem ajudar a formar a visão de mundo dos cidadãos que acessam a internet.

Diante disso, e considerando o momento eleitoral como aquele em que as divergências de cunho político estão mais acirradas, examina-se o debate político travado na Wikipédia quanto às edições de três verbetes: “Celso Russomanno”, “Fernando Haddad” e “José Serra”, justamente os candidatos mais votados nas eleições de 2012 para a Prefeitura de São Paulo.

A título de ilustração, nas eleições para presidente, em 2010, as biografias de Dilma Rousseff e José Serra, candidatos à Presidência da República, tiveram as edições protegidas pelos administradores da Wikipédia no começo do mês de outubro – ou seja, não estavam aptas a serem editadas. Isso porque verificou-se que havia usuários alterando os verbetes com finalidades meramente político-partidárias.

#### 4. Análise qualitativa

Doze candidatos concorreram às eleições municipais para a Prefeitura de São Paulo em 2012. A apenas nove deles, contudo, foi atribuído um verbete específico na Wikipédia à época da coleta de dados: Carlos Giannazi (PSOL), Celso Russomanno (PRB), José Eymael (PSDC), Fernando Haddad (PT), Gabriel Chalita (PMDB), José Serra (PSDB), Levy Fidelix (PRTB), Paulinho da Força (PDT) e Sonia Francine (PPS).

O 1º turno das eleições municipais em questão, ocorrido em 7 de outubro de 2012, apontou José Serra (PSDB) como vencedor, com 30,75% (1.884.849) dos votos válidos, seguido por Fernando Haddad (PT), com 28,98% (1.776.317). Celso Russomanno (PRB) alcançou 21,6% (1.324.021) dos votos. Ao final do 2º turno, disputado em 28 de outubro de 2012, o candidato petista foi eleito prefeito de São Paulo, com 3.387.720 votos válidos, o que corresponde a 55,56% do total de votos contra 2.708.768 (44,43%) de votos para José Serra<sup>14</sup>.

A coleta do material a ser analisado na seção qualitativa se deu através do monitoramento dos debates travados nas três páginas de discussão (ilustradas nas Figuras 2, 3 e 4) ao longo de todo o ano de 2012. Dessa forma, o *corpus* a ser analisado se refere a 106 mensagens (n=106).

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://wikimediafoundation.org/wiki/Resolution:Biographies\\_of\\_living\\_people](http://wikimediafoundation.org/wiki/Resolution:Biographies_of_living_people)>. Acesso em: 10 mar. de 2014.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2012/resultado-eleicao.html>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

**Discussão: Celso Russomanno**  
 Origem: Wikipédia, a enciclopédia livre.

Este artigo foi avaliado automaticamente com **qualidade 1** em 15 de setembro de 2011 e faz parte do âmbito de 2 WikiProjetos:

**Por avaliar**  
 O principal objectivo do WikiProjecto Biografias é criar artigos sobre pessoas e zelar pela política de biografia de pessoas vivas.  
 Para o WikiProjecto Biografias este artigo possui **importância ainda não avaliada**. Se você se interessa pelo assunto, visite o projeto para conhecer as tarefas e discussões em curso.

**Por avaliar**  
 Para o Projeto:Jornalismo este artigo possui **importância ainda não avaliada**. Se você se interessa pelo assunto, visite o projeto para conhecer as tarefas e discussões em curso.

Se não tiver suas questões respondidas nesta página de discussão procure um dos wikiprojetos acima.

**Índice** [esconder]

- 1 Parcial
- 2 Porque biografia de Russomanno tem que citar Serra com ataques?
- 3 Biografia claramente vandalizada e tendenciosa
- 4 Conteúdo Tendencioso e Degradador
- 5 Artigo Vergonhoso da Wikipedia
- 6 Vida Pessoal - Parcial pois foi criada por assessor e não possui fontes fiáveis
- 7 Exclusão sem consenso prévio da seção "Acusações e Denúncias"
- 8 Referências duplicadas
- 9 Nova infração ao WP:BPV
- 10 Prêmios
- 11 Formatação referências
- 12 Parcialidade

**Figura 2** – Página de discussão do verbete “Celso Russomanno”  
**Fonte:** Verbetes “Celso Russomanno”<sup>15</sup>.

**Discussão: Fernando Haddad**  
 Origem: Wikipédia, a enciclopédia livre.

Este artigo foi avaliado com **qualidade 3** em 19 de junho de 2012 e faz parte do âmbito de 4 WikiProjetos: Biografias, Política, Educação e Brasil [Expandir]

**Este artigo deve seguir a política sobre biografias de pessoas vivas.** Material controverso sobre pessoas vivas sem apoio de fontes fiáveis e verificáveis **deve ser imediatamente removido**, especialmente se for de natureza difamatória. Se tal material for insistentemente recolocado ou se existem suspeitas de outras violações desta política, por favor apresente-as em Wikipédia:Pedidos a administradores.

**Índice** [esconder]

- 1 A referência "Desabafo de quem estava lá..." é adequada?
- 2 Invasão da reitoria da USP
- 3 Transporte de familiares em Jatos Oficiais
- 4 Fernando Haddad não é judeu
- 5 Panfleto de propaganda
- 6 Formatação de referências
- 7 Remoção marca de parcialidade
- 8 remoção marca falta de fontes
- 9 Referência inadequada
- 10 adequar, norma culta
- 11 Erro de datas favorece indevidamente a biografia da personalidade enquanto Ministro da Educação.

**A referência "Desabafo de quem estava lá..." é adequada?** [editar código-fonte]

Não estava conseguindo abrir o link indicado. Procurei na net e achei esse link: [1] @. Quem abrir vai ver que se trata de um texto retirado do Facebook de alguém que participou publicado no site acima. Na minha modesta opinião, essa referência não segue os padrões desejados pela Wikipédia: Wikipédia:Fontes fiáveis. Assim a referência e seu trecho no artigo, que conta a versão dos "estudantes" acusando a polícia, devem ser retirados do artigo. **Autentique (discussão)** 20h33min de 11 de janeiro de 2012 (UTC)

**Invasão da reitoria da USP** [editar código-fonte]

**Figura 3** – Página de discussão do verbete “Fernando Haddad”  
**Fonte:** Verbetes “Fernando Haddad”<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Discussão: Celso\_Russomanno>. Acesso em: 5 dez. 2014.

<sup>16</sup> Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Discussão: Fernando\_Haddad>. Acesso em: 5 dez 2014.



**Discussão:José Serra**  
Origem: Wikipédia, a enciclopédia livre.

 José Serra foi anteriormente um candidato a artigo destacado. Para ver porque a nomeação falhou, veja as ligações abaixo, nos marcos alcançados. Para nomeações mais antigas, pode não haver arquivo.

**Etapas passadas por este artigo** [Expandir]

 [Avançar para o sumário.](#)

 José Serra faz parte do **WikiProjeto Biografias**, cujo principal objetivo é criar artigos sobre pessoas, e zelar pela política de biografia de pessoas vivas.

**1 Por avaliar**  Este é um artigo sobre biografias, de qualidade **desconhecida**.  
 **1** **2** **3** **4** Este é um artigo sobre biografias, de importância 2.

 José Serra faz parte do **WikiProjecto Biografias de Políticos**, cujo principal objectivo é criar artigos para chefes de estado e de governo e presidentes de países e organizações internacionais, entre outros.

 **1** **2** **3** **4**  Este é um artigo sobre políticos, de qualidade **desconhecida**.  
 **1** **2** **3** **4** Este é um artigo sobre políticos, de importância 3.

 José Serra encontra-se vinculado ao **Portal:São Paulo**, cujo objetivo é melhorar a cobertura da história de São Paulo na Wikipédia. Se deseja participar, visite o portal, onde poderá inscrever-se e colaborar na lista de tarefas em aberto.

 **1** **2** **3** **4**  Este é um artigo sobre São Paulo de qualidade **desconhecida**.  
 **1** **2** **3** **4** Este é um artigo sobre São Paulo de importância 1.

por reavaliar

 Este artigo deve seguir a política sobre **biografias de pessoas vivas**. Material controverso sobre pessoas vivas sem apoio de fontes fiáveis e verificáveis **deve ser imediatamente removido**, especialmente se for de natureza difamatória. Se tal material for insistentemente recolocado

Figura 4 – Página de discussão do verbete “José Serra”

Fonte: Verbetes “José Serra”<sup>17</sup>.

#### 4.1 Modelos de análise da deliberação em fóruns *on-line*

A grade analítica aqui utilizada – fundamentada em autores como Kies (2010) e Sampaio *et al.* (2012) – opta por levar em conta os seguintes critérios: (1) *Reciprocidade*, (2) *Justificação*, (3) *Respeito* e (4) *Igualdade*. Descreve-se, logo abaixo, o que implica cada um desses aspectos escolhidos para examinar o *corpus* empírico da investigação.

1) Reciprocidade: avalia-se a *Reciprocidade dos tópicos*, ou seja, se os tópicos apresentam postagem única ou mais de uma mensagem (KIES, 2010). Depois é analisada a *Reciprocidade das mensagens*, resultante dos temas que apresentam mais de uma postagem – isto é, verifica-se se os usuários leem as postagens e respondem a elas (JANSSEN; KIES, 2005; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010).

2) Justificação: busca perceber se os usuários apresentam razões para sustentar os seus argumentos. Jensen (2003) divide a Justificação em três critérios: a *Justificação Externa* se relaciona a argumentos que se fundamentam em informações externas (por exemplo, notícias); a *Justificação Interna* está apoiada na perspectiva do próprio participante, que utiliza testemunhos e experiências pessoais. Por fim, a *Posição* é quando um usuário simplesmente alega um posicionamento, mas, no entanto, não manifesta argumento (JENSEN, 2003; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010).

3) Respeito: defende o respeito mútuo pelos argumentos dos usuários envolvidos em um debate. De acordo com Papacharissi (2004), as mensagens *Desrespeitosas* se dividem em *Rudes*

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Discussão:José\\_Serra](http://pt.wikipedia.org/wiki/Discussão:José_Serra)>. Acesso em: 05 dez. 2015.

(ofensas, ironias, ataques pessoais) e *Incivis* (racismo, ódio e ataques contra princípios democráticos). Dessa forma, todas as mensagens que não forem consideradas desrespeitosas serão classificadas como *Respeitosas* (PAPACHARISSI, 2004; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010).

4) Igualdade: analisa o nível de abertura dialógica do fórum a distintos usuários, medindo, ainda, a frequência de intervenções dos participantes. A meta da *Igualdade* é: observar se os sujeitos têm as mesmas chances de dialogar, isto é, se o debate está aberto e disponível para todos os envolvidos e se os interessados possuem a mesma oportunidade e disposição para se manifestar.

O quadro abaixo deixa claros os critérios aqui empregados.

**Quadro 1** – Critérios analíticos de Deliberação *On-line*

GRADE ANALÍTICA	VARIÁVEIS
<b>Reciprocidade</b>	Número de tópicos com postagem única Número de mensagens respondendo aos outros <i>posts</i>
<b>Justificação</b>	Quantidade de mensagens com justificativas (externa e interna) Quantidade de mensagens sem justificativas (posição)
<b>Respeito</b>	Mensagens respeitosas e desrespeitosas
<b>Igualdade</b>	Número de postagens por usuário

**Fonte:** Baseado em Kies (2010) e Sampaio *et al.* (2012).

É fundamental deixar claro que outros trabalhos da área de Comunicação e de Ciência Política compartilham uma perspectiva semelhante no que se refere à metodologia de análise da deliberação *on-line*. A tentativa de traduzir princípios normativos em indicadores e variáveis aptos à mensuração empírica pode ser verificada em Sampaio *et al.* (2010), cujo trabalho se volta para o estudo dos debates ligados ao orçamento participativo digital em Belo Horizonte; em Miola (2011), que se dedica a investigar o desenho institucional do fórum da Comissão de Legislação Participativa então abrigado no portal da Câmara dos Deputados; em Marques (2011), que traz uma sistematização relevante dos critérios a serem considerados do ponto de vista discursivo; em Mitozo (2013), que enfatiza o diferencial qualitativo (bem como os constrangimentos institucionais) das discussões realizadas no âmbito do portal e-Democracia; e em Maia *et al.* (2015), que exploram de que maneira diferentes plataformas potencializam e limitam os debates *on-line*. O que se propõe, no presente artigo, é pensar tais indicadores especificamente em contextos de disputa eleitoral.

#### **4.2 A deliberação pública na página de discussão dos candidatos**

A partir de uma consideração geral, quando é analisado o total de tópicos (n=24) e o total das mensagens (n=106) na página de discussão dos três verbetes, aponta-se que o verbe “Celso Russomanno” contou com 11 tópicos e 74 postagens; “Fernando Haddad” apresentou 10

tópicos e atingiu 15 mensagens; e “José Serra” teve três tópicos e 17 *posts*, detalhados nas tabelas abaixo.

**Tabela 2** – Dados das mensagens do verbete “Celso Russomanno” (2012)

Tópicos	Mensagens		Duração
	n	%	
1: Parcial	6	8,1	02/08 – 02/08
2: Porque biografia de Russomano [sic] tem que citar Serra com ataques?	5	6,8	17/08 – 17/08
3: Biografia claramente vandalizada e tendenciosa	3	4,1	17/08 – 17/08
4: Conteúdo Tendencioso e Degradador	15	20,3	17/08 – 26/08
5: Artigo Vergonhoso da Wikipedia	1	1,4	21/08 – 21/08
6: Vida Pessoal	4	5,4	27/08 – 27/08
7: Exclusão sem consenso prévio da seção "Acusações e Denúncias"	27	36,5	27/08 – 30/08
8: Referências duplicadas	1	1,4	30/08 – 30/08
9: Nova infração ao WP:BPV	4	5,4	03/09 – 04/09
10: Prêmios	6	8,1	20/09 – 21/09
11: Formatação referências	2	2,7	26/09 – 26/09

**Fonte:** Página de discussão do verbete “Celso Russomanno”.

**Tabela 3** – Dados das mensagens do verbete “Fernando Haddad” (2012)

Tópicos	Mensagens		Duração
	n	%	
1: A referência "Desabafo de quem estava lá..." é adequada?	1	6,7	11/01 – 11/01
2: Invasão da reitoria da USP	2	13,3	03/04 – 10/04
3: Transporte de familiares em Jatos Oficiais	2	13,3	03/04 – 10/04
4: Fernando Haddad não é judeu	1	6,7	11/04 – 11/04
5: Panfleto de propaganda	4	26,7	17/04 – 02/05
6: Formatação de referências	1	6,7	20/04 – 20/04
7: Remoção marca de parcialidade	1	6,7	14/05 – 14/05
8: Remoção marca falta de fontes	1	6,7	14/05 – 14/05
9: Referência inadequada	1	6,7	28/08 – 28/08
10: Adequar, norma culta	1	6,7	09/09 – 09/09

**Fonte:** Página de discussão do verbete “Fernando Haddad”.

**Tabela 4** – Dados das mensagens do verbete “José Serra” (2012)

Tópicos	Mensagens		Duração
	n	%	
1: Edição por usuários não cadastrados	4	23,5	05/03 – 05/03
2: A Privataria Tucana	10	58,8	26/03 – 27/10
3: Diploma de Economista?	3	17,6	25/07 – 27/10

**Fonte:** Página de discussão do verbete “José Serra”.

Iniciando a análise baseada no modelo deliberativo, verifica-se se os tópicos apresentam respostas. Assim, dos 11 temas presentes no *wiki* “Celso Russomanno”, apenas dois apresentaram uma única mensagem (“Artigo Vergonhoso da Wikipédia” e “Referências

duplicadas”). Já no verbete “José Serra”, dos três temas, em nenhum foi verificado tópico monológico (ou seja, em todos houve resposta a uma mensagem inicial).

Em contrapartida, percebe-se uma relevante quantidade de temas sem respostas na página de discussão “Fernando Haddad”: dos 10 tópicos, sete possuíram apenas uma postagem. Deve-se esclarecer que dois temas na página de discussão de Haddad (“Invasão da reitoria da USP” e “Transporte de familiares em Jatos Oficiais”) apresentaram um mesmo *link* para as duas questões colocadas – a ligação direciona para uma resposta publicada na página de discussão de um usuário. Em vista disso, esses dois temas foram considerados sem respostas, já que a página de discussão pessoal dos usuários da Wikipédia não faz parte do *corpus* empírico da pesquisa. Dessa forma, têm-se nove temas monológicos (sete tópicos com uma postagem e dois tópicos com uma mesma resposta direcionadas para página de discussão de um wikipedistas) e um tópico dialógico (“Panfleto de propaganda”).

Feito esse levantamento, é possível observar que, dos 24 tópicos encontrados na página de discussão dos três verbetes estudados, apenas 13 apresentaram mais de uma mensagem (isto é, possuem respostas diretas a uma questão ou argumento proposto). Os outros 11 contaram com apenas uma postagem.

**Tabela 5** – Quantidade de tópicos com interação

Verbetes	Tópicos sem respostas		Tópicos com respostas		Total
	n	%	n	%	
Celso Russomanno	2	18,2	9	81,8	11
Fernando Haddad	9	90	1	10	10
José Serra	0	0	3	100	3

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Apoiando-se nesse fato, a análise se detém sobre os 13 temas que apresentaram respostas. Contudo, as primeiras mensagens de cada tópico, isto é, as que iniciam o diálogo, não são consideradas nas próximas análises acerca da Reciprocidade das mensagens e da Justificação, visto que não respondem aos outros usuários, mas apenas catalisam a conversação.

Considerando apenas os 13 tópicos com respostas, na maior parte das mensagens foi possível verificar os debatedores se referindo aos outros usuários. É o que se pode perceber na seguinte passagem:

**Fernando Haddad** (“Panfleto de propaganda”):

A sua frase, claramente proselitista, tão eleitoreira que parece ter sido extraída do panfleto psdbista conhecido como Veja (Foi também durante a sua gestão no Ministério da Educação que a aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) enfrentou inúmeras críticas pela reiterada falta de segurança pelo vazamento de provas, além do desperdício de milhões em reais necessários para a reformulação e reaplicação de provas.), carece de fontes. A página que você apontou em nenhum momento fala em desperdício de milhões de reais, tampouco em "inúmeras críticas pela reiterada falta de segurança". **Usuário:** Dornicke; **Hora:** 04h49min; **Data:** 17/04/2012.

Ou seja, nos casos em que houve respostas, foi possível verificar que nem sempre a resposta a uma mensagem se vincula ao tema pautado – comprometendo-se, assim, o aspecto

relativo à *Reciprocidade*. A discussão sobre o verbete “José Serra”, por exemplo, apresentou duas mensagens dessa natureza no tópico “Diploma de Economista”:

**José Serra** (“Diploma de Economista?”):

Refazê-lo inteiro, linha por linha? **Usuário:** Dornicke; **Hora:** 18h57min; **Data:** 27/10/2012.

Vou tentar arrumar em uma sub-página. **Usuário:** Érico Wouters; **Hora:** 19h25min; **Data:** 27/10/2012.

No que tange às discussões sobre o verbete de Celso Russomanno, duas mensagens foram consideradas sem diálogo. Tais mensagens apenas avisavam sobre modificações realizadas na biografia em tela:

**Celso Russomanno** (“Exclusão sem consenso prévio da seção ‘Acusações e Denúncias’”):

✓Feito. Obrigado. **Usuário:** DeFrancos; **Hora:** 18h38min; **Data:** 01/09/2012.

**Celso Russomanno** (“Prêmios”):

✓Feito. **Usuário:** G T D; **Hora:** 13h50min; **Data:** 21/09/2012.

No caso, pode-se dizer que, mesmo havendo disponibilidade técnica para entabular uma discussão aprofundada sobre as edições realizadas nos verbetes, percebe-se que a intenção primordial de parte dos usuários não é o debate aberto e pautado na consideração dos argumentos sobre o conteúdo tornado disponível nas entradas da enciclopédia.

O próximo critério a ser investigado é a *Justificação* (externa, interna e posição). A discussão sobre o verbete “Fernando Haddad” não apresentou mensagens com *Justificação*. O único tópico que efetivamente continha resposta à mensagem inicial (“Panfleto de Propaganda”) apresentava denúncias, acusações e reclamações entre os usuários sobre a parcialidade das edições realizadas na biografia de Haddad (sem, efetivamente, justificar determinado posicionamento racionalizado contra ou a favor da edição). Já a página de discussão do artigo “Celso Russomanno” teve o maior índice de *Justificação Interna*, enquanto a discussão acerca da biografia “José Serra” foi a que exibiu a maior porcentagem de *Posicionamento*, como ilustrado na Tabela 6.

**Tabela 6** – Quantidade de mensagens avaliadas no critério Justificação

Verbetes	Justificação Externa		Justificação Interna		Sem Justificação Posição		Total
	n	%	n	%	n	n	
Celso Russomanno	9	14,3	5	7,9	49	77,8	<b>63</b>
Fernando Haddad	0	0	0	0	3	100	<b>3</b>
José Serra	1	7,15	1	7,15	12	85,7	<b>14</b>

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Exemplo de *Posição* (quando um wikipedista alega um posicionamento, mas não manifesta argumento de base nas mensagens) pode ser observado na seguinte postagem:

**José Serra** (“A Privataria Tucana”):

Se voltar, então que teja uma seção com o nome "Críticas", e que se coloque todas as críticas, e não apenas de um livro. **Usuário:** Érico; **Hora:** 22h41min; **Data:** 26/03/2012.

Em relação ao *Respeito* entre os usuários, foi verificada apenas uma mensagem desrespeitosa, no verbete “Celso Russomanno”. Na referida postagem, um usuário chama os administradores da Wikipédia de “burros”:

**Celso Russomanno** (“Biografia claramente vandalizada e tendenciosa”):

Provavelmente todos os administradores são burros, e não merecem o lugar, ignorando as políticas de edição. **Usuário:** Nelson Teixeira; **Hora:** 18h46min; **Data:** 17/08/2012.

De forma geral, a partir das mensagens analisadas, o *Respeito* entre os usuários foi significativa e, assim, não foram verificadas postagens que incitassem o ódio ou ataques contra princípios democráticos.

O último tópico em exame se refere à *Igualdade* entre os usuários. Uma das características encontradas nos fóruns *on-line* são os usuários *one-timers*, os quais participam eventualmente ou apresentam uma única postagem nos tópicos (MIOLA, 2011). Por outro lado, verificam-se os *superparticipants*, que dominam o debate e, conseqüentemente, apresentam maior número de mensagens (GRAHAM; WRIGHT, 2013). Obviamente, ao mencionar a questão da *Igualdade*, o objetivo é mais compreender as discrepâncias entre os ânimos dos usuários em participar e menos defender que tais índices devessem ser semelhantes (afinal, não faria sentido traçar como ideal uma equalização da quantidade de intervenções).

Neste sentido, na página de discussão “Celso Russomanno”, todos os oito usuários postaram, no total, 74 mensagens. Os wikipedistas DeFrancos e Cvchelles postaram 21 (28,4%) vezes cada um, totalizando 42 mensagens na página de discussão do referido verbete (56,8% do total). O usuário Jonex chegou a 20 postagens (27%). Verifica-se que os três usuários juntos (DeFrancos, Cvchelles e Jonex) dominaram a discussão com 62 mensagens (83,8% do total das mensagens da página de discussão da biografia “Celso Russomanno”). Um usuário anônimo (189.100.253.195) e Nelson Teixeira comentaram apenas uma vez (somando 2,7% do total das postagens).

**Quadro 2** – Quantidade de mensagens por usuário na página de discussão do verbete “Celso Russomanno”

Usuários	Quantidade de mensagens
DeFrancos	21 (28,4%)
Cvchelles	21(28,4%)
Jonex	20 (27%)
Crash Overclock	6 (8,1%)
Príncipe Willy	2 (2,7%)
G⌋ (WikiGT)	2 (2,7%)
Nelson Teixeira	1 (1,35%)
189.100.253.195	1 (1,35%)

**Fonte:** Elaboração dos autores.

O usuário Cvchelles, um dos maiores editores e debatedores da página de Russomanno apresenta-se como assessor do candidato Celso Russomanno na página de discussão do usuário Nelson Teixeira, pedindo ajuda para as ocorrências de vandalismo na biografia do referido candidato<sup>18</sup>:

BIOGRAFIA - CELSO RUSSOMANNO: Por Favor, sou assessor do Candidato à Prefeitura do Estado de São Paulo - Celso Russomanno, e estou com um grave problema de Vandalismo em sua Biografia no Wikipedia. Os adversários políticos conseguiram bloquear a página dele com as informações de acusações de crimes e recortes de jornais. Tenho como comprovar a autenticidade enviando e-mail do domínio @celsorussomanno posso enviar a cópia do RG e CPF do Celso Russomanno para comprovar que trabalho para ele. Por favor, me ajude! **Usuário:** Cvchelles; **Hora:** 19h11min; **Data:** 17/08/2012.

Na página de discussão do verbete Fernando Haddad, participaram 8 wikipedistas, que enviaram, no total, 15 mensagens. Os usuários Boneysp, Dantadd e Gunnex foram os que tiveram mais postagens – 5 (33,3%), 3 (20,0%) e 2 (13,3%), respectivamente –, dominando o debate com 10 posts (66,6% do total publicado na página de discussão de Haddad).

**Quadro 3** – Quantidade de mensagens por usuário na página de discussão do verbete “Fernando Haddad”

Usuários	Quantidade de mensagens
Boneysp	5 (33,3%)
Dantadd	3 (20,0%)
Gunnex	2 (13,3%)
Autentique	1 (6,68%)
201.53.177.161	1 (6,68%)
Dornicke	1 (6,68%)
Andrea Loparic	1 (6,68%)
Sgoldbaum	1 (6,68%)

**Fonte:** Elaboração dos autores.

A dinâmica de edição do verbete “Fernando Haddad”, dominada pelo usuário Boneysp, traz um indício hipotético do uso da Wikipédia como ferramenta de comunicação política. Sozinho, Boneysp realizou 206 edições ao longo do ano de 2012, o que significa 48,4% do total de 426 edições no verbete “Fernando Haddad” em 2012. Ressalte-se que, na discussão do tópico “Panfleto de propaganda”, o usuário Dantadd acusou o usuário Boneysp de usar o verbete de Haddad para realizar propaganda política para o candidato, como é observado nas seguintes mensagens<sup>19</sup>:

**Fernando Haddad** (“Panfleto de propaganda”):

Este artigo é mais um dos tantos panfletos de propaganda petista na Wikipédia. Com fontes e referências tiradas de websites do próprio governo, Haddad parece ter “revolucionado” a educação no Brasil... Na área dedicada ao ENEM, a sua responsabilidade pelas trapalhadas seguidas é alvo de subterfúgios e tergiversações do tipo “eu não sabia de nada”, a culpa é dos

<sup>18</sup> Disponível em:

<[https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Usuário\\_Discussão:Nelson\\_Teixeira&diff=31852894&oldid=31852483](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Usuário_Discussão:Nelson_Teixeira&diff=31852894&oldid=31852483)>  
Acesso em: 10 jun. 2015.

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Discussão:Fernando\\_Haddad#Panfleto\\_de\\_propaganda](http://pt.wikipedia.org/wiki/Discussão:Fernando_Haddad#Panfleto_de_propaganda)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

outros. Talvez de tucanos ou "demos". Enfim, é mais um triste exemplo de propaganda partidária veiculada desavergonhadamente na Wikipédia. **Usuário:** Dantadd; **Hora:** 02h09min; **Data:** 17/04/2012.

**Fernando Haddad** (“Panfleto de propaganda”):

Descoberto, a obra de propaganda é da lavra do usuário Boneysp D C que não esconde em seu site sua simpatia petista. O texto é cheio de dados que distorcem suas próprias fontes para fazer panfletagem partidária. E assim caminhamos. Eu já perdi a paciência com a onipresente propaganda petista na Wikipédia. **Usuário:** Dantadd; **Hora:** 02h22min; **Data:** 17/04/2012.

Já na página de discussão da biografia de José Serra, sete usuários postaram, no total, 17 mensagens. Nesse caso, os usuários que mais postaram foram Érico Wouters, com seis mensagens (35,3%), e Dornicke, com outras quatro (23,5%), totalizando 10 mensagens (58,8%). É interessante observar que Dornicke foi o único usuário que participou em mais de uma página de discussão. Esse wikipedista debateu, também, na página relativa a Fernando Haddad. No que se refere a usuários *one-timers* três postaram uma única vez, o que equivale a 17,7% do total das mensagens.

**Quadro 4** – Quantidade de mensagens por usuários na página de discussão do verbete “José Serra”

Usuários	Quantidade de mensagens
Érico Wouters	6 (35,3%)
Dornicke	4 (23,5%)
186.205.20.49	2 (11,75%)
Chico Venancio	2 (11,75%)
Emerson Almeida (Knacken)	1 (5,9%)
Mmmaick	1 (5,9%)
Kim Richard	1 (5,9%)

**Fonte:** Elaboração dos autores.

De forma geral, considerando os debates nas três páginas de discussão, observa-se pouco diálogo entre os usuários (com exceção das mensagens encontradas na página de discussão de Russomanno). Esse cenário leva a pesquisa a refletir sobre a disposição dos usuários ao debate nos ambientes de comunicação digital, não obstante a viabilidade técnica para se promover fóruns *on-line*. Tal comportamento parece mais claro em contextos eleitorais, quando a intenção daqueles mais engajados é menos discutir fundamentando-se em razões e mais derrotar os adversários a qualquer custo (MARQUES *et al.*, 2009). Isto é, em uma disputa acirrada, dar ao concorrente a chance de estar certo ou concordar com ele pode ser visto como capitular na defesa de seu candidato.

Antes de encerrar este tópico, é importante observar que, se os verbetes têm suas edições protegidas ao longo de determinados períodos por decisão dos administradores, as páginas de discussão continuam abertas à troca de argumentos. Isto é, qualquer usuário pode intervir no debate para defender determinado ponto de vista.

De acordo com os dados coletados, no ano de 2012, o verbete “Fernando Haddad” foi protegido três vezes, nos seguintes intervalos: 21/09 a 22/09; 29/09 a 06/10; 07/10 a 08/12. Registre-se que todas as mensagens foram postadas na página de discussão relativa a Haddad



em momentos nos quais o verbete não estava com modificações “trancadas” (n=15). Já o verbete “José Serra” foi protegido uma vez durante um ano (05/03/2012 a 05/03/2013) e todas as postagens aqui examinadas foram publicadas enquanto o verbete estava protegido (n=17 mensagens). Por último, também em 2012, a biografia “Celso Russomanno” foi protegida três vezes: 02/08 a 05/08; 24/08/ a 14/09; 25/09 a 08/10. Nesse último caso, 44 mensagens foram postadas na página de discussão enquanto o verbete estava protegido e 30 mensagens em períodos nos quais o verbete não estava protegido.

Dessa forma, não é possível relacionar a baixa quantidade de mensagens postadas ao longo dos debates com o fato de haver proteções impostas pelos administradores nos três artigos. Mesmo que não pudesse alterar diretamente um trecho do verbete, quem divergisse dos administradores poderiam expor seus argumentos de maneira livre. Em outras palavras, mesmo que a ferramenta ofereça a oportunidade para um diálogo aberto, nem sempre ele acontece na intensidade esperada, não obstante a divergência se dar em épocas de disputa acirrada, a exemplo das eleições.

Entre as prováveis motivações para a baixa quantidade de mensagens trocadas nas páginas de discussão dos verbetes estão os diferentes graus de autoridade dos debatedores no âmbito da comunidade da Wikipédia (divergir de um administrador com maior poder pode ser visto como inútil por um iniciante). A próxima fase da investigação pretende, justamente, aprofundar tal questão por meio de entrevista com os usuários.

## **5. Discussão e conclusões**

Com o intuito de resolver divergências e de manter o caráter colaborativo da Wikipédia no curso das edições realizadas em diferentes verbetes, um conjunto de canais aptos a proporcionar oportunidades de diálogo entre os colaboradores do projeto está disponível. Assim, as páginas de discussão dos verbetes, examinadas com maior detalhamento neste artigo, são espaços públicos indicados para serem usados em casos de conflito.

A partir da investigação, fica mais claro que certos recursos tecnológicos, por mais que tenham a capacidade de ampliar a participação política, podem acabar sendo utilizados como instrumentos de reforço a atitudes e interesses dos agentes da política, indicando um tipo de colonização do ambiente digital. Tal forma de uso não é completamente inesperada, visto que os atores do campo político mantêm-se constantemente interessados em agregar, para si, visibilidade positiva (GOMES, 2004).

Assim sendo, a discussão acerca do grau de participação deliberativa de cada ambiente de comunicação digital não pode ser restrita às características técnicas de uma ou outra ferramenta disponível. Isso porque cada recurso de internet (seja um endereço de correspondência eletrônica, seja um fórum) pode conter propriedades que obedecem ao parâmetro deliberativo em maior ou menor medida. Em outras palavras, fatores de diferentes

naturezas concorrem para se considerar um dispositivo como adequado aos parâmetros deliberativos. As mensagens enviadas através de e-mail, por exemplo, ainda que empreguem um canal de comunicação que limita a publicidade daqueles que tomam parte na discussão, podem, muito bem, apresentar traços de reciprocidade e de prestação de contas; por outro lado, um fórum público pode ser marcado por provocações e ataques.

Sobre o caso aqui examinado, há indícios de que parte do processo de construção dos conteúdos na enciclopédia está ligado ao trabalho das coordenações de campanha para convencer os eleitores, enquadrando-se as biografias de maneira a atender interesses particulares, aproveitando-se da legitimidade de uma fonte que defende ser neutra. Durante as eleições, então, parte daqueles que se dedicam a editar verbetes políticos com alta intensidade podem estar mais interessados em promover certos agentes políticos, seja para a construção positiva da imagem de determinados candidatos, seja para a inserção de dados que desfavoreçam os seus oponentes. Como tal disposição afeta o caráter deliberativo dos debates?

Não obstante o trabalho das assessorias, a análise do perfil discursivo percebido nas páginas de debates dos verbetes “Celso Russomanno”, “Fernando Haddad” e “José Serra” mostra haver alguma sintonia com os princípios deliberativos. No que concerne à reciprocidade, as discussões acerca da edição do verbete “Celso Russomanno” e “José Serra” foram mais efetivas. Porém, a quantidade de tópicos criados para serem debatidos na biografia de Serra (n=3) foi menor do que os encontrados nas discussões do artigo “Celso Russomanno” (n=11).

Chama à atenção a escassa discussão na página da biografia do candidato Fernando Haddad. Como demonstrado, apenas um tópico exibiu mais de uma mensagem. Acredita-se que o motivo principal para tal fenômeno seja a natureza dos tópicos propostos para discussão, visto que os temas também influenciam a qualidade da deliberação e a baixa participação dos usuários (JANSSEN; KIES, 2005). Mais exatamente, argumenta-se que as pautas propostas, de forma geral, eram concernentes à formatação de referências (“Formatação de referências”, “Remoção marca de parcialidade”, “remoção marca falta de fontes”, “Referência inadequada”), à correção gramatical (“adequar, norma culta”) e a pedidos para alteração de conteúdos (“Fernando Haddad não é judeu”). Ou seja, itens “menores”, detalhes que podem não atrair a atenção para o debate mais aprofundado.

É fundamental sublinhar, ainda, a pouca quantidade de intervenções registradas mesmo nos períodos em que os verbetes estavam abertos a edições. A análise das páginas de discussão dos três candidatos mostra que os recursos tecnológicos *per se* não são capazes de ampliar a participação política dos cidadãos.

## Referências

- ÅSTRÖM, J; GRÖNLUND, Å. Online consultations in local government: what works, when, and why? In: COLEMAN, S.; SHANE, P. M. (Ed). **Connecting democracy: online consultation and the flow of political communication**. Cambridge: MIT Press, 2012.
- BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.
- COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- COLEMAN, S.; MOSS, G. Under construction: the field of online deliberation research. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 9, n. 1, p. 1-15, 2012.
- COOKE, M. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- DAHLBERG, L. The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. **Information, Communication & Society**, v. 4, n. 4, p. 615-633, 2001.
- FIRER-BLAESS, S. Wikipedia: example for a future electronic democracy? Decision, discipline and discourse in the collaborative encyclopedia. **Studies in Social and Political Thought**, v. 19, p. 131-154, 2011.
- GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Transformações na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- GRAHAM, T. Beyond “political” communicative spaces: talking politics on the Wife Swap Discussion Forum. **Information Technology & Politics**, v. 9, n. 1, p. 31-45, 2012.
- \_\_\_\_\_.; WRIGHT, S. Discursive equality and everyday talk *online*: the impact of “superparticipants”. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 19, n. 3, p. 625-642, 2013.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Democracia deliberativa para além do processo. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- JANSSEN, D.; KIES, R. Online forums and deliberative democracy. **Acta Política**, v. 40, p. 317-335, 2005.
- JENSEN, J. Public spheres on the internet: anarchic or government-sponsored: a comparison. **Scandinavian Political Studies**, v. 26, n. 4, 2003.
- JOHNSON, T. **Nos bastidores da Wikipédia Lusófona: percalços e conquistas de um projeto**

de escrita coletiva *online*. 2009. 273 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Sociabilidade Contemporânea) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

KIES, R. **Promises and limits of web-deliberation**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

KORFIATIS, N.; POULOS, M.; BOKOS, G. Evaluating authoritative sources using social networks: an insight from Wikipedia. **Online Information Review**, v. 30, n. 3, p. 252-262, 2006.

MAIA, R. C. M. **Deliberation, the media and political talk**. New York: Hampton Press, 2012.

\_\_\_\_\_.; ROSSINI, P. G. C.; OLIVEIRA, V.; OLIVEIRA, A. Sobre a importância de examinar diferentes ambientes online em estudos de deliberação. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, 2015.

MANIN, B. Legitimidade e deliberação política. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARQUES, A. Aspectos teórico-metodológicos do processo comunicativo de deliberação online. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.6, p.19-40, 2011.

MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. **Opinião Pública**, v. 12, n. 1, p. 164-187, 2006.

\_\_\_\_\_. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 21-35, fev. 2012.

\_\_\_\_\_.; MIOLA, E. Internet e Parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas *online*. **E-Compós**, Brasília, v. 9, 2007. Disponível em: <<http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/view/157/158>>. Acesso: 15 dez. 2015.

\_\_\_\_\_.; SAMPAIO, R. C.; AGGIO, C. (Org.). **Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil**. Salvador: Edufba, 2013.

\_\_\_\_\_.; VIMIEIRO, A.; VIEIRA, A.; MELO, S. O Fórum na tela: eleições, debates televisivos e deliberação mediada. **Contemporânea**, v. 7, n. 1, p. 1-28, jun. 2009.

MENDONÇA, R. F.; FREITAS, F. V.; OLIVEIRA, W. M. Reciprocidade discursiva, enquadramento e deliberação: a consulta pública sobre reforma política da ALMG. In: ALDÉ, A.; MARQUES, F. P. J. A (Org.). **Internet e poder local**. Salvador: Edufba, 2015.

MIOLA, E. Iniciativas institucionais de deliberação *online*: um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. In: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

\_\_\_\_\_. **Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa**. 2012. 294 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Sociabilidade Contemporânea) – Faculdade de Comunicação. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MITOZO, I. B. **Participação e deliberação em ambiente online: um estudo do Portal eDemocracia**. 2013. 174 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Instituto de Cultura e Arte. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Sociedade e Política**, v. 2, n. 3, p. 11-26, out. 2003.

MUHLBERGER, P. Social capital and deliberative theory: a synthesis and empirical test. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 2001, San

Francisco. Disponível em: <<http://www.oocities.org/pmuhl78/SocCapitalDeli.pdf>>. Acesso: 15 dez. 2015.

MUTZ, D. C. **Hearing the other side:** deliberative versus participatory democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

PAPACHARISSI, Z. Democracy on-line: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. **New Media & Society**, v. 6, n. 2, p. 259-283, Apr. 2004.

RINKE, E. M.; WESSLER, H; LÖB, C.; WEINMANN, C. Deliberative qualities of generic news frames: assessing the democratic value of strategic game and contestation framing in election campaign coverage. **Political Communication**, v. 30, n. 3, p. 474-494, 2013.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R.; MARQUES, F P. J. A. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, nov. 2010.

SILVA, F. C. Democracia deliberativa: avaliando os seus limites. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2., 2004, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Associação Portuguesa de Ciência Política. 2004. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf>>. Acesso: 5 dez. 2015.

SMITH, G. **Democratic innovations:** designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SULER, J. The *online* disinhibition effect. **Cyberpsychology & Behavior**, v. 7, n. 3, p. 321-326, Jun. 2004.

TRÉNEL, M. Facilitation and inclusive deliberation. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S. P. (Ed.). **Online deliberation:** design, research and practice. Stanford: CSLI Publications, 2009.

WALZER, M. Deliberation... and What Else. In: MACEDO, S. (Ed.). **Deliberative politics:** essays on democracy and disagreement. New York: Oxford University, 1999.

WRIGHT, S. Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. **New Media & Society**, v. 14, n. 2, p. 244-261, 2012.

Artigo recebido em: 11/3/2016

Artigo aceito para publicação em: 26/4/2016