

9

v.5 n.9  
julho/dezembro 2017

# Revista Parlamento e Sociedade

## Dossiê Política Municipal

### **Apresentação**

*Humberto Dantas*

### **Representação política e governo municipal no Cone Sul**

*Marta Mendes da Rocha, Daniela  
Paiva de Almeida Pacheco e  
Pedro Jehle de Araújo Gouvêa*

### **A prática da participação na política local: o que nos dizem os dados do Barômetro das Américas de 2017**

*Ariane Selegim*

### **Alienação eleitoral: uma visão multidimensional**

*Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes*

### **Produção legislativa: um estudo de caso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

*José Antônio Perez Rojas Mariano de  
Azevedo, Philippe Chaves Guedon e  
Ivan Albuquerque Araujo*

### **As mulheres no legislativo municipal: representação feminina na Câmara Municipal de Juiz de Fora - MG**

*Laura Gomes Barbosa*

## **Mesa**

**2017**

### **Presidente**

Milton Leite (DEM)

### **1º Vice-Presidente**

Eduardo Tuma (PSDB)

### **2º Vice-Presidente**

Edir Sales (PSD)

### **1º Secretário**

Arselino Tatto (PT)

### **2º Secretário**

Celso Jatene (PR)

### **1º Suplente**

Gilberto Nascimento  
(PSC)

### **2º Suplente**

Ota (PSB)

### **Corregedor Geral**

Souza Santos (PRB)

Revista  
**Parlamento  
e Sociedade**





# Revista **Parlamento e Sociedade**

v.5 n.9 julho-dezembro 2017

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.5	n.9	p.1-128	jul.-dez. 2017
-----------------------------	-----------	-----	-----	---------	----------------

A Revista **Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

**Secretaria e Redação**

Escola do Parlamento  
Câmara Municipal de São Paulo  
Palácio Anchieta - Viaduto Jacareí, 100  
13º andar, 1302A  
São Paulo - São Paulo - CEP 01319-900

**Solicita-se permuta**

e-mail: [revista@camara.sp.gov.br](mailto:revista@camara.sp.gov.br)  
versão eletrônica: [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br)

**Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da Câmara Municipal - SGP.32**

**Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.**  
**- Vol. 5, n. 9 - (2017). - São Paulo : CMSP, 2013-**  
**Semestral**  
**Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)**  
**Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade**  
**ISSN 2318-4248**

**1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos**  
**3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.**

**CDU 35(05)**

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

# Revista Parlamento e Sociedade

## Expediente

<b>Editor Presidente</b>	Humberto Dantas de Mizuca
<b>Editor Científico</b>	Humberto Dantas de Mizuca
<b>Editor Executivo</b>	Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Conselho Editorial</b>	Humberto Dantas de Mizuca, Ilza Valéria Moreira Jorge, Lara Elena Ramos Simielli, Roberto Nami Garibe Filho, Mateus Novaes Dias, Pedro Henrique Lopes Campos
<b>Comitê Científico</b>	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Mauricio Izumi (CEBRAP)
<b>Equipe Editorial</b>	Catuí Côrte-Real Suarez, Márcio Tadeo Tanabe, Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Transcrição</b>	Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão – SGP.4
<b>Revisão</b>	Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Projeto gráfico e diagramação</b>	Equipe de Comunicação – CCI.3
<b>Impressão e acabamento</b>	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo S/A - IMESP
<b>Tiragem</b>	2 mil exemplares



# Sumário

## **Dossiê: Política Municipal**

- 11** Apresentação  
Humberto Dantas
- 13** Representação política e governo municipal no Cone Sul  
Marta Mendes da Rocha, Daniela Paiva de Almeida Pacheco  
e Pedro Jehle de Araújo Gouvêa
- 39** A prática da participação na política local: o que nos dizem os  
dados do Barômetro das Américas de 2017  
Ariane Selegim
- 53** Alienação eleitoral: uma visão multidimensional  
Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes
- 93** Produção legislativa: um estudo de caso da Câmara Municipal  
do Rio de Janeiro  
José Antônio Perez Rojas Mariano de Azevedo, Philippe Chaves  
Guedon e Ivan Albuquerque Araujo
- 111** As mulheres no legislativo municipal: representação feminina  
na Câmara Municipal de Juiz de Fora - MG  
Laura Gomes Barbosa



Dossiê

**Política Municipal**



# Apresentação

Humberto Dantas<sup>1</sup>

Apresentamos aqui mais uma edição da revista *Parlamento e Sociedade*, da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Trata-se do primeiro número planejado sob a responsabilidade da equipe que dirige a Escola do Parlamento desde abril de 2017. E o segundo lançamento promovido por este mesmo grupo.

Esse número reforça aspectos da edição anterior e se concentra na realidade municipal. O conjunto de trabalhos apresentado aqui tem como fonte principal artigos apresentados e ajustados que fizeram parte de diferentes mesas no último Congresso Latino-Americano da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) realizado em julho de 2017 no Uruguai.

À ocasião, parte dos autores aqui reunidos foi contatada para a compreensão de diferentes aspectos de distintos municípios brasileiros e latino-americanos. Assim, Marta Rocha, Daniela Pacheco e Pedro Gouvêa buscam compreender as diferenças no Cone-Sul, no que diz respeito às diferentes formas de os países organizarem seus governos locais sob a visão de especialistas. Ariane Seleglim, por sua vez, analisa a prática de participação política local latino-americana de acordo com survey realizado no continente.

Especificamente no Brasil, Laura Barbosa com olhar centrado em Juiz de Fora-MG e José Antônio Mariano, Philippe Guedon e Ivan Araujo no Rio de Janeiro, ofertam diferentes visões sobre temáticas políticas dessas cidades. Por fim, Ivan Fernandes avalia a lógica da alienação eleitoral no Brasil, investindo com maior ênfase nas cidades paulistas. Esse texto, em especial, fazia parte do conjunto de trabalhos da edição anterior da revista, mas não foi publicado por falta de espaço na versão impressa. Não menos importante que os demais, carrega consigo relevante contribuição acerca do que se convencionou chamar de “a crise da democracia representativa”.

Diante de tais aspectos, fica o desejo de uma excelente leitura. Que a reunião desse conjunto de textos fortaleça os esforços da Ciência Política em compreender nossa realidade, com destaque para o compromisso atual da Escola do Parlamento em centrar seus esforços no âmbito municipal.

---

<sup>1</sup> Diretor-Presidente da Escola do Parlamento



# Representação Política e Governo Municipal no Cone Sul<sup>1</sup>

Marta Mendes da Rocha (UFJF)  
Daniela Paiva de Almeida Pacheco (UEMG)  
Pedro Jehle de Araújo Gouvêa (NEPOL/UFJF)<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo visa contribuir para o corpo de análises sobre a descentralização e os governos subnacionais a partir de um estudo comparativo de quatro países da América do Sul: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Diferentemente da maior parte dos estudos sobre o tema, nosso foco está no nível municipal ou local e nosso objetivo é analisar o impacto que o processo de descentralização teve sobre os municípios nos países estudados. A partir da análise da trajetória histórica dos municípios e do governo municipal em cada país buscamos apreender as principais modificações provocadas pela descentralização. Em segundo lugar, buscamos analisar comparativamente a importância dos municípios no interior do sistema contrastando as visões difundidas na literatura com a de especialistas em poder local e governo subnacional. A análise realizada sugere que a importância dos municípios e dos representantes locais no interior do sistema político é maior no Brasil, seguido da Argentina, do Chile e do Uruguai. De modo geral, a pesquisa com especialistas corrobora a visão da literatura sobre o tema e é convergente com o estabelecido na legislação.

- 
- 1 Este artigo é um dos produtos da pesquisa “Representação política no nível local na América Latina” desenvolvido no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCSO/UFJF).
  - 2 Marta Mendes da Rocha é doutora em Ciência Política e professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), onde coordena o Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL) (mendes\_rocha@yahoo.com.br). Daniela Paiva de Almeida Pacheco é doutora em Ciência Política e professora da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e pesquisadora do NEPOL (paivadaniela@hotmail.com). Pedro Jehle de Araújo Gouvêa é mestrando em Ciências Sociais na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e pesquisador do NEPOL (pedro.jehle@hotmail.com).

## 1. Introdução

Nas últimas três décadas os países da América Latina vivenciaram, em diferentes ritmos e graus, um processo de descentralização do Estado no sentido da transferência de autoridade política, competências administrativas e recursos financeiros para os níveis subnacionais de governo. Em linhas gerais, o projeto descentralizador começou a ganhar espaço entre as elites políticas da região nos anos 1960 e 1970 e, embora seja importante considerar as peculiaridades de cada caso, pode-se dizer que a construção de um consenso entre as elites em torno da necessidade de descentralização do Estado estava associada a vários tipos de crises. Entre elas, estagnação econômica, exaustão do modelo desenvolvimentista, incapacidade do governo central para prover bens e serviços para o conjunto da população, agudas desigualdades regionais, déficits de legitimidade do sistema político, escândalos de corrupção, etc.

Nesse contexto, dentro de uma lógica política e democratizante, um conjunto de argumentos foi mobilizado por aqueles que buscavam implementar reformas na estrutura do Estado. Esperava-se, com tais reformas, aproximar representantes e cidadãos, oferecer melhores condições para a vocalização das preferências dos eleitores, ampliar a transparência e o controle sobre os agentes públicos, abrir novos canais para a expressão de identidades de base regional, facilitar a organização social e a participação popular, criar oportunidades para a formação de novas lideranças, para a renovação das elites e para a ampliação do pluralismo político, atenuar o governo central de parte de suas responsabilidades, contribuir para a redução do déficit fiscal, e ampliar a eficiência na alocação de recursos e na definição de prioridades em consonância com as peculiaridades e necessidades das diferentes localidades.

Vasta literatura tem sido produzida no sentido de compreender as causas, as características e os principais resultados desse processo. Boa parte dessa produção analisa os fatores que explicam quando e por que as elites políticas situadas no nível central tomam a decisão de descentralizar o Estado (WILLIS, GARMAN & HAGGARD, 1999; EATON, 2004; FALLETI, 2005, 2006; MONTERO & SAMUELS, 2004); outra parte busca compreender os resultados da descentralização.

Este artigo visa contribuir para o corpo de análises sobre a descentralização e os governos subnacionais a partir de um estudo comparativo de quatro países da

região: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai<sup>3</sup>. Diferentemente da maior parte dos estudos sobre o tema, nosso foco está no nível municipal ou local e nosso objetivo é analisar o impacto que o processo de descentralização teve sobre os municípios nos países estudados. A partir da análise da trajetória histórica dos municípios e do governo municipal em cada país, buscamos apreender as principais modificações provocadas pela descentralização. Em segundo lugar, buscamos analisar comparativamente a importância dos municípios no interior do sistema, contrastando as visões difundidas na literatura com a de especialistas em poder local e governo subnacional.

O primeiro eixo oferece um panorama dos municípios nos respectivos países a partir de um breve resgate histórico de seu espaço no sistema político. O segundo procura avançar nos debates sobre descentralização que, usualmente, mensuram a autonomia política a partir da possibilidade ou não de os cidadãos, nos níveis subnacionais de governo, escolherem seus representantes de forma independente. Argumentamos que essa definição é ampla demais e não permite distinguir os países latino-americanos que, hoje, em quase sua totalidade, preveem eleições diretas para a escolha dos representantes no nível local. Para diferenciar os países quanto ao grau de autonomia política é necessário, portanto, incorporar outros critérios.

Para verificar a importância dos municípios no interior do sistema definimos um conjunto de indicadores que vão além da previsão de eleições diretas. Nosso argumento central é que a maior ou menor relevância do município está associada à trajetória histórica dos governos locais em cada país, à forma de organização das eleições (o que inclui sua periodicidade e o calendário eleitoral), às prerrogativas administrativas e aos recursos fiscais atribuídos aos municípios. Nesse sentido, nossa hipótese é a de que nos países com maior tradição no que tange à existência de um terceiro nível de governo e administração, nos quais a autonomia política se operacionaliza por meio de eleições diretas não coincidentes com as eleições para os demais níveis, e nos quais os municípios contam com recursos financeiros e importantes responsabilidades no tocante à execução e gestão de políticas sociais, os governos locais despontarão com maior importância no interior do sistema político como um todo.

Nessas condições, espera-se que os municípios se convertam em importantes espaços para a formação política e que os atores políticos locais (*alcaldes*,

---

3 A escolha por países unitários e federativos é proposital neste estudo. Como argumenta boa parte da literatura, a distinção federal-unitário não é suficiente para apreender a diversidade de arranjos no que concerne à distribuição de autoridade, competências e recursos entre as unidades territoriais e níveis de governo. Com efeito, o processo de descentralização atingiu países unitários e federais, dando origem a uma multiplicidade de cenários (ARRETCHE, 2012; 2001).

prefeitos, vereadores, conselheiros etc.) passem a gozar de maior prestígio, sobretudo nas grandes cidades. A ocupação desses cargos, sobretudo no ramo Executivo, pode converter-se em capital político favorável ao avanço da carreira das lideranças municipais.<sup>4</sup> A criação ou o fortalecimento dos municípios e a realização de eleições diretas para a escolha dos prefeitos poderiam permitir que os políticos locais construíssem bases independentes de apoio e passassem a exercer influência sobre um número significativo de eleitores, o que os colocaria em posição de relevo perante as demais lideranças políticas. Como ocorre no Brasil, sobretudo nos municípios grandes e nas capitais, essas lideranças tornam-se cabos eleitorais importantes para os candidatos a deputados, relevância que cresce em contextos em que as eleições municipais são separadas das eleições para outros níveis.

Para tentar averiguar algumas dessas questões nos valem da literatura especializada, da análise de dados e informações obtidos na legislação e em órgãos oficiais dos respectivos países, e das respostas de um conjunto de especialistas – em sua maioria, cientistas políticos, sociólogos, administradores, economistas – a um *survey* sobre o tema. A realização de *experts surveys* tem sido uma estratégia cada vez mais empregada nas Ciências Sociais, valiosa na pesquisa comparada, sobretudo nos estágios iniciais da investigação, quando o pesquisador busca se familiarizar com outras realidades e necessita precisar e refinar os parâmetros de comparação (KITSCHOLT & WILKINSON, 2007). Acreditamos que a combinação dessas fontes e técnicas de pesquisa pode oferecer um interessante ponto de partida para compreender a importância dos municípios nos países da região.

## 2. Municípios e Governo municipal: antecedentes históricos

Dos quatro países analisados neste artigo, o Uruguai é o único que não conta com uma longa tradição de governo municipal.<sup>5</sup> Até o ano de 2010, o país contava com dois níveis de governo, sendo subdividido em 19 departamentos. A reforma constitucional de 1996 abriu caminho para a descentralização e a criação

4 Em sua análise sobre o processo de descentralização no Chile e no Uruguai, Eaton (2004) sugere que um dos efeitos potenciais da descentralização política é abrir espaços de representação e competição política que poderiam, por sua vez, dar origem a novas dinâmicas de competição eleitoral e afetar as relações intergovernamentais.

5 Segundo Ferla *et al.* (2016), até 2010, os departamentos – conhecidos como intendenções municipais – eram responsáveis pelas funções que tradicionalmente são desempenhadas pelos municípios.

de um terceiro nível de governo, distinguindo a matéria departamental da municipal. Entretanto, a legislação era vaga e dependia de projetos de leis complementares, por isso os órgãos de governo municipais – as Juntas Locais – não se difundiram pelo país até o ano de 2010.

A Lei de Descentralização política e participação cidadã (Lei 18.567), aprovada no ano de 2009, criou, pela primeira vez, um terceiro nível de governo no país. A primeira leva de criação dos municípios ocorreu em 2010, com 89 novos municípios, e a segunda em 2015, com outros 23, somando um total de 112 atualmente. A lei tornou obrigatória a criação dos municípios e das Juntas Locais em localidades com mais de dois mil habitantes, com exceção das capitais. Nas localidades menores, a criação dos municípios e das Juntas Locais continuou dependendo de iniciativa popular ou do intendente, e nas capitais apenas os intendentes detêm a prerrogativa de criar municípios. A lei não prevê estudos de viabilidade técnica para a criação de municípios, apenas que eles devem conformar uma unidade social e cultural com interesses comuns.

Diferentemente do Uruguai, no Brasil há uma longa tradição de governo municipal. Essa remonta às câmaras municipais, criadas ainda no período colonial, consideradas as primeiras instituições representativas dos brasileiros. A figura do prefeito foi introduzida na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. Ao longo da história, vimos um amplo debate sobre o *status* jurídico dos municípios que envolvia, principalmente, a discussão sobre sua autonomia e suas competências. Os municípios são mencionados como organização política autônoma em quase todas as constituições republicanas (exceto em 1937) – mas, foi na Constituição de 1988 que o município conquistou autonomia política plena, sendo convertido em ente federativo. Algo singular para um país de organização federativa, no Brasil vemos uma grande homogeneidade institucional, com pouco espaço para que os níveis subnacionais possam definir sua arquitetura de governo.

A Constituição brasileira de 1988 (Art. 18) reservou aos estados a prerrogativa para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de novos municípios, dependendo de lei estadual e consulta, mediante plebiscito às populações diretamente interessadas. Segundo os especialistas, essa norma resultou no crescimento significativo do número de municípios no país – entre 1988 e 1996 foram criados mais de 1300 que, em sua maioria, apresentavam uma população inferior a 10 mil habitantes (COSTA 2007). Essa proliferação motivou a alteração da legislação<sup>6</sup>

---

6 Emenda Constitucional N. 15 de 1996.

que manteve a prerrogativa estadual sobre o tema, mas passou a exigir a adequação aos critérios estabelecidos por lei complementar federal, estipulando o prazo e os procedimentos para a criação dos municípios, para os estudos de viabilidade municipal e para a realização de plebiscito de consulta à população.

Dos quatro países analisados, apenas o Brasil traz em sua Constituição detalhes sobre o regime municipal. O Capítulo 4 – do artigo 29 ao 31 – apresenta uma série de diretrizes para a organização e o funcionamento dos municípios, entre elas, as regras para elaboração da lei orgânica municipal, que funciona como uma espécie de “constituição” do município e deve ser aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal. Segundo estimativas, em 2015, existiam, no Brasil, 5570 municípios (IBGE).

Na Argentina, diferentemente do que ocorre no Brasil, a Constituição Nacional, estruturada no período de 1853 a 1862 – com reformas efetuadas em 1866, 1898, 1957 e 1994 –, possui escassas referências à organização dos municípios. Em seu Art. 5º, presente desde o texto original de 1853, estabelece apenas que cada província deve ditar para si uma constituição prevendo seu regime municipal. Essa característica constitucional abriu caminho para várias interpretações sobre o alcance da autonomia dos municípios. A reforma constitucional de 1994 parece ter esclarecido a questão estabelecendo, no artigo 123, que as províncias deveriam assegurar em suas constituições a autonomia municipal e regular seu alcance e conteúdo em termos institucionais, políticos, administrativos, econômicos e financeiros. As constituições provinciais são complementadas pelas leis de municipalidades, sancionadas por cada uma das legislaturas provinciais, definindo o desenho institucional e o funcionamento global dos governos locais em todos os seus aspectos.

Como no Brasil, a prerrogativa para a criação de municípios é do nível intermediário. São as províncias que definem os requisitos para a criação de novos governos locais e há bastante variação. A maioria, contudo, estabelece mínimos populacionais (outras estabelecem um número mínimo de eleitores inscritos, capacidade financeira, número de propriedades privadas, superfície territorial). As províncias também determinam as categorias de governos locais que podem ser criadas, algumas atribuindo as mesmas competências a todos os governos locais e outras definindo até cinco categorias diferentes. Na atualidade, existem na Argentina 856 municípios de primeira categoria, 193 de segunda, e 100 de terceira categoria. Há, também, 1116 administrações locais sem hierarquia municipal – comissões de fomento, juntas rurais, juntas de governo, comissões municipais, delegações de fomento e comunas – totalizando 2265 administrações locais. Em determinadas províncias é outorgada aos municípios de primeira e segunda categorias a capacidade de estabelecer sua

lei orgânica (na Argentina, se denomina Carta Orgânica). Os municípios que não detêm tal prerrogativa ou que não fizerem uso dela empregam a Lei Orgânica de Municipalidades determinada pela província para todos os municípios.

No Chile, os municípios também estão presentes há muito tempo, mas a Constituição só reconhece dois níveis de governo para efeitos da administração interior do Estado: o regional e o provincial. Em relação à administração local, a Carta prevê a divisão das províncias em comunas<sup>7</sup>, que são administradas pelos municípios. O Capítulo intitulado “Administração Comunal” possui cinco artigos (107 ao 111) que determinam diretrizes gerais para a composição e o funcionamento das municipalidades. A Constituição estabelece, ainda, a forma de eleição dos conselheiros municipais e a duração de seus mandatos. O conselho municipal é definido por suas funções normativas, resolutivas, fiscalizadoras, ademais de fazer efetiva a participação da comunidade local.

A Constituição deixa a cargo da Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades<sup>8</sup> definir os demais aspectos do governo municipal, entre eles as funções e atribuições das municipalidades, a forma de eleição dos *alcaldes* e o número de conselheiros. A Lei prevê, em seu Artigo 31, um regimento interno para todos os municípios, que tem origem em um decreto do *alcalde* e depende de aprovação do Conselho (Art. 65). Esse regimento define a organização interna do município e as funções específicas atribuídas às unidades respectivas, sua coordenação ou subdivisão.

A criação de municípios pode partir de petição de organizações comunitárias, personalidades políticas, parlamentares e autoridades regionais, provinciais e comunais, mas depende de proposição do presidente da República e da aprovação por maioria absoluta de deputados e senadores. Depende, ainda, da análise de critérios técnicos, análise de viabilidade (financeira, histórica, identitária), consulta à população e grupos comunitários. Na atualidade, existem no Chile 346 comunas e 345 municípios. Apenas um município administra mais de uma comuna (é o caso de Cabo de Hornos, que administra as comunas de Antártica e Cabo de Hornos).

As regras que definem a autoridade sobre a criação de municípios e os critérios a serem observados impactam diretamente o seu perfil populacional. O tamanho dos municípios, nos quatro países, pode variar muito. Uma das consequências da heterogeneidade demográfica é que os governos municipais contam com condições muito diferenciadas para desempenharem suas competências. De um lado, grandes cidades povoadas e desenvolvidas, que concentram boa

7 Cap. XIV sobre governo e administração interior do Estado, Artigo 110.

8 Lei 18.695, com modificações até abril de 2016.

parte da população, com maior capacidade de arrecadação de recursos, maior desenvolvimento institucional e capacidade de formar, atrair e manter recursos humanos qualificados para a gestão pública. De outro, municípios e administrações locais de perfil médio ou pequeno em termos populacionais, que enfrentam problemas relacionados à escassez de recursos, forte dependência em relação a transferências de recursos de outros níveis de governo e falta de pessoal qualificado para atuar na gestão dos serviços públicos. Essas discrepâncias são um dos aspectos mais salientados pelos estudiosos da descentralização e do poder local para explicar por que a descentralização não acarretou os resultados esperados pelos reformadores (NICKSON, 2011; SOUZA, 1998; CRAVACUORE, 2007).

O Uruguai seria um caso à parte, uma vez que todos, ou quase todos os municípios, parecem padecer de irrelevância no interior do sistema político. Sem considerar os serviços prestados pelas agências municipais e que podem, no médio prazo, representar um ganho na gestão de recursos e de serviços para os cidadãos, do ponto de vista propriamente político, os municípios, como veremos, ainda não se afirmaram como arenas importantes no interior do sistema.

### **3. A autonomia política: eleições, lideranças políticas e agenda local**

Com exceção do Uruguai, os demais países possuem longa trajetória de governo ou administração municipal e de realização de eleições locais. Considerando o período recente, o Brasil apresenta o histórico mais longo de eleições ininterruptas, tendo em vista que mesmo durante o regime autoritário (1964-1985) as eleições diretas para escolha de prefeitos e vereadores foram mantidas na maior parte dos municípios brasileiros. As exceções eram as capitais e os municípios considerados de segurança nacional. A reintrodução das eleições diretas em todos os municípios ocorreu em 1985. Desde então, foram realizadas 12 eleições para escolha de prefeitos e vereadores (algumas parciais), não coincidentes com as eleições para os outros níveis.

No Chile, durante o século XX até o golpe de 1973, eram realizadas eleições para *alcaldes* nos municípios. Os *alcaldes*, contudo, não tinham muita relevância porque as administrações municipais não tinham prerrogativas substanciais. Com o golpe militar, os *alcaldes* eleitos foram substituídos por oficiais militares indicados pelo presidente e os conselhos municipais foram abolidos e substituídos por um corpo consultivo (EATON, 2004). Com a municipalização de serviços de educação e saúde, ainda durante a ditadura de Augusto Pinochet, e a reintrodução das eleições para *alcaldes* e conselheiros após a redemocratização, havia a

expectativa de que esse quadro se alterasse. Hoje, no Chile, *alcaldes* e conselheiros são eleitos diretamente em eleições separadas, que ocorrem um ano antes das eleições gerais. Desde 1992 foram realizadas sete eleições municipais no Chile (1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016).

Na Argentina, o retorno à democracia ocorreu em 1983, data em que todas as províncias realizaram eleições para governador de forma simultânea à eleição presidencial – fato que não se manteve na eleição presidencial de 1989 que não coincidiu com as de governadores de 1987 e 1991.<sup>9</sup> De lá para cá também ocorreram regularmente eleições municipais, regulamentadas por leis específicas de cada província – portanto, nem sempre coincidentes com as nacionais. As primeiras eleições municipais após a redemocratização também ocorreram em 1983.

No Uruguai foram realizadas apenas duas eleições municipais, em 2010 e 2015. Antes disso, embora a Constituição de 1934 previsse a existência de autoridades locais (Juntas Locais e Juntas Locais Autônomas), estas não eram permitidas nas capitais dos departamentos e não estavam difundidas pelo país.

No Brasil e no Chile as eleições municipais são separadas das eleições para os outros níveis. No Brasil, desde 1992, as eleições municipais acontecem dois anos antes das eleições gerais. No Chile, como dito, desde 1992 as eleições de *alcaldes* e *concejales* ocorrem um ano antes das nacionais. No Uruguai, as eleições municipais coincidem com as departamentais (seis meses após as nacionais), o que pode ser visto como um dos fatores que reduzem a inteligibilidade do sistema para os cidadãos, diminuindo sua clareza sobre as prerrogativas dos municípios e dos representantes locais (FERLA *et. al*, 2016).

Na Argentina, cada província institui seu próprio regime eleitoral, resultando em uma multiplicidade de sistemas no interior do país e de diferentes calendários eleitorais. Segundo Atela (2011), apenas duas constituições provinciais – Chaco e Tierra del Fuego – estabelecem como obrigatória a separação entre as eleições nacionais e as provinciais e municipais. Boa parte das constituições não se posiciona a esse respeito e, segundo o autor, há aquelas que consideram a possibilidade da ocorrência simultânea de todas as eleições (são os casos das províncias de Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, San Luis, Santa Cruz e Santiago del Estero).

O longo histórico de eleições municipais no Brasil, no Chile e na Argentina nos levaria a esperar que, nesses países, teria emergido uma agenda política propriamente municipal, centrada em temas e assuntos que estão sob a jurisdição

---

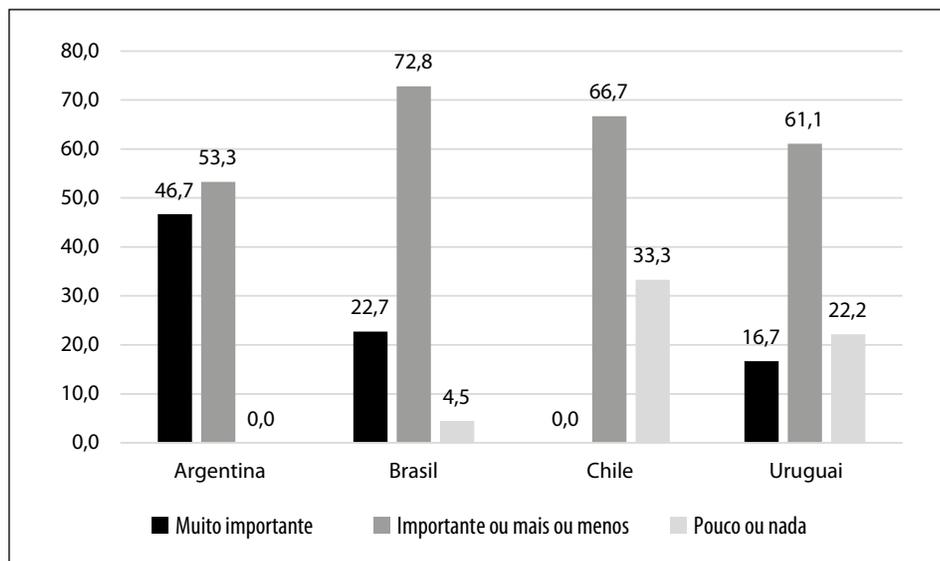
<sup>9</sup> Os mandatos presidenciais, até a reforma da Constituição de 1994, eram de 6 anos, enquanto os mandatos para o governo provincial eram de 4 anos.

dos municípios. No mesmo sentido, seria de se esperar que partidos políticos, candidatos e cidadãos tenderiam a atribuir importância ao pleito no âmbito local, assim como usualmente a conferem às eleições estadual e nacional.

Buscamos cotejar nossas expectativas com a opinião dos especialistas dos quatro países enviando por e-mail questionários que deveriam ser auto administrados em uma plataforma online. Os questionários foram enviados a 150 estudiosos da política subnacional por e-mail e disponibilizados em grupos dedicados à política local nas redes sociais no período de maio-junho de 2017. Os dados relativos ao Chile devem ser considerados com cautela devido à baixa taxa de resposta.<sup>10</sup>

No que se refere à importância das eleições municipais para os eleitores, nossas expectativas se confirmam: Brasil e Argentina são os países nos quais os eleitores, segundo os especialistas, mais valorizam as eleições locais, seguidos do Chile e do Uruguai.

**Gráfico 1. Importância das eleições municipais comparadas às eleições para os demais níveis, segundo especialistas (%)**

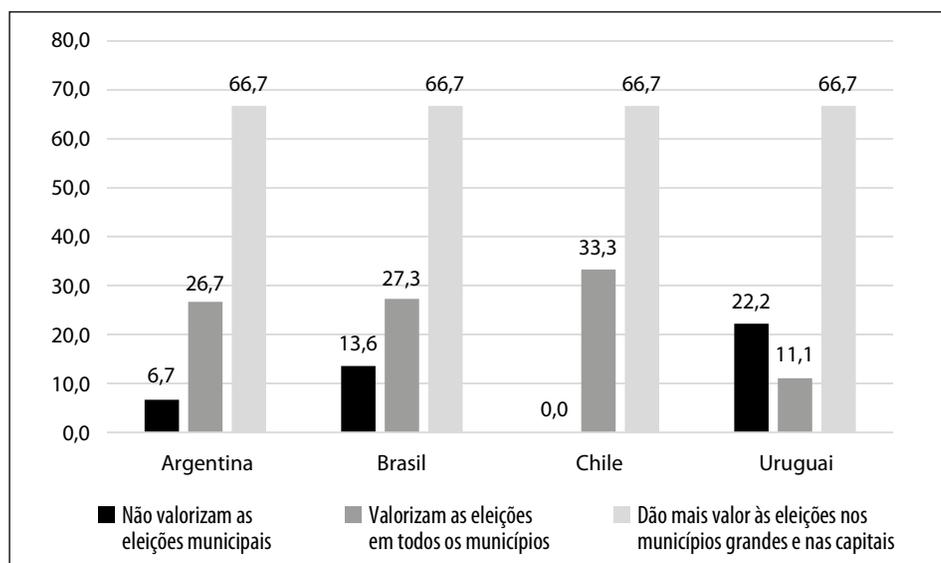


Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UFIJF, 2017.

<sup>10</sup> No Uruguai foram 18 questionários respondidos, no Brasil, 10, na Argentina, 15 e, no Chile, 3.

A segunda questão se referia à importância atribuída pelos partidos políticos à competição eleitoral nos municípios (considerando o investimento de tempo e recursos). As respostas dos especialistas estão no Gráfico 2. Segundo eles, as grandes cidades e as capitais recebem maior atenção dos partidos nas eleições. O percentual que acredita que os partidos não valorizam as eleições municipais é maior no Uruguai, como era de se esperar, seguido do Brasil e da Argentina. Com exceção do Uruguai, em todos os países, mais de 85% concordam que os partidos atribuem alguma importância ao pleito municipal.

**Gráfico 2. Importância atribuída pelos partidos políticos às eleições municipais, segundo especialistas (%)**



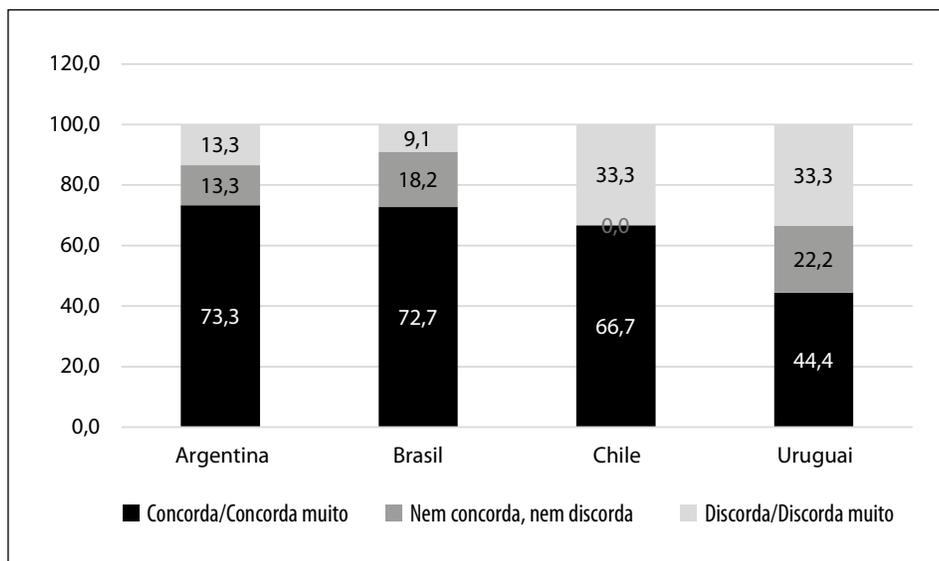
Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

Outra forma de mensurar a importância do município e das instituições de governo local é saber em que medida a ocupação de cargos no nível municipal é um trampolim importante para impulsionar carreiras políticas. A suposição aqui é a de que se os municípios possuem visibilidade no interior do sistema, além de prerrogativas e recursos significativos, uma passagem bem-sucedida por cargos no nível local criaria oportunidades para o avanço na carreira.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Perguntamos: Em seu país os políticos veem a ocupação de cargos no município como estágio importante para avançar em sua carreira?

O gráfico 3 mostra que mais de 70% na Argentina e no Brasil veem os cargos municipais como estágio importante na carreira. O menor percentual favorável à afirmação foi encontrado no Uruguai, como esperado.

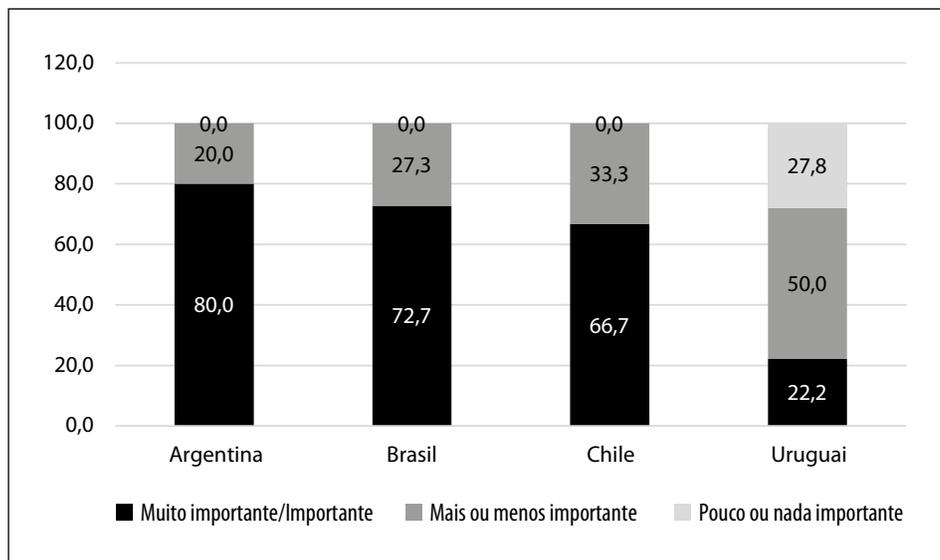
**Gráfico 3. Em que medida os especialistas concordam que a ocupação de cargos no município é um estágio importante para avançar na carreira (%)**



Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

Outra expectativa relacionada à ocupação de cargos no município, no contexto de efetiva autonomia política, é a de que ela permitiria aos ocupantes construir bases independentes de apoio, em outras palavras, obter influência sobre um volume de eleitores e votos. Este capital político poderia ser utilizado pelos ocupantes de cargos, especialmente nos períodos eleitorais, como forma de se fortalecerem na barganha e na negociação com políticos situados em outras esferas de governo. Para apreender esta dimensão perguntamos aos especialistas o quanto importante é para os deputados e candidatos a deputados ter o apoio dos prefeitos nos municípios para conseguirem votos.

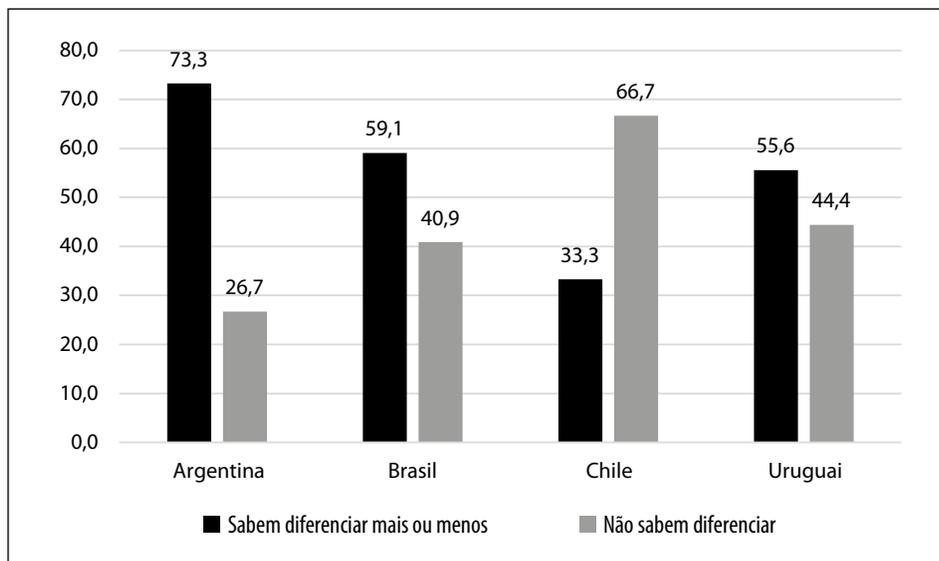
**Gráfico 4. Quão importante é para os deputados e candidatos a deputados ter o apoio dos prefeitos/*alcaldes*/intendentes nos municípios para conseguirem votos, segundo especialistas (%)**



Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

O Gráfico 4 sugere que é na atuação como cabos eleitorais que os prefeitos, *alcaldes* e intendentes adquirem sua maior relevância. Novamente, vemos na Argentina e no Brasil os maiores percentuais de especialistas que consideram importante ou muito importante, o apoio dessas lideranças para os candidatos a deputados obterem votos. No Uruguai, as características da municipalização não permitiram o acesso dos presidentes das Juntas Locais a esse capital.

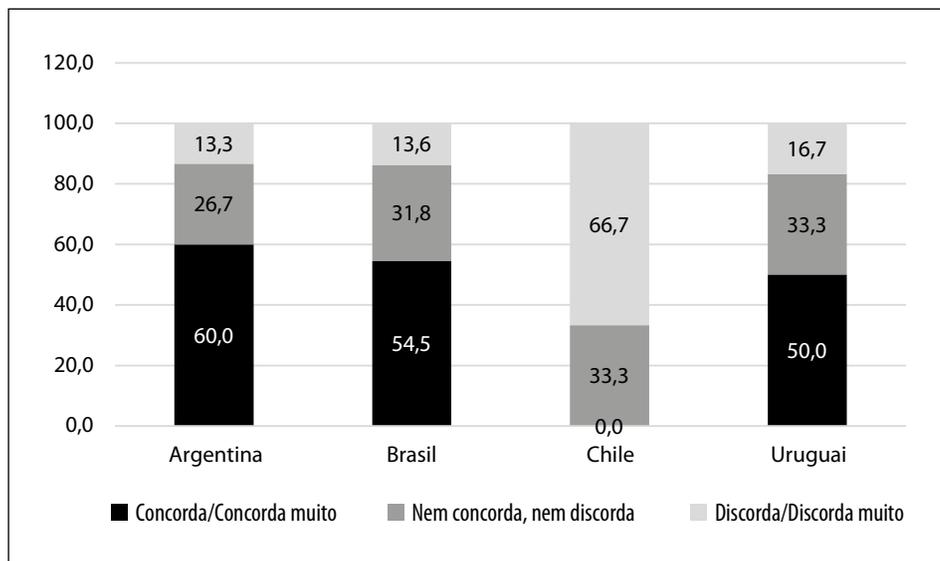
Também perguntamos aos especialistas se os cidadãos sabiam diferenciar as responsabilidades e competências dos municípios das competências das outras esferas de governo. Nos quatro países, nenhum respondente afirmou que os cidadãos sabem diferenciar as competências. A percepção de que os cidadãos são capazes de distinguir foi maior na Argentina, seguida do Brasil, do Uruguai e do Chile.

**Gráfico 5. Capacidade de os cidadãos diferenciarem as competências municipais das dos demais níveis de governo/administração, segundo especialistas (%)**

Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

Outra questão solicitava aos entrevistados que respondessem em que medida concordavam que “o processo de descentralização e o fortalecimento dos governos municipais contribuíram para o surgimento/fortalecimento de uma agenda política propriamente local centrada em problemas e assuntos comunitários que estão na alçada dos municípios”.

**Gráfico 6. Em que medida os especialistas concordam que a descentralização contribuiu para o surgimento/fortalecimento de uma agenda política local/municipal (%)**



Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFF, 2017.

O gráfico 6 mostra que no Brasil e na Argentina mais da metade dos entrevistados concorda que a descentralização contribuiu para o surgimento e/ou fortalecimento de uma agenda política local. Os dados relativos ao Uruguai surpreendem, uma vez que a literatura é praticamente unânime em apontar a fragilidade do processo de descentralização no país e a pequena relevância do nível municipal de governo.

#### **4. Autonomia política e prerrogativas decisórias: autoridade para quê?**

Como a descentralização é um fenômeno multidimensional (FALLETI, 2005) não é possível avaliar o grau de autonomia política sem levar em consideração as dimensões administrativa e fiscal. Não basta saber que líderes políticos possam ser eleitos sem a interferência de outras esferas de governo, ganhando legitimidade perante os olhos dos cidadãos. Mesmo possuindo autoridade política, ainda é necessário nos perguntar “autoridade sobre o quê” e “com quais recursos”. É importante saber qual é a real capacidade decisória desses líderes políticos e os recursos materiais, humanos e financeiros com os quais podem

contar uma vez nos seus respectivos cargos. Neste artigo não pretendemos analisar a fundo a dimensão fiscal, apenas a administrativa.

Os estudiosos da descentralização destacam a necessidade de distinguir os processos de real transferência de autoridade, competências e recursos para os níveis subnacionais de governo, dos processos de delegação, desconcentração e privatização. A desconcentração consiste na “transferência de autoridade administrativa ou responsabilidades dentro dos ministérios e agências do governo central, o que inclui suas oficinas instaladas em nível territorial” (MARDONES, 2008, p. 46). Assim como ocorre em casos de delegação, há maior grau de controle do governo central sobre os entes territoriais e a autonomia dos governos subnacionais para tomar decisões sobre o desenho de políticas públicas, definir prioridades e decidir sobre o volume e a destinação dos gastos públicos é reduzida, quando comparadas com a descentralização.

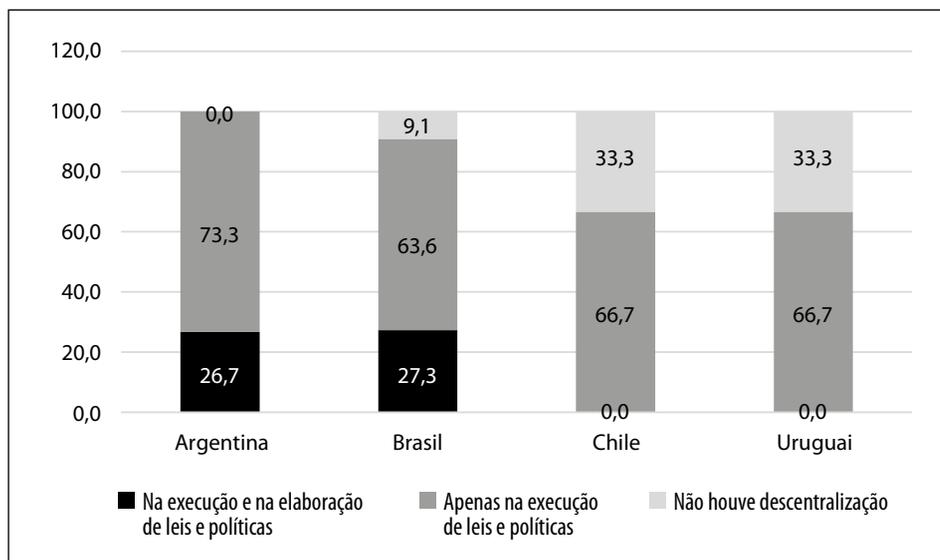
Há autores que acreditam que o que, de fato, ocorreu no Chile e no Uruguai se aproxima mais de uma desconcentração de funções do que de descentralização (MARDONES, 2008; Oszlak, 2014).<sup>12</sup> Mesmo no caso brasileiro, há autores que afirmam que a descentralização significou, de fato, transferência da capacidade para executar e gerir políticas e serviços públicos, uma vez que a definição do desenho das políticas e de seus princípios e diretrizes gerais permaneceu como prerrogativa do governo central (ARRETCHE, 2012).

Buscamos contrastar essas percepções da literatura com a dos entrevistados, perguntando a eles se, em sua opinião, houve descentralização de fato e, em caso positivo, se ela se concretizou apenas na execução ou também na formulação de políticas públicas. O gráfico 7 mostra que, nos quatro países, mais de 60% dos entrevistados acredita que tenha ocorrido descentralização apenas no que se refere à execução de serviços e políticas definidas em outros níveis de governo. Isto é, na opinião dos especialistas, o processo de descentralização e a atribuição de competências para o âmbito municipal não indica necessariamente a capacidade de formulação de políticas públicas.

---

12 Os estudiosos do tema costumam distinguir a descentralização, às vezes denominada como devolução, dos processos de delegação e desconcentração. Esta distinção gira em torno do grau e do volume de autonomia decisória transferidas, do grau de controle das agências centrais sobre os órgãos subnacionais, e, também, do órgão receptor desta transferência (Montero, Samuels, 2004; Mardones, 2008).

**Gráfico 7. Segundo especialistas, a descentralização/transferência de competências e prerrogativas, se deu: (%)**



Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFF, 2017.

No Brasil, a Constituição de 1988 consagrou uma divisão de competências entre União, Estados e municípios, reconhecendo competências exclusivas de cada ente, comuns e concorrentes. Na prática, a União permaneceu com a autoridade sobre a maior parte da autoridade legislativa, sobre uma ampla gama de matérias, incluindo a competência para definir as diretrizes gerais e o desenho das políticas públicas na área de saúde, educação e assistência social.

Na atualidade o esquema de divisão de competências na Argentina se assemelha ao brasileiro, incluindo um conjunto de competências exclusivas do governo central; competências concorrentes entre o governo central e os provinciais; concorrentes entre governo central, provinciais e municipais; competências exclusivas das províncias; competências compartilhadas entre províncias e municípios; e competências exclusivas dos municípios.

A Constituição chilena reconhece dois níveis de governo para efeitos da administração interior do Estado: o regional e o provincial. As competências dos municípios – que não correspondem a um terceiro nível de governo e existem para fins de administração das comunas – estão fixadas na Lei Orgânica de Municipalidades. Essa Lei, em seus artigos 3º, 4º e 5º, estabelece as funções privativas das municipalidades, as funções que as municipalidades poderão desempenhar diretamente ou conjuntamente com outros órgãos da administração do

Estado e as atribuições essenciais das municipalidades para que sejam capazes de desempenhar as funções acima.

No caso Uruguai a separação das competências dos departamentos e municípios data da reforma constitucional de 1996 e das duas leis que orientaram a criação e regulam o funcionamento dos municípios (Lei 18567/2009 e Lei 19.272/2014). A Lei de Descentralização Política e Participação Popular, aprovada em 2009, apesar de ter separado a matéria departamental da municipal, foi vaga e estabeleceu como competências dos municípios aquilo que a Constituição e as leis reservavam aos governos departamentais e que estes porventura viessem a atribuir aos municípios.<sup>13</sup> Cinco anos depois, uma nova legislação foi aprovada para preencher as lacunas deixadas pela Lei de Descentralização. A Lei 19.272, aprovada no ano de 2014, apresenta uma delimitação mais precisa das competências dos departamentos e dos municípios. Na prática, porém, os estudiosos concordam que o processo uruguai se aproxima mais de uma desconcentração do que de uma real descentralização, considerando o grau de discricionariedade e controle do governo nacional e departamental sobre os municipais (Oszlak, 2014: 175).<sup>14</sup>

Como sugerem Iturburu (2000) e Cetrángolo e Jiménez (2004), nos países estudados, percebe-se que as principais competências dos municípios e administrações locais se encontram vinculadas aos quatro tradicionais campos de intervenção dos governos municipais: (1) gestão administrativa (gestão de pessoal, controle de resultados etc.); (2) desenvolvimento urbano (planejamento urbano, obras públicas, exercício regulatório sobre obras públicas); (3) prestação de serviços públicos de interesse local (coleta de resíduos, fornecimento de energia e água, manutenção dos cemitérios, iluminação pública etc.); (4) regulamentação da vida comunitária (abastecimento urbano, segurança dos comércios, trânsito urbano, etc.).

Ademais das competências típicas dos governos locais, uma forma comum de mensurar a autonomia administrativa dos municípios é verificar sua participação na oferta de serviços de saúde e educação, duas áreas que, em vários países, representam grande parcela do setor público, empregam grande número de trabalhadores e são fortemente valorizadas pelos cidadãos (FALLETI, 2005, p. 336).

---

13 A lei estabeleceu que nas áreas não municipalizadas as competências municipais seriam exercidas pelos departamentos.

14 O financiamento dos municípios ficou dependente de recursos transferidos discricionariamente pelos governos departamentais e recursos do orçamento nacional por meio da criação de um Fundo de Incentivo para a gestão municipal (Ferla et. al., 2016).

Na Argentina, em relação à saúde, há diferenças relevantes entre as províncias: enquanto algumas optaram por manter o controle exclusivo sobre todos os serviços, outras transferiram para os governos locais as ações de menor complexidade, como hospitais e unidades locais de cuidados de saúde primários e fornecimento de suprimentos médicos, reservando às províncias o pagamento dos salários. No caso da educação, nos anos 1980, todas as escolas básicas foram transferidas para a responsabilidade das províncias; em 1992 foram transferidas as escolas de ensino médio e o ensino superior. A mudança mais importante ocorreu após a aprovação de uma nova lei federal sobre educação, em 1993, quando algumas questões passaram ao domínio exclusivo das províncias (Falleti, 2006). Segundo Cravacuore (2007), embora existam iniciativas para a descentralização e alguns municípios atuem de forma complementar, há, no país, forte resistência em relação à municipalização da educação.

No Brasil, os municípios são responsáveis por manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, programas de educação infantil e de ensino fundamental e serviços básicos de saúde. Os municípios são responsáveis pela atenção básica e pelos serviços de menor complexidade, sendo esta a entrada para o sistema de saúde no país. Os municípios também têm papel importante na execução de serviços de assistência social, como o Programa Bolsa Família. São as secretarias municipais de assistência social e/ou as prefeituras, as responsáveis pelos cadastramentos dos usuários.

No Chile, a descentralização de serviços de educação e saúde para os municípios ocorreu ainda durante a ditadura de Pinochet. Essa mudança é interpretada pela maioria dos estudiosos como fazendo parte da agenda política do presidente, voltada para a estabilização da economia e para a privatização dos serviços públicos. Na ocasião, a atenção primária à saúde foi municipalizada e, a partir da década de 1990, o governo central desenvolveu projetos e políticas de apoio aos municípios no setor. Também na área da educação ocorreu uma reforma estrutural nos anos 1980: a partir de um sistema educacional fortemente centralizado foi realizada a transferência da administração dos estabelecimentos públicos de nível pré-escolar, primário e secundário para os municípios que se responsabilizaram pela contratação de pessoal, fixação de salários, insumos etc. O governo central, assim como no Brasil, permaneceu com a prerrogativa de definir a normativa geral da política (LARRAÑAGA, 1995). O processo de municipalização

da educação continuou após a redemocratização e tem suscitado muitas críticas entre grupos sociais, acadêmicos e políticos.<sup>15</sup>

No Uruguai, os municípios não foram contemplados com competências nas áreas de saúde e educação pela legislação. Sua atuação nessas áreas depende de iniciativas e acordos dos governos departamentais e de sua disposição em transferir responsabilidades e recursos para os municípios. Logo, a atuação dos municípios nessas duas áreas pode variar de município para município sendo mais provável naqueles que reúnem melhores condições em termos de recursos financeiros, materiais e humanos o que, por sua vez, depende da adesão das lideranças departamentais ao processo descentralizador.

A respeito das competências dos municípios, perguntamos aos especialistas entrevistados sobre as áreas em que o governo municipal exercia, de fato, prerrogativas decisórias. Foi oferecida uma lista de quinze áreas de políticas públicas e os especialistas poderiam assinalar quantas desejassem. Em média, os argentinos foram os que assinalaram o maior número de itens, 115 no total e 7,7 por respondente, seguidos dos brasileiros que, apesar de terem assinalado mais itens (128), tiveram uma média menor, de 5,8 por respondente, dos uruguaios (67 no total e média de 3,8) e dos chilenos (19 no total e média de 6,3 por respondente). O número de itens assinalados em cada país converge com o estabelecido pela legislação e o destacado pela literatura: enquanto os municípios brasileiros e argentinos atuam sobre uma variedade de áreas de políticas, no Uruguai os municípios têm alcance muito restrito e são inteiramente dependentes de delegações dos governos departamentais. No caso do Chile, é difícil fazer conclusões mais precisas devido ao pequeno número de respondentes, ainda assim, a média de itens por respondente é superior à do Uruguai.

---

15 Esses críticos responsabilizam a municipalização pela deterioração dos resultados no ensino básico e secundário e pelo aumento da desigualdade entre municípios e escolas. Para muitos, a educação municipalizada é vista como uma herança da ditadura de Pinochet e parte do projeto de privatização dos serviços públicos. Essas críticas motivaram esforços da presidenta Bachelet pelo fim da municipalização na educação. Ao que parece, mudanças significativas começaram a ser introduzidas no ano de 2015 e o país encontra-se em fase de transição entre modelos.

**Tabela 1. Áreas nas quais os municípios exercem, de fato, competências decisórias, segundo especialistas (%)**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai
<b>Org. territorial e criação de subdivisões</b>	3,5	10,2	0,0	2,9
<b>Planej. territorial, uso e ocupação do solo</b>	7,0	10,2	15,8	7,4
<b>Saúde</b>	7,0	7,0	5,3	1,5
<b>Educação</b>	6,1	8,6	10,5	1,5
<b>Assistência social</b>	0,9	7,0	5,3	0,0
<b>Transporte</b>	6,1	12,5	5,3	4,4
<b>Limpeza urbana</b>	12,2	11,7	15,8	23,5
<b>Patrimônio histórico</b>	7,8	4,7	5,3	11,8
<b>Esporte e lazer</b>	11,3	8,6	5,3	14,7
<b>Cultura</b>	9,6	7,8	10,5	17,6
<b>Segurança</b>	8,7	2,3	5,3	0,0
<b>Desenvolvimento econômico</b>	5,2	1,6	5,3	2,9
<b>Geração de empregos</b>	4,3	2,3	0,0	2,9
<b>Direitos humanos</b>	3,5	3,1	0,0	1,5
<b>Meio ambiente</b>	7,0	2,3	10,5	7,4

Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

Considerando as quatro áreas mais citadas, vemos que na Argentina, foram, na ordem, limpeza urbana, esporte e lazer, cultura e segurança pública; no Brasil foram transporte, limpeza urbana, organização territorial e planejamento urbano; no Chile foram planejamento territorial, limpeza urbana, educação, meio ambiente e cultura; e no Uruguai foram limpeza urbana, cultura, esporte e lazer e patrimônio histórico. Limpeza urbana esteve entre os itens mais citados nos quatro países. A educação recebeu destaque apenas no Chile e a assistência social não apareceu como área importante na alçada dos municípios em nenhum dos países. É curioso que entre os especialistas brasileiros e argentinos, poucos tenham citado saúde e educação, áreas nas quais os municípios possuem prerrogativas importantes.

Na Argentina, a geração de empregos e o desenvolvimento econômico tiveram mais destaque quando comparados aos outros países. É importante lembrar que após a reforma constitucional de 1994, conforme Iturburu (2000), teve início um debate em torno de novas competências para os municípios, entre elas, ações ligadas à promoção econômica, ao desenvolvimento social, à saúde, ao meio ambiente. Nesse sentido, parte das constituições provinciais incluiu em seu texto algumas dessas atribuições – oito delas, por exemplo, atribuem ao município a função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico ou socioeconômico (ITURBURU, 2000).

Perguntamos, ainda, quais eram as funções mais importantes desempenhadas pelos governos e administrações locais de seus respectivos países. Solicitamos que os especialistas assinalassem as duas que consideravam as mais importantes de uma lista de sete itens. No Brasil e na Argentina os itens mais citados foram “elaboração de leis e políticas públicas de interesse local” e “prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas formuladas em outros níveis de governo”. No Uruguai a maior parte dos especialistas assinalou “mediação entre a comunidade local e as autoridades públicas de outros níveis de governo” e, em segundo lugar, “prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas formuladas em outros níveis de governo”. A diferença entre os países novamente pode ser atribuída à restrição das prerrogativas decisórias e normatizadoras dos municípios uruguaios. Estes podem fazer muito pouco em termos normativos, daí a importância da mediação e da prestação de contas.

A análise das competências administrativas dos municípios nos quatro países sugere que Brasil e Argentina são os mais descentralizados e nos quais os municípios possuem maior importância no interior do sistema. A homogeneidade institucional no caso brasileiro assegura igualmente a todos os municípios prerrogativas em importantes áreas de políticas públicas. Por outro lado, ainda que todos os municípios possuam o mesmo *status* jurídico, eles variam amplamente em suas capacidades institucionais e financeiras. Na Argentina, apenas os governos locais com *status* de município contam com competências administrativas importantes. Mas, segundo a literatura, vários deles têm buscado expandir seu escopo de abrangência e atuação.

Esta conclusão parece óbvia por estarmos diante de dois países de organização federativa. No entanto, a inclusão de outros casos na análise, como Colômbia e Bolívia, poderia contrariar esta intuição. Além disso, se a organização política-administrativa fosse a variável mais importante para explicar o grau de descentralização e a importância dos municípios no sistema, não deveríamos encontrar diferenças tão marcantes entre Chile e Uruguai que, além de serem, ambos, unitários, compartilham várias outras características.

No Chile os municípios têm papel importante em áreas-chave, como saúde e educação, mas não são considerados um terceiro nível de governo e estão submetidos a controle centralizado. Já no Uruguai, vimos que os municípios têm menor importância em termos de sua atuação em áreas de políticas públicas. Neste país, o caráter recente e incompleto da municipalização, combinado às escassas competências e recursos reservados aos municípios, os tornam, ainda, entidades muito frágeis no âmbito do sistema político. Há uma boa porção do

território não municipalizada, percentual significativo da população que não vive em territórios municipalizados e grande desconhecimento sobre o processo de descentralização no país (FERLA *et al.*, 2016). Os municípios não têm autoridade para instituir e arrecadar impostos e não contam com recursos humanos próprios.<sup>16</sup> A coincidência entre as eleições municipais e departamentais contribui, também, para tornar o quadro menos nítido para os eleitores.

## 5. Considerações finais

Justamente porque a descentralização é um processo multidimensional e não linear no tempo e no espaço, é difícil classificar os casos analisados em termos do grau e da profundidade das reformas. As tentativas de avaliar qual esfera mais se beneficiou do processo de descentralização, em geral, se baseiam em critérios relacionados ao grau de autonomia política, ao controle de recursos financeiros e ao volume das competências administrativas atribuídas a cada nível.

Na Argentina, a maior parte dos estudiosos concorda que foram as províncias e não os municípios as mais beneficiadas (CRAVACUORE, 2007). No Brasil a questão é um pouco mais controversa porque embora os estados e as elites estaduais continuem sendo peças relevantes do jogo político, com responsabilidades e recursos importantes, os municípios passaram a ter responsabilidade por políticas sociais com impacto direto sobre a vida dos cidadãos. Segundo Tomio (2002), com a Constituição de 1988 os municípios brasileiros conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana. Comparando antes e depois, parecem que foram os municípios e não os estados que experimentaram a maior alteração em seus *status quo*.

No Chile, há uma espécie de contradição porque as municipalidades responsáveis pela administração das comunas e nas quais os cidadãos elegem diretamente *alcaldes* e conselheiros municipais não são consideradas um terceiro nível de governo, enquanto as regiões sim, apesar de até 2013 os conselheiros regionais serem escolhidos de forma indireta e os intendentess, até hoje, serem nomeados pelo governo central. No caso do Uruguai, os municípios parecem ainda não ter despondado como atores importantes do jogo político. O processo de municipalização foi

---

16 Segundo o *First Global Report* publicado pela *United Cities and Local Governments*, (2010), Chile e Uruguai se encontram num grupo intermediário de países nos quais os governos subnacionais são responsáveis por entre 10 e 20% dos gastos públicos totais, ao lado de Venezuela e Guatemala.

bastante fragmentado e as regras e os critérios para a criação de municípios deixaram um grande poder discricionário nas mãos dos intendentos departamentais.

A análise realizada sugere que a importância dos municípios e dos representantes locais no interior do sistema político é maior no Brasil, seguido da Argentina, do Chile e do Uruguai. Esta conclusão decorre da análise conjunta de fatores como tradição de governo e eleições municipais, contexto da escolha dos representantes (eleições separadas das para os demais níveis) e competências atribuídas aos municípios em áreas-chave de políticas públicas. De modo geral, a pesquisa com especialistas corrobora a visão da literatura sobre o tema e é convergente com o estabelecido na legislação.

Como todos os países caracterizam-se por grandes desigualdades regionais em termos demográficos, de suas capacidades financeiras, institucionais e de recursos humanos, é bastante provável que haja diferenças entre os municípios em termos de sua relevância no interior de cada país. A exceção parece ser o Uruguai onde todos ou quase todos os municípios parecem padecer de grande irrelevância no interior do sistema.

Embora este artigo apresente um panorama geral dos municípios e dos órgãos de governo, administração e representação nos municípios, para avançar na compreensão das funções e papéis desempenhados por eles, é necessário realizar pesquisas focadas em diferentes aspectos de seu funcionamento, como a gestão dos serviços e recursos públicos, a criação e o funcionamento de mecanismos de participação, as interações entre representantes e eleitores, etc. Seria, ainda, importante analisar o desempenho dos partidos e políticos na arena municipal e as relações mantidas por eles com atores políticos em outros níveis de governo. Esperamos que este quadro comparativo sirva como subsídio e como estímulo para outros pesquisadores interessados no tema da descentralização e da política local na região.

## Referências Bibliográficas

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/deInteres>. Acessado em: 04/04/2016.

ARRETCHE, Marta, 2001. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norteamericana. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 23-31. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf](http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf). Acessado em: 17/09/2017.

ARRETCHE, Marta, 2012. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

ATELA, Vicente, 2011. Los sistemas electorales en el derecho público provincial argentino. ANALES Nº 41 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.

Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/20712/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/20712/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acessado: 10/07/2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em: 10/07/2017.

CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo, 2004. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. CEPAL, Serie Gestión Pública. Chile, Santiago.

CHILE. Constitución Política de la República de Chile. Disponível em: [https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf). Acessado em 20/06/2016.

CHILE. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695). Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>. Acessado em: 10/07/2017.

COSTA, Valeriano, 2007. Federalismo: as relações intergovernamentais. Em: AVELAR, L.; CINTRA, A.O.; Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2ª edição. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Editora Unesp.

CRAVACUORE, D., 2007. Los municipios argentinos (1990 - 2005). En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina), pp. 25-49.

EATON, Kent, 2004. Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, Vol. 37, n.1.

FALLETI, Tulia G., 2006. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, pp. 46-85.

FALLETI, Tulia G., 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* Vol. 99, No. 3.

FERLA, P.; GONZÁLEZ, J.; SILVA, L. & ZUASNABAR, I., 2016. Panorama del nivel municipal en Uruguay. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer: Universidad Católica del Uruguay.

- ITURBURU, Mónica, 2000. Municipios argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional. Disponível em: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipios.pdf>. Acessado em: 19/07/2015.
- KITSCHOLT, H. & WILKINSON, S., 2007. Patrons, clients and policies. *Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LARRAÑAGA, Osvaldo, 1995. Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica. *Estudios Públicos*.
- MARDONES, Rodrigo Z., 2008. Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, vol.34, n.102, pp. 39-60.
- MONTERO, Alfred P. & SAMUELS, David J. (eds.), 2004. *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- NICKSON, Andrew, 2011. *Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective*. Working paper N. 6. Swedish International Centre for Local Democracy.
- OSZLAK, Óscar, 2014. ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. *RIEM*, año V, N° 9, pp. 173-205.
- SOUZA, Celina, 1998. *Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil*. Artigo apresentado no XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, MG.
- TOMIO, Fabricio R. L., 2002. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Vol.17, n.48, pp. 61-89.
- URUGUAY. Constitución de la República Uruguay. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acessado em: 15/06/2016.
- URUGUAY. Ley de descentralización política y participación ciudadana (Ley N° 18.567). Disponível em: [file:///C:/Users/Marta/Downloads/ley\\_18.567\\_descentralizacion\\_politica\\_y\\_participacion\\_ciudadana\\_y\\_modificaciones%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Marta/Downloads/ley_18.567_descentralizacion_politica_y_participacion_ciudadana_y_modificaciones%20(4).pdf). Acessado em: 10/07/2017.
- WILLIS, Eliza, GARMAN, Christopher & HAGGARD, Stephan, 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, vol.34, n. 1, pp. 7-56.

# A prática da participação na política local: o que nos dizem os dados do Barômetro das Américas de 2017

Ariane Selegim<sup>1</sup>

## Resumo

Partindo do pressuposto da relevância da participação do povo na política municipal e no potencial que essa participação tem de desenvolver o sistema político democrático como um todo, o objetivo deste artigo é debater a realidade atual da participação na política municipal. A partir do *survey* realizado pelo LAPOP – *Latin American Public Opinion Project*, serão analisadas algumas variáveis que contribuem para o debate sobre a prática da participação na política municipal na conjuntura política atual. Variáveis como: interesse em política, participação em audiência pública realizada em Câmara Municipal ou Prefeitura, participação em reuniões de movimentos ou partidos políticos, participação em reuniões de associações de bairros ou comunitárias, participação em reuniões de organizações religiosas e, por fim, a participação em protestos e manifestações; contribuem diretamente para inferir como está a participação na realidade do sistema político democrático atual, levando em conta o que diz a teoria atual sobre o assunto e o que se dá na prática.

## Introdução

Quando o assunto é política, no mais das vezes, os temas abordados são restritos às questões e acontecimentos políticos que se dão no âmbito federal: ações do Presidente da República, votações no Congresso Nacional, relações entre o Executivo e Legislativo Federal.

As questões da política local acabam ficando de lado ou não tendo a devida atenção que merecem.

---

1 Ariane Duarte Selegim, Bacharel em Direito (UNESP), Mestre em Ciência Política (UFSCAR) e Doutoranda em Ciência Política (UFSCAR). Analista Legislativa na Câmara Municipal de São Carlos.

No âmbito da política municipal, são enfrentados temas que têm uma proximidade maior com a vida cotidiana das pessoas: a forma de prestação do serviço público de transporte coletivo, as prioridades de investimentos, a delimitação de quantidades e locais onde serão instalados os aparelhos públicos municipais, as formulações e implementações de políticas públicas.

E, no que diz respeito aos debates sobre a participação na política local, nota-se uma certa restrição das análises e estudos às formas tradicionais e formais: voto, campanha eleitoral, audiências públicas, orçamento participativo, conselhos municipais de políticas públicas. Porém, é preciso pensar a participação na política municipal para além disso.

A participação na política municipal deve ser analisada à luz de seu potencial de desenvolvimento do sistema político como um todo: por se tratar de questões que as pessoas conhecem e vivenciam em seus cotidianos, há um potencial maior de contribuição na formulação de alternativas, de adoção de políticas mais adequadas à realidade e peculiaridades territoriais; por se tratar de questões que afetam diretamente o cotidiano das pessoas, a participação na política municipal pode servir de incentivo para a participação na política nacional, e mais que isso, pode servir como instrumento de educação cidadã, de aprendizado dos procedimentos e metodologias para a tomada de decisão coletiva.

Essa participação na política municipal não acontece somente nos espaços formais e tradicionais de participação. Acontece nos espaços comunitários, nas associações de bairros, nas organizações religiosas, nos protestos e manifestações. Acontece em todos os espaços onde os indivíduos possam debater questões, formular alternativas e tomar decisões coletivamente absorvendo, no processo, conhecimento sobre os procedimentos e metodologias. É sobre essa participação na política municipal que trata este artigo.

## **1. Metodologia e breves considerações teóricas fundamentais**

O objetivo deste artigo é avaliar como a participação na política local está se dando na prática, no contexto atual. Para tanto, o objeto de análise é a participação local.

### **a. De que “participação” estamos falando:**

Não se trata de reivindicar a participação democrática apenas como prevista na formulação constitucional: eleição de representantes, aprovação prévia

ou posterior, de adoção de políticas por meio da realização de plebiscitos e referendos, e ainda, não se faz suficiente a participação do povo em discussões por meio da realização de audiências públicas promovidas pelo poder público.

Essas formas de participação, embora tenham sua importância, não são suficientes para que possamos falar em uma democracia participativa. Carole Patemam, em “Participação e Teoria Democrática”, ao fazer uma leitura da “teoria clássica da democracia”<sup>2</sup>, propõe uma crítica à ideia de que o voto e a participação nas discussões políticas podem servir para adicionar ao sistema democrático, caracteres de participação, para além da representação. Nesse sentido, a autora faz uma reflexão acerca dos limites representativos dessas formas de participação: “Na teoria de Schumpeter, os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão” (PATEMAM, 1992, p. 14).

Nesse ponto, Patemam apresenta questão imprescindível a ser enfrentada: não basta a participação do povo nas tomadas de decisões do Estado por meio da eleição ou da mera participação em discussões, tal como acontece em audiências públicas ou nos debates no âmbito do orçamento participativo.

Em geral, esses instrumentos acabam limitando-se a promover discussões sobre aprovação ou desaprovação de uma elaboração feita previamente. Sem espaço para debater a demanda e participar do processo de construção de argumentos a alternativas, os cidadãos ficam limitados a dizer sim ou não ao conteúdo já posto, já formulado previamente pelos seus representantes eleitos. E isso se aproxima muito mais de um instrumento de representação, do que constitui espaço permeável à participação direta (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006).

Desta feita, tais instrumentos de participação, por ter capacidade limitada de verdadeiramente influenciar nas tomadas de decisões do Estado, acabam servindo para corroborar a vontade dos representantes, e, portanto, o próprio sistema representativo.

O que este artigo pretende, não é fazer uma crítica ao sistema representativo de governo. Até porque, conforme já explorado por diversos autores, o governo representativo é a forma mais viável de dar concretude ao sistema democrático. O que se pretende aqui é ponderar sobre a existência de uma limitação representativa que possuem os instrumentos previstos no arranjo político institucional para a participação.

---

2 Nesse contexto, Carole Patemam trabalha a seguinte definição de “teoria clássica da democracia”, reivindicando, principalmente, as categorias utilizadas por Schumpeter: “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, o qual realiza o bem comum, fazendo com que o próprio povo decida questões através da eleição de indivíduos, os quais devem reunir-se em assembleias para executar a vontade desse povo”.

Nesse sentido, partindo dessa limitação representativa dos instrumentos de participação, tal como formulado por Patemam, com o intuito de contribuir para o debate sobre a qualidade da democracia brasileira, bem como do levantamento novas possibilidades de prática democrática, propomos aqui o enfrentamento dessa questão à luz do questionamento muito bem colocado por Nádía Urbinati: “o que torna a representação democrática?” (URBINATI, 2006).

Para este artigo, partimos do pressuposto de que a participação deve ser um instrumento de qualificação do cidadão, de desenvolvimento das habilidades políticas do povo, de uma forma de aprendizagem dos procedimentos e metodologias para a tomada de decisão coletiva.

É preciso voltar o foco para além dos espaços institucionais de participação: onde houver espaço para o debate coletivo, espaço para que os cidadãos possam influenciar no processo decisório, um espaço onde o povo se apodere de um arcabouço procedimental e metodológico para as tomadas de decisões coletivas; são esses espaços que podem qualificar a participação e tornar a representação democrática. É essa forma de participação que é o objeto de análise deste artigo. É a participação nas áreas políticas “alternativas” da sociedade que pode servir para capacitar os indivíduos e ensinar sobre o funcionamento da “democracia” (PATEMAM, 1998, p. 55).

### **b. Porque se debruçar sobre a participação na política local:**

Ninguém mora na União. Ninguém mora  
no Estado. Todos moram no Município.

*André Franco Montoro*

Essa forma de participação ampla – que vai além das formas previstas no arranjo institucional democrático brasileiro e que serve para a formação do indivíduo, no sentido de contribuir com a qualificação política do cidadão e de promover o caráter educativo sobre os procedimentos e métodos para a tomada de decisão coletiva –, se concretiza no cotidiano das pessoas, e com muito mais facilidade nos assuntos que as afetam diretamente, que lhes sejam mais conhecidos.

Por conta disso, a temática da participação no governo local tem imensa relevância. A participação no governo local tem efeito educativo e aperfeiçoador, na medida em que é capaz de inserir os cidadãos na lógica de pensamento sobre as prioridades de ações e decisões a serem tomadas, de servir de espaço para debates e ideias acerca da adoção de procedimentos necessários para as tomadas

de decisões, ao mesmo tempo em que os assuntos debatidos são de interesse próximo e direto dos cidadãos.

Nesse sentido, a participação do povo nas tomadas de decisões no âmbito do governo local (política municipal) constitui um instrumento educativo de participação, “onde o indivíduo pode participar na tomada de decisões sobre assuntos dos quais ele tem experiência direta, cotidiana, de modo que quando nos referimos a uma ‘democracia participativa’, estamos indicando algo muito mais amplo do que uma série de arranjos institucionais a nível nacional” (PATEMAM, 1992, p. 51).

O que Patemem diz, e que reivindicamos como ideia central do presente artigo, é que a participação no governo local é condição necessária para a participação em nível nacional, bem como para o desenvolvimento do sistema democrático nacional como um todo.

Isso porque, a participação no governo local tem características que favorecem a educação política das pessoas que participam. As decisões tomadas em âmbito local afetam diretamente a vida das pessoas, as políticas públicas escolhidas e implementadas promovem um diferencial sensível de qualidade de vida para as pessoas, e há também uma proximidade dos assuntos tratados. Sobre a participação do povo no governo local como condição necessária para a participação em nível nacional, bem como desenvolvimento do sistema político democrático, Patemam é precisa na construção argumentativa que fundamenta sua afirmação:

[...] A sociedade pode ser vista como um conjunto de vários sistemas políticos, cujas estruturas de autoridade têm um efeito importante sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro deles; assim, para o funcionamento de uma política democrática a nível nacional, as qualidades necessárias aos indivíduos somente podem se desenvolver por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos. (PATEMAM, 1992, p. 51).

É preciso considerar a proximidade das questões enfrentadas pela política municipal como um instrumento de incentivo para a participação, e mais que isso: como uma forma de promover o conhecimento procedimental e metodológico para as tomadas de decisões coletivas. É no Município que são tomadas decisões sobre o transporte público coletivo, do qual depende boa parte dos trabalhadores. É no governo local que são definidas as prioridades de investimentos, que são delimitadas quantas unidades de saúde vão existir, que se decide quantas creches terão e em quais locais.

### c. Breves considerações teóricas relevantes para o enfrentamento do tema deste artigo

Almond e Verba (1963) trouxeram para o campo da Ciência Política o debate sobre o impacto da cultura política no funcionamento do sistema político. A partir de então, alterou-se a lógica de análise do sistema político: se as instituições e as regras do jogo pareciam ser suficientes para se entender o funcionamento do sistema político, a partir do desenvolvimento da teoria da cultura política outra variável entra em cena.

Nesse contexto, a forma de sociabilização dos indivíduos, a forma como se organizam e suas experiências de vida, passam a figurar como uma variável dependente quando da análise do sistema político vigente em um determinado território.

Delimitando a cultura como uma “orientação psicológica em relação a determinados fatos sociais” (ALMOND; VERBA, 1963, p. 15), a cultura política reflete a orientação psicológica em relação aos fatos e acontecimentos políticos. E, essa orientação, ou seja, o que cada indivíduo pensa e como ele se posiciona em relação aos fatos políticos, acaba tendo impacto direto no funcionamento das instituições e do sistema político como um todo.

A Cultura Política é essencial para a análise da participação, tal como proposto neste artigo: é preciso se debruçar sobre a participação à luz das orientações psicológicas dos indivíduos com relação aos acontecimentos políticos, buscar entender porque participam, ou porque não participam, e como o fato de participarem ou não afeta o sistema político democrático brasileiro atualmente.

Prosseguindo na análise teórica fundamental para enfrentar a temática proposta por este artigo, destaca-se o conceito de capital social: “capital social refere-se a aspectos da organização social, tais como redes, normas e laços de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos.” (PUTNAM, 1993, p. 1).

Para pensar em participação nos termos aqui propostos, não basta que nos debrucemos sobre o comportamento político do indivíduo, porque ele participa ou não dos acontecimentos políticos da sociedade em que está inserido, e como a participação pode impactar no funcionamento do sistema político como um todo. É preciso somar a isto a ponderação sobre os resultados práticos da interação política das pessoas em uma comunidade. Para além da qualificação cidadã, do desenvolvimento de habilidades políticas, e da aprendizagem dos procedimentos burocráticos e metodológicos para a tomada de uma decisão coletiva, há um resultado prático que pode servir para promover uma mudança

na própria organização, nos padrões de sociabilização da sociedade. Esse resultado prático é o capital social.

O conceito de capital social de Putnam é imprescindível para a análise do objeto proposto neste artigo, na medida em que propõe outra consequência para a participação na política local: a própria prática de participação local promove alterações nas relações de interações entre os indivíduos de uma comunidade.

O capital social resultante da prática da participação na política local pode promover alteração da cultura política de uma sociedade, de forma a impactar, mais uma vez, no sistema político democrático como um todo. Num local onde é vantajosa a cooperação entre os indivíduos e incentivada a tomada de decisão coletiva, para além da vantagem de que os indivíduos se apoderem do conhecimento dos procedimentos e metodologias para a tomada de decisão coletiva, há outro grande benefício: alteração na cultura política dos indivíduos que compõem aquela determinada comunidade.

Com isso, a participação é estimulada pelos benefícios mútuos decorrentes da cooperação entre os membros da comunidade, e, assim sendo, é capaz de alterar a cultura política da comunidade. Quando altera a cultura política da comunidade, pode gerar impactos diretos no sistema político democrático, que vai precisar se adequar às demandas do comportamento político dos seus cidadãos.

Por fim, outro ponto teórico a ser considerado pelo debate aqui proposto: o déficit democrático e as novas formas de participação que devem ser consideradas na análise dos impactos da participação na cultura política e no sistema político democrático como um todo.

O déficit democrático, tal como apontado por Pippa Norris, remete à insatisfação das pessoas com o funcionamento da democracia, muito embora elas ainda acreditem que a democracia seja a melhor forma política de governo. Nesse contexto, é baixa a confiabilidade que as pessoas têm na prática da participação na política via instituições formais tradicionais, tais como partidos políticos, campanhas eleitorais, votos e audiências públicas. Entram em cena novas formas de participação na política: atividades comunitárias, participação em protestos e manifestações, ativismo pela internet (NORRIS, 1999).

Para a análise proposta neste artigo, é imprescindível a observância das contribuições de Norris, partindo da constatação de que houve um desgaste das formas tradicionais e formais de participação na política, seguindo com a afirmação acerca da existência de formas alternativas de participação na política que devem ser consideradas: o foco é a participação ampla, entendida como todo, e qualquer

espaço onde o indivíduo possa pensar e debater questões políticas e aprender sobre os procedimentos e metodologias para a tomada de decisão coletiva.

Em síntese, são essas as breves considerações teóricas que fundamentam e servem de pressupostos de análise dos dados aqui apresentados.

#### **d. Metodologia:**

A pesquisa objeto deste artigo é descritiva: a partir da análise de dados e de posse de arcabouço teórico necessário, serão feitas inferências, com o objetivo de descrever o fenômeno da prática da participação na política local na conjuntura atual brasileira.

Para o desenvolvimento da pesquisa será utilizado o banco de dados constituído pelo Barômetro das Américas de 2017, do LAPOP (*Latin American Public Opinion*), com corte transversal (*cross section*), e amostra probabilística, incluindo amostras sofisticadas (variáveis formuladas considerando as peculiaridades de cada território), de forma a garantir a representatividade nacional e sub-nacional, o que confere qualidade aos dados obtidos.

O *survey*, técnica de pesquisa utilizada pelo LAPOP, permite o aumento de confiabilidade e de precisão na análise de dados sobre o comportamento político, o que beneficia a abordagem da cultura política, tal como propomos neste artigo (RENÓ, 1998, p. 71).

Diante do objeto deste trabalho, qual seja, a prática da participação na política local na conjuntura brasileira atual, foram escolhidas as seguintes variáveis: interesse em política, participação em audiência pública realizada em Câmara Municipal ou Prefeitura, participação em reuniões de movimentos ou partidos políticos, participação em reuniões de associações de bairros ou comunitárias, participação em reuniões de organizações religiosas e por fim, a participação em protestos e manifestações.

A escolha dessas variáveis justifica-se na medida em que são variáveis independentes, que podem impactar, diretamente, na variável dependente, qual seja: a prática da participação na política local. Nesse sentido, essas variáveis escolhidas, aliadas à teoria fundamental, servem para que seja possível inferir alguns pontos acerca da realidade da participação na política local/municipal na conjuntura brasileira atual: se há a participação reivindicada por este artigo e se há espaços de construção de capital social.

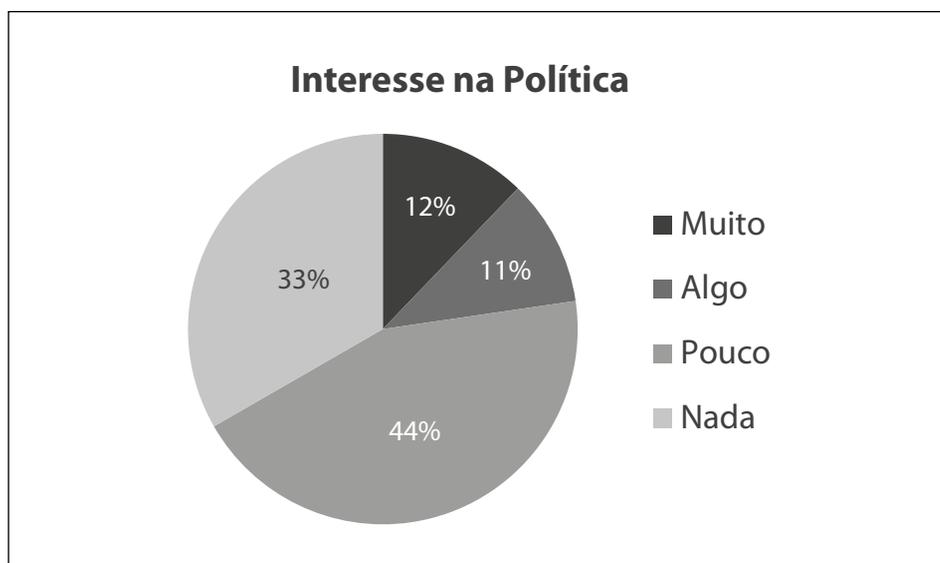
Para o tratamento estatístico dessas variáveis – verificação de frequência – foi utilizado o software estatístico *IBB SPSS Statistics*. Em sequência, elaboramos os gráficos de frequência de cada uma das variáveis de forma a produzir recursos visuais para subsidiar o debate aqui proposto.

## 2. A participação na política local na conjuntura atual: dados e interpretações

Do banco de dados constituído pelo Barômetro das Américas de 2017, algumas variáveis se destacam, na relevância para a análise do tema aqui abordado, a saber: a participação na política local.

### a. Sobre o interesse por política:

Diante da pergunta: “O quanto o(a) Sr.(a) se interessa por política: muito, algo, pouco ou nada”, o resultado da pesquisa de opinião foi:



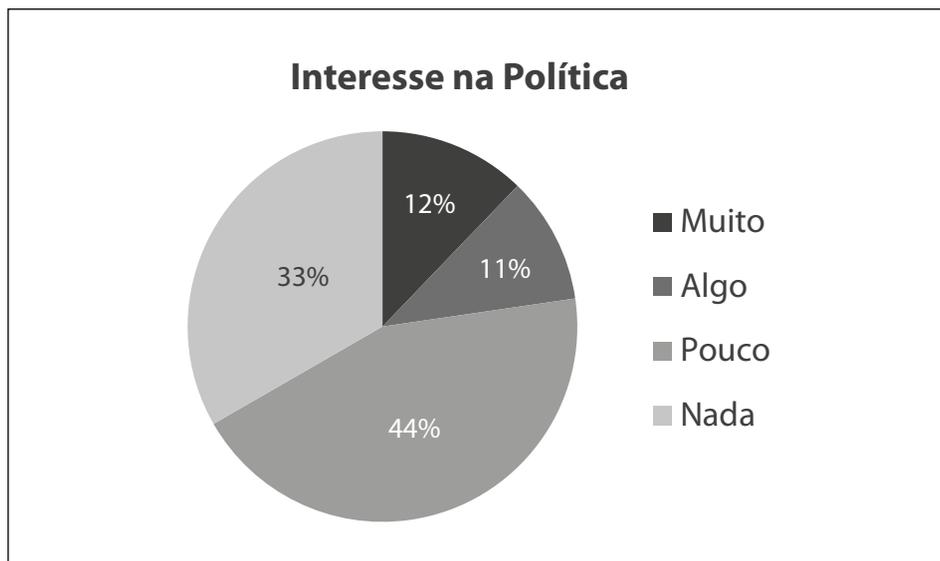
Fonte: Barômetro das Américas 2017.

Grande parte das pessoas, aproximadamente 77% - somando-se quem declara ter pouco ou nenhum interesse em política - declararam que não têm interesse nas questões políticas.

Esse resultado pode servir para explicar porque as pessoas não participam: se não há interesse, não há uma orientação psicológica, não há uma cultura política suficiente para convencer os indivíduos a se esforçarem ou gastarem sua energia participando da política municipal.

## b. Sobre participação em audiência pública do governo municipal nos últimos 12 meses:

Quando perguntados se “O(A) Sr.(a) assistiu alguma audiência pública na Câmara dos Vereadores/Prefeitura nos últimos 12 meses?”, o resultado foi:



Fonte: Barômetro das Américas 2017.

Nesse contexto, importante destacar que muitas decisões a serem tomadas no âmbito da política municipal obrigam o poder público à realização de audiências públicas, como garantia de legitimidade da decisão a ser tomada.

Temas como Plano Diretor, Orçamento Público e Plano Municipal de Educação são necessariamente debatidos em Audiências Públicas no âmbito da política Municipal. Entretanto, conforme demonstram os dados obtidos, não há a participação efetiva da sociedade nesses espaços.

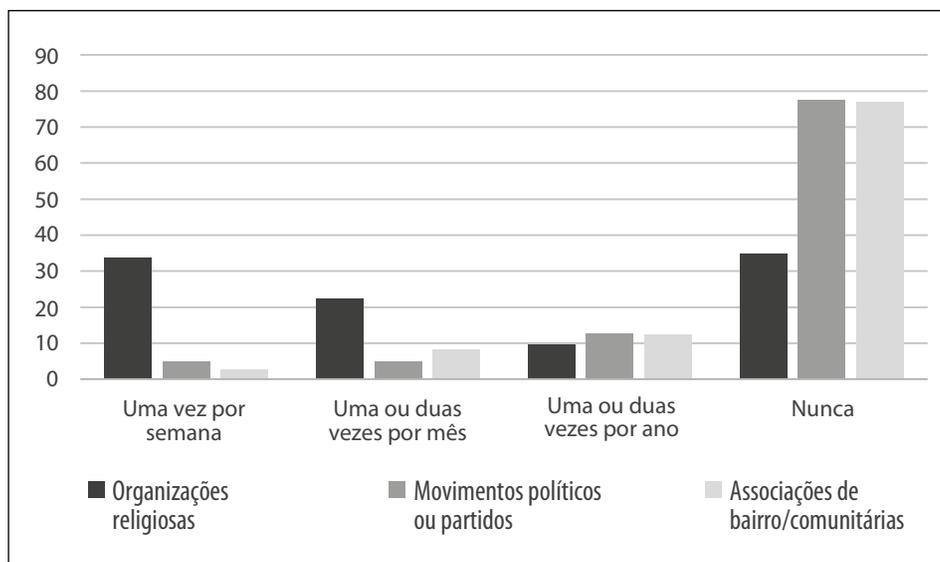
Daí um resultado importante, que poderá ser objeto de análise posterior, com maior profundidade: a práxis do sistema político democrático, que deposita na realização da audiência pública a fonte de legitimidade da decisão a ser tomada, não é suficiente. O poder público pode até cumprir com a obrigação da realização de audiências públicas. Mas não há a participação efetiva do povo nesses espaços.

Por outro lado, o resultado serve para corroborar as teses, especialmente a de Pippa Norris, de que há baixa participação nos espaços tradicionais e institucionalizados (NORRIS, 1999). E, da mesma forma, o resultado serve para corroborar

a reivindicação de Patemam: a mera abertura institucional para a participação nos debates não é suficiente para garantir que o sistema democrático representativo seja efetivamente representativo (PATEMAM, 1992).

**c. Com relação à participação em: reuniões de organização religiosa; associações de bairro ou juntas para a melhoria da comunidade; e reuniões de partido político ou movimentos políticos.**

Foi perguntada a frequência de participação, se uma vez por semana, uma ou duas vezes por mês, uma ou duas vezes por ano ou nunca. O resultado da pesquisa foi:



Fonte: Barômetro das Américas 2017.

O resultado obtido da análise de frequência das três variáveis - organizações religiosas, movimentos político ou partidos e associações de bairro/comunitárias - dispostas nesse gráfico é revelador (embora não surpreendente): quase 80% das pessoas nunca participam de reuniões de movimentos ou partidos políticos e nem de associações comunitárias ou de bairros.

De um lado, a baixa participação em reuniões de movimentos ou partidos políticos corrobora, mais uma vez, a tese de que há uma tendência na cultura política atual de descrédito e baixa participação nos espaços tradicionais

e institucionais de participação política, tais como partidos políticos, eleições e campanhas eleitorais (NORRIS, 1999).

Entretanto, a baixa participação em reuniões de associações ou comunidades de bairros pode indicar que a prática da participação local na realidade brasileira atual não está seguindo os padrões encontrados por Norris. Ao contrário do que a autora encontrou em sua pesquisa, há uma baixa participação também nesses espaços alternativos ou não tradicionais/institucionais.

Isso significa que, no que diz respeito à participação local/municipal, o que temos na conjuntura brasileira atual é uma baixa participação geral, tanto nos espaços tradicionais/institucionais (audiências públicas) quanto nos espaços não tradicionais/institucionais (associações ou comunidades de bairro). Com isso, a cultura política de participação não é capaz de se consolidar e desenvolver, de forma a prejudicar todo o desempenho do sistema democrático brasileiro.

Outro resultado que não surpreende é o que se refere à frequência semanal de mais de 30% das pessoas em organizações religiosas.

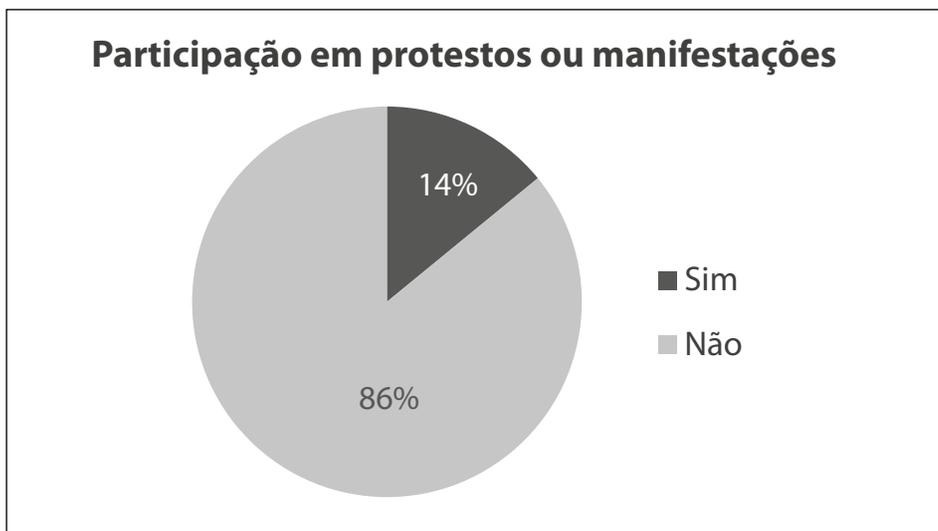
Acerca dessa participação e do debate sobre a configuração ou não de uma “participação política” ressaltamos que, para este artigo, elencamos essa variável, e a reivindicamos como variável independente para enfrentar a questão da prática da participação na política local, com fundamento na utilização desses espaços para a construção de capital social e, com isso, como forma de impactar na cultura política brasileira.

Ao participarem com frequência de reuniões em organizações religiosas, as pessoas acabam construindo e vivendo uma nova forma de sociabilização, formam redes de apoio mútuo, cooperação, troca e confiança. Concretizam, dessa forma, a construção do capital social, nos termos reivindicados por PUTNAM (1993). E, com isso, a cultura política brasileira acaba tomando nova forma e refletindo novas demandas de participação nas tomadas de decisões do Estado.

Ademais, trata-se de espaço onde são debatidos temas, onde são pensadas fórmulas para lidar com esses temas, alternativas, e onde as pessoas aprendem os trâmites, procedimentos e metodologias para a tomada de decisão coletiva.

#### **d. Sobre a participação em protestos:**

Foi perguntado: “Nos últimos 12 meses, o(a) Sr.(a) participou de alguma manifestação ou protesto público?”. O resultado foi o seguinte:



A prática da participação do povo na política municipal, na conjuntura brasileira atual, revela que, além dos baixos índices de atuação nos espaços institucionais e tradicionais (audiências públicas, partidos políticos), são baixíssimos os índices nas novas formas de participação, nos termos propostos por Pippa Norris: quase 80% das pessoas nunca participaram de reunião comunitária ou de bairro. E quase 86% das pessoas não participaram de protestos ou manifestações.

Ainda que não tenham sido avaliadas nesse artigo outras variáveis referentes às novas formas de participação, tal como o ativismo na internet, o resultado obtido da análise das variáveis *participação em reuniões comunitárias e em protestos e manifestações* é suficiente para deixar claro que o problema parece desafiador, no que diz respeito ao déficit democrático brasileiro atual.

## Conclusão

Diante de todo o exposto, voltamos ao objeto de análise deste artigo: a práxis da participação na política municipal, na conjuntura política atual. Com a intenção de contribuir para o debate, a intenção do trabalho foi trazer argumentos empíricos para serem analisados à luz das teorias sobre democracia, representação e participação.

Conforme pudemos notar pela análise dos dados coletados do banco de dados do Barômetro das Américas de 2017, são baixos os índices de participação nos espaços locais. Tanto no que diz respeito aos espaços institucionais e tradicionais de participação, quanto nos espaços que constituem “novas formas de participação” (NORRIS, 1999).

Sem que haja essa participação na política municipal, fica prejudicado o potencial transformador do sistema político democrático como um todo, fica prejudicada a práxis de educação cidadã (PATEMAM, 1992). Não se desenvolvem as habilidades políticas do povo e não há avanço da cultura política (ALMOND; VERBA, 1965). Da mesma forma, fica prejudicado o capital social (PUTNAM, 1996).

Desta feita, a democracia brasileira, que se diz participativa (inclusive com a previsão constitucional de instrumentos de participação direta), acaba mostrando, na prática, caracteres de uma democracia bem limitada à representação. A “participação” do povo na política acaba se resumindo a votar na eleição. Isso significa que as decisões acabam sendo tomadas pelos governantes, à revelia do povo. E, quando o povo não é admitido pelo domínio público, quando os assuntos do governo se tornam privilégio de poucos, o único poder que o povo conserva é o “poder reserva da revolução.” (ARENDDT, 1965, p. 240).

## Referências Bibliográficas

- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney, 1965. *The Civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown & Co.
- AVRITZER, L., 2002. Modelos de deliberação democrática: uma análise dos orçamentos participativos no Brasil. In: SOUZA SANTOS, B. de (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização.
- NORRIS, Pippa, 1999. Introduction: the growth of critical citizens?. In: NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- NORRIS, Pippa, 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.
- PATEMAN, Carole, 1992. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra.
- PUTNAM, Robert, 1993. *The prosperous community: social capital and public life*. *The American Prospect*, (13), Spring.
- PUTNAM, Robert, 1996. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV
- RENNÓ, Lúcio; SMITH, Amy; LAYTON, Matthew; PEREIRA, Frederico, 2011. *Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP.
- URBINATI, Nadia, 2010. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. *Política & Sociedade, Florianópolis*, v.9, n.16, pp.51-88.
- URBINATI, Nádia, 2006. O que torna a representação democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, pp. 191-228.

# Alienação eleitoral: uma visão multidimensional

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes<sup>1</sup>

## Resumo

O objetivo do artigo é analisar, a partir de dados agregados em nível municipal e estadual, a evolução da alienação eleitoral do Brasil e em especial dos municípios paulistas, entendida tanto a partir do não comparecimento (abstenção) eleitoral, quanto da decisão de votar em nulo ou branco (voto inválido), e seus principais determinantes. Em primeiro lugar, descrevemos a evolução da alienação por tipo de pleito, ano e unidade da federação e, em seguida, analisamos os determinantes da alienação eleitoral dos municípios paulistas por meio de análise com dados em painel. Os resultados indicam importantes contribuições para a literatura. A alienação não é maior nos grandes centros eleitorais; não existe mudança qualitativa no padrão de alienação nas últimas eleições; e as eleições mais próximas do eleitor são menos alienadas. Os padrões regionais, por sua vez, diferem na lógica de alienação. Nos estados do centro – Sul, sobretudo no Sudeste –, a taxa de abstenção é menor, mas a taxa de anulamento (votos inválidos) é maior; já nos estados do Norte a taxa de abstenção é maior. Finalmente, encontramos evidências consistentes que o analfabetismo aumenta tanto o não comparecimento quanto a opção por votos brancos ou nulos, enquanto os fatores geográficos e demográficos não são importantes determinantes da alienação.

## Introdução

A alienação eleitoral é fenômeno crescente e relevante tanto nas democracias consolidadas como nas novas. Entretanto, o sentido deste comportamento eleitoral, bem como o que esse fenômeno representa, e suas causas, ainda são assuntos relativamente negligenciados na literatura, ocupando um papel de

---

1 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo, mestre e doutor em Ciência Política pela mesma Universidade. Professor de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

menor destaque na tentativa de explicação e contextualização do fenômeno. Como consequência, ainda não há um entendimento único das razões e determinantes, embora haja certa convergência de que o fenômeno expressa de diferentes formas a insatisfação das sociedades com seus respectivos sistemas políticos (COSTA, 2006; SUPERTI, 2013; ARBACHE e FREIRE, 2013; MORAL, 2016).

Neste artigo, analisamos a dinâmica empírica da alienação eleitoral no Brasil e em especial no estado de São Paulo entre os anos de 1998 a 2016. Iremos, ao longo das próximas páginas, descrever a alienação eleitoral em termos de não comparecimento (ou *abstenção eleitoral*) e da opção pelo voto inválido – nulo ou branco (ou *anulamento eleitoral*) nas eleições municipais, estaduais e nacionais em todo o país e, em seguida, analisaremos os determinantes contextuais da alienação eleitoral no estado de São Paulo.

Esse é o estudo mais amplo a observar a dinâmica da alienação eleitoral no Brasil nas duas últimas décadas ao especificar a análise por municípios e estados. Como veremos a seguir, a literatura nacional indica que variáveis de contexto e território são relacionadas com a dinâmica da abstenção eleitoral, entendida como a não participação, enquanto variáveis individuais e socioeconômicas estão relacionadas com a decisão de votar nulo e/ou em branco (SILVA, 2013; BORBA, 2008; COSTA, 2006; NICOLAU, 2004, LIMA JÚNIOR, 1990).

Para fins de esclarecimento conceitual, estabelecemos três conceitos distintos. O *anulamento do voto* corresponde ao fenômeno de ir às urnas e optar por um voto inválido – branco ou nulo. O fenômeno da *abstenção eleitoral* corresponde ao ato propriamente de não ir às urnas. Finalmente, o fenômeno da *alienação eleitoral* é a soma tanto do anulamento quanto da abstenção eleitoral. Isto é, toda e qualquer forma na qual o eleitor não exerce o seu direito ativo de escolher um dos candidatos e/ou partidos que disputam a eleição indicada. Posto isto, em cada momento eleitoral, a abstenção é igual para eleições realizadas concomitantemente, enquanto o anulamento eleitoral (e, por conseguinte, a alienação eleitoral) não o é.

Para realizar a análise proposta, organizamos um banco de dados com informações sobre a alienação eleitoral entre 1998 e 2016 para todas as eleições no país, tendo os municípios como unidade de análise. Para a obtenção dos dados sobre anulamento eleitoral, recorreremos ao trabalho do CESPESP-DATA/FGV, enquanto os dados de abstenção foram obtidos diretamente do repositório de dados do TSE. Adotamos como unidade básica de análise, dados agregados por município em cada ano eleitoral e cargo em disputa.

Em primeiro lugar, descrevemos os dados coletados visando identificar qual é a dinâmica da alienação nas eleições municipais, estaduais e federais, trazendo luz às variações mais importantes da não participação nos pleitos brasileiros. Em seguida, analisamos os principais determinantes contextuais da alienação eleitoral no estado de São Paulo.

Não identificamos a existência de um padrão especial nos pleitos de 2014 e 2016, apesar de a crônica política ter salientado este processo<sup>2</sup>. O aumento da alienação eleitoral foi fenômeno residual em alguns grandes centros eleitorais como as capitais paulista e fluminense, não representando o comportamento eleitoral no Brasil como um todo e nem mesmo no estado de São Paulo. Entre outros achados negativos, não encontramos elementos que respaldem a hipótese de que variáveis geográficas sejam importantes para compreender o não comparecimento às urnas, tal como proposto por Lima Júnior (1990) em artigo clássico sobre o fenômeno da alienação eleitoral no Brasil. Encontramos também efeitos inconsistentes das políticas tributárias e fiscais dos governos municipais e a ausência de efeitos de variáveis econômicas locais.

Como achados positivos, por outro lado, encontramos evidências consistentes de que existe menor alienação eleitoral nas eleições mais próximas ao cidadão, tanto do ponto de vista do não comparecimento eleitoral, quanto da votação inválida. Além disso, temos indícios de que o analfabetismo está positivamente associado com as duas formas de alienação, enquanto a desigualdade econômica do município contribui para o aumento do não comparecimento eleitoral e a mortalidade infantil para o maior anulamento do voto.

Dividimos o artigo em quatro momentos, fora esta Introdução. No primeiro, analisamos a literatura sobre o tema. Em seguida, fazemos uma análise descritiva das informações disponíveis, observando a variação por estados, anos e eleição em disputa para todo o Brasil. Nesta seção analisamos o padrão de votos nulos e brancos nas eleições municipais (vereador e prefeito), nas eleições estaduais (deputado estadual e governador) e nas eleições nacionais (deputado federal, senador e presidente). Depois observamos os respectivos padrões de abstenção eleitoral em eleições municipais e nas estaduais/federais, uma vez que a identificação da abstenção

---

2 Artigo recente de Jairo Nicolau ilustra esta percepção: *“Não há dúvida que o sistema partidário consolidado a partir da década de 1990 vive uma crise profunda. A tradicional desconfiança dos brasileiros em relação aos partidos ganhou alento com as manifestações de junho 2013, e se aprofundou com as investigações da Lava-Jato, que teve seu início em março de 2014. A melhor expressão desta desconfiança, talvez seja o crescimento acentuado dos votos nulos e em branco nas eleições para deputado federal e estadual em todos os estados em 2014, e para vereador e prefeito nas grandes cidades brasileiras na disputa de 2016”* (NICOLAU, 2017, p. 98).

é resultado de uma não participação nas diferentes esferas de escolha envolvidas em uma mesma eleição, não sendo possível separar a abstenção em termos de voto para vereador e prefeito e em termos de opção eleitoral nas eleições de deputado estadual e federal, senador, governador e presidente.

Na terceira seção, analisamos os determinantes da alienação eleitoral no estado de São Paulo. Optamos pela escolha de São Paulo, uma vez que é o estado mais desenvolvido do país e com um número relativamente grande de municípios para serem analisados, o que garante maior comparabilidade entre os casos, sem incorrer em problemas de micronumerosidade. Finalmente, na quarta e última seção, concluímos o artigo.

### **Literatura – a alienação eleitoral no Brasil e no mundo**

Alguns trabalhos relacionaram fatores socioeconômicos e demográficos à alienação eleitoral. McAllister e Makkai (1993) afirmaram que pessoas do sexo feminino, jovens, e com nível educacional inferior possuem maior probabilidade de anular seus votos na Austrália, assim como renda e situação ocupacional também ajudam a explicar o voto inválido. Da mesma forma, Jackman (2001) colocou educação e idioma como fatores explicativos importantes na Austrália. Epstein (2001), em estudo sobre as eleições nacionais chilenas entre 1989 e 2000, relacionou o crescimento dos votos em branco e nulos e da abstenção eleitoral como demonstração da alienação política da população, insatisfeita com o sistema político herdado da ditadura Pinochet. Embora os mesmos números tenham diminuído consideravelmente nas eleições de 1999 e de 2000, esse desvio é atribuído pelo autor à conjuntura política e econômica do momento, que favoreceu um candidato *populista*, com potencial para atrair eleitores que haviam votado em branco ou nulo em eleições passadas.

Power e Garand (2007) analisaram 80 eleições legislativas em 18 países latino-americanos entre 1980 e 2000 e mostraram que variáveis socioeconômicas e escolhas políticas relacionavam-se com os níveis de votos inválidos. Afirmam que a propensão do eleitor a invalidar seu voto é afetada pelos atributos institucionais do sistema político; os contextos socioeconômicos dos eleitores e variáveis de protesto, demonstrando a conexão entre insatisfação dos eleitores com o sistema político e a alienação.

Diante dos resultados encontrados, Power e Garand fizeram três proposições para contribuir com a redução das taxas de votos inválidos: reduzir a complexidade do mercado político; melhorar a proporcionalidade do sistema eleitoral; e retirar a obrigatoriedade do voto. Os votos em branco e nulos refletiriam,

por conseguinte, não só a dificuldade dos eleitores em participar do processo político em razão de suas condições sociais e econômicas, mas também do desejo de protestar contra a falta de opções disponíveis.

Ugla (2008), por sua vez, analisou 200 eleições de países da Europa ocidental, Austrália, Nova Zelândia e das Américas entre 1980 e 2000 e testou os efeitos de quatro conjuntos de fatores causais sobre a frequência de votos inválidos. O autor concluiu que as explicações políticas baseadas na natureza da competição eleitoral possuem maior respaldo do que argumentos baseados em fatores socioeconômicos do eleitorado. Artigos recentes fornecem evidências adicionais do uso político dos votos inválidos. Para Superti (2013), o voto em branco e nulo são a ponta do iceberg, antecipando uma tendência de apatia política e desinteresse, que pode dar impulso a candidaturas populistas. Driscoll e Nelson (2014) demonstram como votos em branco e nulos foram instrumentalizados politicamente nas eleições para o Judiciário boliviano em 2011.

Moral (2016) propôs o descontentamento do eleitor e a apatia como maiores determinantes do voto inválido, analisando dados de vinte e três pesquisas pós-eleitorais em dezoito democracias europeias entre os anos de 2001 e 2011. O autor sugere que votos inválidos podem ser a expressão de descontentamento com a oferta de opções do sistema partidário, tendo como hipótese que cidadãos politicamente sofisticados são menos propensos a invalidarem seu voto do que os não-sofisticados quando o sistema partidário oferece um grande número de alternativas partidárias. Moral propôs que um voto inválido é funcionalmente equivalente a abster-se para cidadãos não-sofisticados (*unsophisticated citizens*), enquanto só pode ser considerado funcionalmente equivalente ao voto em partidos *antiestablishment* para os eleitores sofisticados politicamente e com alto grau de insatisfação com o processo democrático.

Em resumo, a literatura internacional levanta causas variadas sobre o fenômeno da abstenção. A opção por votos em brancos e nulos é atribuída essencialmente a três conjuntos de fatores causais gerais, como mostrado em Superti (2013): variáveis políticas (número de partidos, nível de competitividade da disputa, hegemonia de um partido); características socioeconômicas (educação, alfabetização, renda, desigualdade de renda, entre outras); e variáveis institucionais (sistema eleitoral, voto obrigatório), combinadas com três mecanismos individuais: falta de informação/competência; alienação social e protesto político/insatisfação. A maior parte dos autores, entretanto, relaciona

os votos em branco e nulos a fatores políticos, transformando-os em expressão de protesto político ou insatisfação<sup>3</sup>.

No Brasil, a literatura acerca do tema acompanhou a evolução do debate internacional. Inicialmente, alguns estudos sobre as eleições brasileiras tangenciaram o tema da alienação eleitoral nas eleições da República Populista, entre 1946 e 1964 (SOARES, 1973). Nestes trabalhos, foram enfatizadas as dificuldades de preenchimento da cédula eleitoral por uma população com baixa escolaridade. Outro fator causal estaria associado às próprias dificuldades de acesso a zonas eleitorais em um país em rápido processo de urbanização, incluindo também toda a problemática concernente às práticas de alistamento e à proibição do voto do analfabeto (LIMONGI *et al*, 2015).

O termo *alienação eleitoral*, incluindo os votos em branco e nulos, assim como a abstenção, foi introduzido no Brasil pela obra de Santos (1987). Ao analisar o período de 1945 a 1982, o autor relaciona a alienação eleitoral ao grau de incerteza do processo eleitoral, afirmando que “*quanto maior a incerteza do significado político efetivo do processo eleitoral, menor o retorno esperado e maior a taxa de alienação*”. Deste modo, o ponto de partida analítico é um cálculo individual que o eleitor faz entre os custos da participação e os resultados esperados. Se os ganhos forem maiores que os custos e a incerteza, o cidadão vota, caso contrário se comporta de forma alienada. A incerteza inerente ao processo eleitoral torna-se, portanto, um determinante crucial da decisão do eleitor de participar ou não.

Olavo Brasil de Lima Junior (1990) mostrou que os possíveis determinantes do absenteísmo não devem ser os mesmos fatores que levam o eleitor a optar pelo anulamento. O autor toma como base o trabalho seminal de Wanderley Guilherme dos Santos (1987), afirmando que as implicações de suas conclusões qualificam o trabalho anterior, pois remetem “*para custos, de origem física e social, a que está submetido o eleitor brasileiro*”. Deste modo, Lima Junior concluiu que fatores de natureza ecológica e social condicionam o comportamento eleitoral no Brasil, dificultando o processo decisório do eleitor e levando-o a não comparecer às urnas ou a optar por votar em branco ou anular o voto. Os determinantes do absenteísmo seriam de natureza ecológica, ao facilitar, dificultar ou impedir o deslocamento do eleitor até as urnas, enquanto que o anulamento estaria relacionado com atributos socioeconômicos de natureza individual.

---

3 É importante sublinhar que as explicações individuais não são passíveis de testes a partir de dados eleitorais. Este nível de explicação exige dados de *survey*, evitando problemas de falácia ecológica.

Jairo Nicolau (2004), por sua vez, defende que a alta taxa de votos inválidos no Brasil não resulta de uma forma de protesto, mas das condições socioeconômicas do eleitorado do país. Com a análise de eleições realizadas desde o Império até a eleição de 1998, o autor afirma que os votos inválidos decorrem em grande parte do fato de o eleitorado brasileiro ter baixíssima escolaridade e a cédula eleitoral ser bastante complexa. A introdução da urna eletrônica, segundo o autor, teria sido responsável por profunda reforma política *de facto* ao permitir que milhões de votos passassem a ser dados a partidos e candidatos. Deste modo, os votos brancos e nulos estariam mais conectados com esta combinação entre baixa sofisticação e processo eleitoral complexo do que com uma escolha consciente do eleitor de expressar sua insatisfação.

Partindo das hipóteses de Jairo Nicolau, Homero Costa (2006) estudou a alienação no Brasil em eleições presidenciais de 1989 a 2002. Na visão do autor, as condições socioeconômicas (mensurada pelos índices de desenvolvimento humano e de exclusão social) explicam o anulamento, enquanto a abstenção é explicada pela extensão territorial, embora, como salientado, não sejam estes os únicos fatores isolados. Costa (2006) listou outros fatores importantes para compreender a taxa de alienação eleitoral. Aspectos institucionais (voto obrigatório), conjunturais (eleições mais concorridas são mais participativas e, portanto, com menor taxa de alienação eleitoral) e a mídia, em face da cobertura do processo eleitoral (quanto maior cobertura, maior participação eleitoral), influem nos níveis de alienação eleitoral. Além disso, o crescimento do fenômeno da alienação insere-se em um quadro mais amplo de crise de representatividade dos partidos políticos.

Evidências encontradas por Borba (2008) corroboraram os estudos anteriores. Analisando as eleições presidenciais entre 1989 e 2006, o autor relacionou a alienação eleitoral a variáveis socioeconômicas, demográficas e atitudinais, referentes à satisfação com o sistema político. Borba encontrou associações entre a abstenção e variáveis relacionadas à idade, renda e escolaridade. Contudo, não foi possível afirmar o mesmo em relação aos votos em branco e nulos, o que reforça a percepção de que se trata de uma forma distinta de protesto, apontando para uma dimensão de cultura política na análise do fenômeno<sup>4</sup>.

Mais recentemente, o trabalho de Arbache e Freire (2013) forneceu novas evidências em favor da interpretação dos votos em branco e nulos como expressão

---

4 Borba (2008, p.134) toma como pressupostos a teoria da cultura política, segundo a qual “os sentimentos, crenças e valores políticos da cidadania se materializam em padrões comportamentais”. A insatisfação com o sistema político aumentaria a frequência de votos em branco e nulos.

de protesto contra as opções oferecidas pelo sistema político, considerando distintas as causas do voto inválido e da abstenção, sobretudo a partir da difusão da urna eletrônica. Ao analisar o segundo turno das eleições presidenciais de 2002, os autores não encontram evidências que fatores socioeconômicos afetem a opção do voto, reforçando a tese de que a complexidade da votação no período anterior à introdução da urna eletrônica era responsável, em grande parte, pelos votos inválidos (Nicolau, 2004). Ao mesmo tempo, defendem a ideia de que a opção pelo voto em branco ou nulo é uma opção consciente do eleitor e, assim, forma de protesto, sobretudo após a difusão da urna eletrônica no país.

Silva *et al.*, (2014) utilizaram dados do Barômetro das Américas – 2010, *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) e das eleições presidenciais de 1989 a 2010 para analisar o efeito das variáveis relacionadas à avaliação da economia sobre a alienação dos votos. Como a pesquisa da LAPOP foi realizada antes das eleições presidenciais de 2010, os dados foram considerados como mais afinados para a discussão dos votos em branco e nulos, pois a pesquisa em *survey* não seria capaz de captar os problemas decorrentes de erros relacionados à baixa escolaridade no momento de operação da urna eletrônica.

A insatisfação com aspectos políticos e econômicos do país refletiu-se na opção por votos inválidos. Além disso, foi encontrada uma relação inversa entre a confiança nas instituições políticas, a avaliação da economia e a chance de votar em branco ou nulo. Seria possível afirmar que os votos em branco ou nulo representam, de fato, expressão de protesto. O trabalho ainda traz apontamento sobre a relação entre voto inválido e a participação em manifestações políticas. A principal diferença destas formas de expressão de descontentamento é a escolaridade. O anulamento do voto e o protesto em manifestações não fazem parte do repertório do mesmo conjunto de brasileiros, uma vez que seus preditores são distintos.

Existe, portanto, convergência na literatura internacional e nacional. Em parte, o tratamento da alienação eleitoral é dado como forma de expressão de protesto político. Os votos em branco e nulo – ao contrário da abstenção, cujas causas são múltiplas e ambíguas – são vistos como indício de insatisfação, evidenciando os limites da democracia representativa moderna. Ramos (2008), neste sentido, discute o impacto da alienação eleitoral na legitimidade da democracia. Superti (2013) afirma, inclusive, que o voto branco e nulo, por indicar uma posição política de protesto, deve ser institucionalizado por meio de uma clara opção na cédula eleitoral, a fim de eliminar qualquer ambiguidade e tornar essa escolha mais acessível a uma parcela maior da população. Em momentos de crise

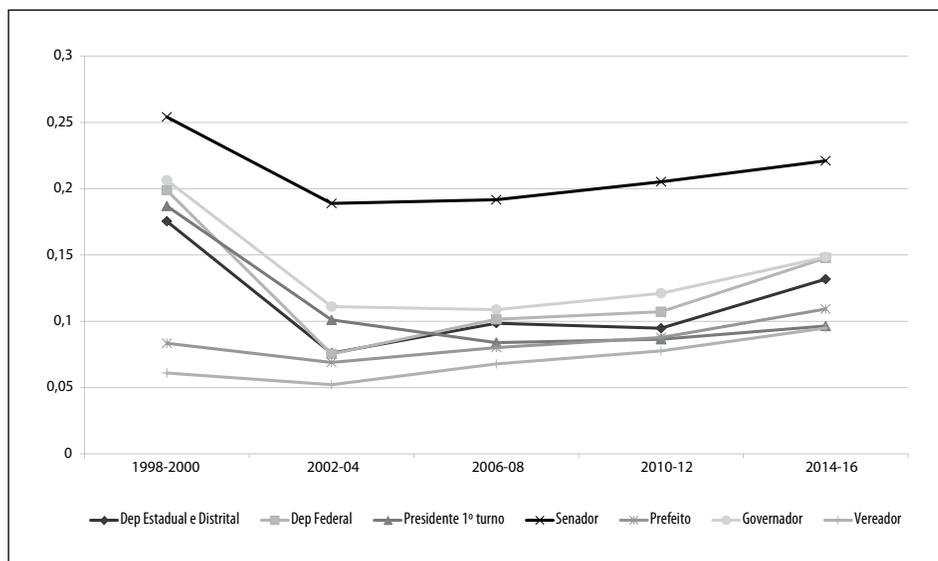
e descrença no sistema político, permitiria um claro canal de *accountability* nos sistemas para identificação do protesto.

## Votos brancos & nulos e a abstenção por estados

Nesta seção analisamos o padrão de votos brancos e nulos para os cargos em disputa e em seguida analisamos o padrão de abstenção. Comparamos em primeiro lugar as médias no Brasil e, em seguida, as médias municipais por estados. Pretendemos observar como a alienação eleitoral variou anualmente e em termos de cargos e estados.

No Gráfico 1 apresentamos as taxas de anulamento em cada eleição para o período de 1998 a 2016. Como as eleições para cada cargo acontecem de quatro em quatro anos, apresentamos apenas cinco pontos de tempo, nas quais combinamos as eleições municipais e estaduais/nacionais de 1998 e 2000, repetindo o padrão até a combinação 2014 - 2016. Todos os dados são de primeiro turno.

**Gráfico 1. Taxa de anulamento do voto ao longo dos anos.**



Fonte: Dados CESPESP-DATA/FGV e repositório de dados eleitorais do TSE. Banco de dados próprio.

A primeira indicação do Gráfico 1 é que a maior taxa de anulamento ocorre nas eleições para o Senado, tendo em média 5% a mais de anulamento que as outras eleições. A seguinte com mais votos anulados é a eleição para governador, com uma diferença pouco substantiva em relação às outras. Há também uma mescla entre as

eleições para deputados federal, estadual e distrital e as eleições para a presidência, variando em cada ano qual é a que contém mais votos nulos. Finalmente, as eleições mais próximas do cotidiano dos eleitores, as votações nas eleições municipais para prefeito e para a câmara dos vereadores são as que têm as menores taxa de anulamento, o que pode indicar que a opção por anular os votos esteja, junto a outros fatores, associada ao distanciamento entre representante e eleitor.

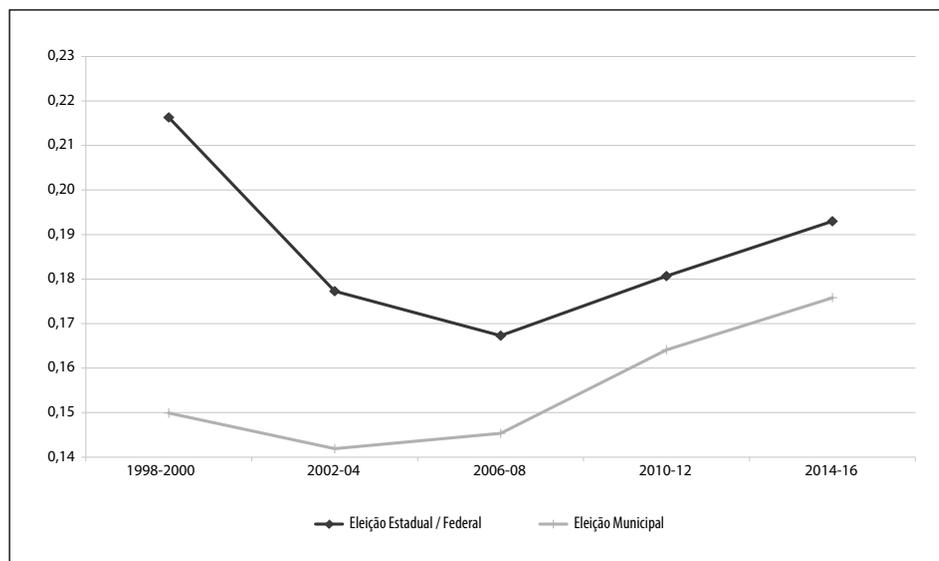
Além das diferenças entre as sete curvas, outras informações merecem ser comentadas. Há uma queda brusca da quantidade de votos brancos e nulos entre as eleições de 1998/2000 até as eleições de 2002/2004 com posterior processo, lento e gradual, de crescimento da taxa de anulamento. Contudo, diferentemente do que fora apresentado na crônica política contemporânea, as eleições de 2014 e, sobretudo, de 2016 (para prefeitos e vereadores) não apresentaram uma quebra no comportamento esperado; o crescimento na taxa das eleições de 2010-2012 para 2014-2016 manteve o mesmo ritmo anterior. Além disso, é importante apontar que uma das razões para queda da taxa de anulamento das eleições de 1998 para as seguintes decorre da própria implementação das urnas eletrônicas, processo gradual entre 1994 até 2000, primeiro ano no qual a eleição foi totalmente informatizada (NICOLAU, 2002).

No Gráfico 2 apresentamos as taxas de não comparecimento em cada pleito no mesmo período. Diferentemente da curva anterior, é esperado um comportamento igual das curvas das diferentes eleições no mesmo ano. Isto porque, por definição, a abstenção nas eleições para governador, deputado federal, deputado estadual/distrital e senador deve ser sempre a mesma, muito próxima da abstenção para a escolha do presidente, que pode ser minimamente diferente por incluir os brasileiros no exterior; assim, como a abstenção é a mesma nas eleições para prefeito e vereador.

Posto isto, incluímos no Gráfico 2 os dados das eleições para vereadores e para deputados estaduais, que devem representar a mesma taxa de comparecimento das outras eleições concomitantes. É interessante observar que existe outra queda abrupta na taxa de não comparecimento entre 1998 e 2002 que, desta vez, não pode ser explicada pela implementação da urna eletrônica. A queda é maior no pleito estadual/nacional, mas também existe no pleito municipal (2000 a 2004). Além disso, após a variação inicial, também vemos um crescimento consistente da taxa de não comparecimento, atingindo o máximo nos últimos pleitos (2014-2016) no âmbito municipal, enquanto no estadual/nacional temos outra queda no período de 2002 a 2006, havendo crescimento do não comparecimento somente a partir de 2010.

Não é possível, outra vez, identificar um momento de ruptura na taxa de crescimento da abstenção nas últimas eleições, quando foi ventilada a hipótese de que a abstenção e o anulamento poderiam ter crescido em decorrência da crescente manifestação de frustração e indignação da opinião pública em relação aos governos e partidos tradicionais<sup>5</sup>. Observadas as tendências gerais, analisamos pormenorizadamente a dinâmica entre os estados, buscando identificar algum padrão distinto no funcionamento da alienação. Assim, analisamos nas próximas páginas cada uma das eleições de acordo com o cargo em disputa.

**Gráfico 2. Taxa de abstenção eleitoral ao longo dos anos.**



Fonte: Dados CESPESP-DATA/FGV e repositório de dados eleitorais do TSE. Banco de dados próprio.

## Votos brancos e nulos nas eleições para Vereador

Apresentamos a dinâmica dos votos brancos e nulos para a eleição de vereadores entre 2000 e 2016. Os dados podem ser observados na Tabela 1 segundo dois prismas distintos – sobre o ato individual de votar e com dados agregados por municípios. Como em uma democracia não podemos observar quem são os

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, reportagem do Jornal O Estado de São Paulo de 03/10/2016: “Um terço não vota em São Paulo, número que supera o apoio a Doria”. Nas próximas páginas, verificaremos se esse fenômeno é concentrado nas principais regiões metropolitanas.

indivíduos que votaram em branco e nulo ou votaram num partido específico, optamos por analisar as relações contextuais sobre a dinâmica do voto a partir do nível de agregação municipal.

Para descrever os dados podemos, num primeiro momento, observá-los sobre o comportamento individual – cuja unidade de análise é o voto –, e sobre o comportamento agregado – unidade de análise é o município/ano. Contudo, na análise inferencial da próxima seção, observaremos apenas os agregados municipais. Nesta, por outro lado, indicamos as duas informações e analisamos suas divergências. Na Tabela 1 e posteriores apresentamos as médias de anulamento dos votos por estado e ano eleitoral tendo como unidade de análise os votos individuais (metade superior) e os votos agregados por municípios (metade inferior). A correlação entre as medidas nas eleições para vereador é de 0,58.

Em primeiro lugar, o que se evidencia é a existência de um diferencial das médias encontradas. Enquanto a média de votos brancos e nulos quando mensurada a partir dos votos individuais varia entre 5,0% (em 2006) e 9,5% (em 2016)<sup>6</sup>, a média de anulamento de voto nos municípios é bem menor; variando entre 3,7% (em 2004) e 4,7% (em 2000). A Tabela 1 indica também que não há um padrão específico de crescimento do anulamento do voto ao longo das últimas eleições. Isto porque, observando os dados a partir de votos individuais, o ano de 2016 é o ano com maior percentual de votos anulados, enquanto observando os dados a partir das médias municipais, o índice não é maior do que dos anos anteriores em vários estados. O primeiro (SP) e o terceiro (RJ) maiores colégios eleitorais, por exemplo, apresentaram dados de anulamento muito superiores à média nacional em 2016, respectivamente 14,9% e 14,2% na parte superior da tabela e cerca de 6,7% e 6,2% na parte inferior.

De fato, o que fica evidente é que os maiores estados tendem a ter taxas de anulamento maiores quando mensurados a partir dos votos individuais, enquanto não existem diferenças semelhantes para os estados menores. Não obstante São Paulo e Rio de Janeiro sejam os casos mais evidentes, outros estados como Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná têm uma diferença relevante<sup>7</sup>. Finalmente, podemos observar que o crescimento da taxa de anulamento no Brasil a partir dos votos individuais foi de 80% entre 2004 e 2016, tendo sido

<sup>6</sup> Repetindo o dado apresentado no Gráfico 1.

<sup>7</sup> Para identificarmos quais eram relevantes, calculamos o valor médio nas cinco eleições de quantas vezes a taxa de anulamento obtida a partir de votos individuais é maior que a taxa obtida a partir de votos agregados por municípios. Esses estados citados tem um valor tão grande ou maior do que o encontrado para o Brasil (1.7 vezes)

maior nos seguintes estados: Amazonas, Santa Catarina e Rio de Janeiro (130%); São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná, e Rio Grande do Sul (110%); Amapá e Espírito Santo (100%).

### **Votos brancos e nulos nas eleições para Prefeito**

Apresentamos na Tabela 2, seguindo o mesmo padrão, os dados de anulamento nas eleições para prefeito. Em primeiro lugar, é interessante observar que as proporções de votos anulados nas eleições para prefeitos são quase sempre superiores que nas eleições para vereadores, com exceções apenas a São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro, onde as medidas são praticamente idênticas. (In)felizmente, como o dado individual sobre a opção de voto não pode ser identificado, não podemos afirmar com segurança que o eleitor que anula o voto para prefeito é o mesmo que o faz nas eleições para vereador. Por outro lado, a variação é semelhante. A correlação entre a taxa de anulamento nas eleições para vereador e prefeito é de 0.87 quando agregamos os dados por municípios e 0.89 quando agregamos individualmente.

Além disso, vemos, a partir dos dados individuais, que existe uma crescente ampliação do anulamento eleitoral, enquanto nos dados cuja unidade de análise são os municípios o padrão é menos claro. Finalmente, São Paulo e Rio de Janeiro são outra vez os campeões de anulamento do voto, indicando a maior indisposição para participação ativa nos maiores colégios eleitorais. Apenas São Paulo e Rio de Janeiro atingiram taxas de anulamento maiores que 10% em dois pleitos seguidos. Pernambuco atingiu a marca em 2000 e 2016; e os outros tiveram pelo menos um ano (cinco estados) ou nenhum com taxa de abstenção superior aos dois dígitos.

### **Votos brancos e nulos nas eleições para Deputado Estadual**

Na Tabela 3 apresentamos os dados de anulamento nas eleições para as Assembleias Estaduais. Repetindo os achados anteriores, vemos um maior distanciamento do eleitor nestas eleições do que nos pleitos municipais. Inúmeros estados atingiram marcas de votos nulos e brancos superiores a 10% dos votos em quatro das cinco eleições analisadas. Isto aconteceu em São Paulo, cujos índices superaram os dois dígitos em todas as eleições e, em 1998, a média obtida a partir da análise dos dados agregados por município foi maior que 30%. Além de São Paulo, também encontramos distanciamento em Minas Gerais, Pernambuco e Rio

de Janeiro (quatro pleitos com mais de dois dígitos de votos brancos e nulos). No ano de 2014, o índice bateu os dois dígitos em 15 dos 26 estados analisados<sup>8</sup>.

Os índices também foram altos em 1998, quando 23 dos 26 estados tiveram taxa de anulamento superior a 10%, as exceções foram Acre, Amapá e Roraima. Além disso, entre estes 23 estados, a taxa foi superior a 20% em quatro<sup>9</sup>. Tal informação é importante, pois mostra que a insatisfação encontrada no pleito de 2016 não pode ser considerada um fenômeno extraordinário. Por outro lado, é importante frisar que em 1998 a informatização do pleito ainda estava em andamento. Posto isto, é possível levantar a hipótese de que apesar de os índices de 1998 e 2016 serem semelhantes, os processos que os produzem são distintos.

### **Votos brancos e nulos nas eleições para Deputado Federal**

Na tabela 4 apresentamos os dados das eleições para deputado federal. O padrão é semelhante. Os índices mais altos de anulamento são de 1998, quando 24 dos 27 estados (incluindo o Distrito Federal) tiveram taxas superiores a dois dígitos, 14 superiores a 20% e São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Sergipe com médias agregadas superiores a 30%. Após o pleito de 1998, há uma queda brusca e uma posterior recuperação da taxa, chegando ao auge em 2014, quando 18 estados passam novamente dos dois dígitos, mas nenhum da casa dos 20%. Vários estados atingiram uma média de anulamento ao longo dos cinco anos superiores a São Paulo (14%) e Rio de Janeiro (13%), a saber: Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, na contramão da ideia que os votos nulos estão concentrados sempre nos maiores colégios eleitorais. Nos dados anteriores, ou São Paulo era o campeão de anulamento – deputado estadual e vereador, ou o Rio de Janeiro – eleições para prefeito, com os paulistas em segundo lugar.

### **Votos brancos e nulos nas eleições para o Senado Federal**

Na Tabela 5 expomos os dados de anulamento nas eleições para o Senado Federal. Neste pleito, inúmeros estados atingiram marcas de votos nulos e brancos superiores a 10% dos votos em quatro das cinco eleições analisadas. Apenas Amazonas, Amapá, Distrito Federal e Roraima tiveram pleitos para o Senado com

8 Na análise de votos para Deputado Estadual, não incluímos os votos para o Distrito Federal.

9 Observando os dados agregados, os índices são superiores a 20% em 16 estados.

menos de 10% de votos nulos ou brancos. Em São Paulo os índices quase superaram 20% nas cinco eleições. Além de São Paulo, também encontramos distanciamento superior aos 20% em outros 10 estados, a saber: Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Sergipe. Conforme já vimos anteriormente, as eleições com maior índice de votos nulos e brancos no Brasil são para o Senado.

Os índices também foram altos em 1998, quando apenas 1 dos 27 estados teve taxa inferior a 10% (Distrito Federal) e oito tiveram taxas superiores a 30%. Além disso, dos estados restantes, em 13 a taxa foi superior a 20%. Tal informação é importante, pois mostra que a insatisfação encontrada no pleito de 2016 não pode ser considerada um fenômeno extraordinário, apesar de, conforme já indicamos, ser necessário considerar o fato que em 1998 as urnas eletrônicas não estavam disponíveis em todas as sessões eleitorais.

### **Votos brancos e nulos nas eleições para Governador**

Apresentamos na Tabela 6, os dados das eleições para Governador. O distanciamento do eleitor é menor do que nas eleições para o Senado. Mesmo assim, em quase todos os estados, a média de anulamento nos cinco pleitos passa de 10%, com exceção do Amapá, Amazonas, Distrito Federal e Roraima. Por outro lado, diferente dos casos das outras eleições em São Paulo, tirando os maiores anos de 1998 e 2016 (sendo o anulamento em 2016 2,4 pontos percentuais maior), os outros anos tiveram taxa de anulamento menor – ainda que muito perto – de 10%. O mesmo não acontece em outros estados que possuem uma taxa de anulação maior que dois dígitos em pelo menos quatro dos cinco pleitos, a saber: Alagoas (com a maior média do país, de 19.7%), Bahia (média de 19.6%), Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Tocantins. Os padrões de votação seguem uma configuração distinta das anteriores, já que estados menores também encontraram alto índice de distanciamento.

### **Votos brancos e nulos nas eleições para Presidente**

Apresentamos na Tabela 7, os dados das eleições para a Presidência. Os índices encontrados são um pouco menores dos que os da eleição para Governador. Nada menos do que 13 estados têm média de anulamento nos cinco pleitos menor do que 10%. São Paulo volta a ter padrão de dois dígitos, 10.1%. O maior distanciamento é encontrado no Rio Grande do Norte, seguido de Paraíba, Bahia e Alagoas. Outra vez encontramos uma dinâmica distinta das médias nas eleições

legislativas estaduais e federais e nas municipais<sup>10</sup>, na qual os índices maiores vinham dos estados do Centro – Sul, principalmente do Sudeste. Nas eleições para o Poder Executivo estadual e nacional e para o Senado, a região com média maior de abstenção é o Nordeste, sendo sempre o Sudeste o segundo colocado entre as regiões brasileiras.

Finalmente, a mesma dinâmica encontrada nos dados anteriores se repete. Existe uma abrupta queda na taxa de votos brancos e nulos entre 1998 e 2002 e, em seguida, um contínuo crescimento dessa opção de voto nas eleições posteriores, atingindo os índices maiores em 2016, mas sem grandes alterações na evolução da curva ao longo do período 2002 – 2016.

### **Abstenção eleitoral nas eleições nacionais-estaduais e municipais**

Conforme expusemos acima, as taxas de não comparecimento são iguais entre os dois pleitos municipais e entre os cinco pleitos estaduais e nacionais. Posto isto, iremos nessa seção analisar apenas o padrão de não comparecimento nas urnas das eleições para vereador e deputado estadual, que são os cargos mais baixos na hierarquia política brasileira em cada uma delas. Mas os achados devem ser generalizados para os outros pleitos, uma vez que faz pouco sentido pensar em taxas diferentes de não comparecimento em eleições que são realizadas na mesma visita às urnas.

Outra vez separamos os dados em duas análises. Na parte superior das Tabelas 8 e 9 apresentamos as médias da taxa de não comparecimento a partir dos votos individuais, enquanto na parte inferior as médias são obtidas a partir da agregação municipal. Conforme observamos, apesar de trazerem informações que são qualitativamente distintas, os resultados foram até agora semelhantes. Apresentamos em primeiro lugar os dados das eleições municipais e em seguida os dados nas eleições estaduais e nacionais.

Analisando os dados para as eleições municipais na Tabela 8, encontramos taxas de não comparecimento na parte superior da tabela cujas médias entre os anos variam de 11.5% (Sergipe) a 18.8% (Rondônia) e na parte inferior de

---

10 Nas eleições legislativas proporcionais (Câmara dos Vereadores, Assembleia Legislativa e Câmara dos Deputados) e também nas eleições para Prefeito. Posto isso, é possível levantar a hipótese que o comportamento do eleitor é afetado positivamente em termos de opção por um voto válido de acordo com a importância prática do seu voto e o maior leque de escolhas (eleições proporcionais), quanto pela proximidade da circunscrição eleitoral (eleições municipais)

8.3% (Rio Grande do Sul) a 18.5 (Amazonas). As regiões com as maiores médias são o Centro Oeste e o Norte, justamente as duas regiões menos densamente povoadas do país – indicando, tal como discutido na literatura, que os mecanismos que levam à votação nula ou em branco não são os mesmos que levam ao não comparecimento.

Na Tabela 9, observarmos as taxas nas eleições estaduais e nacionais. Todas estão acima dos dois dígitos, sendo a menor média encontrada na análise dos cinco anos, de 13.5% no Amapá e a maior de 24.7% no Maranhão. Interessante observar que existe um movimento semelhante nas curvas de não comparecimento, com uma queda brusca, sobretudo nas eleições estaduais e nacionais, depois de 1998 e uma retomada gradual do crescimento a partir de 2006.

Observando os dados agregados por votos individuais, em muitos pleitos o não comparecimento nas eleições estaduais e nacionais foi superior a 20%, mas em nenhum momento no período o valor atingiu os 30%, o que ocorreu na contabilização de votos brancos e nulos nas eleições para o Senado e para a escolha dos governadores. Já em relação aos votos agregados por municípios, o Amazonas atingiu, no ano de 1998, altíssimos 40% de não comparecimento, com média nos cinco anos de 30%. O mesmo aconteceu no Pará, onde o não comparecimento aproximou-se dos 39% em 1998. As regiões com as maiores médias são o Nordeste e novamente o Norte

É interessante observar que tanto na Tabela 9 quanto na Tabela 8 as médias de não comparecimento são bastante altas nos estados do Norte, diferentemente do que ocorria na análise de votos brancos e nulos, quando as maiores taxas encontradas eram do Sudeste, seguido de Nordeste e Sul.

Tabela 1. Médias de anulamento de voto (em%) nas eleições para Vereadores

Estado/ Ano	2000	2004	2008	2012	2016	Estado/ Ano	2000	2004	2008	2012	2016
<b>Votos Individuais</b>											
AC	3.8	4.2	4.7	3.5	4.0	PE	7.0	5.2	6.5	6.8	8.0
AL	5.6	4.8	6.1	6.5	6.9	PI	5.7	4.2	5.0	4.5	4.4
AM	3.1	2.6	3.7	4.4	6.0	PR	5.1	4.5	5.7	7.3	9.3
AP	2.7	2.2	2.9	3.0	4.5	RJ	6.8	6.3	9.7	11.2	14.2
BA	6.6	5.2	6.1	6.2	6.7	RN	5.2	4.3	5.2	5.3	6.7
CE	5.0	4.1	5.2	5.1	5.8	RO	4.1	3.5	4.3	4.5	5.6
ES	4.4	3.9	5.1	6.3	7.7	RR	3.3	4.1	3.5	3.2	5.0
GO	4.7	3.9	4.9	6.6	6.5	RS	4.4	4.4	6.3	7.2	9.3
MA	4.0	3.9	4.2	3.7	4.0	SC	3.6	3.6	4.7	5.5	8.1
MG	5.8	5.2	6.7	7.2	9.2	SE	4.5	4.6	6.0	5.8	7.8
MS	3.7	3.2	4.3	5.0	6.7	SP	8.2	7.2	9.3	11.9	14.9
MT	4.0	3.3	4.0	4.6	6.1	TO		3.6	3.5	3.4	3.9
PA	3.9	3.3	4.4	4.1	4.5	BRASIL	6.1	5.2	6.8	7.8	9.5
PB	5.8	4.4	5.6	5.8	6.7						
<b>Votos Agregados por Município</b>											
AC	4.4	5.3	5.4	3.6	<b>3.2</b>	PE	6.6	5.1	5.8	5.1	5.2
AL	5.8	4.8	5.7	4.9	<b>4.5</b>	PI	5.9	4.2	5.2	4.2	3.7
AM	3.5	2.7	2.9	2.5	<b>2.5</b>	PR	4.0	3.0	3.5	3.5	4.3
AP	2.7	2.2	2.6	2.0	2.1	RJ	4.0	3.2	4.5	5.0	6.2
BA	6.3	4.8	5.2	4.4	<b>4.2</b>	RN	4.8	4.0	4.5	3.8	3.9
CE	5.3	4.1	5.0	4.3	<b>3.9</b>	RO	4.0	3.3	3.7	3.2	3.8
ES	4.0	3.2	3.9	3.9	4.4	RR	3.4	4.1	2.8	2.4	2.6
GO	4.2	3.3	3.3	3.0	3.2	RS	2.8	2.6	3.2	3.2	3.9
MA	4.0	3.9	4.1	3.4	<b>3.2</b>	SC	3.0	2.5	2.9	2.9	3.9
MG	5.2	4.1	4.6	4.2	4.7	SE	4.2	4.1	4.9	4.4	4.8
MS	3.5	2.8	3.4	3.2	3.7	SP	5.1	4.2	5.2	5.5	6.7
MT	4.2	3.2	3.3	3.3	3.6	TO*		3.8	3.5	3.0	2.8
PA	3.9	3.3	3.6	3.0	<b>2.8</b>	BRASIL	4.7	3.8	4.3	4.0	4.4
PB	5.7	4.3	5.1	4.6	4.6						

Correlação entre as duas mensurações: 0.58.

Total de 27165 municípios. \*não temos dados para TO em 2000

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

Tabela 2. Médias de anulamento de voto (em%) nas eleições para Prefeitos

Estado/ Ano	2000	2004	2008	2012	2016	Estado/ Ano	2000	2004	2008	2012	2016
<b>Votos Individuais</b>											
AC	7.8	7.2	7.1	5.7	5.7	PE	11.3	8.1	9.0	9.0	10.5
AL	9.9	8.4	9.1	9.4	8.9	PI	8.5	7.1	7.3	6.2	6.6
AM	5.6	5.3	5.3	5.0	7.3	PR	7.3	5.6	5.9	7.0	9.7
AP	5.5	4.5	4.3	4.5	6.6	RJ	8.5	7.2	10.2	11.6	16.0
BA	10.2	8.1	8.6	8.6	8.6	RN	7.9	7.0	7.4	7.4	9.1
CE	8.2	6.6	7.7	6.9	7.3	RO	7.8	6.3	6.6	6.4	7.5
ES	7.8	6.8	7.7	7.8	10.2	RR	6.3	5.7	6.4	4.8	5.8
GO	7.4	6.1	6.6	8.7	8.1	RS	5.4	5.3	7.1	7.7	10.2
MA	6.1	7.6	6.7	6.1	5.8	SC	5.0	4.4	5.1	6.0	8.6
MG	8.8	7.6	8.9	9.0	11.9	SE	9.0	8.0	8.3	8.1	10.6
MS	6.6	5.3	6.1	6.4	8.0	SP	9.2	7.3	9.1	11.5	15.2
MT	6.6	5.7	6.0	6.0	8.6	TO	0.0	6.8	6.1	5.6	6.5
PA	6.8	5.8	6.2	5.5	5.7	BRASIL	8.3	6.9	8.0	8.8	10.9
PB	8.6	6.8	7.2	7.5	8.4						
<b>Votos Agregados por Município</b>											
AC	9.1	8.0	7.3	5.6	5.3	PE	10.2	8.6	7.9	7.0	7.2
AL	9.5	8.4	9.0	7.8	6.9	PI	8.5	7.1	7.4	6.1	5.6
AM	6.5	6.0	5.5	4.4	4.0	PR	7.7	5.6	5.6	5.8	6.1
AP	5.5	4.5	4.3	3.6	3.9	RJ	7.3	5.8	6.9	7.3	8.8
BA	9.7	8.0	8.1	7.0	6.7	RN	7.1	6.5	6.7	5.6	5.3
CE	8.3	6.6	7.2	6.3	5.9	RO	7.7	6.5	6.6	6.4	6.4
ES	7.1	6.3	6.6	6.3	6.8	RR	8.5	5.7	5.6	5.0	4.5
GO	6.5	5.4	5.2	4.7	5.1	RS	4.4	4.9	5.7	5.2	6.4
MA	6.1	7.7	6.6	5.7	5.0	SC	4.9	4.0	4.4	4.5	5.4
MG	8.3	6.8	7.2	6.6	7.0	SE	7.4	7.3	7.0	6.6	7.0
MS	6.5	5.9	6.4	6.1	5.5	SP	7.6	6.0	7.4	7.5	8.8
MT	7.1	6.2	5.8	5.9	5.6	TO		7.1	6.3	5.2	4.8
PA	7.2	6.5	5.9	5.1	4.5	BRASIL	7.5	6.4	6.7	6.1	6.4
PB	7.9	6.6	6.9	6.4	6.0						

Correlação entre as duas mensurações: 0.63.

Total de 27165 municípios. \*não temos dados para TO em 2000.

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

Tabela 3. Médias de anulamento de voto (em%) nas eleições para Deputados Estaduais

Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014	Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014
<b>Votos Individuais</b>											
AC	8.3	3.9	3.5	3.2	3.1	PE	22.0	10.3	11.3	9.4	13.2
AL	12.8	7.1	8.1	7.8	11.3	PI	19.2	6.1	6.6	5.4	6.6
AM	10.0	3.4	4.4	4.2	5.7	PR	18.3	7.1	9.2	8.9	11.3
AP	3.4	2.3	2.4	2.6	3.6	RJ	10.1	7.0	11.2	11.9	16.8
BA	22.6	7.8	9.6	8.8	11.8	RN	19.8	7.4	7.9	8.0	14.1
CE	17.3	6.6	7.1	7.2	10.4	RO	13.3	4.7	5.5	4.7	6.9
ES	14.3	5.8	7.5	7.4	10.4	RR	3.7	2.4	2.8	2.4	3.2
GO	16.1	5.8	7.1	6.9	10.6	RS	13.8	7.0	9.9	9.5	12.4
MA	15.7	6.2	5.6	5.4	6.8	SC	15.2	6.0	8.4	8.9	12.2
MG	21.6	8.8	12.4	10.8	14.5	SE	18.3	7.7	7.3	8.3	12.4
MS	15.5	5.2	5.1	5.9	8.6	SP	19.1	9.2	12.6	12.5	17.9
MT	17.6	5.0	6.1	5.7	9.7	TO	13.7	4.9	3.7	4.0	5.5
PA	14.4	4.4	5.5	4.7	6.8	BRASIL	17.5	7.6	9.9	9.5	13.2
PB	23.4	9.1	8.9	8.9	13.3						
<b>Votos Agregados por Município</b>											
AC	13.0	5.1	3.8	3.0	2.8	PE	29.4	11.0	10.3	8.3	11.2
AL	12.4	7.5	7.5	7.3	9.3	PI	22.1	6.6	6.4	5.0	5.3
AM	20.6	3.9	3.1	2.5	2.7	PR	23.9	6.9	6.8	6.5	8.1
AP	3.9	2.4	2.2	2.1	2.5	RJ	9.9	6.2	8.5	8.9	12.0
BA	28.0	8.1	7.7	6.4	7.9	RN	23.1	7.2	6.7	6.1	9.3
CE	22.2	7.4	6.4	6.3	8.9	RO	17.0	4.9	4.9	3.7	5.1
ES	20.2	6.6	7.3	6.9	8.9	RR	3.8	2.8	2.7	2.2	2.4
GO	20.8	5.3	5.1	4.9	7.0	RS	19.7	7.6	9.0	8.1	9.6
MA	18.5	6.3	5.4	4.8	5.4	SC	18.3	5.9	7.0	6.7	8.7
MG	28.7	9.1	9.5	7.9	10.1	SE	22.2	8.2	7.1	7.5	10.2
MS	21.5	5.2	4.3	4.5	6.1	SP	31.8	10.0	10.9	10.3	13.0
MT	23.6	5.3	5.9	4.7	7.2	TO	16.0	5.1	3.6	3.3	3.8
PA	21.5	4.7	4.2	3.7	4.6	BRASIL	23.9	7.6	7.7	6.9	8.9
PB	25.6	8.5	8.1	7.7	10.5						

Correlação entre as duas mensurações: 0.91.

Total de 27075 municípios.

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

Tabela 4. Médias de anulamento de voto (em%) nas eleições para Deputados Federais

Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014	Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014
<b>Votos Individuais</b>											
AC	12.6	4.0	4.5	4.8	4.7	PB	29.1	9.4	10.0	12.5	16.9
AL	13.5	7.5	8.2	10.4	14.1	PE	24.1	10.1	11.9	11.5	15.4
AM	11.8	3.6	4.8	4.8	7.3	PI	26.6	5.4	7.0	7.5	8.7
AP	3.8	2.7	3.2	3.4	5.1	PR	21.0	7.8	10.0	9.7	12.7
BA	23.2	6.9	9.0	10.4	14.1	RJ	10.5	7.4	12.6	14.4	19.5
CE	19.4	6.0	6.8	9.3	12.7	RN	25.8	7.5	9.2	11.5	18.2
DF	6.7	4.9	7.4	9.1	13.0	RO	21.5	5.0	7.0	6.4	9.9
ES	19.2	6.5	8.9	9.4	13.7	RR	5.6	3.6	4.1	3.4	5.8
GO	20.8	6.4	7.8	10.1	13.6	RS	16.7	7.1	10.6	10.2	14.8
MA	24.6	5.9	5.9	7.3	8.4	SC	20.5	6.9	10.3	11.0	16.3
MG	23.7	8.5	12.7	11.8	16.5	SE	26.9	8.7	8.5	11.7	15.1
MS	20.0	5.4	6.3	7.8	11.5	SP	19.8	9.0	12.0	12.0	16.8
MT	23.7	5.6	7.2	7.9	13.2	TO	17.2	5.4	4.2	5.7	8.4
PA	19.8	4.0	5.8	6.3	8.1	BRASIL	19.9	7.5	10.1	10.7	14.8
<b>Votos Agregados por Município</b>											
AC	22.5	4.5	4.0	4.1	4.0	PB	32.5	7.9	8.3	10.3	12.8
AL	12.3	7.2	7.3	9.8	11.9	PE	32.3	9.6	10.2	10.5	13.3
AM	24.6	3.7	2.9	3.2	3.2	PI	30.0	5.8	6.1	6.9	7.0
AP	3.8	2.5	2.7	2.9	3.5	PR	28.8	6.7	7.2	7.0	9.2
BA	28.0	6.3	6.9	7.9	9.5	RJ	9.3	6.4	9.3	10.6	14.1
CE	24.7	6.5	5.7	8.2	10.4	RN	28.7	6.6	6.9	8.8	12.3
DF	6.7	4.9	7.4	9.1	13.0	RO	28.1	4.8	6.3	5.3	7.9
ES	29.7	6.7	8.3	8.8	12.2	RR	5.1	3.3	3.3	3.0	4.1
GO	26.0	5.3	5.4	7.0	9.4	RS	25.1	7.6	9.9	8.9	11.2
MA	29.8	5.5	5.2	6.5	6.9	SC	25.4	6.4	8.6	8.4	12.1
MG	32.0	8.1	9.1	8.7	11.3	SE	32.7	8.7	7.8	10.6	12.9
MS	29.6	5.1	4.9	5.8	8.4	SP	35.6	9.5	10.6	10.6	13.3
MT	31.1	5.2	6.3	6.7	10.4	TO	20.3	4.9	3.4	4.4	5.4
PA	30.0	4.1	4.2	5.0	6.0	BRASIL	28.7	7.0	7.8	8.3	10.5

Correlação entre as duas mensurações: 0.92.

Total de 27075 municípios.

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

Tabela 5. Médias de anulamento de voto (em%) nas eleições para Senadores

Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014	Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014
<b>Votos Individuais</b>											
AC	18.3	16.0	12.3	11.0	10.5	PB	34.7	24.1	22.4	21.9	25.3
AL	32.5	23.6	17.4	20.4	23.2	PE	33.6	26.7	24.1	21.7	22.2
AM	16.2	13.2	9.5	9.2	10.9	PI	30.5	20.3	18.6	15.3	17.2
AP	10.9	11.6	8.0	8.8	10.9	PR	22.8	17.3	14.7	14.7	18.4
BA	34.8	23.5	21.6	21.8	23.5	RJ	22.5	13.7	20.0	23.2	23.4
CE	30.2	21.3	17.4	20.3	20.2	RN	26.4	22.6	18.3	20.4	23.6
DF	9.8	11.7	11.0	16.5	14.3	RO	23.2	15.6	13.9	13.6	15.9
ES	23.5	16.7	14.9	15.8	21.8	RR	10.8	12.4	10.3	9.1	10.4
GO	21.4	17.0	13.2	16.4	23.2	RS	21.4	13.8	17.8	16.5	17.8
MA	37.6	21.2	16.8	17.3	16.3	SC	22.7	15.1	17.5	19.0	24.7
MG	33.7	23.5	25.0	19.1	26.2	SE	25.4	21.8	15.8	21.4	26.1
MS	25.3	17.0	11.4	14.6	15.7	SP	19.9	18.5	20.9	27.2	25.4
MT	21.4	17.7	17.6	12.6	20.5	TO	21.7	20.5	11.9	13.2	15.5
PA	22.9	14.7	14.8	17.2	14.9	BRASIL	25.4	18.9	19.2	20.5	22.1
<b>Votos Agregados por Município</b>											
AC	28.0	20.4	14.1	11.8	11.0	PB	38.2	25.0	21.9	21.1	22.4
AL	35.3	26.0	19.9	21.0	22.4	PE	40.3	31.4	25.7	23.1	22.5
AM	24.5	19.1	10.3	9.7	7.9	PI	35.1	22.6	19.4	16.5	16.7
AP	13.5	14.0	9.3	9.4	9.7	PR	26.0	18.9	14.0	13.1	15.7
BA	40.1	26.6	21.4	20.6	19.6	RJ	25.6	15.6	17.7	20.6	21.2
CE	34.3	24.3	18.9	20.7	18.3	RN	29.3	24.1	18.0	19.3	19.5
DF	9.8	11.7	11.0	16.5	14.3	RO	28.4	17.9	14.0	13.4	14.5
ES	31.6	19.9	15.9	16.6	20.3	RR	11.4	15.1	12.3	10.2	10.1
GO	25.3	18.1	12.4	14.5	18.2	RS	26.3	17.0	17.4	18.4	15.8
MA	41.0	23.3	18.1	17.4	15.2	SC	25.0	16.3	17.2	16.2	21.3
MG	44.2	26.3	23.0	18.7	22.1	SE	26.9	24.1	16.8	21.6	23.1
MS	31.1	19.9	11.5	13.5	14.8	SP	28.3	21.5	20.4	28.1	20.6
MT	25.2	20.6	18.7	13.6	18.0	TO	25.0	21.7	13.0	12.3	13.0
PA	30.0	18.0	14.0	16.5	13.1	BRASIL	32.7	22.1	18.7	18.8	18.8

Correlação entre as duas mensurações: 0.92.

Total de 27779 municípios. \*não temos dados para CE e PE 2002. Dados de 2002 retirados do repositório de dados do TSE

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

Tabela 6. Médias de anulamento de voto (em%) nas eleições para Governadores

Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014	Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014
<b>Votos Individuais</b>											
AC	18.3	10.3	6.5	7.3	7.2	PB	35.1	15.6	11.6	15.2	12.8
AL	32.9	17.2	13.3	14.7	20.3	PE	25.9	19.5	15.7	17.3	16.7
AM	15.6	9.0	7.3	8.9	8.3	PI	24.6	13.2	11.0	13.6	12.2
AP	9.5	5.6	3.5	7.1	6.1	PR	22.7	7.9	9.1	8.7	9.3
BA	36.0	16.5	15.0	14.1	16.5	RJ	17.3	8.3	10.7	17.5	17.6
CE	24.2	15.4	12.7	15.3	14.8	RN	20.2	16.3	13.8	16.9	23.3
DF	6.7	5.6	7.6	9.7	8.4	RO	21.7	10.4	9.0	6.9	9.3
ES	21.2	14.0	11.7	12.4	11.2	RR	8.9	11.5	6.3	5.8	7.2
GO	16.8	9.0	11.8	9.2	10.0	RS	14.2	7.8	7.2	8.9	11.7
MA	26.0	12.1	12.0	11.3	13.9	SC	17.6	7.5	8.7	10.3	15.4
MG	25.8	12.8	13.5	15.5	16.9	SE	22.5	17.1	9.6	12.9	19.0
MS	19.4	8.9	7.9	9.7	8.5	SP	14.7	9.1	9.9	9.7	17.1
MT	18.7	9.2	8.9	10.4	13.6	TO	20.2	11.8	8.3	10.4	12.2
PA	19.2	9.7	6.2	6.3	10.4	BRASIL	20.6	11.1	10.9	12.1	14.9
<b>Votos Agregados por Município</b>											
AC	28.9	14.7	8.3	8.4	7.4	PB	37.5	17.3	12.5	16.7	12.7
AL	36.4	21.5	15.0	16.8	18.7	PE	30.5	26.2	17.2	20.3	18.1
AM	20.3	16.0	8.8	9.4	7.8	PI	26.8	16.0	12.6	15.8	11.6
AP	12.1	7.1	4.4	8.0	6.2	PR	26.0	9.3	8.4	8.9	7.6
BA	44.0	20.0	15.5	13.8	14.4	RJ	20.5	10.3	10.4	17.0	15.1
CE	29.5	18.8	14.0	16.9	13.4	RN	20.5	19.5	14.5	16.7	19.3
DF	6.7	5.6	7.6	9.7	8.4	RO	25.7	12.3	9.4	6.7	7.9
ES	28.3	17.6	12.9	12.8	10.4	RR	10.4	15.1	7.8	6.9	7.1
GO	21.9	10.2	11.5	8.9	8.1	RS	19.0	9.8	6.8	8.7	9.7
MA	28.7	14.1	13.1	12.3	13.7	SC	18.6	8.4	7.5	9.1	12.5
MG	35.1	16.4	13.8	16.0	14.2	SE	22.9	20.0	10.5	13.8	17.2
MS	24.5	11.0	9.0	9.2	7.6	SP	23.0	11.9	9.3	9.9	13.5
MT	23.3	11.5	9.8	11.5	13.4	TO	23.3	13.7	9.6	10.9	11.6
PA	22.7	12.7	6.4	6.0	9.7	BRASIL	27.7	14.4	11.3	12.5	12.6

Correlação entre as duas mensurações: 0.95.

Total de 27779 municípios.

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

Tabela 7. Médias de anulamento de voto (em%) nas eleições para Presidência

Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014	Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014
<b>Votos Individuais</b>											
AC	19.4	8.8	6.5	4.9	4.7	PB	28.7	17.1	10.5	13.2	10.1
AL	27.4	14.7	11.4	12.0	12.6	PE	24.9		11.5	11.7	9.3
AM	14.7	6.8	6.4	6.0	6.4	PI	25.5	15.5	9.7	10.5	8.0
AP	12.5	5.9	4.4	4.8	4.5	PR	16.5	9.3	6.6	6.5	7.2
BA	28.1	18.0	10.8	10.7	10.7	RJ	15.3	6.2	10.0	10.7	14.0
CE	19.5		9.6	10.7	9.7	RN	25.9	15.7	11.5	12.9	14.0
DF	9.7	5.9	5.4	6.0	6.0	RO	16.7	9.3	6.9	6.7	6.6
ES	16.1	8.8	7.3	7.5	8.2	RR	13.3	8.7	5.1	4.7	4.8
GO	19.2	9.0	8.0	7.4	8.2	RS	13.8	7.7	7.0	7.2	8.7
MA	26.5	20.0	9.2	10.4	8.4	SC	13.7	8.0	7.0	7.1	8.6
MG	19.8	10.5	9.0	8.9	8.9	SE	25.9	14.9	9.4	10.3	11.7
MS	14.8	7.0	5.1	6.5	6.4	SP	16.5	8.4	7.4	7.4	10.8
MT	15.7	7.0	7.0	7.2	7.6	TO	20.2	16.2	7.4	8.0	8.5
PA	16.3	8.8	5.5	5.5	6.2	BRASIL	18.7	10.1	8.4	8.6	9.6
<b>Votos Agregados por Município</b>											
AC	28.5	12.2	8.0	6.0	5.5	PB	30.5	20.8	11.9	15.0	9.2
AL	30.0	18.2	13.2	13.4	12.4	PE	28.1		14.3	13.9	9.6
AM	20.5	11.8	8.7	7.3	5.9	PI	27.6	19.0	11.4	12.8	8.1
AP	14.9	7.7	5.2	5.4	4.3	PR	19.4	12.6	6.6	6.6	6.2
BA	32.5	23.7	12.4	11.4	9.7	RJ	18.7	7.7	9.8	9.9	11.4
CE	24.2		11.0	12.3	9.2	RN	28.4	19.7	12.9	14.0	12.2
DF	9.7	5.9	5.4	6.0	6.0	RO	18.5	11.8	7.5	7.0	6.0
ES	19.7	11.6	8.5	8.4	8.2	RR	18.5	11.9	6.3	5.8	5.1
GO	23.2	11.7	8.6	7.6	7.4	RS	17.1	10.1	7.1	7.4	7.4
MA	29.3	24.4	10.5	11.9	8.7	SC	15.1	10.0	7.1	6.8	7.0
MG	24.4	15.0	9.3	9.2	7.8	SE	29.5	18.3	10.8	11.4	10.8
MS	18.0	9.0	5.8	7.0	5.8	SP	21.1	11.5	7.1	7.2	8.7
MT	18.0	8.8	8.1	7.9	7.3	TO	21.6	20.1	8.6	9.2	8.9
PA	20.4	12.0	5.7	5.9	5.8	BRASIL	23.4	14.7	9.2	9.4	8.2

Correlação entre as duas mensurações: 0.97.

Total de 27409 municípios

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

Tabela 8. Médias de não comparecimento (em%) nas eleições Municipais

Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014	Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014
<b>Contabilização por indivíduo</b>											
AC	20.4	18.1	17.3	18.3	18.1	PE	19.1	15.5	15.5	16.3	13.5
AL	18.9	16.5	16.6	8.4	16.0	PI	10.8	12.4	14.3	16.6	11.7
AM	19.2	16.2	15.5	17.0	13.0	PR	15.5	13.3	13.7	14.1	14.5
AP	13.2	14.7	14.2	15.8	15.8	RJ	14.7	13.9	15.4	18.2	21.5
BA	20.2	17.4	14.6	18.3	18.9	RN	13.1	11.7	11.7	13.4	13.6
CE	17.5	13.8	14.1	16.6	14.6	RO	18.9	18.5	17.6	17.9	21.0
DF	14.7	13.9	14.0	16.3	17.2	RR	19.9	15.7	14.7	15.5	16.1
ES	13.4	13.9	14.1	14.3	15.7	RS	11.1	11.0	12.7	14.4	15.5
GO	19.2	16.7	16.7	19.6	15.9	SC	11.1	10.3	11.0	12.7	13.0
MA	13.5	13.9	14.3	16.4	18.3	SE	12.2	11.8	13.2	7.0	13.6
MG	14.5	14.9	15.1	16.7	19.7	SP	13.1	14.1	14.8	17.4	20.7
MS	18.2	16.7	16.1	18.2	20.6	TO	14.8	15.1	14.0	14.9	14.1
MT	19.8	16.5	16.7	17.9	17.2	BRASIL	15.0	14.2	14.5	16.4	17.6
PA	14.2	12.9	13.4	16.0	12.3						
<b>Contabilização por Município</b>											
AC	19.5	17.5	16.1	17.5	18.4	PE	21.0	15.4	15.1	16.7	14.9
AL	19.7	16.2	15.9	8.1	14.9	PI	8.2	10.1	12.5	15.9	11.6
AM	22.5	19.4	17.9	19.4	18.1	PR	12.0	10.5	10.3	12.4	13.2
AP	13.5	13.5	14.3	16.1	14.6	RJ	12.2	10.5	11.9	14.8	18.0
BA	20.1	16.6	12.5	17.3	17.7	RN	10.8	9.1	8.3	10.7	10.9
CE	15.4	12.8	13.2	16.5	13.8	RO	18.1	17.5	16.4	18.2	20.8
DF	13.9	12.3	12.1	14.9	14.6	RR	18.2	10.2	11.4	13.3	14.6
ES	10.9	10.1	9.8	11.9	11.3	RS	9.3	6.7	7.7	9.3	8.7
GO	16.0	14.8	14.5	18.1	16.5	SC	9.4	7.4	7.3	8.8	10.4
MA	12.7	11.7	11.4	13.8	15.3	SE	10.9	10.1	11.3	5.8	11.2
MG	13.1	13.2	12.8	14.8	18.2	SP	11.0	11.7	12.3	15.0	17.9
MS	17.4	16.0	14.2	17.0	18.8	TO	13.3	12.9	11.0	12.5	11.6
MT	20.5	16.3	15.5	17.4	17.4	BRASIL	13.3	11.8	11.6	13.8	14.3
PA	10.9	10.8	10.9	14.5	11.6						

Correlação entre as duas mensurações: 0.87.

Total de 27409 municípios

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

**Tabela 9. Médias de não comparecimento (em%) nas eleições Estaduais e Nacionais**

Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014	Estado/ Ano	1998	2002	2006	2010	2014
<b>Contabilização por indivíduo</b>											
AC	24.8	21.5	19.0	22.7	17.3	PB	24.6	17.9	16.3	18.5	17.6
AL	28.2	21.2	18.6	22.1	19.2	PE	25.6	21.3	18.2	19.4	16.5
AM	29.1	21.8	17.8	20.0	19.5	PI	24.4	15.8	16.1	19.8	18.9
AP	13.6	14.6	14.3	14.9	10.4	PR	21.1	16.2	16.2	16.5	16.9
BA	31.8	25.3	20.7	21.6	23.2	RJ	20.2	14.7	15.0	17.4	20.1
CE	23.3	19.7	17.4	20.1	20.1	RN	19.0	17.6	14.8	16.4	16.8
DF	15.5	15.4	13.9	15.4	11.7	RO	30.0	21.4	20.5	21.5	21.4
ES	21.8	17.6	16.8	17.4	18.9	RR	21.6	16.0	14.7	14.0	12.4
GO	20.6	17.0	17.1	18.0	18.8	RS	14.6	13.0	13.9	14.9	16.8
MA	31.0	24.0	20.8	24.0	23.6	SC	16.3	13.5	13.9	14.0	16.4
MG	19.9	17.1	17.9	18.4	20.0	SE	21.6	17.3	14.5	16.9	14.7
MS	20.7	18.0	17.4	18.1	20.5	SP	16.5	15.9	15.2	16.4	19.5
MT	29.0	22.2	20.1	21.0	22.9	TO	20.1	20.6	18.2	18.5	19.6
PA	33.3	22.2	19.8	21.2	21.1	BRASIL	21.6	17.7	16.7	18.1	19.3
<b>Contabilização por Município</b>											
AC	29.0	23.9	21.0	26.0	21.8	PB	23.8	17.7	16.5	19.3	20.5
AL	31.1	21.4	20.2	23.6	20.6	PE	29.2	25.6	20.4	22.0	20.8
AM	40.3	32.1	26.1	28.7	27.1	PI	23.3	15.3	16.3	21.1	22.6
AP	17.1	14.4	15.6	17.6	11.7	PR	24.8	16.3	16.9	16.6	18.3
BA	34.4	27.9	22.2	23.2	25.1	RJ	21.5	15.1	14.8	17.2	19.8
CE	21.1	21.2	18.6	22.1	22.9	RN	19.2	17.3	14.4	15.8	17.6
DF	15.5	15.4	13.9	15.4	11.7	RO	30.6	22.3	21.5	23.0	22.2
ES	23.2	19.8	18.2	18.9	19.0	RR	22.3	17.2	12.4	13.1	14.3
GO	21.6	18.0	17.9	18.6	20.6	RS	15.5	14.9	13.4	14.2	13.5
MA	30.7	23.7	21.1	24.6	26.0	SC	17.3	14.6	13.8	13.1	15.0
MG	22.1	20.0	19.5	20.4	21.9	SE	21.7	17.0	14.3	17.2	14.6
MS	20.8	19.4	18.7	19.6	22.1	SP	18.5	18.3	17.6	18.7	21.3
MT	32.0	24.0	22.9	23.2	25.5	TO	19.9	21.2	18.3	17.8	21.9
PA	38.1	25.8	22.6	23.5	24.0	BRASIL	24.1	19.6	18.1	19.4	20.6

Correlação entre as duas mensurações: 0.92.

Total de 27409 municípios

Fonte: TSE e CEPESP-DATA/FGV

## Os determinantes da alienação eleitoral no Estado de São Paulo

### Abstenção Eleitoral

Na seção anterior, analisamos em seus pormenores os padrões de votos brancos e nulos e de não comparecimento às urnas entre os estados. Identificamos algumas associações possíveis. Os estados mais populosos e com economias mais complexas do centro – Sul, sobretudo no Sudeste – são estados onde a população comparece mais às urnas e se vota mais em branco / nulo. Já as eleições dos estados do Norte tendem a ser marcadas por um menor número de votos brancos ou nulos, contudo com uma maior taxa de abstenção, isto é, não comparecimento. Além disso, encontramos um padrão na evolução da alienação eleitoral que não indica existir qualquer processo qualitativamente distinto nos últimos anos eleitorais, apesar de a crônica política ter debatido como a crise política, econômica e moral dos últimos anos poderia afetar o envolvimento dos cidadãos com o processo democrático.

Nesta etapa da pesquisa propomos, a partir do estudo dos padrões de alienação eleitoral nos municípios paulistas, verificar os determinantes da abstenção eleitoral e dos votos em branco e nulo. (In)felizmente, como os dados disponíveis para análise não nos permitem identificar se um indivíduo votou em branco, nulo ou deu um voto válido, e mesmo as estatísticas eleitorais não permitem identificar quem são os indivíduos registrados que de fato votaram, optamos, como na seção anterior, analisar as relações a partir do nível de agregação municipal. Conforme vimos, o padrão de votos encontrados a partir das médias municipais não difere de maneira substantiva dos resultados obtidos a partir da análise dos votos individualmente, apesar de impossibilitar conclusões a respeito do comportamento individual<sup>11</sup>.

Optamos por analisar o estado de São Paulo, pois este estado apresentou índices razoáveis de alienação e foi um dos centros da discussão sobre a expansão da alienação eleitoral no debate público brasileiro dos últimos anos. Além disso, é a região que foi o ponto fulcral das manifestações populares que tomaram conta do país nos últimos anos.

---

11 Para mais informações sobre o problema de falácia ecológica, ver Robinson (1950) e Seligson (2002). A correlação média encontrada entre os dados agregados por municípios e os individuais nas Tabelas de 1 a 9 foi de 0,85, com amplitude de 0,58 a 0,97.

Em primeiro lugar, vamos verificar os determinantes das taxas de abstenção eleitoral. Na análise, inserimos variáveis em bloco. O primeiro é relacionado a determinantes geográficos e demográficos: área do território, densidade populacional, população, taxa de envelhecimento, porcentagem de pessoas jovens e de pessoas idosas. Em seguida, analisamos variáveis relacionadas ao contexto socioeconômico, como o número de empregos formais per capita em geral e no setor de serviços, o porte econômico da cidade – mensurado pelo PIB municipal –, o nível de desenvolvimento do município – mensurado pelo PIB municipal *per capita* –, a taxa de crescimento da economia municipal, a desigualdade econômica da renda dentro do município, a taxa de analfabetismo, a taxa de mortalidade infantil e a taxa de mortalidade pós neonatal.

Analisamos em seguida dados de tributação municipal (IPTU e ISS) e gastos públicos (despesa em atenção básica e em educação) do município. Finalmente, introduzimos o papel das relações políticas, verificando se um prefeito alinhado com o governador e/ou o presidente aumenta o comparecimento eleitoral. Introduzimos também como controle o partido do prefeito, de modo a verificar se efeitos partidários podem afetar as relações anteriores.

Um ponto importante a ser frisado é que apesar de nossos dados abrangem o período de 1998 a 2016, poucas são as covariáveis que estão disponíveis ao longo destes 18 anos de eleição<sup>12</sup>. Por isso optamos por incluir as variáveis em blocos, de forma a reduzir potenciais vieses decorrentes da ausência de dados em variáveis independentes que não tenham resultados significantes. Assim, procedemos na análise incluindo as variáveis de cada bloco consecutivamente. Optamos por usar métodos de regressão linear e em painel. Estimamos a relação sempre por meio de modelos empilhados e/ou com efeitos fixos<sup>13</sup>.

No primeiro bloco, temos informações para todos os anos e variáveis que tendem a alterar pouco ao longo dos anos e, portanto, estimamos a equação tanto com dados empilhados e em efeitos fixos. Os outros blocos são estimados apenas com efeitos fixos<sup>14</sup>. Os problemas de *missing values* surgem a partir do bloco de variáveis sobre contexto socioeconômico. Nenhuma das variáveis listadas está disponível para 2016. As de desigualdade (Gini) e analfabetismo estão disponíveis

12 Apenas as variáveis geográficas, demográficas e políticas estão disponíveis no período completo.

13 Para mais informações sobre estes métodos em painel ver Wooldridge (2015) e para uma aplicação de dados em painel com municípios/anos como unidade de análise ver Fernandes e Fernandes (2014, 2017).

14 Além dos efeitos fixos por município, incluímos efeitos fixos por ano em todos os modelos, de forma a controlar por eventuais choques exógenos.

apenas entre 2000 e 2010; e as econômicas estão disponíveis de 2002 até 2014 para o tamanho do PIB e de 2004 a 2014 para o crescimento econômico. No terceiro bloco temos dados de 1998 a 2010 para as medidas de tributação municipal e de 2002 a 2010 para gastos em educação e saúde. Caso incluíssemos todas as variáveis num único modelo, analisaríamos as informações apenas entre 2004 e 2010. Na tabela 10 apresentamos as estatísticas descritivas e explicamos as variáveis, na tabela 11 estão os resultados para a análise dos determinantes do não comparecimento e na tabela 12 os resultados da análise dos votos inválidos.

**Tabela 10. Dados Descritivos**

Variável	Mensuração e explicação	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Obs
abstenção	Porcentagem de não comparecimento sobre eleitorado	0.162	0.054	0.01	0.41	6449
anulamento	Porcentagem de votos inválidos (brancos e nulos) sobre votos totais	0.110	0.098	0.01	0.58	6449
larea	log da area em km <sup>2</sup>	5.635	0.836	1.28	7.59	6449
ldensidade	log de habitantes por km <sup>2</sup>	3.970	1.433	1.32	9.48	6449
lurb	log da porcentagem da população urbana	4.397	0.218	3.02	4.61	6449
lpop	log da população	9.605	1.401	6.67	16.27	6449
l envelhecimento	log da taxa de idosos por jovens	3.955	0.431	2.37	5.36	6449
fpopjovem	porcentagem da população com menos de 15 anos	23.287	4.136	6.77	39.26	6449
fpopidosa	porcentagem da população com mais de 60 anos	12.410	3.292	3.82	26.69	6449
l empregoformal	log da empregos formais per capita	-1.817	0.539	-4.50	0.78	5804
l emp serv	log da empregos formais no setor de serviços per capita	-2.773	0.533	-7.47	0.66	5803
minfantil	taxa de mortalidade infantil	18.191	12.065	1.96	142.86	4554
mposneonatal	taxa de mortalidade pós neo natal	8.062	8.086	0.53	95.24	3196
lpibreal	log da PIB real municipal	12.721	1.681	9.52	20.43	4514
lpibrealpc	log da PiB real per capita	10.010	0.554	8.64	13.07	4514
crescPIBpc	Crescimento do PIB real per capita	8.202	30.079	-70.25	1283.12	3869
gini	Índice de GINI do município	0.511	0.062	0.33	0.77	3869
analfabetismo	Porcentagem da população com mais de 15 anos analfabeta (censo)	9.399	3.331	1.45	21.77	3869
liptu	log da Arrecadação real do IPTU (R\$)	4.004	1.148	-3.53	8.50	4101
liss	log da Arrecadação real do ISS (R\$)	3.737	1.380	-2.99	8.05	4111
ldespeduc	log da Despesa real em educação (R\$)	16.168	1.325	12.92	22.96	2810
ldespatencao	log da Despesa real em atenção básica da saúde (R\$)	15.556	1.184	6.36	21.69	2509
prefgov	Prefeito mesmo partido do Governador	0.298	0.457	0	1	6449
prefpres	Prefeito mesmo partido do Presidente	0.171	0.377	0	1	6449

Tabela 11. Determinantes da Abstenção eleitoral no Estado de São Paulo (1998-2016)

ABSTENÇÃO (Não comparecimento)	GEOGRÁFICAS E DEMOGRÁFICAS		SOCIO ECONÔMICAS	TRIBUTÁRIAS E GASTOS		POLÍTICAS	
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)
	MQO <sup>1</sup>	EFIXOS <sup>2</sup>	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS
Eleições Municipais	<b>0.028</b>	<b>0.035</b>	<b>-0.043</b>	<b>-0.051</b>	<b>-0.044</b>	<b>-0.044</b>	<b>-0.044</b>
	<b>(0.004)***</b>	<b>(0.012)***</b>	<b>(0.013)***</b>	<b>(0.011)***</b>	<b>(0.008)***</b>	<b>(0.008)***</b>	<b>(0.008)***</b>
Área	3.380	1.503					
(larea)	-3.835	-3.431					
Densidade	3.368	1.559					
(ldensidade)	-3.835	-3.433					
Urbanização (lurb)	<b>-0.012</b>	<b>-0.051</b>	<b>0.075</b>	0.049	-0.006	-0.006	-0.005
	<b>(0.006)**</b>	<b>(0.020)***</b>	<b>(0.022)***</b>	(0.039)	(0.022)	(0.022)	(0.022)
População	-3.361	-1.548					
(lpop)	-3.835	-3.432					
Taxa de Envelhec (lenvelhecimento)	<b>0.087</b>	<b>0.063</b>	<b>-0.087</b>	-0.025	0.006	0.006	0.007
	<b>(0.021)***</b>	<b>(0.030)**</b>	<b>(0.032)***</b>	(0.033)	(0.024)	(0.024)	(0.025)
Pop Jovem	<b>0.010</b>	<b>0.008</b>	<b>-0.009</b>	(0.005)	-0.0004	-0.0004	-0.0003
(fpopjovem)	<b>(0.001)***</b>	<b>(0.002)***</b>	<b>(0.004)**</b>	(0.003)	-(0.002)	(0.002)	(0.002)
Pop Idosa	<b>-0.003</b>	-0.004					
(fpopidosa)	<b>(0.002)*</b>	(0.003)					
Emp Formal PC (lempregoformal)			-0.008	<b>-0.008</b>	-0.007	-0.007	-0.006
			(0.008)	<b>(0.004)*</b>	(0.004)	-0.004	(0.004)
Emp Fm serviço (lempserv)			-0.001				
			(0.005)				
Mortal Infantil (minfantil)			0.000				
			(0.000)				
M. Pos neo natal (mposneonatal)			-0.000				
			(0.000)				
Econ Municipal (lpibreal)			-0.034				
			(0.033)				
Desenvolv Mun (lpibrealpc)			0.022				
			(0.0354)				
Cresc Econ Mun (crescPIBpc)			<b>0.0002</b>	0.000			
			<b>(0.0001)***</b>	(0.000)			
(Desigualdade) gini			<b>-0.088</b>	<b>-0.073</b>	<b>-0.066</b>	<b>-0.066</b>	<b>-0.065</b>
			<b>(0.036)**</b>	<b>(0.021)***</b>	<b>(0.020)***</b>	<b>(0.020)***</b>	<b>(0.020)***</b>
analfabetismo			-0.001	-0.002	<b>0.008</b>	<b>0.008</b>	<b>0.008</b>
			(0.003)	(0.002)	<b>(0.002)***</b>	<b>(0.002)***</b>	<b>(0.002)***</b>
IPTU (liptu)				<b>0.008</b>	<b>0.006</b>	<b>0.006</b>	<b>0.006</b>
				<b>(0.003)***</b>	<b>(0.003)*</b>	<b>(0.003)*</b>	<b>(0.003)*</b>
ISS (liss)				0.0004			
				(0.002)			
Gastos em Educ (ldespeduc)				-0.002			
				(0.006)			

ABSTENÇÃO (Não comparecimento)	GEOGRÁFICAS E DEMOGRÁFICAS		SOCIO ECONÔMICAS	TRIBUTÁRIAS E GASTOS		POLÍTICAS	
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)
	MQO <sup>1</sup>	EFIXOS <sup>2</sup>	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS
Gastos em Saúde – Atenção Básica (Idespatacao)				-0.004	-0.003	-0.003	-0.003
Aliança Gov (prefgov)				(0.001)***	(0.002)**	(0.002)**	(0.002)**
Aliança Presid (prefpres)						0.001	-0.012
						(0.001)	(0.007)*
						-0.000	0.004
						(0.003)	(0.004)
constante	-0.447	0.211	0.671	0.273	0.162	0.158	0.178
	(0.093)***	(0.255)	(0.265)**	(0.232)	(0.142)	(0.143)	(0.141)
Dummies de Ano	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Dummies Partido	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
R <sup>2</sup>	0.52	0.57	0.63	0.66	0.59	0.59	0.60
N	6,449	6,449	1,397	1,965	2,358	2,358	2,342

1 – Modelo de regressão linear por mínimos quadrados ordinários (modelo de painel empilhado)

2 – Modelo de regressão linear em painel com efeitos fixos por município.

Significância: \* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01

Podemos ver nas colunas I e II da tabela 11 que, além do tipo de eleição, apenas as variáveis urbanização, taxa de envelhecimento, fração da população jovem são significantes nos modelos de efeito fixo e empilhado. A fração da população idosa, por sua vez, é significativa apenas no modelo empilhado e não o é no modelo de efeito fixo. Desta forma, mantemos as três primeiras variáveis nos modelos seguintes. Na coluna III, incluímos os fatores de contexto socioeconômico. As três anteriores permanecem significantes; todas com sinal trocado<sup>15</sup>. E nos modelos seguintes, perdem efeito estatístico, não podendo ser consideradas como determinantes do não comparecimento, achado que está na direção contrária da literatura nacional<sup>16</sup>. A variável indicadora do tipo de eleição, *eleições municipais*, por sua vez, também muda de sinal na coluna III em diante, tornando-se negativa, resultado condizente com a análise da seção anterior. As eleições municipais tendem a ter uma taxa de não comparecimento de 4 pontos percentuais inferior às eleições estaduais e nacionais.

15 A troca de sinal significa que a direção da relação não é claramente estimada pelos modelos. Um sinal positivo do coeficiente estimado indica que o crescimento do valor da variável independente afeta positivamente a variável dependente (aumenta a alienação eleitoral). Um sinal negativo deste mesmo coeficiente, por sua vez, indica que o crescimento da variável dependente diminui a alienação eleitoral.

16 O trabalho de Lima Júnior (1990) indicava que o contexto era um determinante importante da abstenção eleitoral.

Das novas variáveis incluídas na coluna III, apenas o indicador de desigualdade (Gini) e o crescimento econômico têm efeito significativo. Nos próximos modelos, com a exclusão da variável de crescimento<sup>17</sup> e a inclusão de variáveis tributárias, a taxa de analfabetismo também se mostrou significativa. Em todos os modelos, a variável de desigualdade tem resultado negativo, o que indica que quanto mais desigual o município, menor a taxa de não comparecimento, ou seja, mais pessoas se apresentam às urnas. Já o analfabetismo é positivamente relacionado com o não comparecimento: quanto mais analfabetos existem na cidade, maior a taxa de não comparecimento. Na coluna VII, o modelo completo, o aumento em um ponto percentual da taxa de analfabetismo reduz o não comparecimento em 0,8 ponto percentual. Já o aumento em 0,10 da desigualdade na escala do Gini<sup>18</sup> aumenta o não comparecimento em cerca de 0,6 ponto.

Na coluna IV e V, inserimos as variáveis de despesa e tributação. Apenas a arrecadação de IPTU per capita e o tamanho do gasto total de saúde têm efeito sobre o não comparecimento. O aumento em 1% da arrecadação do IPTU per capita aumenta o não comparecimento em 0,6 ponto percentual em média. Já o aumento do gasto em saúde reduz em cerca de 0,3 ponto percentual. Finalmente, na coluna VII, apenas a variável política que indica que o prefeito é aliado do governador – ambos pertencem ao mesmo partido – é significativa. O não comparecimento é 0,3 ponto percentual inferior nestas situações. A aliança com o presidente não tem o mesmo efeito.

### **Anulamento Eleitoral – Votos brancos e nulos**

Após a análise dos dados de abstenção, prosseguimos com o mesmo formato de análise de variáveis em bloco para verificar quais são os determinantes contextuais da opção por votos inválidos. Os achados estão expostos na Tabela 12. Para evitar que o papel das variáveis institucionais e das diferenças entre os pleitos afetem os achados, optamos neste artigo por analisar apenas a taxa de votos brancos e nulo nas eleições municipais para vereador e nas eleições estaduais para deputado estadual, os dois cargos mais próximos do cotidiano do eleitor nas duas

17 Variável com disponibilidade em poucos anos e que perde significância com a inclusão do bloco tributação e gastos

18 O gini é uma medida que varia de 0 a 1, sendo 0 a sociedade perfeitamente igual e o 1 a sociedade perfeitamente desigual. Para ver mais sobre o índice de Gini, consultar Fernandes (2017, principalmente capítulo 3).

eleições, além de serem, em ambos os pleitos, aquelas que possuem uma menor taxa de anulamento eleitoral.

Em primeiro lugar, incorporamos na análise as variáveis geográficas e demográficas. As variáveis da taxa de envelhecimento e das frações da população jovem e idosa têm efeitos significativos nas colunas I e II. Quanto mais jovem a população, maior a tendência de votos inválidos e quanto mais velha, menor<sup>19</sup>. Além disso, na coluna II a variável urbanização também tem efeito significativo e negativo sobre a taxa de anulamento. Nos modelos seguintes, urbanização perde efeito, enquanto as variáveis demográficas permanecem importantes. Os últimos modelos indicam que o aumento de 1 ponto percentual na população de jovens aumenta em 0,7 a taxa de anulamento, enquanto o aumento de 1 ponto percentual na população de idosos reduz o anulamento em 0,8.

Ademais, conforme as seções anteriores do texto, as eleições municipais sempre apresentam menor taxa de anulamento que as eleições estaduais. As eleições para vereador têm em média 1,3% menor alienação por voto inválido que as eleições para deputado federal,

Na coluna III incluímos as variáveis socioeconômicas e os resultados são distintos dos obtidos na análise dos determinantes da abstenção. Desigualdade e analfabetismo não mais afetam a alienação, enquanto as variáveis econômicas impactam diretamente no padrão de voto. Nos municípios economicamente maiores e nos que estão em crescimento, a votação inválida é maior, enquanto nos mais desenvolvidos a alienação por anulamento é menor. Por outro lado, se excluirmos as variáveis econômicas – coluna IV –, o analfabetismo e a mortalidade infantil tornam-se ambas positivamente significantes.

Na coluna V incluímos as variáveis de tributação e gasto. Os tributos – IPTU e ISS – não afetam a taxa de anulamento, enquanto o aumento dos gastos em atenção básica da saúde afeta positivamente. Importante notar também que analfabetismo e mortalidade infantil permanecem significantes, enquanto as variáveis econômicas perdem o efeito. Na coluna VI repetimos o modelo sem as variáveis econômicas.

As variáveis demográficas voltam a ter efeito, enquanto a tributação de ISS também se torna significativa. Analfabetismo, mortalidade infantil e despesas em saúde se mantêm iguais. Estes resultados permanecem nos modelos restantes.

---

19 Como trabalhamos com dados agregados, não podemos afirmar peremptoriamente que os jovens votam mais em nulo e branco do que os idosos. Este é um claro limite de análises estatísticas que trabalham com dados agregados.

O aumento em 1 ponto na taxa de mortalidade infantil (óbitos por mil nascidos vivos) aumenta em 0,01 a taxa de anulamento, enquanto a expansão do analfabetismo aumenta em 0,6. Já o acréscimo de 1% da arrecadação *per capita* de ISS a diminui em 0,3. Por sua vez, o aumento de 1% do gasto em saúde amplia os votos inválidos em 0,2 ponto percentual.

Finalmente, na coluna VII incluímos as variáveis políticas que não apresentam efeito. Na coluna VIII, após a inclusão das *dummies* de partido, a aliança entre prefeito e presidente torna-se significativa. Os outros resultados permanecem iguais em ambas as colunas.

**Tabela 12. Determinantes do Anulamento eleitoral no Estado de São Paulo nas eleições para Câmara Municipal e Assembleia Legislativa (1998-2016)**

ANULAMENTO (Votos em branco e nulo)	GEOGRÁFICAS E DEMOGRÁFICAS		SOCIO ECONÔMICAS		TRIBUTÁRIAS E GASTOS		POLÍTICAS	
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)
	MQO <sup>1</sup>	EFIXOS <sup>2</sup>	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS
Eleições Municipais	<b>-0.286</b> (0.006)***	<b>-0.262</b> (0.014)***	<b>-0.082</b> (0.013)***	<b>-0.115</b> (0.010)***	<b>-0.082</b> (0.013)***	<b>-0.013</b> (0.007)*	<b>-0.012</b> (0.007)*	<b>-0.013</b> (0.007)*
Área (larea)	-0.805 -2.974	-1.814 -2.779						
Densidade (ldensidade)	-0.798 -2.974	-1.785 -2.778						
Urbanização (lurb)	-0.001 (0.004)	<b>-0.113</b> (0.018)***	0.038 (0.026)	0.003 (0.010)	0.033 (0.032)	-0.024 (0.015)	-0.022 (0.015)	-0.020 (0.016)
População (lpop)	0.807 -2.974	1.797 -2.778						
Taxa de Envelhec (lenvelhecimento)	<b>0.187</b> (0.0213)***	<b>0.426</b> (0.0296)***	-0.038 (0.041)	0.035 (0.023)	-0.027 (0.051)	<b>0.117</b> (0.0452)***	<b>0.109</b> (0.046)**	<b>0.107</b> (0.0485)**
Pop Jovem (fpopjovem)	<b>0.008</b> (0.001)***	<b>0.027</b> (0.001)***	0.001 (0.003)	<b>0.004</b> (0.002)***	0.002 (0.004)	<b>0.009</b> (0.003)***	<b>0.008</b> (0.003)***	<b>0.008</b> (0.003)***
Pop Idosa (fpopidosa)	<b>-0.014</b> (0.001)***	<b>-0.022</b> (0.002)***	0.001 (0.004)	<b>-0.008</b> (0.002)***	0.003 (0.005)	<b>-0.009</b> (0.003)***	<b>-0.008</b> (0.003)**	<b>-0.008</b> (0.003)**
Emp Formal PC (lempregoformal)			-0.004 (0.008)	0.000 (0.004)				
Emp Fm serviço (lempserv)			0.003 (0.006)	-0.001 (0.002)				
Mortal Infantil (minfantil)			0.0002 (0.0001)	<b>0.0002</b> (0.0001)**	<b>0.0002</b> (0.0001)**	<b>0.0002</b> (0.0001)**	<b>0.0002</b> (0.0001)**	<b>0.0002</b> (0.0001)**
M. Pos neo natal (mposneonatal)			-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)				
Econ Municipal (lpibreal)			0.073 (0.024)***		0.010 (0.032)			

ANULAMENTO (Votos em branco e nulo)	GEOGRÁFICAS E DEMOGRÁFICAS		SOCIO ECONÔMICAS		TRIBUTÁRIAS E GASTOS		POLÍTICAS	
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)
	MQO <sup>1</sup>	EFIXOS <sup>2</sup>	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS	EFIXOS
Desenvolv Mun (Ipbrealpc)			<b>-0.070</b> <b>(0.024)***</b>		-0.003 (0.031)			
Cresc Econ Mun (crescPIBpc)			<b>0.000</b> <b>(0.00005)**</b>	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)			
(Desigualdade) gini			0.019 (0.032)	0.036 (0.028)				
analfabetismo			0.002 (0.003)	0.006 (0.001)***	0.004 (0.002)**	0.006 (0.002)***	0.007 (0.002)***	0.006 (0.002)***
IPTU (liptu)					-0.001 (0.004)	0.000 (0.003)	0.000 (0.003)	-0.001 (0.003)
ISS (liss)					0.000 (0.002)	<b>-0.004</b> <b>(0.001)*</b>	<b>-0.004</b> <b>(0.001)*</b>	<b>-0.004</b> <b>(0.001)*</b>
Gastos em Educ (Idespeduc)					0.001 (0.005)	0.003 (0.004)	0.003 (0.004)	0.003 (0.004)
Gastos em Saúde – Atenção Básica (ldespatencao)					<b>0.002</b> <b>(0.001)**</b>	<b>0.002</b> <b>(0.001)*</b>	<b>0.002</b> <b>(0.001)*</b>	<b>0.002</b> <b>(0.001)*</b>
Aliança Gov (prefgov)							-0.002 (0.001)	0.000 (0.011)
Aliança Presid (prefpres)							0.004 (0.002)	<b>0.006</b> <b>(0.003)**</b>
constante	<b>-0.442</b> <b>(0.091)***</b>	<b>-1.151</b> <b>(0.555)**</b>	-0.239 (0.210)	-0.093 (0.098)	-0.175 (0.272)	<b>-0.495</b> <b>(0.208)**</b>	<b>-0.472</b> <b>(0.209)**</b>	<b>-0.461</b> <b>(0.212)**</b>
Dummies de Ano	<i>SIM</i>	<i>SIM</i>	<i>SIM</i>	<i>SIM</i>	<i>SIM</i>	<i>SIM</i>	<i>SIM</i>	<i>SIM</i>
Dummies Partido	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	<i>SIM</i>
R <sup>2</sup>	0.81	0.85	0.77	0.73	0.75	0.72	0.72	0.72
N	6449	6449	1397	2149	1501	1808	1808	1792

1 – Modelo de regressão linear por mínimos quadrados ordinários (modelo de painel empilhado)

2 – Modelo de regressão linear em painel com efeitos fixos por município.

Significância: \* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01

## Considerações Finais

Nesta última seção levantamos alguns dos achados do artigo e encerramos o texto. Em primeiro lugar, com a análise dos dados descritivos por estados pudemos identificar que o argumento da maior alienação eleitoral nos grandes centros é inválido. Informação que foi corroborada na análise inferencial. São Paulo e Rio de Janeiro foram campeões de anulamento apenas nas eleições municipais e

para deputado federal, enquanto apresentaram taxas inferiores de votos brancos e nulos nos outros pleitos estaduais e nas eleições para a Presidência.

Também encontramos evidências consistentes de que a insatisfação política – representada em termos de alienação eleitoral – em 2016 –, não é qualitativamente distinta dos dados obtidos em outras eleições. Existe na realidade um crescimento paulatino da alienação a partir de meados da década passada, não havendo nenhuma inflexão nos últimos dois pleitos de 2014 (eleições estaduais e nacional) e, sobretudo, em 2016 (eleições municipais). Tal informação é importante, pois está na contramão da percepção da crônica política. Não existem evidências para confirmar a hipótese de a insatisfação das eleições de 2016 ser fenômeno extraordinário, canalizando as frustrações e indignação da opinião pública com o sistema político.

Encontramos também uma dinâmica distinta entre as eleições legislativas estaduais e federais e as municipais, tanto do ponto de vista institucional quanto da distribuição regional da alienação eleitoral. As eleições com menores taxas de alienação são justamente as mais próximas do eleitor, a saber: eleições para vereador, prefeito e deputado estadual, indicando que a opção por anular os votos está associada ao distanciamento entre representante e eleitor. Além disso, nas eleições mais próximas dos cidadãos, as maiores taxas de alienação eram de estados do Centro – Sul, principalmente do Sudeste. Já nas eleições para o Poder Executivo estadual e nacional e para o Senado, a região com média maior de abstenção é o Nordeste. Por sua vez, as médias de não comparecimento são maiores nos estados do Norte e Nordeste. Tais resultados indicam, confirmando a literatura, que os mecanismos que levam à votação nula ou em branco não são os mesmos dos que levam ao não comparecimento e que os processos de alienação eleitoral são muito mais complexos que os até agora teorizados.

Outro resultado interessante é que existe uma queda semelhante entre o final dos anos 1990s e meados dos anos 2000s na taxa de não comparecimento, seguida de um crescimento paulatino até 2016, movimento bastante semelhante ao encontrado na curva de anulamento e que não pode ser explicado pelo papel das urnas eletrônicas. As mudanças de tecnologia eleitoral não afetam o fato de um indivíduo optar por se apresentar ou não às urnas.

Concluimos, assim, que ao analisar os padrões de votos brancos e nulos e de não comparecimento às urnas entre os estados mais populosos e de economias mais complexas do centro – Sul, sobretudo no Sudeste – aqueles onde a população comparece mais às urnas também vota mais em branco/nulo. Já as eleições dos estados do Norte tendem a ser marcadas por um menor número de votos brancos

ou nulos, contudo com uma maior taxa de abstenção, isto é, não comparecimento. Além disso, encontramos um padrão na evolução da alienação eleitoral que não indica existir qualquer processo qualitativamente distinto nos últimos anos.

Na análise inferencial encontramos que os fatores geográficos não são determinantes tanto da taxa de abstenção quanto da taxa de anulamento, indo em direção oposta aos achados na literatura. Futuras pesquisas que tenham como unidade de análise todos os municípios brasileiros poderão verificar qual evidência é mais adequada. Além disto, a análise inferencial confirmou em todos os modelos, tanto para taxa de anulamento quanto abstenção, que as eleições mais próximas do eleitor são menos alienadas.

Além disso, o conjunto de covariáveis que afeta cada tipo de alienação é distinto, o que corrobora o achado da literatura que os processos que produzem a abstenção são diferentes dos que levam o eleitor a anular seu voto. Encontramos também evidências mistas quanto ao papel da economia política municipal da alienação. Os gastos e a tributação municipal tiveram resultados distintos em cada modelo. Enquanto o maior esforço arrecadatário aumentou a alienação por meio da abstenção (efeito do IPTU), diminuiu a alienação por meio do anulamento (efeito do ISS). Já a maior despesa fiscal municipal em educação reduziu a alienação por abstenção, enquanto o maior gasto em saúde aumentou a alienação por anulamento. Mais pesquisas são necessárias para investigar a economia política municipal da alienação.

Finalmente, encontramos evidências que o analfabetismo é fator redutor da participação política ao aumentar tanto a taxa de anulamento quanto a taxa de abstenção. Desta forma, a ampliação do acesso à educação e ao conhecimento aumentará paulatinamente a participação política do Brasil. O mecanismo que conecta o analfabetismo com a menor participação pode tanto ser decorrente de fatores concernentes à cultura política, assim como o papel da sofisticação do eleitor em reduzir custos da escolha eleitoral, como também pode ser resultado do fato de que o eleitor analfabeto possui direito ao voto facultativo. Pesquisas futuras que tenham como unidade de análise o indivíduo poderão definir mais claramente qual o mecanismo pelo qual o analfabetismo aumenta a alienação em suas duas formas.

## Referências Bibliográficas

ARBACHE, Guilherme, FREIRE, Danilo, 2013. Votos inválidos e confiança política no Brasil. *Anais. III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política - UFPR*. Curitiba.

BORBA, J., 2008. As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil. *Revista Debates*, v. 2, pp. 134-157.

COSTA, Homero de Oliveira, 2006. *Alienação eleitoral no Brasil: uma análise dos votos brancos, nulos e abstenções nas eleições presidenciais (1989-2002)*. 239 f. Dissertação. Doutorado em Ciências Sociais. PUC-SP, São Paulo.

DAMORE, David, WATERS, Mallory, BOWLER, Shaun, 2012. Unhappy, Uninformed, or Uninterested? Understanding None of the Above Voting. *Political Research Quarterly*, volume 65(4).

DRISCOLL, Amanda, NELSON, Michael J., 2014. Ignorance or opposition? Blank and spoiled votes in low-information, highly politicized environments. *Political Research Quarterly*, volume 67, issue 3.

EPSTEIN, Edward, 2001. Apatia e Alheamento Político numa Sociedade Paralisada: os limites da nova democracia chilena. *Revista Opinião Pública*, Vol. VII, nº1, pp. 16-32.

FERNANDES, I. F. A. L., 2017. *A democracia reduz a desigualdade econômica? Um estudo sobre as possibilidades de construção de uma sociedade mais igual por meio da democracia*, 1. ed. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2017. v. 1. 301p.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes e FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes, 2017. A importância do crescimento econômico local na escolha do chefe do Executivo no Brasil. *Revista de Administração Pública - RAP*. v. 51, n. 4.

FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. Economic voting at Brazilians elections: when local power plays the most important role. 72nd Annual Conference Midwest Political Science Association - MPSA. Chicago, EUA. 2014.

FRANKLIN, Mark; NIEMI, Richard; WHITTEN, Guy. The two faces of tactical voting. *British Journal of Political Science*, volume 24(04), 1994. Pp.: 549-557.

HERRON, Michael; SEKHON, J. Black candidates and black voters: assessing the impact of candidate race on uncounted vote rates. *Journal of Politics*, volume 67(1): 2005.

JACKMAN, S. Compulsory Voting. In *The International Encyclopedia of the Social and Behavioral sciences*, 2001.

LIMA JR, O. A alienação eleitoral e seus determinantes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, ano 5, 1990.

- LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina; CHEIBUB, José António., Participação Política no Brasil. In: Marta Arretche. (Org.). Trajetórias das desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1ed.São Paulo: UNESP, 2015, v. 1, p. 23-50.
- MCALLISTER, Ian; MAKKAI, Toni. Institutions, society or protest? Explaining invalid votes in Australian elections. *Electoral Studies*, volume 12, issue 1, 1993.
- MORAL, Mert. The passive-aggressive voter: the calculus of casting an invalid vote in European democracies. *Political Research Quarterly*, volume 9, issue 4, 2016.
- NICOLAU, J. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. Coimbra, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. 2004.
- NICOLAU, J. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). *Journal of Democracy em Português*. Versão Ano 7, No. 1, 2017
- POWER, Timothy J; ROBERTS, J. Compulsory voting, invalid ballots, and abstention in Brazil. *Political Research Quarterly*, volume 48(4), 1995.
- POWER, T.J. GARAND, J.C. Determinants of invalid voting in Latin America. *Electoral Studies*, volume 26(2): 2007.
- RAMOS, Paola. Alheamento eleitoral: Reflexões sobre o significado de votos em branco, votos nulos e abstenções na teoria política contemporânea. *Revista Mediações*, v. 14, n.1, p. 170-199, Jan/Jun. 2009.
- ROBINSON, W.S. "Ecological Correlations and the Behavior of Individuals," *American Sociological Review*, 1950, pp. 351-357
- ROSENTHAL, Howard; SEN, S. Electoral participation in the French Fifth Republic. *The American Political Science Review*, volume 67(1), 1973.
- SANTOS, W. G. Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira. Rio de Janeiro: Editora Vértice/IUPERJ, 1987.
- SELIGSON, M. "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy?" *Comparative Politics*, 2002, pp. 273-292
- SILVA, Rafael da. (2013). Alienação Eleitoral: um estudo comparado das bases sociais e atitudinais. *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. III, N° 1, pp. 109-133.
- SILVA, Rafael da; Gimenez, Éder; Borba, Julian; Ribeiro, Ednaldo. et al. Votos brancos e nulos no Brasil: bases cognitivas e atitudinais. *Teoria & Pesquisa*. *Revista de Ciência Política*. Vol. 23, No 2. 2014.

STIEFBOLD, Rodney P. The significance of void ballots in West German elections. *The American Political Science Review*, volume 59(2), 1965.

SUPERTI, Chiara. Filling in the blanks: understanding blank and null voting as a form of informed protest and a new metric of public discontent. European Union Democracy Observatory Dissemination Conference, European University Institute, Florença, 2013.

UGGLA, Fredrik. Incompetence, Alienation, or Calculation? Explaining Levels of Invalid Ballots and Extra-Parliamentary Votes. *Comparative Political Studies*, volume 41(8), 2008.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Introductory econometrics: A modern approach*. Nelson Educ. 2015.

ZULKARPASIC, Adélaïde. Le vote blanc: abstention civique ou expression politique? *Revue française de science politique*, volume 51(1), 2001.

# Produção legislativa: um estudo de caso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro<sup>1</sup>

José Antônio Perez Rojas Mariano de Azevedo<sup>2</sup>

Philippe Chaves Guedon<sup>3</sup>

Ivan Albuquerque Araujo<sup>4</sup>

## Resumo

O presente trabalho analisa o conteúdo das normas municipais aprovadas, bem como as propostas no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. O período compreendido da análise diz respeito à 9ª legislatura, entre os anos de 2013 e 2016. Sobre o referencial teórico, o estudo dialoga com a literatura específica sobre relação executivo-legislativo e produção legislativa à nível federal, uma vez que os estudos sobre o nível local, tal como este trabalho, são subrepresentados enquanto tema na Ciência Política brasileira. Neste artigo, o estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro torna-se relevante por apresentar as relações entre os poderes Legislativo e Executivo, em governo majoritário, com sólida base de apoio na Câmara. Nesse sentido, observa-se o panorama local sob perspectiva de estudos sobre atividade legislativa, na qual discute-se o peso dos partidos, do personalismo e dos incentivos presentes na arena eleitoral e na atividade parlamentar. O material empírico conta com análise de todas as 2655 proposições normativas na Câmara Municipal do Rio de Janeiro entre 2013 e 2016; nesse caso, contam-se Leis Ordinárias, Emendas à Lei Orgânica, Leis Complementares, Decretos

---

1 A versão preliminar deste artigo foi apresentada originalmente no Nono Congresso Latino Americano de Ciência Política, Democracias em recessão?, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP) e pela Associação Uruguaia de Ciência Política, com o título “Produção legislativa à nível local: temáticas e interações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro”

2 Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV. Atualmente é Assessor Legislativo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro; E-mail: jarpma@gmail.com.

3 Mestrando em História, Política e Bens Culturais do CPDOC/FGV; Bolsista de Mestrado da CAPES/CNPQ; E-mail: philippe.guedon@fgv.br.

4 Mestrando em Ciências Sociais no PPGCIS/PUC-Rio; Bolsista de Mestrado da CAPES/CNPQ; E-mail: zeix100@gmail.com.

Legislativos e Resoluções Plenárias, a fim de indagar sobre a preponderância do Executivo, as relações construídas entre os vereadores eleitos e também as classes temáticas que conformam os marcos legislativos municipais.

## Introdução

Este trabalho investiga o conteúdo das normas municipais propostas e aprovadas, bem como as redes de votações criadas pelos partidos, vereadores eleitos e o Poder Executivo no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, sede do Poder Legislativo deste município. Para tal, observamos a 9ª legislatura compreendida entre os anos de 2013 e 2016, eleita a partir da eleição municipal de 2012.

A literatura sobre o processo legislativo em âmbito municipal não é tão robusta se comparada com a Câmara dos Deputados ou com o Senado Federal, apesar da importância significativa da política municipal no cotidiano das cidades brasileiras. Neste trabalho, estudaremos o caso da cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de demonstrar a relevância da atividade legislativa municipal face à relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, em governo majoritário, com sólida e ampla base de apoio na Câmara Municipal, como mostram os dois mandatos do então Prefeito Eduardo Paes (eleito no ano de 2008 e reeleito quatro anos depois, em 2012).

A partir disso, podemos observar a conjuntura local através de uma perspectiva de estudos sobre atividade legislativa, nos quais discutem-se o peso dos partidos, do personalismo dos vereadores eleitos, dos incentivos presentes na arena eleitoral e na atividade parlamentar. Estes temas serão abordados ao longo da discussão bibliográfica, assim como no processo de análise dos dados.

Sobre esse campo teórico, nosso estudo conta com a análise empírica de todas as 2655 matérias legislativas propostas na Câmara Municipal do Rio de Janeiro protocoladas entre os anos de 2013 e 2016. Neste caso, contam-se os Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Emenda à Lei Orgânica do Município, Projetos de Decreto Legislativo e Projetos de Resolução, com o objetivo de avaliar o grau da preponderância do Poder Executivo, as relações estabelecidas entre os vereadores eleitos, bem como as classes temáticas dentro dos marcos legislativos municipais.

O presente artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção é debatida a literatura a respeito da produção legislativa, tanto federal quanto a nível local. A segunda seção discute a metodologia empregada para a análise dos dados obtidos a partir da página virtual da Câmara Municipal. A terceira é composta tanto pela descrição quanto pela análise crítica desses

dados, no sentido de buscar uma explicação acerca do que é discutido a nível local na política brasileira, a partir do estudo de caso na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, tomando por base os diversos indicativos sobre os Projetos de Lei, a saber: classe temática, origem e abrangência da norma. Por último, apresenta-se as considerações finais e as possibilidades de incursões futuras no sentido de ampliar o exposto.

## **A produção teórica sobre os trabalhos legislativos: uma breve discussão da literatura**

A literatura sobre produção legislativa no Brasil recebeu uma forte influência de estudos da realidade norte-americana, em especial a partir da interpretação de Mayhew (1974) sobre a estruturação dos trabalhos legislativos. Segundo ele, as comissões estruturam as atividades no Congresso, permitindo que os parlamentares tenham uma ação orientada por interesses individuais, sobretudo a reeleição.

Nessa orientação seguem interpretações que partem dos incentivos gerados na competição eleitoral e pelos sistemas eleitoral e partidário, para a transposição dos mesmos na arena parlamentar. Segundo esses autores, os incentivos individuais gerados pela competição partidária e pelo sistema eleitoral de lista aberta combinado com o multipartidarismo gerariam um sistema atomizado de atores, isto é, uma grande quantidade de incentivos individuais que impossibilitariam a cooperação (Ames, 2001; Mainwaring, 1997). Somado a isso, a estrutura brasileira contaria também com um presidente dotado de extensos poderes legislativos, dificuldade de formação de governos majoritários (Ames, 2001) e partidos frágeis (Couto, 1998). Isso faria com que a função legislativa ficasse submetida ao Executivo, enquanto os parlamentares teriam garantidos seus interesses individuais de garantir transferências de recursos, principalmente de *porks*<sup>5</sup>, para suas bases eleitorais.

Anos mais tarde, a partir da revisão sobre a relação executivo-legislativo feita por Figueiredo e Limongi (1999), a maioria dos estudos passou a levar em conta as regras internas ao Poder Legislativo, bem como a atuação dos partidos nessa arena, não restringindo a análise aos incentivos puramente eleitorais, como faziam os autores brasilianistas já mencionados. A argumentação é de que, a despeito dos incentivos gerados na arena eleitoral, o processo legislativo é recortado

---

5 O conceito de *pork* ou *pork barrel* é utilizado na Ciência Política de forma a classificar demandas ou orientações políticas que visam atender uma área circunscrita ou determinados eleitores de uma localidade (Silva, 2011).

por outros incentivos, uma vez que a nível federal há centralização de poder nos líderes partidários e um Executivo forte, tanto pelo poder de agenda quanto pelo seu poder ativo de legislar.

Em suma, a interpretação que se segue é de que o Brasil é capaz de produzir governos estáveis<sup>6</sup>, em que os pontos de veto não engessam o sistema de produção legislativa e de que as regras internas à arena parlamentar são decisivas para a compreensão da fluidez do processo no Congresso Nacional. Fundamental para isso foi a interpretação de que as bases institucionais do presidencialismo de coalizão deveriam ser alteradas em relação ao momento pré-1964, a fim de evitar estrangulamentos do processo governamental causado pelas dificuldades de gestão e realização legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999).

A partir dessa visão, consolidaram-se estudos na Ciência Política nacional sobre a relação executivo-legislativo. Em passo seguinte, autores buscaram interpretar o que se produzia de legislação a partir dessas bases institucionais. Para tal, além das regras constitucionais, observavam a interação entre esses dois atores na arena governativa para interpretar a produção das leis (Lemos, 2001). Se antes a orientação era de que os atores seriam motivados pelos interesses particulares, principalmente pelos *porks*, nesse momento a interpretação que se segue, a partir da análise da atividade legislativa é de que, ao Legislativo, faltariam instrumentos específicos para mudanças e gestão de orçamento, o que, por certo, geraria um constrangimento a essa demanda por recursos diretos à sua base.

Essa argumentação não nega que parlamentares buscam recursos para suas bases com vistas às vantagens em uma futura disputa eleitoral. No entanto, reforça que existem outros incentivos para a produção legislativa e que esse estímulo não é único na orientação dos trabalhos. Os partidos, e principalmente o Executivo, importam nessa relação entre as regras formais, informais e o que se produz.

Em bases qualitativas, a literatura então buscou classificar a atividade legislativa. Mesmo em Figueiredo e Limongi (1999) já era possível observar a preponderância do Executivo na área econômica e administrativa, enquanto os temas sociais eram de prevalência do Legislativo, achado corroborado por Amorim Neto e Santos (2003). Desse modo, vê-se que as instituições incentivam e constroem os atores na arena parlamentar, gerando uma espécie de divisão de trabalhos.

---

6 Embora os achados de Figueiredo e Limongi (1999) sejam consagrados na literatura nacional, há uma produção recente no Brasil que inicia a discussão sobre os custos dos governos de coalizão no Brasil (Avritzer, 2016).

Além do executivo-legislativo, outro corte possível de interpretação abordado pela literatura surge a partir da sua orientação em relação ao Executivo nacional, se oposição ou situação. Dada a preponderância deste, de maneira geral, na produção legislativa (Santos, 2003), restava saber se o conteúdo das proposições diferia em relação à origem. Amorim Neto e Santos (2003) observam que há um padrão de proposição maior de normativas com conteúdo nacional para aqueles que se colocam na oposição, isso porque teriam o incentivo junto ao eleitorado de apresentarem-se como alternativas ao *status quo*.

A despeito da produção que se observa, os recortes trabalhados pela literatura se inscrevem fortemente na dinâmica federal, ou seja, na relação da Presidência da República com o Congresso Nacional. Se entre as críticas ao institucionalismo brasileiro também se fala sobre o federalismo, quando combinado a outras características institucionais, gerando incentivos contrários ao funcionamento pleno da democracia no Brasil (Ames, 2001), é preciso também que se observem as dinâmicas locais, nos estados e municípios.

Essa agenda recente de estudos busca recuperar um passivo de produção sobre as unidades subnacionais. Nos estados, de início, é central o trabalho de Abrucio (1998). Nele, o autor argumenta que os governadores foram equipados, a partir de recursos e competências, de papel central na dinâmica de produção legislativa local, chamando o sistema de “ultrapresidencialista”. Na mesma visão sobre a força dos governadores trabalha Pereira (2004), que observa que os parlamentares, para tentar resolver problemas de ação coletiva, delegam poderes aos líderes partidários que, por sua vez, negociam com o governo. Se não é possível a delegação aos líderes, por outro lado a negociação pode ser direta com o Executivo, a partir de acordos individuais.

No entanto, como é de se esperar, as relações entre o Executivo e o Legislativo nas arenas subnacionais são diferentes, a depender da variação de equilíbrio das forças e poderes em cada estado e período (Santos, 2001). As instituições constroem e incentivam comportamentos; porém, dentro do espaço das instituições, os atores políticos têm espaço de negociação, interpretação e, assim, comportamento estratégico (Pereira, Power e Raile, 2010).

Em relação ao nível local, a literatura sobre a relação nos municípios ainda apresenta uma questão adicional: a crença de que trabalham com questões menores e, por isso, são menos importantes na estrutura representativa. Assim, é comum no imaginário observar os vereadores a partir de um papel clientelista e fisiológico, como uma espécie de intermediário de interesses particulares (Caetano, 2005).

A ideia de um localismo como característica do atraso ainda remonta traços da história política brasileira, o que deriva de um desenvolvimento institucional tardio nacional. A literatura sobre a Ciência Política, enquanto área de estudo que versa sobre as instituições, não nega que permaneçam traços arraigados na cultura política nacional, apenas observam que, para além desses, existem incentivos institucionais, tais como os partidos políticos, as regras de funcionamento dos legislativos e as dinâmicas eleitorais que escapam da noção determinística de atraso institucional.

Por algum tempo a agenda sobre relação a nível local ficou relegada sob as afirmativas de que as casas teriam pouca importância no impacto frente ao cidadão, bem como ainda teriam dificuldades de ordem empírica pela ausência de dados sobre as realidades específicas (Silva, 2011).

Nessa arena que argumenta que as Câmaras Municipais têm pouca importância na sua produção, cabe assinalar os relatórios produzidos pela ONG Transparência Brasil (2008). Neles, sobre as realidades das Câmaras do Rio de Janeiro e de São Paulo, afirmam que mais de 90% da produção legislativa é irrelevante. Esta categoria enquadra as homenagens, “rebatismo” de logradouros, símbolos, cidades-irmãs e inclusão de datas comemorativas. Essa visão novamente retoma os pressupostos distributivistas, em que dada a força do Executivo, apenas esses tipos de proposição estariam à disposição dos vereadores (Caetano, 2005). Enquanto isso, as produções do Executivo foram todas classificadas como relevantes, em clara oposição ao trabalho dos parlamentares.

No entanto, esse relatório, bem como outras produções estigmatizam o trabalho do vereador, o classificam como particularista e buscam observar apenas a dinâmica propositiva dos representantes como seu papel, tal como Ermacovitch (2010). Fator ignorado por essas visões é de que a produção legislativa é apenas uma das arenas de atuação dos vereadores, que também exercem papéis nas comissões de trabalho na Câmara, atuam na fiscalização da Prefeitura e na possibilidade de emendar as propostas do Executivo e, ainda, têm agência sobre as receitas parlamentares.

A despeito disso, mesmo apenas na ordem legislativa, os vereadores têm prerrogativa de apresentar matérias sobre tributação, orçamento, políticas públicas e a incumbência de tratar sobre a regulamentação do solo urbano, tarefa das mais importantes, uma vez que os planos diretores e os códigos de obras trabalham o ordenamento urbano das cidades (Silva, 2014). A relação com o Executivo muda de acordo com as variações de poder e da força política de cada realidade

local, mas, por certo, os vereadores não são e nem devem ser caracterizados pela ausência, seja de prerrogativas como de atuação efetiva.

Desse modo, abre-se agenda para trabalhos sobre a produção, bem como sobre a relação executivo-legislativo local a partir dos pressupostos derivados da dinâmica neo-institucionalista, tal como foi feito na construção das teorias acerca do funcionamento institucional brasileiro, mesmo sob suas peculiaridades. Nesse momento ainda de terreno em construção do referencial teórico sobre as dinâmicas municipais e com poucos trabalhos de fôlego que permitam conclusões acerca do funcionamento geral das Câmaras, predominam estudos de caso, tal como este se apresenta.

## Metodologia

A fim de observar a dinâmica municipal a partir da interação entre o executivo-legislativo e também a produção legislativa local, foram analisadas 2655 proposições dentro da Câmara Municipal, abarcando a totalidade das matérias expostas durante o período compreendido pela vigência da 9ª Legislatura (2013-2016). Elas foram extraídas do site oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ), no repositório de dados.

As informações retiradas do site oficial são compreendidas em: Número da Proposição; Ementa da Proposição; Data de Publicação; Autor; Justificativa e Tramitação. Em poucas tramitações o nome do vereador é vinculado ao partido em que se encontra, dessa forma, optamos por acrescentar os partidos de forma manual, observando também as migrações partidárias no período. Para tal, foram utilizados os dados dispostos na Câmara sobre os partidos dos vereadores complementados com a análise, individualizada, dos vereadores migrantes a partir dos dados de filiação partidária disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Assim, foi possível observar a data exata da mudança de partido e, conseqüentemente, a alteração do partido na Câmara Municipal.

As ementas das proposições, bem como as justificativas foram utilizadas para caracterizar a matéria em dois aspectos: o primeiro de identificar a abrangência e o segundo de identificar as categorias temáticas. Em relação à abrangência, as matérias foram classificadas em individual, setorial, local e municipal. As categorias foram um esforço adaptativo da metodologia utilizada por Taylor-Robinson e Diaz (1999) ao analisarem a produção legislativa da Assembleia Nacional de Honduras. De outra forma, foram separadas em categorias temáticas nas mesmas definições de Caetano (2005): Política Social, Não Programático, Administração Pública, Política Urbana, Política Econômica, Regulação de Atividades e, quando nenhuma dessas, Outros.

Por último, também com referência a Caetano (2005), os partidos foram classificados em oposição e situação. De maneira geral, apenas quatro partidos tiveram comportamento de oposição no período: DEM, PSDB, PSOL e REDE, tendo sido classificados como tal. O Partido dos Trabalhadores (PT) fez parte do governo da administração de Eduardo Paes até o mês de abril de 2016, passando para a oposição no restante do período; assim, foi classificado em seus momentos, como situação até abril de 2016 e, posteriormente, como oposição.

As análises dos dados foram realizadas no programa estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

## Descrição dos dados e análise dos resultados

Como aponta Silva (2011), observar a produção legislativa agrupando os mais variados tipos de proposições pode levar a análises errôneas, uma vez que cada tipo tem seus custos e também seus efeitos. Optamos, dessa forma, em dividi-las em seus tipos, observando o universo total de proposições dispostos da seguinte forma.

**Tabela 1. Tipo de proposição, aprovação e percentual de aprovação - Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

	Proposições	Aprovados	% de aprovação
<b>Projeto de Emenda à Lei Orgânica (PELOM)</b>	33	3	9%
<b>Projeto de Resolução (PR)</b>	49	7	14%
<b>Projeto de Lei Complementar (PLC)</b>	178	35	20%
<b>Projeto de Lei (PL)</b>	2105	419	20%
<b>Projeto de Decreto Legislativo (PDL)</b>	290	205	71%

Na tabela 1 é possível identificar, no universo das proposições, predomínio claro de iniciativas de PLs, seguidos, de maneira distante, pelos PDLs. Contudo, a distância entre as categorias diminui se observados apenas os projetos aprovados. Isso aponta para uma diferença na tramitação das proposições. O Decreto Legislativo é de competência exclusiva da Câmara Municipal e o processo é inteiramente endógeno a essa Casa, sem necessidade de participação do Executivo Municipal. Assim, é possível depreender que existem menos custos na tramitação, uma vez que estão fora da relação executivo-legislativo (Caetano, 2005).

Esses Decretos Legislativos são atos administrativos e respondem, dessa maneira, pelas suas especificidades. Fazem parte da função administrativa da Câmara Municipal. Em relação a seu uso, são frequentemente utilizados para conceder títulos e outras honrarias a pessoas de escolha dos vereadores. Os critérios para tal são individuais e podem responder tanto a demandas singulares como coletivas. Esse instrumento é frequentemente caricaturado como a única ou mais frequente função do vereador; no entanto, é razoável que sejam utilizados com certa repetição, uma vez que apresentam baixo potencial conflitivo e de custos de negociação com os pares (Silva, 2011). A sua utilização frequente, no entanto, não faz com que seja reduzida a tal atividade legislativa, como é demonstrado na tabela 1.

Como os custos de tramitação influenciam na aprovação dos projetos, os PELOMs são os que apresentam menores índices de aprovação. Menos de 1 em cada dez projetos apresentados foram aprovados nesta legislatura. Essas proposições necessitam do voto favorável de 2/3 dos parlamentares presentes, o que faz aumentar os custos de negociação e o tempo de tramitação de tais projetos. Dois dos projetos aprovados foram propostos pelas Comissões e outro contou com a coautoria de vinte vereadores, num grupo suprapartidário.

Caso essas proposições sejam observadas pela autoria, se advindo do Executivo ou Legislativo - tabela 2, é possível perceber que o Executivo apenas tem iniciativa legislativa a partir de PL e PLC. No entanto, o sucesso do Executivo é maior nos PLs, cuja votação, novamente, responde aos menores custos de tramitação. Apesar do maior sucesso do Executivo, o Legislativo domina as proposições e, conseqüentemente, as aprovações. Após o maior sucesso nos Decretos Legislativos, já mencionados, os PLs são os que mais são aprovados, com 18%.

Outro dado importante é que as proposições legislativas oriundas dos vereadores são as que possuem maior probabilidade de terem tramitações estacionadas nas Comissões. Os vereadores enfrentam dilemas de ação coletiva superiores ao Executivo, que possui maior capacidade de articulação e construção de maiorias em torno de suas proposições.

**Tabela 2. Tipo de proposição e projetos aprovados por quem inicia a tramitação -  
Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

	Executivo			Legislativo		
	Proposições	Aprovados	% Aprovação	Proposições	Aprovados	% Aprovação
<b>Projeto de Decreto Legislativo</b>	0	0	0%	290	205	71%
<b>Projeto de Emenda à Lei Orgânica</b>	0	0	0%	33	3	9%
<b>Projeto de Lei</b>	89	59	66%	2016	360	18%
<b>Projeto de Lei Complementar</b>	40	15	38%	138	20	14%
<b>Projeto de Resolução</b>	0	0	0%	49	7	14%

### O que se propõe

Diante do exposto, verifica-se que o tipo mais comum na Câmara são os PLs. Esses projetos podem ser feitos em diversas áreas temáticas, assim como todos os outros tipos de proposição. Dessa maneira, as proposições legais no município do Rio de Janeiro do período ficaram dispostas da seguinte forma:

**Tabela 3. Tipo de proposição por categoria temática - Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

	Política social	Não programático	Administração pública	Política urbana	Política econômica	Regulação de atividades	Outros
<b>Projeto de Decreto Legislativo</b>	1%	78%	4%	1%	10%	0%	6%
<b>Projeto de Emenda à Lei Orgânica</b>	30%	12%	39%	0%	6%	0%	12%
<b>Projeto de Lei</b>	29%	32%	4%	15%	4%	14%	2%
<b>Projeto de Lei Complementar</b>	22%	4%	15%	34%	4%	17%	3%
<b>Projeto de Resolução</b>	10%	14%	71%	0%	0%	0%	4%

Na tabela 3, os valores em tons mais escuros são os que apresentam os maiores percentuais dentro de cada linha.

Assim, nos Projetos de Decretos Legislativos, como já apontam Silva (2011) e Caetano (2005), há predominância de proposições não programáticas, com tendência maior à utilização para homenagens simbólicas. Na cidade do Rio de Janeiro as honorarias são: Medalha Pedro Ernesto, Medalha Chiquinha Gonzaga, Medalha São Francisco de Assis do Terceiro Milênio, Cidadão Honorário e Cidadão Benemérito.

Nos Projetos de Emenda à Lei Orgânica são mais representativos os que versam sobre Política Social e Administração Pública, este último com predominância de matérias sobre o funcionamento próprio da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Nos Projetos de Lei há maior concentração nas categorias de Política Social e de ações não programáticas, o que demonstra agência sobre políticas públicas e busca por uma interferência direta no cotidiano do cidadão e outras ações de reconhecimento simbólico/cultural, por exemplo.

No que tange aos Projetos de Lei Complementar, os maiores percentuais estão em Política Urbana e, novamente, Política Social. O maior percentual sobre Política Urbana deriva da prerrogativa dos vereadores de legislação sobre o uso e regulamentação do solo urbano, principalmente.

Por fim, nos Projetos de Resolução, mais de 70% dos projetos versam sobre matérias que regulam ou controlam a Administração Pública, como por exemplo medidas relativas ao Regimento Interno e à Procuradoria-Geral da Câmara Municipal.

## **O que se aprova**

Apesar do mapeamento das proposições apresentado acima, isso não indica as tendências de criação de marcos legais na Câmara Municipal. Isso porque existem filtros internos na prática legislativa no que tange à aprovação de projetos, tais como a orientação ideológica das bancadas, o conteúdo programático, o partido de quem propõe e outras variáveis endógenas às casas legislativas. Dessa forma, dentre as proposições aprovadas, os tipos e as temáticas seguem da seguinte maneira:

**Tabela 4. Marcos legislativos aprovados por categoria temática - Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

	Política social	Não programático	Administração pública	Política urbana	Política econômica	Regulação de atividades	Outros
<b>Projeto de Decreto Legislativo</b>	0%	88%	3%	0%	8%	0%	0%
<b>Projeto de Emenda à Lei Orgânica</b>	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%
<b>Projeto de Lei</b>	22%	42%	5%	14%	6%	10%	2%
<b>Projeto de Lei Complementar</b>	26%	3%	11%	34%	6%	17%	3%
<b>Projeto de Resolução</b>	0%	29%	57%	0%	0%	0%	14%

Se já havia preponderância da temática não programática nos Decretos Legislativos propostos, a categoria ainda aumenta para 88%. Em relação aos PELOMs, todos os aprovados versam sobre a Administração Pública. Nos PLs, a tendência é semelhante aos que foram propostos, com redução da temática social e ampliação dos conteúdos não programáticos. Nesse ponto, retorna a discussão sobre o menor potencial conflitivo dessas medidas e, portanto, o maior potencial de aprovação. Nos PLCs, as políticas urbanas mantêm preponderância, muito por conta das atribuições da Lei Orgânica. Por fim, nos PRs, os conteúdos não programáticos são os mais facilmente aprovados, novamente por apresentarem menor potencial conflitivo, como denominação de salas e instâncias da própria Câmara Municipal.

## Partidos do Governo e Partidos de Oposição

Na literatura sobre processo legislativo a nível federal, são constantes as referências ao peso dos partidos políticos como estruturadores do processo (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003). A nível local, este peso é também enfocado. Além disso, são fortes os argumentos em relação ao peso que se tem ao ser da base do governo na aprovação das medidas (Silva, 2011).

**Tabela 5. Aprovação de projetos pela base de apoio do governo e partidos de oposição-Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

	Aprovado		Não aprovado		Total
	(n)	%	(n)	%	
<b>Partidos na base de governo</b>	438	24%	1401	76%	1839
<b>Partidos de oposição</b>	69	15%	386	85%	455

Considerando todas as proposições, o percentual de aprovação das propostas da base do governo é 60% maior do que o dos partidos de oposição. De maneira geral, vê-se que a maior parte das proposições não chegam à aprovação. Das 2655 proposições encaminhadas ao Plenário, 1641 tiveram como último estágio de tramitação estar em alguma Comissão sem distribuição ou sem parecer. Isso ocorre tanto por estratégia para aumentar o tempo de tramitação, como também por alguma razão de ineficiência, pelo fato de os membros das comissões não se reunirem, na maior parte dos casos.

**Tabela 6. Aprovação de projetos por tipo e categoria - Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

	Governo	Oposição
<b>Projeto de Decreto Legislativo</b>	75%	67%
<b>Projeto de Emenda à Lei Orgânica</b>	0%	0%
<b>Projeto de Lei</b>	18%	14%
<b>Projeto de Lei Complementar</b>	13%	6%
<b>Projeto de Resolução</b>	6%	8%

Ao serem observados dentro dos tipos de proposição, os dados revelam que os Decretos Legislativos são ainda mais propensos à aprovação de membros que pertencem aos partidos de apoio ao Executivo. Essa tendência se repete também nos PLs e PLCs.

## **Abrangência dos projetos**

No artigo de Amorim Neto e Santos (2003), uma clivagem importante, que explicaria a temática dos assuntos propostos, é a participação ou não do Poder Executivo. A argumentação dos autores é de que os partidos na oposição teriam

mais incentivo a apresentarem propostas com maiores abrangências, uma vez que deveriam se mostrar como alternativa ao governo. Enquanto isso, os partidos que são da base poderiam recorrer a políticas de menor abrangência, mais inclinados a políticas de base local e individual. Uma vez que a base de governo é extensa e ser parte dela garante maior probabilidade de aprovar projetos, faz-se necessário testar também sob qual abrangência versam os projetos, entre os que fazem parte do governo e os que fazem oposição.

**Tabela 7. Abrangência por governo/oposição - Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

	Governo		Oposição	
	Proposto	Aprovado	Proposto	Aprovado
<b>Individual</b>	24%	43%	24%	44%
<b>Setorial</b>	45%	41%	39%	40%
<b>Local</b>	15%	8%	19%	8%
<b>Municipal</b>	16%	8%	18%	8%
	100%	100%	100%	100%

A tendência geral produzida pelo próprio processo legislativo é priorizar a aprovação das matérias de nível individual e setorial. Novamente, o menor potencial conflitivo de demandas de interesse individual e setorial faz com que elas sejam mais frequentemente aprovadas. Outra tendência geral é a sub-representação de proposições de nível local e municipal quando observado o percentual aprovado. Essas demandas geram maiores custos de aprovação.

Os achados de Amorim Neto e Santos (2003) são, de algum modo, corroborados pelos dados deste presente estudo. Isso porque as proposições de nível local e municipal, ou seja, das maiores abrangências, são mais propostas pela oposição. O mesmo não pode ser dito quanto à aprovação, uma vez que ambos estão no mesmo limiar, na casa dos 8%. No entanto, a maior proposição demonstra algum sentido de levantar assuntos e temáticas de cunho mais abrangente.

## Considerações finais

O artigo investigou a produção legislativa municipal a partir de suas temáticas, potencial de aprovação e origem, sempre à luz das dinâmicas próprias do funcionamento do Legislativo municipal do Rio de Janeiro, marcando as diferenças entre partidos da base do governo e de oposição, e origem do Legislativo e do

Executivo. Dessa forma, é possível observar que os partidos governistas possuem 60% mais chances de verem seus projetos aprovados, como já apontado por Silva (2011), e de que a maior parte das proposições dos partidos de oposição tende a ser mais abrangente, de modo que se diferenciem do *status quo*, concentrado em propostas “individuais” e “setoriais”.

Por outro lado, o alto nível de projetos não programáticos também foi observado, independentemente da relação do partido com o governo, visto que o custo de tramitação deles é menor que o habitual, como já observado por Caetano (2005). É intuitivo pensar que os projetos com menores custos de negociação e tramitação ocorram em maior número, contudo, reforçamos que estes são apenas predominantes dentro dos Decretos Legislativos, existindo espaço significativo de ações orientadas para outras arenas, tais como política social, administração pública e política urbana, no escopo de atuação do vereador do Rio de Janeiro. Isto é possível de ser observado ao analisar a composição das classes temáticas a partir da segmentação dos tipos de marco legal, com forte participação destas iniciativas, de ordem prática e material, mais presentes nos Projetos de Lei e nos Projetos de Emenda à Lei Orgânica.

De modo geral, o objetivo do artigo foi revisitar as proposições legislativas na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro entre 2013 e 2016. É uma iniciativa de incursão no poder local, de modo a incentivar estudos sistemáticos que compreendam as relações próprias das Câmaras Municipais e seus representantes a partir de referenciais próprios de análise deste espaço de produção legislativa, representação política e fiscalização executiva. É, sobretudo, um incentivo para analisar essas arenas reforçando sua importância na construção dos marcos legais que conformam a vida cotidiana dos cidadãos, a despeito das críticas correntes que descaracterizam sua relevância.

## Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz, 1998. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP.
- AMES, Barry, 2001. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor. University of Michigan Press
- AMORIM NETO, Octavio, SANTOS, Fabiano, 2003. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, pp. 661-698.

- AVRITZER, Leonardo, 2016. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- CAETANO, Bruno, 2005. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos Cebrap*, n.71, março, pp. 101-125.
- COUTO, Cláudio Gonçalves, 1998. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- ERMACOVITCH, Irene, 2010. *A vereança somos nós? Reflexões sobre cultura política, representação e produção legislativa na Câmara Municipal de Porto Alegre*. Monografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.
- FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando, 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- LEMOS, Leany Barreiro de S., 2001. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, pp. 561-605.
- LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina, 2005. Processo orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 48, pp. 737-776.
- LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina, 1995. Os Partidos Políticos na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 38, n.3, pp. 497-526.
- MAINWARING, Scott, 1997. Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MAYHEW, David, 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de, 2016. Agenda Suprema - interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social* (USP. Impresso), v. 28, p. 105.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci, 2012. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e 'panelinhas'. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 20, pp. 139-153.

- PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco, 2004. *“Por baixo dos panos”: Governadores e Assembléias no Brasil Contemporâneo*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy, RAILE, Eric, 2010. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo de Mensalão. In *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, eds. Magna Inacio and Lucio Rennó. Minas Gerais, Brazil: Minas Gerais University Press, 207-34.
- SANTOS, Fabiano, 2003. *O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, UFMG.
- SANTOS, Fabiano (Org.), 2001. *O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- SILVA, Patrick, 2011. O *pork barrel* no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. *Centro de Estudos da Metrópole (CEM)*, São Paulo, pp. 1-25.
- SILVA, Patrick Cunha, 2014. *O poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção*. *Dissertação*. Mestrado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle e DIAZ, Cristopher, 1999. Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, n. 32, pp. 589-625.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008. *Relatório da Pesquisa do Projeto Excelências, Rio de Janeiro*. [S.i.; S.n.].
- TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008. *Relatório da Pesquisa do Projeto Excelências, São Paulo*. [S.i.; S.n.].



# As mulheres no Legislativo municipal: Representação feminina na Câmara Municipal de Juiz de Fora - MG<sup>1</sup>

Laura Gomes Barbosa<sup>2</sup>

## Resumo

Este trabalho se dedica a investigar o comportamento político de vereadoras e vereadores eleitos na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, entre os anos de 2002 e 2015, através de análise dos projetos de lei apresentados pelos e pelas parlamentares em seus respectivos mandatos. Esperamos compreender se, uma vez eleitas e inseridas no Poder Legislativo municipal, as vereadoras orientam seu comportamento legislativo por temáticas específicas, tendendo a priorizar uma agenda feminina predominantemente voltada para os interesses, problemas e questões relacionados diretamente com as mulheres enquanto grupo social. Percebeu-se que a presença de mulheres nas esferas da política formal faz diferença do ponto de vista de uma representação substantiva que considere as demandas, os interesses e as questões inerentes a este grupo específico da população. Assim, destaca-se a importância da noção de representação descritiva (PITKIN, 1967; MANSBRIDGE, 1999), na qual uma representação eficaz é aquela onde o representante espelha as características externas dos representados, em conjunto com a ideia de perspectiva social (YOUNG, 2006), em que os dois atores políticos – representante e representado – partilhariam visões de mundo parecidas, em função de seu posicionamento na sociedade.

---

1 Esse é um dos produtos da pesquisa Representação Política e Clientelismo: velhas questões e novos contextos, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG e desenvolvida pelo Núcleo de Estudos de Política Local – NEPOL – PPGCSO – UFJF. O artigo é resultado de versão apresentada no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, adicionado por melhorias indicadas pelos componentes do grupo de trabalho no âmbito do Congresso.

2 Graduada em Ciências Humanas e Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestranda em Ciências Sociais na mesma instituição de ensino. E-mail: lauragb.barbosa@gmail.com

## Introdução

Na Ciência Política brasileira, muitos autores se dedicaram a compreender as causas da sub-representação das mulheres na política, os determinantes socio-econômicos, políticos, institucionais e culturais de sua marginalização e o impacto das reformas institucionais sobre o desempenho eleitoral de candidatas mulheres. Um número bem menor de estudos, porém, se dedica a investigar o comportamento político de mulheres eleitas, seja no Legislativo, seja no Executivo. Neste trabalho, nosso objetivo é compreender se a presença de mulheres nas esferas da política formal faz diferença do ponto de vista de uma representação substantiva dos interesses, problemas e questões que, atualmente, se relacionam com este grupo específico da população.

Para tanto, analisaremos o comportamento legislativo de vereadoras e vereadores eleitos na cidade de Juiz de Fora - MG, entre os anos de 2002 e 2015, através dos projetos de lei apresentados durante seus respectivos mandatos. Tomando os vereadores do sexo masculino como parâmetro de comparação, investigaremos se, uma vez eleitas e inseridas no Poder Legislativo municipal, as vereadoras orientam seu comportamento político por temáticas específicas, tendendo a priorizar uma agenda tradicionalmente voltada para os interesses das mulheres, tais como a violência doméstica, a saúde da mulher, a construção e o funcionamento de creches, a disparidade entre salários de homens e mulheres, a própria sub-representação feminina na política, entre outros.

Por meio da investigação proposta, esperamos ser capazes de compreender em que medida a presença de mulheres nos legislativos municipais contribui para uma melhor representação substantiva. Esperamos, ainda, oferecer uma contribuição aos debates que animam a teoria da representação no que diz respeito à legitimidade e à importância da representação descritiva e da representação especial de grupos.

## As faces da representação política: uma perspectiva comparada

O modelo de representação descritiva foi conceituado por Hanna Pitkin em sua paradigmática obra “O Conceito de Representação” (1967), a partir da qual a autora elabora considerações acerca da ideia moderna de representação que se desenvolveu a partir do século XIX, e suas múltiplas inserções ao longo do tempo.

Para Pitkin, a concepção descritiva da representação pressupõe que “Uma legislatura, para ser representativa, deve ser um mapa preciso de toda a nação, um retrato do povo, um eco fiel de suas vozes, um espelho que reflete com exatidão os

vários segmentos do público” (PITKIN, 1967:15). Assim, uma pessoa estaria apta a se colocar no lugar de outra desde que ambas sejam parecidas, não importando o modo como ela age dentro dos espaços de poder, e sim o que ela é ou como parece ser.

A autora se mostra cética quanto à ideia de uma representação fundamentada na descrição, legitimada unicamente pela semelhança entre representante e representado, uma vez que, para Pitkin, a representação do tipo descritivo não é capaz de esclarecer a respeito da forma como os representantes agirão no interior das esferas decisórias. Nota-se, aqui, a importância de uma representação baseada no “agir por outros”, ou seja, no modo como os representantes se relacionam com os representados e, principalmente, se os primeiros são capazes de colocar as perspectivas e as demandas dos últimos em discussão nos espaços políticos institucionais.

Em uma perspectiva divergente, Jane Mansbridge (1999) aponta a importância desse modelo de representação para grupos com algum tipo de desvantagem histórica, já que ele seria capaz de promover a representação substantiva de interesses por meio de uma melhor qualidade da comunicação nos processos deliberativos, além de colaborar na criação de um novo significado social em torno da habilidade, no nosso caso por parte das mulheres, de exercerem cargos de poder e liderança, denominada pela autora como “capacidade para governar”. Não obstante, Mansbridge aponta que um risco deste tipo de representação está em supor que todos os membros de determinado grupo partilham de uma identidade única, da qual nenhuma outra pessoa poderia partilhar. Este “essencialismo” pode ser agravado quando as semelhanças compartilhadas são, principalmente, características biológicas, tais como a cor da pele ou os órgãos sexuais, em detrimento das semelhanças sociais e históricas.

Esse aspecto essencialista da representação descritiva seletiva, porém, poderia ser amenizado buscando-se sempre refletir a diversidade interna inerente aos grupos sub-representados, em concordância com o que Iris Young (2006) vai chamar de *perspectiva social*.

Para Young, a noção de perspectiva social sugere que indivíduos que se encontram diferentemente posicionados na sociedade teriam, por conseguinte, experiências, histórias, vivências e compreensões do mundo social distintas, que se originaram a partir de seus posicionamentos iniciais. Em síntese, a concepção de perspectiva social sinaliza que os atores que se encontram “próximos” no campo social, ou seja, que partilham de um mesmo posicionamento social, possuem pontos de vista e perspectivas semelhantes sobre o campo no qual estão inseridos: “A perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre

processos sociais em função das posições que neles ocupam” (YOUNG, 2006). Ela não se limita a um conteúdo específico, mas é, sim, um conjunto de experiências, vivências e questões através das quais podemos «olhar os processos sociais sem determinar o que se vê” (*id, ibid*).

Anne Phillips (2001) afirma que a representação descritiva pode ser deixada de lado quando o contexto de diferença é marcado pela diversidade intelectual, no qual uma pessoa pode substituir a outra sem necessariamente precisar “espelhar” suas características físicas, econômicas, religiosas ou sociais. Entretanto, para ela, uma vez que a diferença seja concebida por experiências, vivências e identidades capazes de constituir as especificidades de determinado grupo, é mais difícil satisfazer as demandas e necessidades que lhe são inerentes sem incluir os membros deste grupo nos espaços de representação. Para Phillips, é concebível que os homens possam substituir as mulheres quando o principal problema que se coloca é o da representação por meio de políticas, programas ou ideais específicos com os quais estes dois grupos concordam ou tenham afinidades. Contudo, a autora argumenta que, quando o que está em questão é a representação das mulheres *per se*, o mais indicado é que elas próprias assumam a dianteira nas esferas representativas, colaborando para o que Mansbridge (1999) chamou de “capacidade para governar”, que consiste na percepção de que as mulheres detêm a *expertise* necessária para desempenhar funções de liderança.

Com base nas autoras mencionadas, partimos da hipótese de que o fato de um ator legislativo estar inserido em determinado grupo social e partilhar de suas singularidades faz diferença em termos de comportamento parlamentar. Ou seja, o fato de o representante ser uma mulher, no nosso caso, uma vereadora, a tornaria mais apta a representar as mulheres enquanto grupo social.

Enquanto que, para Pitkin, as características físicas dos representantes não são suficientes para esclarecer algo acerca do seu comportamento ou da qualidade da representação que eles irão exercer, para as demais autoras a representação descritiva, ou seja, a identidade do representante, importa. Podemos encontrar suporte sobretudo no que Jane Mansbridge afirma a respeito da representação descritiva: para ela, os representantes devem, fundamentalmente, espelhar as características externas de seus representados.

Mansbridge também destaca a importância das experiências de vida que são compartilhadas entre os atores. Assim, as experiências e as vivências partilhadas pelas mulheres enquanto grupo social favoreceriam a ideia de uma representação baseada no modelo descritivo, através, principalmente, de uma melhor qualidade de comunicação nos processos deliberativos.

Já para Iris Young e Anne Phillips, para além de uma representação essencialmente descritiva, a ideia de perspectiva social será crucial para a qualidade da representação, que dependerá, sobretudo, de um compartilhamento de ideias, valores e interesses por parte dos atores que, muitas vezes, não está previamente garantido e necessita ser construído. Isso sugere que o quanto uma vereadora será capaz de representar substantivamente e simbolicamente os interesses das mulheres dependerá, em grande medida, de sua trajetória precedente e do quanto ela se identifica e compartilha experiências com este grupo social.

Este raciocínio nos conduz a um modelo de representação que Nadia Urbinati (2006) vê como sendo um processo dinâmico, capaz de construir e de reconstruir identidades e criado, sobretudo, pelos próprios atores políticos – o representante e o representado. Para a autora, os eleitores não devem ser vistos essencialmente como quantificações genéricas e abstratas, mas sim como seres complexos, detentores de opiniões, pontos de vista, perspectivas e influência política próprios e divergentes. Sob essa perspectiva, uma parlamentar mulher pode, a princípio, não se identificar com um grupo social específico e não partilhar interesses ou pontos de vista relativos a este grupo. No entanto, considerando a representação como um processo dinâmico capaz de se transformar ao longo do tempo, a vereadora pode, através da interação com as representadas mulheres, adquirir uma espécie de consciência de pertencimento ao grupo em questão.

No nosso entendimento, não é possível tratar pessoas e ideias como dois opostos que se excluem, na medida em que, de certa forma, ambas estão intimamente relacionadas. Deste modo, tanto o ponto de vista da representação descritiva quanto o da representação de perspectivas apresentam potenciais falhas e são passíveis de críticas quando analisados separadamente. No entanto, os dois modelos de representação política podem se complementar mutuamente se pensarmos a representação enquanto um processo dinâmico, na medida em que é na sua atuação conjunta que talvez se possa encontrar o sentido real de uma representação eficaz, que contemple ideias e pessoas que hoje se encontram marginalizadas dos espaços de poder e tomada de decisão institucionais.

## **A agenda feminina**

O que chamamos aqui de agenda feminina deve ser visto como um conjunto de questões substantivas que interessam particularmente a um número maior de mulheres em comparação com os homens, uma vez que, neste momento e espaço,

estão intimamente relacionadas com as condições de vida das mulheres, seus direitos e com as injustiças e tipos de violência que elas vivenciam cotidianamente.

Enfatizamos que o risco de um tratamento essencialista do que possa ser uma agenda feminina não considera o caráter histórico e conjuntural de todo o processo de construção desta agenda, que tem sido, ao longo do tempo, constantemente revista, na medida em que demandas saem de cena para que outras possam surgir. Deste modo, uma agenda que considere os interesses, os pontos de vista, os problemas e as questões relacionadas às mulheres enquanto grupo social é construída basicamente sobre uma base fluída, mutável e dinâmica, assim como está intimamente relacionada às características do lugar e da época em que se desenrola o processo de representação.

Importa aqui destacar que não se trata de afirmar que as representantes mulheres devam ser natural ou automaticamente alinhadas e sensíveis aos temas que habitam esta agenda. A partir da noção de perspectiva social, porém, sustentamos a hipótese de que as mulheres são, potencialmente, mais sensíveis a certas temáticas em função das experiências e vivências que compartilham por meio de seu posicionamento na sociedade. Dessa forma, mesmo mulheres que, em decorrência de sua trajetória não tenham tido articulação com movimentos de mulheres e atuação relevante em torno das questões que habitam o que chamamos de agenda feminina, uma vez eleitas, no novo contexto do exercício da representação, teriam maior potencial para traduzir as vivências e experiências do grupo ao qual pertencem em termos políticos. Essa hipótese está em conformidade com a forma como Urbinati vê a representação, como um processo e uma relação que se dá no espaço e no tempo, a partir da qual representante e representado são percebidos como atores ativos e centrais.

## Desenho da pesquisa

O município de Juiz de Fora está localizado na região da Zona da Mata de Minas Gerais. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade possuía, em 2016, número estimado de 559.636 habitantes, sendo por isso considerada de porte grande. Seu Índice de Desenvolvimento Humano municipal, no ano de 2010, era de 0,778, constituindo-se em um município rico<sup>3</sup>. A Câmara Municipal de Juiz de Fora conta com 19 vereadores.

3 Fonte: IBGE Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313670&search=minas-gerais|juiz-de-fora>. Acessado em: 24 de novembro de 2016.

Estabelecemos como período de análise os anos de 2002 a 2015, para o qual há dados disponibilizados *online*, no portal da Câmara. O estudo foi, assim, realizado durante as quatro últimas legislaturas municipais: 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016.

Como estratégia de análise, buscamos investigar o comportamento legislativo de todas as vereadoras que exerceram mandato nesse período, comparando com vereadores do sexo masculino com perfil semelhante ao das parlamentares. Analisamos, então, os perfis e a produção legislativa de três vereadoras e três vereadores, configurando um total de seis parlamentares estudados.

Este cenário nos permite destacar a já conhecida problemática do baixo número de mulheres que, historicamente, têm ocupado cargos políticos, seja no poder Executivo, seja no poder Legislativo, tanto em âmbito nacional quanto local. Nas câmaras municipais esse problema se agrava, como pode ser notado no caso da cidade de Juiz de Fora: em todas as quatro legislaturas investigadas, sobre um total de 19 vereadores, nunca houve, simultaneamente, mais de uma mulher.

A inclusão, na pesquisa, de vereadores do sexo masculino possibilitou a realização de um estudo comparado entre homens e mulheres, e permitiu que tivéssemos um parâmetro para avaliar a atuação específica das mulheres dentro da Câmara Municipal. Buscamos vereadores que possuíssem um perfil o mais parecido possível com o das vereadoras aqui analisadas, focando principalmente nas semelhanças referentes à ideologia do partido pelo qual o vereador/a foi eleito/a, à escolaridade, à idade e ao estado civil de cada vereador/a. O método de escolha dos parlamentares do sexo masculino se deu por meio de sorteio.

Sendo assim, contamos com três perfis diferentes de parlamentares, indicados na Tabela 1.

**Tabela 1. Perfil dos/as vereadores/as por legislatura, partido, idade, estado civil, escolaridade e profissão.**

Perfil	Legislatura	Partido	Idade	Estado Civil	Escolaridade	Profissão
Vereadora 1	2001-2004	PCdoB	57	Casada	Superior Completo	Professora
Vereador 1	2005-2008	PDT	53	Casado	Superior Completo	Médico
Vereadora 2	2005-2008	PL	35	Casada	Superior Incompleto	Despachante
Vereador 2	2001-2004	PMDB	36	Casado	Superior Completo	Não informado
Vereadora 3	2009-2012 2013-2016	PDT	65	Divorciada	Superior Completo	Professora
Vereador 3	2009-2012	PTC	69	Casado	Superior Completo	Médico

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados no portal da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Em seguida, nos dedicamos à análise dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares e à construção do banco de dados. Posteriormente, esquematizamos as temáticas em categorias, que buscaram elencar as principais áreas de políticas públicas, tais como saúde, educação, infraestrutura, assistência social, entre outros.

## **O comportamento legislativo das vereadoras e dos vereadores na Câmara Municipal de Juiz de Fora**

Analisaremos, aqui, o comportamento legislativo dos e das parlamentares da Câmara Municipal de Juiz de Fora através dos projetos de lei por eles propostos no período de suas respectivas legislaturas. Esperamos ser capazes de avaliar se, do ponto de vista de uma representação substantiva, as vereadoras têm sido capazes de tematizar os principais tópicos que permeiam uma agenda voltada para os interesses, problemas e questões relacionados às mulheres enquanto grupo social, sem com isso ficarem limitadas ou isoladas apenas em matérias e pautas específicas. A análise de cada vereador ficou circunscrita ao período em que ele exerceu mandato conforme detalhado na Tabela 1.

Na tabela 2, organizamos todos os 521 projetos de lei apresentados de acordo com a situação de cada projeto.

**Tabela 2. Projetos de lei apresentados, por vereador(a) e situação**

	Vetado totalmente	Transformado em norma jurídica	Arquivado pedido do autor	Retirado pelo autor	Arquivado	Rejeitado em plenário	Arquivado temporariamente	Retirado pelo presidente	Em tramitação	Total
<b>Vereador 1</b>						0	0			<b>169 (32,4)</b>
<b>Vereador 2</b>	3	52	6	6	5	0	1	0	0	<b>73 (14,0)</b>
<b>Vereador 3</b>	0	28	3	4	1	0	0	0	5	<b>41 (7,9)</b>
<b>Subtotal homens</b>	<b>4</b>	<b>232</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>283 (54,3)</b>
<b>Vereadora 1</b>	0	8	1	4	2	2	0	0	0	<b>17 (3,3)</b>
<b>Vereadora 2</b>	8	53	26	6	15	2	0	0	0	<b>110 (21,1)</b>
<b>Vereadora 3</b>	2	85	9	2	1	0	0	0	12	<b>111 (21,3)</b>
<b>Subtotal mulheres</b>	<b>10</b>	<b>146</b>	<b>36</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>238 (45,7)</b>
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>378</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>35</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>521 (100,0)</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados no portal da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Em dois casos as parlamentares do sexo feminino apresentaram um maior número de projetos, se comparadas com seus colegas do sexo masculino. As Vereadoras 2 e 3 propuseram, respectivamente, 110 e 111 PL's, ao passo que os Vereadores 2 e 3 apresentaram, nesta ordem, 73 e 41 proposições ao longo de seus mandatos. Em todo caso, é importante lembrar que a Vereadora 3 exerceu dois mandatos no período que compreende nossa análise. A situação se inverte apenas no primeiro caso: enquanto o Vereador 1 propôs um total de 169 PL's, a Vereadora 1 apresentou 17 proposições durante o período em que exerceu seu mandato.

O parlamentar que mais apresentou projetos de lei foi o Vereador 1 que, conforme já mencionado, se ocupou de 169 proposições ao longo de sua legislatura. No total de 521 PL's apresentados pelos 6 parlamentares analisados, observa-se certo equilíbrio entre os vereadores, responsáveis por 54,3% do total de PLs, e as vereadoras, responsáveis por 45,7%.

No que concerne à situação dos PL's, observamos que o Vereador 1 foi o que mais obteve projetos transformados em norma jurídica. Em uma mesma direção, de um total de 378 PL's apresentados por homens e mulheres que se transformaram em norma jurídica, 232 (61,4%) foram propostos pelos parlamentares do sexo masculino e 146 (38,6%) foram apresentados por mulheres.

Observando conjuntamente as categorias “Arquivado a Pedido do Autor”, “Retirado pelo Autor”, “Arquivado”, “Arquivado Temporariamente” e “Retirado pelo Presidente”, percebe-se que as mulheres saíram na frente dos homens no que se refere ao número de proposições barradas em plenário. Elas atingiram o total de 66 (61,7%) propostas vetadas, à medida que eles atingiram o número de 41 (38,3%) proposições arquivadas, totalizando 107 PL’s barrados no contexto aqui analisado.

Dos 521 projetos de lei estudados, somente quatro se enquadraram na categoria “Rejeitado em Plenário”. Não obstante, dos quatro PL’s rejeitados, nenhum foi apresentado por vereadores do sexo masculino. Apenas as mulheres, mais especificamente as Vereadoras 1 e 2, tiveram suas proposições rejeitadas nos casos aqui analisados. No grupo das proposições totalmente vetadas, a situação é parecida: enquanto as mulheres tiveram 10 de seus projetos de lei vetados, os homens somaram apenas quatro proposições não aprovadas.

Com base no grupo de vereadores aqui estudados e por meio das informações que, até o momento, conseguimos extrair dos dados coletados, é possível afirmar que as mulheres não só apresentaram menos projetos de lei, como também tiveram mais proposições arquivadas, vetadas e rejeitadas em comparação com os homens, o que pode significar uma maior dificuldade, por parte delas, em fazer seus projetos avançarem no interior das instâncias institucionais.

Na tabela 3, buscamos classificar em categorias todos os projetos de lei que foram transformados em norma jurídica.

**Tabela 3. Projetos de lei transformados em norma jurídica, por categoria e por vereador(a)**

Tema	Vereador 1	Vereador 2	Vereador 3	Subtotal Homens	Vereadora 1	Vereadora 2	Vereadora 3	Subtotal Mulheres	Total
Utilidade pública	4	4	3	11	0	6	6	12	23
Denominação	120	2	5	127	0	7	5	12	139
Data comemorativa	0	8	0	8	0	1	3	4	12
Homenagem	23	14	17	54	4	20	29	53	107
Saúde	0	2	1	3	0	3	4	7	10
Educação	0	2	0	2	0	1	5	6	8
Assistência social	1	5	0	6	1	2	4	7	13
Indústria e comércio	0	4	0	4	0	1	0	1	5

Tema	Vereador 1	Vereador 2	Vereador 3	Subtotal Homens	Vereadora 1	Vereadora 2	Vereadora 3	Subtotal Mulheres	Total
Planejamento urbano	0	0	0	0	0	0	2	2	2
Infraestrutura	1	0	0	1	0	2	1	3	4
Resíduos e lixo	0	1	0	1	0	1	1	2	3
Saneamento básico e água	0	1	0	1	0	1	2	3	4
Esporte e lazer	0	0	0	0	0	1	3	4	4
Direitos humanos	0	2	0	2	0	1	0	1	3
Serviço público	0	1	0	1	0	0	0	0	1
Impostos e taxas	0	1	0	1	0	0	0	0	1
Transporte público e trânsito	0	0	0	0	0	0	5	5	5
Mulheres	0	2	2	4	3	0	2	5	9
Outros	3	3	0	6	0	6	13	19	25
<b>Total</b>	<b>152</b> <b>(40,2)</b>	<b>52</b> <b>(13,7)</b>	<b>28</b> <b>(7,5)</b>	<b>232</b> <b>(61,4)</b>	<b>8</b> <b>(2,2)</b>	<b>53</b> <b>(14,0)</b>	<b>85</b> <b>(22,4)</b>	<b>146</b> <b>(38,6)</b>	<b>378</b> <b>(100,0)</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados no portal da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

A maior parte dos projetos de lei apresentados tanto pelas vereadoras quanto pelos vereadores se concentram, sobretudo, nas categorias “Denominação” (36,8%) e “Homenagem” (28,3%). Isso se explica pelas restrições institucionais impostas aos vereadores na produção legislativa. A Constituição restringe a atuação dos legisladores municipais a um conjunto limitado de temas. Os temas de maior impacto jurídico e distributivo, por sua vez, são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o que deixa pouco espaço para os vereadores no que diz respeito à produção de norma legal. Para além desses dois temas sobre os quais versavam 65,1% dos PLs analisados, as demais proposições se encontram bastante dispersas entre as demais categorias.

É importante destacar que não necessariamente um parlamentar que propôs ou aprovou um número maior de projetos pode ser considerado mais atuante no que concerne a apresentar propostas de maior relevância ou impacto social. Chamamos aqui de propostas com pouca relevância aquelas que, de modo geral, não possuem grande impacto sobre a ordem jurídica ou importantes efeitos distributivos ou sociais como, por exemplo, as datas comemorativas, as denominações de logradouros e as homenagens.

A tabela 4 permite observar esta problemática mais de perto.

Os projetos foram agrupados em cinco temas: “Legislação de Pequeno Impacto”, no qual se encontram as propostas que versam sobre datas comemorativas, denominações e homenagens; “Utilidade Pública”; “Políticas Públicas Substantivas”; “Mulheres”; e “Outros”.

**Tabela 4. Projetos de lei apresentados por tema e por vereador(a)**

	Legislação de pequeno impacto	Utilidade pública	Políticas públicas substantivas	Mulheres	Outros	Total
<b>Vereador 1</b>	160	4	2	0	3	<b>169</b>
<b>Vereador 2</b>	29	4	33	3	4	<b>73</b>
<b>Vereador 3</b>	25	4	9	2	1	<b>41</b>
<b>Subtotal homens</b>	<b>214 (73,5)</b>	<b>12 (48,0)</b>	<b>44 (30,8)</b>	<b>5 (25,0)</b>	<b>8 (19,0)</b>	<b>283 (54,3)</b>
<b>Vereadora 1</b>	5	0	5	6	1	<b>17</b>
<b>Vereadora 2</b>	32	6	54	4	14	<b>110</b>
<b>Vereadora 3</b>	40	7	40	5	19	<b>111</b>
<b>Subtotal mulheres</b>	<b>77 (26,5)</b>	<b>13 (52,0)</b>	<b>99 (69,2)</b>	<b>15 (75,0)</b>	<b>34 (81,0)</b>	<b>238 (45,7)</b>
<b>Total</b>	<b>291 (55,8)</b>	<b>25 (4,8)</b>	<b>143 (27,4)</b>	<b>20 (3,8)</b>	<b>42 (8,1)</b>	<b>521 (100,0)</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados no portal da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Nota-se uma propensão maior, por parte dos vereadores do sexo masculino, à proposição de legislação de pouca relevância. Os homens foram responsáveis por 73,5% de todas as proposições de baixo impacto distributivo e/ou social. Já na categoria “Políticas Públicas Substantivas”, na qual se encontram as proposições que, de algum modo, geram impactos sociais mais efetivos para a população e que envolvem, sobretudo, temas referentes à saúde, educação, assistência social, infraestrutura, esporte e lazer, entre outros, o cenário acima descrito se inverte: as parlamentares do sexo feminino foram responsáveis por 69,2% do total das proposições. Logo, a superioridade dos homens no número de proposições apresentadas se explica pela grande quantidade de PL’s com baixo impacto. As mulheres, por seu turno, parecem preferir concentrar suas energias em PL’s com maior impacto social.

Considerando os objetivos desta pesquisa, optamos por analisar separadamente a categoria “Mulheres”. Nesta categoria, as mulheres foram claramente superiores, sendo responsáveis por 75% do total de proposições apresentadas. Dos 15 projetos de lei apresentados pelas vereadoras, 9 eram referentes à maternidade

e à saúde da mulher; dois dispunham sobre a criação de creches no município; um estava relacionado com assistência social e visava ao tratamento diferenciado às mulheres de família cadastradas nos programas habitacionais populares da cidade de Juiz de Fora; um tinha como objetivo instituir no município a Semana da Mulher; um dispunha sobre a obrigatoriedade de divulgação da página da mulher no site oficial da Prefeitura; e por último, um projeto que determinava que uma porcentagem dos cargos comissionados ou de órgãos colegiados da administração pública municipal fosse destinada às mulheres.

Já no caso dos vereadores homens, que foram responsáveis por 25% das proposições inseridas na categoria “Mulheres”, a temática da maternidade prevaleceu: quatro, dos cinco PL’s apresentados pelos parlamentares, se referiam a este tema. A quinta proposição tinha como objetivo instituir, na cidade de Juiz de Fora, o chamado Dia Municipal da Mãe Solteira.

Do total de 20 PL’s que aludiam de algum modo à agenda feminina, nove se transformaram em norma jurídica. Desses nove projetos de lei, seis estavam relacionados com a saúde da mulher e a maternidade; um instituiu a Semana da Mulher; um dispunha sobre a criação do Dia Municipal da Mãe Solteira; e um se referia à divulgação da página da mulher no site oficial da Prefeitura de Juiz de Fora. Dos 15 PL’s apresentados pelas parlamentares do sexo feminino, cinco se transformaram em norma jurídica.

Este cenário, no qual as vereadoras mulheres, em comparação com seus colegas do sexo masculino, se mostraram mais atuantes no que diz respeito a levar, para o interior das instâncias de representação, temáticas que podem ser incorporadas a uma agenda feminina, reforça nossa hipótese de que o fato de um representante partilhar as perspectivas, as necessidades e as vivências de determinado grupo social faz diferença no que se refere ao seu comportamento parlamentar.

Através da ideia de representação descritiva em conjunto com a noção de perspectiva social, é possível constatar, no contexto aqui observado, que as parlamentares do sexo feminino têm se mostrado mais aptas a representar as demandas e as necessidades das mulheres enquanto grupo social, por meio da apresentação de propostas que estão profundamente relacionadas com as condições de vida das mulheres no momento atual, principalmente no que diz respeito à maternidade, à saúde da mulher e à criação de creches municipais.

Dentre as proposições elaboradas pelas vereadoras, destacamos o PL que tinha como objetivo destinar 30% dos cargos em comissão ou em órgãos colegiados da administração pública municipal às mulheres. Nota-se aqui a tentativa, através da representação política, de se combater a marginalização feminina

dentro da arena político-decisória, já que a autora da proposta direcionou seu comportamento parlamentar no sentido de tentar ampliar o espaço e as oportunidades institucionais para uma maior participação feminina na política.

Este tipo de atuação legislativa por parte das mulheres eleitas encontra respaldo, sobretudo, no que Mansbridge (1999) chama de “capacidade para governar”. Políticas públicas que visem ampliar a presença de mulheres dentro dos espaços políticos institucionais podem contribuir, se efetivadas, para a criação de um novo significado social ao redor da habilidade, por parte das próprias mulheres, de exercerem cargos de poder e liderança, em detrimento da concepção de que elas seriam supostamente menos aptas à carreira política, em comparação com os homens. Para a autora, este seria um dos principais benefícios da representação descritiva.

### **Considerações finais**

Nosso objetivo aqui consistiu em compreender, por meio da análise do comportamento legislativo de vereadoras e vereadores eleitos na cidade de Juiz de Fora entre os anos de 2002 e 2015 se, do ponto de vista de uma representação substantiva de interesses, perspectivas, ideias e demandas específicas, faz diferença a presença ou não de mulheres nas arenas decisórias da política formal. Através da análise dos projetos de lei propostos no período em que exerceram mandato na Câmara Municipal de Juiz de Fora, investigamos se houve uma maior propensão, por parte das vereadoras mulheres, a orientarem seu comportamento político por determinadas pautas e temas associados ao que definimos aqui como sendo uma agenda feminina, voltada para os interesses e as condições de vida das mulheres neste momento e lugar.

Com base, sobretudo, na noção de representação descritiva e de perspectiva social, a pesquisa girou em torno da hipótese de que as vereadoras do sexo feminino estariam mais aptas a representar as mulheres, uma vez que representantes e representadas estariam inseridas em um mesmo grupo social e partilhariam vivências e pontos de vista comuns, em função de seu posicionamento na sociedade.

Foi possível concluir que, de modo geral, os vereadores do sexo masculino apresentaram mais PL's (54,3%), se comparados com suas colegas do sexo feminino (45,7%). Constatamos também que os parlamentares homens lograram mais êxito no que se refere a transformar suas proposições em norma jurídica: 61,4% do total dos PL's transformados em lei foram propostos pelos vereadores, na medida

em que as vereadoras foram responsáveis por 38,6% do total de projetos que se transformaram em norma jurídica.

Contudo, este resultado pode ser explicado por meio da análise das proposições por tema: boa parte dos projetos de lei apresentados pelos homens versaram sobre homenagens e datas comemorativas, temáticas consideradas de baixo impacto distributivo e social, e de tramitação mais facilitada. As mulheres, ao contrário, se mostraram menos preocupadas com a quantidade e mais com a qualidade dos PL's aprovados: os projetos de lei que versavam sobre legislação de pequeno impacto, no caso delas, consistiram em uma minoria do total de propostas transformadas em norma jurídica, ao mesmo tempo em que o número de proposições que versavam sobre políticas públicas substantivas tendeu a aumentar consideravelmente.

No que diz respeito às proposições com temáticas compatíveis ao que chamamos aqui de agenda feminina, ou seja, que estariam em sintonia com os interesses, problemas e questões relacionadas diretamente com as mulheres enquanto grupo social, as vereadoras também assumiram a dianteira, com o total de 15 propostas (75%) inseridas na categoria "Mulheres", enquanto os vereadores apresentaram apenas 5 projetos de lei (25%) que se enquadravam nesta condição. Além disto, de nove propostas aprovadas que diziam respeito aos temas mais salientes para as mulheres, cinco foram apresentadas pelas parlamentares do sexo feminino.

A análise aqui elaborada possui limitações, sobretudo no que se refere ao número de casos estudados, que se mostrou bastante reduzido por ter sido realizado somente em uma Câmara Municipal, mas também devido à já conhecida problemática da sub-representação feminina, uma vez que as mulheres têm, ainda hoje, ocupado de maneira insuficiente os espaços de representação institucionais.

Apesar disto, a pesquisa sugere a corroboração de nossa hipótese inicial: as parlamentares do sexo feminino, quando em comparação com homens com perfil semelhante, se mostraram mais sensíveis aos temas capazes de afetar, mais diretamente, os direitos e as condições de vida das mulheres, tendendo a dedicar mais esforços na implementação de uma agenda que considere, de forma substantiva, as demandas e os interesses geralmente associados a esta parcela da população. Portanto, no contexto aqui estudado, pode-se concluir que faz sentido a proposição dos que advogam pela representação descritiva, na qual os representantes devem, essencialmente, espelhar as características externas de seus representados. Porém, ressaltamos a importância da política de presença associada à política de ideias, tal como defendida por Anne Phillips, na qual os representantes não só

espelhariam as características físicas de seus representados, como também seriam mais sensíveis aos problemas e questões inerentes ao seu grupo social, em função de uma perspectiva social comum partilhada pelos atores em questão. Através da associação entre ideias e presença, acreditamos que seja possível encontrar o sentido real de uma representação eficaz, que seja capaz de contemplar não apenas pontos de vista, perspectivas e interesses, mas também grupos historicamente alijados das esferas decisórias.

Ademais, a representação especial de grupos não pode ser concebida como uma questão que diz respeito apenas a categorias específicas da população, seja no caso das mulheres, seja no caso dos negros, seja no caso de qualquer outro grupo com algum tipo de desvantagem histórica. Trata-se, sobretudo, de um desafio que deve ser enfrentado por toda a sociedade, a fim de que os espaços político-decisórios se transformem, de fato, em espaços plurais e democráticos, capazes de abranger e beneficiar o maior número possível de pessoas que ainda hoje permanecem insuladas das arenas de poder institucionais.

## Referências Bibliográficas

- ALVES, A. E. S., 2013. Divisão Sexual do Trabalho: a separação da produção do espaço reprodutivo da família. *Trab. Educ. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11 n. 2, pp. 271-289, maio/agosto.
- ARAÚJO, C., 2001. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, Vol. 9, nº 1. Florianópolis, pp. 231-252.
- BIROLI, F.; MIGUEL, L. F., 2013. *Teoria Política e Feminismo: abordagens brasileiras*. Vinhedo: Editora Horizonte, 290 p.
- CAMPOS, L. A.; MIGUEL, L. F., 2008. O Oito de Março no Congresso: representações da condição feminina no discurso parlamentar. *Cadernos Pagu* (31), julho-dezembro: 471-508.
- COSTA, A. A. A., 1998. *As donas no poder: mulher e política na Bahia*. Salvador: NEIM/UFBA - Assembleia Legislativa da Bahia. 248 p.
- FILHO, Paulo M. D'Avila, JORGE, Vladimyr Lombardo & LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira, 2014. Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de 'indicações' pelos vereadores cariocas. In: ROCHA, M.M.; KERBAUY, M.T.M. (Orgs.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: UFJF.

- GILLIGAN, C., 1990. *Uma voz diferente: psicologia da diferença entre homens e mulheres da infância à idade adulta*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos. 190 p.
- HIRATA, H., KERGOAT, D., 2007. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, set./dez.
- MANSBRIDGE, J., 1999. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'. *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 3, August, pp. 628-57.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F., 2011. *Caleidoscópio Convexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: Editora Unesp, 241 p.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F., 2014. *Feminismo e Política: uma introdução*. 1ª ed., São Paulo: Boitempo, 164 p.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F., 2010. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 18(3): 336, setembro - dezembro.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F., 2013. *Teoria Política Feminista: textos centrais*. Vinhedo: Editora Horizonte, 376 p.
- MIGUEL, L. F.; FEITOSA, F., 2009. O Gênero do Discurso Parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, pp. 201 a 221.
- MIGUEL, L. F., 2001. Política de Interesses, Política do Desvelo: representação e “singularidade feminina”. *Estudos Feministas*, 1/2001, Ano 9, 2º semestre.
- MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M., 2006. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 14(2): 248, maio - agosto.
- MIGUEL, L. F., 2000. Teoria Política Feminista e Liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15 n o 44, outubro.
- PATEMAN, C., 1993. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 347 p.
- PHILLIPS, A., 2001. De uma política de ideias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, Vol. 9, nº 1. Florianópolis, pp.268-290.
- PINHEIRO, L. S., 2007. *Vozes Femininas na Política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres: Brasília.
- PITKIN, H. O Conceito de Representação. In: CARDOSO, F.H.; MARTINS, C.E. (Orgs.) *Política e Sociedade 2*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

- RANGEL, P. D., 2009. *Sex and the city: reflexões sobre a representação parlamentar feminina e as eleições municipais de 2008. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 12, n. 1, pp. 69-78, jan./jun.*
- ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M., 2014. *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: UFJF. 278 p.*
- SAFFIOTI, H., 2013. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade. São Paulo: Expressão Popular, 528 p.*
- SILVA, B. S., 2014. Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara - SP. In: ROCHA, M.M.; KERBAUY, M.T.M. (Orgs.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: UFJF.*
- URBINATI, N., 2006. O que torna a representação democrática? *Lua Nova, São Paulo, 67: 191-228.*
- YOUNG, I. M., 2006. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova, São Paulo, 67: pp. 139-190.*

## Vereadores da 17ª Legislatura

Abou Anni (PV)  
Adilson Amadeu (PTB)  
Adriana Ramalho (PSDB)  
Alessandro Guedes (PT)  
Alfredinho (PT)  
Aline Cardoso (PSDB)  
André Santos (PRB)  
Antonio Donato (PT)  
Arselino Tatto (PT)  
Atílio Francisco (PRB)  
Aurélio Nomura (PSDB)  
Caio Miranda Carneiro (PSB)  
Camilo Cristófaru (PSB)  
Celso Jatene (PR)  
Claudinho de Souza (PSDB)  
Claudio Fonseca (PPS)  
Conte Lopes (PP)  
Dalton Silvano (DEM)  
Daniel Annenberg (PSDB)  
David Soares (DEM)  
Edir Sales (PSD)  
Eduardo Matarazzo Suplicy (PT)  
Eduardo Tuma (PSDB)  
Eliseu Gabriel (PSB)  
Fabio Riva (PSDB)  
Fernando Holiday (DEM)  
George Hato (PMDB)  
Gilberto Nascimento (PSC)  
Gilson Barreto (PSDB)  
Isa Penna (PSOL)  
Isac Felix (PR)  
Jair Tatto (PT)  
Janaína Lima (Novo)  
João Jorge (PSDB)  
José Police Neto (PSD)  
Juliana Cardoso (PT)  
Mário Covas Neto (PSDB)  
Milton Ferreira (PODE)  
Milton Leite (DEM)  
Natalini (PV)  
Noemi Nonato (PR)  
Ota (PSB)  
Patrícia Bezerra (PSDB)  
Paulo Frange (PTB)  
Quito Formiga (PSDB)  
Reginaldo Tripoli (PV)  
Reis (PT)  
Ricardo Nunes (PMDB)  
Ricardo Teixeira (PROS)  
Rinaldi Digilio (PRB)  
Rodrigo Gomes (PHS)  
Rodrigo Goulart (PSD)  
Rute Costa (PSD)  
Sâmia Bomfim (PSOL)  
Sandra Tadeu (DEM)  
Senival Moura (PT)  
Soninha (PPS)  
Souza Santos (PRB)  
Toninho Paiva (PR)  
Toninho Vespoli (PSOL)  
Zé Turin (PHS)



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**