OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA DO CESOP

Vol. 29, nº 2, 2023

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

Revista publicada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública
Coordenadoria dos Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa
Universidade Estadual de Campinas

Editora: **Rachel Meneguello** ***Departamento de Ciência Política*** ***Universidade Estadual de Campinas***	***Editora Associada:*** **Fabíola Brigante Del Porto** ***Estagiários de Revisão:*** **Elvis Ribeiro e Luana Marques**

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

Aníbal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

Charles Pessanha
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fábio Wanderley Reis
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

Leôncio Martins Rodrigues Netto
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas
e Universidade de São Paulo
*(*in memoriam*)*

Lúcia Mercês de Avelar
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília
e Universidade Estadual de Campinas

Marcello Baquero
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Maria Laura Tagina
Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

Marcus Faria Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade Estadual do Rio de Janeiro
*(*in memoriam*)*

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

Mônica Mata Machado de Castro
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Víctor Manuel Durand Ponte
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México

Publicação indexada no Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades – CLASE (www.clase.unam.mx); Directory of Open Access – DOAJ (http://www.doaj.org); Ebsco (www.ebscohost.com/academic-search-complete); Handbook of Latin American Studies – HLAS (www.lcweb2.loc.gov/hlas/); Hispanic American Periodicals Index I – HAPI (www.hapi.ucla.edu/); International Bibliography of the Social Sciences – IBSS (proquest.libguides.com/IBSS); Latindex (www.latindex.unam.mx); ProQuest (www.proquest.com); Redalyc (www.redalyc.org); Scopus (www.scopus.com); SciELO – Scientific Electronic Library Online (http://www.scielo.br/revistas/op/paboutj.htm); Sociological Abstracts (www.csa.com/factsheets/socioabs-set-c.php); Ulrich's International Periodicals Directory (www.ulrichsweb.com); Web of Science – Scielo Citation Index (www.webofknowledge.com).

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

Submissão de artigos
https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo

Secretaria da revista
rop@unicamp.br

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

Visite: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica
https://www.facebook.com/cesop.unicamp/
https://www.instagram.com/cesop.unicamp
https://twitter.com/CesopUnicamp
www.scielo.br/op

UNICAMP COCEN cesop

Apoio: CNPq Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico · CAPES · MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO · MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES

OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 29, nº 2, maio-agosto de 2023 – Campinas: CESOP, 2023.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 1807-0191 (versão online)

1. Ciências Sociais; 2. Ciência Política; 3. Sociologia; 4. Opinião Pública;
I. Universidade de Campinas; II. CESOP

ISSN 1807-0191

OPINIÃO PÚBLICA

Maio-Agosto 2023 Vol. 29, nº 2

Sumário

Pág.

Corruption in the perception of Brazilian society: persistence and resilience 270
Emmanuel Nunes de Oliveira
José Álvaro Moisés

Misinformation, political preferences, and cognitive traits: a look at the Brazilian electorate 304
Carlos Oliveira

Povo das armas versus Povo do Bolsa Família: imaginário e voto popular em 2018 327
Thais Pavez

Transformações no debate público sobre a política de drogas (2003–2016): uma análise a partir das publicações do jornal Zero Hora 363
Marcelo Kunrath Silva
Cristiano Nicola Ferreira

A participação em organizações internacionais: uma análise da experiência de empresários e trabalhadores no Mercosul (1995–2019) 396
Alexsandro Eugenio Pereira
Acácio Vasconcelos Telechi
Danniele Varella Rios

Interações Socioestatais: mútua constituição entre a sociedade civil e a esfera estatal 431
Marcelo Souza Marques

Produção legislativa e mediação política: as indicações na Câmara dos Deputados 469
Paulo Magalhães Araújo

O partido do presidente do Brasil no Legislativo: centralização de trabalho nas comissões permanentes 505
Vitor Vasquez
Benjamin de Oliveira Magalhães

Los discursos políticos en el inicio del conflicto catalán: marcos y estrategias de los protagonistas 528
Eva María Pérez-López
Daniel Martín Pena

cesop

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 29, nº 2, p. 270-550
Maio-Agosto 2023
ISSN 1807-0191

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 29, nº 2, maio-agosto de 2023 – Campinas: CESOP, 2023.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 1807-0191 (versão online)

1. Ciências Sociais; 2. Ciência Política; 3. Sociologia; 4. Opinião Pública;
I. Universidade de Campinas; II. CESOP

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292270
e-ISSN 1807-0191

Corruption in the perception of Brazilian society: persistence and resilience[1]

Emmanuel Nunes de Oliveira[2]
José Álvaro Moisés[3]

Political corruption is one of the most severe and complex problems facing new and old democracies. Fundamentally, it involves the abuse of public power for any kind of private benefit, including advantages to governing parties over their opposition. It thus defeats the principle of political equality inherent in democracy, as its protagonists can obtain or maintain power and political benefits disproportionate to what they would achieve through legitimate and forms of political competition. At the same time, it distorts the republican dimension of democracy because it makes public policies result, not from debate and public dispute between different projects, but from behind-the-scenes agreements that favor spurious interests. Despite the efficiency of classical methodological instruments such as opinion polls with structured questionnaires and qualitative research with focus groups, it is still possible to identify biases in the quality of the information collected on corruption. This article aims to address this issue by introducing two survey experiments, one conducted in 2014 and one in 2018. The 2014 survey indicated that there is a substantive difference between the direct question and the experimental question. The level of tolerance for corruption is much higher than the other methodological instruments point out. Comparison with the 2018 experiment allowed the validation and extrapolation of the results found by Moisés and Nunes de Oliveira (2018).

Keywords: corruption; persistence; resilience; public opinion; bias; experimental design

Introduction

Corruption is one of the main problems faced by democracies. The illegal appropriation of financial resources by public servants alters the balance of political forces and weakens the republican character of electoral disputes.

Due to the centrality of the theme to the quality of democracy, which justifies the increasing academic attention on corruption, there are still significant methodological gaps

[1] This article presents results of the Thematic Projects "Brazil, 25 years of democracy: a critical survey, public policy, institutions, civil society and civic culture (1988-2013)" (FAPESP n° 2011/50771-8) and "The Quality of Brazilian Democracy: political representation, parties and the Integrity System" (FAPESP n° 2018/02738-0). It was presented at the 26th IPSA World Congress of Political Science held by the International Political Science Association (IPSA) on 10-15 July 2021. The authors are grateful for the IPSA commentators' suggestions and to the comments of two anonymous reviewers.
[2] Mackenzie Presbyterian University, Center for Applied and Social Sciences (Centro de Ciências Sociais e Aplicadas), Department of Economics. São Paulo (SP), Brazil. E-mail: <emmanuel.junior@mackenzie.br>.
[3] University of São Paulo, Institute for Advanced Studies and College of Philosophy, Letters, and Human Sciences, Department of Political Science. São Paulo (SP), Brazil. E-mail: <jamoises@usp.br>.

that need to be explored. Two points deserve to be highlighted: first, the real impact of corruption on the political and social behavior of individuals and second, the identification of variables that explain the prevalence of corruption in some regions of the world. If, toward the first dimension, researchers need to advance methodologically in the empirical verification of the impact of corruption on the quality of democracy, in the second point, they should aim to develop a more assertive understanding of the phenomenon itself.

In this article, the basic premise is that to deal with these two issues it is necessary to refine the instruments for collecting information on corruption. As will be shown in the next sections, the traditional data collection instruments on corruption – namely, perception surveys of either elites or the general population – have produced inadequate measures of the prevalence of corruption and individual attitudes towards the phenomenon. We argue that there is an important bias in these information collection instruments that needs to be considered. To demonstrate our point, we analyze individual perceptions of corruption in Brazil.

In 2021, Brazil completed 33 years of post-authoritarian democratic experience. Today, it is among the largest electoral democracies in the world, behind only India, the United States, and Russia, with nearly 150 million voters out of a total population of just over 212 million inhabitants. The Brazil's electoral cycles for government offices, suspended in April 1964 by the military regime which usurped power until 1985, take place according to constitutional rules that guarantee the alternation of power. After more than two decades of authoritarian rule, the military returned governance to civilian rule and resumed their professional duties answering to elected authorities – although still intervening in specific political conjunctures such as the 2018 presidential election. Under democratic rule, Brazil has enjoyed greater guarantees of: individual freedoms and citizen rights; freedom of expression for the press and media; and political participation of opposition parties without restrictions or threats to their freedoms. At the time of writing, three years ago the right-wing populist Jair Bolsonaro, who often expressed nostalgia for Brazil's authoritarian past, was democratically elected. After the promulgation of a democratic Constitution in 1988 and during the next 30 years, the principles of participation and contestation, which define democracy according to Dahl (1972), were fairly guaranteed in Brazil. Nevertheless, these guarantees came under serious risk with the rise of the former army captain Jair Bolsonaro as President of the Republic; his government persistently threatened democratic institutions and pressured the military with inflammatory reactionary rhetoric to violate the constitutional principles that limit its activities.

Democratization processes of the last 50 years in various parts of the world have shown that the institutionalization of democracy is not a linear or one-dimensional phenomenon, nor does it produce a single model of regime. Democratization can combine different constitutional arrangements, such as the well-known classification of Lijphart

(1984) on the majoritarian and consensus models of democracy. These different arrangements affect the functioning of democracy, impacting the performance of institutions and influencing the State's relations with society, as in the Brazilian case. The country combines majority and consensual characteristics by offering a majoritarian system for Executive positions and for Senate, and a proportional system for the people's representatives in the House of Representatives, state Legislative Assemblies, and city Councils. The political system thus has a double source of legitimacy, and elections to the Executive branch do not condition elections to parliament, while the proportional representation of open-list candidates feeds a multiparty system that is combined with the presidentialism of imperial characteristics – this is made possible by the formation of large political coalitions. The multiparty fragmentation practically prevents presidents from obtaining a majority on their own, and the guarantee of governability is dependent on negotiations for the formation of governing coalitions, which in a way holds presidents' hostage to the large number of parties represented in parliament (Abranches, 1988).

Nevertheless, the mainstream of Brazilian political science maintains that this institutional structure ensures the necessary conditions for governments of different political hues to coordinate their forces in the National Congress and achieve success in their shared platforms. However, democracy is not fully consolidated in Brazil: the regime has important distortions that make Brazilian democracy unstable and compromise its quality. The separation of powers is not always respected, and the relationship between the Executive, Legislative, and Judiciary branches follows a conflictive pattern of negative consequences, such as the frequent judicialization of issues that, despite falling within the scope of parliament or more properly its relationship with the government, ultimately amounts to a Supreme Court decision. In addition, the country has gone through two impeachment processes of democratically elected presidents in less than 25 years. In both cases, the presidents were charged with abuse of power. The charges drove Brazil's National Congress and Supreme Court to pursue impeachment to the letter of the law. The results were traumatic, provoking conflicts between political parties and sectors of civil society, generating a chain of attitudes and behaviors of political disbelief, and raising doubts about the legitimacy of the regime, political intolerance, and institutional instability.

At the same time, the systemic nature of abuse of power practices, as is the case of corruption and disrespect for laws related to fiscal control, indicates that the rule of law is not fully consolidated in the country and that the system of checks and balances does not operate with the efficiency democracy requires. The scale of corruption practices and their continuity over time are signs that the interinstitutional accountability system is malfunctioning. The 1988 Constitution guaranteed important advances for the formation and consolidation of a Public Integrity System – with the improvement of legislation to combat corruption, autonomy of control institutions, and the combined efforts of the Federal Police, the Federal Public Prosecutor's Office, and the judicial system – allowing

the so-called Operation Car Wash to unveil, in recent decades, a framework of actual sequestering of strategic spheres of the State by business sectors associated with leaders of political parties and bureaucrats of State-owned companies such as the oil company Petrobras.

This panorama had a profound influence on the results of the 2018 elections, since, in addition to signaling most voters' severe rejection of the political cycle initiated in the mid-1980s, it undermined the leading role of the political parties responsible for democratization, such as the MDB, PT, and PSDB, all of which were implicated in the criminal corruption scandal uncovered by Operation Car Wash. The crisis these parties experienced opened space for the emergence of a personalist populist leader who, apart from rejecting political pluralism, fed the moral opposition between the 'pure populace' and the 'corrupt elite', presenting itself as an alternative to the 'politically correct', supposedly associated with the rights of minorities considered morally unacceptable and politically dangerous, including for their alleged support for parties involved in corruption.

This has added to long-standing imbalances in electoral mechanisms marked by inequalities in the voting process. Voting is the main instrument through which citizens exercise their sovereignty, guarantee human rights, choose rulers, and defend their interests. However, this requires two conditions that differentiate democracy from its alternatives: first, it must provide the means whereby citizens are guaranteed rights that ensure their freedom and uphold the principle of self-governance; second, it must provide the governed one of the most effective instruments of control over those who govern, namely accountability mechanisms. Nevertheless, such guarantees depend on how well the electoral system transposes voters' wishes into policy. If these conditions are not met, people become frustrated with politics, lose their trust in institutions, and begin to doubt democracy, as is currently the case in Brazil.

In this sense, the country's electoral system has failings that compromise the function of representation. These shortcomings entail distortions in the process of choosing representatives as there are different ceilings on seats for each state in the Chamber of Deputies; votes in certain states have more weight than in others, which goes against the principle of equal representation. Furthermore, Brazil's open-list proportional representation system, with candidates chosen in districts that can reach up to 35 million voters, makes it difficult for voters to define their preferences in the face of an excessive number of candidates, stimulating intra-party competition among candidates, weakening the connection between representatives and their constituents and compromising the principle according to which citizens evaluate the performance of their elected officials.

Such factors, along with permissive party legislation, make the Brazilian case one of extreme party fragmentation. Faced with an ineffective barrier clause, at the time of writing, more than 30 parties are represented in the House of Representatives; 21 parties in Senate; and another 50 seeking registration, which is not to say that voters feel better

represented by them. Parties have little meaning in terms of disputes over different programs and political conceptions; they number 13 (actual / "effective" number), which aggravates problems of governability and increases their irresponsibility (Laakso; Taagepera, 1979). Another distortion was the system of party coalitions in proportional elections, a mechanism that defrauds voters who, by voting for a candidate on the basis of political-ideological affiliation, could help indirectly elect a candidate whose ideology or party is diametrically opposed to their partisan or ideological preferences. This practice was suspended by a partial political reform in 2017, but the majority of party leaders are now, at the time of writing, in favor or re-establishing the practice in the elections 2022.

The shortcomings in the system of representation also include the inequality of inclusion of different segments of the population in politics, starting with women, whose representation in parliament is less than 15% despite comprising more than 52% of the population. Indeed, the results of the 2018 elections showed that Brazil had the worst performance among South American countries in this regard. A law from the 1990s ensures female candidates represent 30% of the party lists, recognizing that women are under-represented. At 25%, the representation of African descendants is almost double that of women, but of these segments (55%) of the population are still far from achieving full participation. In 2018, an indigenous woman was elected to the Chamber of Deputies for the first time; nevertheless, the presence of indigenous people is less than 0.2%. In short, inequality of political participation and representation of different segments of the population is still prevalent in the country. These shortcomings are directly related to the financing model of electoral campaigns. The distribution of campaign funds – a clear factor of electoral success – has always been subordinated to the decision of the dominant oligarchies in the parties. The precarious internal democracy within the parties ensures the election of politicians linked to these oligarchies, whose dominance continues over time. In the case of women, their low levels of representation in the Chamber of Deputies is due, among other factors, to the limited funding of their candidacies and male resistance to women representatives being ratified according to party conventions.

Another critical factor in the weakening of Brazilian democracy refers to the asymmetries in relations between the Executive and the Legislative branches of government. The former concentrates many powers, such as the power to enact provisional measures (*medidas provisórias*) that immediately change the status quo, and the exclusive prerogative to propose both the federal budget and specific legislation; the parliament, for its part, has limited capacity to monitor, supervise, and control the Executive branch. This derives from the logic of coalitional presidentialism, despite the fact that the legitimacy of the Executive and Legislative branches is derived from different sources. The formation of governing majorities through the sharing of spheres of power in the Executive branch greatly limits the parliamentary function of oversight and control because it establishes an uncritical loyalty among the coalitions of congressmen. Thus this function is not performed

in cases in which administrations fail to fulfill their duties or act against constitutional principles; obviously, this jeopardizes inter-institutional accountability.

This set of observations does not put into question the existence of democracy in the country, but rather problematizes its qualities. Many democratic advances in recent decades have been inspired by the principles established in the 1988 Constitution, which consolidated a set of fundamental social and political rights and concomitantly established the legal premises for the adoption of important universal social policies. In this sense, relevant economic changes adopted by social democratic parties and left-wing parties from the 1990s onwards improved the living conditions of poorer segments of the population, with the social issue acquiring great relevance in the initial years of the current century. Even without changing the structure of income distribution, this has positively affected inequality rates and the likelihood of social mobility for the lower echelons of society.

The adoption of these policies by progressive parties helps to explain the role of identity politics in the Brazilian case. Unlike the United States and some European countries, Brazil has not seen the same magnitude of mobilization in favor of policies sensitive to issues of identity as its peer countries. Nevertheless, feminist movements, the defense of the rights of Afro-descendants, and the LGBT community are very active and, even if they drive some fragmentation within the democratic forces, together with other social movements, they permanently pressure the political system to expand and consolidate both universal and specific rights. In this sense, they played an extremely important role before and during the 1987/88 Constituent Assembly, presenting proposals and pressuring constituents in favor of embracing very inclusive principles, which led to the adoption of significant universal public policies, as well as some specific ones. In general, this pressure challenged the parties across the political-ideological spectrum in the sense of the enlargement of citizenship, aiming at integrating the action from inside and outside these parties.

Examples that contextualize the singularities of the Brazilian case include: I) article 5 of the federal Constitution which establishes fundamental rights and advances the explicit equality of men and women; II) in the case of Afro-descendants, the law treats racism as a non-bailable crime, with no statute of limitations. Based on these principles, in 2010 the National Congress approved the Statute of Racial Equality, as proposed by a left-wing parliamentarian; III) subsequent years saw the establishment of a quota system of affirmative action guaranteeing access of Black or Afro-descendant peoples to Brazilian universities; IV) this affirmative action policy later extended this access to public education to indigenous and economically disadvantaged students and applied these quotas to governmental positions. Article 68 of the transitional provisions of the Constitution and article 215 of the main text are also important: the former ensured descendants of slaves enjoyed the right to ownership of the lands they and their peers occupied; the latter guaranteed the preservation and enjoyment of the material and immaterial cultural

heritage of Black and indigenous peoples and popular sectors. Also based on article 5, the Supreme Court recently recognized citizens' right to same-sex unions.

In the case of women, other advances have occurred since the 2000s, with the creation of governmental agencies such as the specialized police stations to deal with abuse or ill-treatment and crimes of violence and conferences in charge of defining public policies, both initiatives led by progressive parties. To raise awareness and combat violence against women, in addition to the systems put in place to report threats and aggression, the Maria da Penha Law was sanctioned in 2006, the criminal classification of rape in 2009, and the definition of femicide in 2015, addressing different types of sexual crimes. These advances are reinforced by resources now provided through Brazil's Unified Health System to care for women victims of sexual, physical, or psychological violence; the Unified Health System reports more than 147,000 cases per year (i.e., 405 cases per day or one case every four minutes). Deaths of women resulting from male aggression between 1980 and 2013 rose more than 100%, from 2.3 to 4.8 per 100,000. In 2016, the justice system registered more than 1 million cases of domestic violence against women – that is, one (1) case for every 100 Brazilian women. Laws and procedures in solidarity and defense of women require the State to be effective in law enforcement and justice.

As for the political participation of women, the Brazilian legislation has ensured that, since 1997, each party must advance, in proportional elections, a minimum of 30% and a maximum of 70% of candidatures of each sex. In 2018, the Federal Supreme Court recognized the right of female candidates to access the resources of the Special Fund of Electoral Campaign Financing. At least 30% of these resources must be distributed to women candidates. This has facilitated an increase in participation and recognition of the demands of women as their voices are channeled and echoed through political parties sympathetic to women's movements. However, following the example of Afro-descendant and the LGBT movements, many feminist leaders are complaining that rates and means of inclusion remain insufficient and inequitable; they maintain that mobilization and political participation should occur independently of parties and directly pressure the structures of the State. Feminists argue that the presence of women in institutional politics is not enough to guarantee the incorporation of specific guidelines of female interest, such as the decriminalization of abortion, facing inequalities related to the sexual division of labor, unequal remuneration, etc. This reinforces the fragmentation of democratic forces without amounting to an alternative to the crisis of representative democracy, but it is a reaction to the ineffectiveness of democratic politics.

The virtuous cycle represented by post-authoritarian democratic achievements was interrupted in the second decade of the 21st century with the leftist government's adoption of a set of economic policies that produced recession, loss of income, and soaring unemployment rates (exceeding 14 million unemployed workers). Moreover, the revelations of the extent and volume of corruption practices have completely discredited

the leaders among the traditional elites. The extreme aggravation of criminality and public safety problems – in light of reports of more than 60,000 victims of violent crimes each year and of the Brazilian police forces recognized as one of the most violent in the world – Brazilian police are responsible for the deaths of more than 5,000 people per year, the majority of whom are young blacks between the ages of 16 and 26. These factors have greatly deteriorated the country's political environment into one of precarity.

It was in this troubled context that Jair Bolsonaro saw an increased opportunity to assert himself as a populist leader. Supported by men from the richest regions of the country, especially in the 45–64 age bracket and with high levels of education, he adopted a crude and coarse rhetoric and occupied the political vacuum left by the forces of the left and the moderate center. He presented himself as a champion of crime prevention and law enforcement, a radical fighter against corruption, and, like right-wing populist leaders from other countries, he explored the contrast between the supposed moral values of evangelical Christianity and the conservatism of the traditional Brazilian family on the one hand and the behaviors of the LGBT community and other minority groups considered as immoral on the other hand. In addition to defending the military dictatorship and torture, Bolsonaro embraced the use of social networks and fake news to publicize his criticisms of the equal rights of women, as well as the rights, recognized by National Congress and the Federal Supreme Court, of Afro-descendant and indigenous peoples to occupy territorial reserves and ancestral lands. Bolsonaro attacked his opponents with vulgar or offensive language and by calling for protests against the forces of political pluralism and challenging not only the evidence of global warming, but also the scientific data that account for the enormous growth of deforestation in the Amazon. Bolsonaro even adopted a stance of denial in relation to the Covid-19 pandemic, refusing to adopt the measures advocated by the World Health Organization and his own government's Ministry of Health, instead sponsoring policies supporting the unscientific thesis of 'flock contamination'. His government, in this context, proved to be a strategic actor in detriment of the country's democratic advances over the last 33 years.

In the face of the complex political implications of Bolsonaro's rise, an inevitable meta-theoretical line of inquiry has emerged in Brazil. The country is experiencing a wave of diffuse support for anti-democratic political behavior, which is contrary to the process of consolidating the democratic regime in the country. How accurate are the traditional instruments for collecting and processing empirical data related to this question? To put it differently, to what factors can we attribute the presence of authoritarian traits in Brazilian society? Do these traits reflect a qualitative change in the population's perception of the behavior of political leaders' in light of serious denunciations of corruption? Or, as an alternative hypothesis, are we witnessing the resilience of authoritarian cognitive traits that were not being captured by means of the usual opinion polls?

Survey instruments are an ideal tool to test the accuracy of measurements of complex issues like the degree of diffuse adherence to democratic regimes. We chose to approach the perception of corruption as a proxy for the degree of consolidation of the democratic regime for two main reasons, the first with methodological implications and the second with political significance. The present article aims to address this issue by introducing two survey experiments conducted by the authors in 2014 and 2018. The 2014 survey indicated that there is a substantive difference between responses of interviewees to explicit questions on corruption and the indirect experimental questions about it. Based on the first survey, the level of tolerance for corruption among the population seems to be much higher than what is revealed by the usual methodological instruments. At the same time, comparison with the 2018 experiment allowed the validation and extrapolation of the results found by Moisés and Nunes de Oliveira (2018) in the first case. Thus, the statistical procedures allowed us to observe more accurately the degrees of democratic adherence in the country at the present time.

This article is divided into five sections. In the first, we discuss how difficult it is to measure corruption as a social phenomenon. We argue that the multifactorial and multidimensional nature of corruption poses an additional challenge to studies in the area. How the specialized literature methodologically outlines this problem is the focus of our literature review. In the second section, we present the dynamics of corruption in Brazil and the population's perception of the phenomenon. Then, we present the experiments of the list, introduced in two national opinion surveys, to understand the degree of congruence between the direct questions about the importance of corruption and the measurement of the phenomenon by more sophisticated methodological instruments. Finally, in the last section, there is a gap between the answers to the direct questions and the results of the survey experiment, indicating a more pronounced degree of tolerance towards corruption in Brazil than opinion polls and other indicators suggest.

On the concept of corruption

The conceptual definition of corruption is related to multidimensional characteristics. The term describes a vast myriad of legal and illegal behaviors. The search for private benefits derived from interactions with public officials is one of the central points of different studies on the theme. Offenders, whether elected or appointed for bureaucratic functions, divert public resources to reap private benefits. Even when corruption is related to the illegal financing of electoral campaigns or political parties, the practices of corruption involved in the process generate a complex network that financially benefits the private agents involved. As a result, the practice of corruption distorts the republican dimension of democracy because it withdraws resources from public policies whose decisions are the result of spurious agreements (Kunicová, 2006).

Corruption also compromises the perception of the comparative advantages of democracy, making common people believe that it is constitutive of politics as such, whether democratic or authoritarian. In addition, corruption also impacts the functioning of state bureaucracy, particularly in relation to the Integrity System. This is so because it disqualifies the specific mechanisms for controlling abuse of power by disabling accountability mechanisms (vertical and horizontal accountability). In sum, corruption affects the effectiveness of public policies, impacts the quality of democracy by compromising the rule of law and consequently compromises the legitimacy of the regime. This is the reason we take corruption as an ideal proxy for carrying out a methodological discussion on the determinants of democratic adherence in Brazil.

Most of the literature on the matter turns its attention to the relationship between corruption at the individual level, countries' economic development, and its interaction with institutions. However, there is still little research about the effects of corruption on the quality of the democratic regime and the effects of cognitive and cultural variables to explain the dynamics of corruption. One of the rare exceptions is Brazilian scholar Meneguello (2011). The author aims to explain how the perceptions and individual judgments about corruption make up a meaningful construct of support for democracy. According to Meneguello, there is a degree of independence between perceptions about corruption and adherence to the democratic regime, indicating that corruption scandals have a marginal effect on adherence to democracy in Brazil. Following the same line of argument and searching for explanations about why corrupt politicians survive democratic elections, Pavão (2018) points out that issues related to corruption are subsumed under other electoral determinants of the vote. As voters believe that corrupt practices are constant among Brazilian politicians, apparently there are no rational reasons to punish politicians involved in acts of corruption. To a certain extent, the evidence presented by Pavão corroborates the findings of Rennó (2007). According to the latter, the empirical data do not allow the association between corruption scandals and the exercise of vertical accounting by the Brazilian voter. In other words, voters' ability to monitor and punish the reported cases of corruption is obliterated by other voting constraints, such as the retrospective assessment of government's economic performance and sympathy for or rejection of the political party in power.

Although not entirely in disagreement with Meneguello (2011), Rennó (2007), and Pavão's (2018) respective interpretations, Moisés (2009) adds nuance to the understanding of the phenomenon of corruption by introducing the influence of political culture. According to the author, whatever the cause of voters' decisions, it is a consequence, alongside other determinants, of traits of the political culture. Thus, it implies that acts of corruption affect the public's perceptions of democracy in the country. For the author, social and political behavior is caused by a variety of factors – institutional, economic, etc. – but also by diverse features of the political culture, whose influence affects

not only the behavior of public and private agents but also society as a whole as well as the functioning of institutions such as political parties. New knowledge on this subject is gained from an explanation of how voters come to evaluate corruption in their countries and how much these perceptions and convictions affect their support for governments, public institutions, and democracy. Therefore, political culture is seen not as the only causal determinant of political behavior, but as an intervening factor in the functioning of democracy due to the strong and persistent presence of the phenomenon of corruption in the country's public life.

This article proposes to advance the agenda introduced in previous works by Moisés (2013, 2017, 2018) and departs from the hypothesis that the perception of corruption is conditioned by the domain of political values; moreover, people's cognitive traits are influenced by the behavior of public agents and social actors. In other words, political culture is seen as influencing the contextual space where institutions are formed and how they respond to voters' expectations. In turn, public and individual agents are supposed to form their preferences and make their political decisions considering both the institutional design and the influence of cultural and political values. In this sense, data collected by Moisés in the first decade of this century have shown that the effects of social acceptance of corruption impact on the quality of democracy in important ways: reducing adhesion to democracy and, more importantly, encouraging the acceptance of authoritarian alternatives which might seek to replace it in times of crisis. Although the likelihood of the latter diminishes with time, the risk it poses may increase if the effects of acceptance of corruption combine with civic mistrust of democratic institutions. In another study, Moisés and Carneiro (2008) show the influence of this perception of the pervasiveness of corruption on Brazilian voters' preference for anti-institutional models of democracy. These works confirm the risk that authoritarian alternatives to democracy gain popular support when corruption is perceived as a generalized pattern of political life.

This article intends to integrate different analytical dimensions to explain this political behavior, such as socioeconomic and institutional approaches proper to modernization theory. According to this model, economic development is a determinant of the formation of individual attitudes and behavior. Important contributions to these studies address, on the one hand, the negative systemic consequences of corruption, such as clientelism, nepotism, and political illegitimacy, among others (Banfield, 1958; Johnston, 1979; Etzioni-Halevy, 1985; Seligson, 2002). On the other hand, scholarly contributions point to corruption's supposed positive implications, such as political stability and the so-called 'greasing' of rigid bureaucratic structures (Huntington, 1968; Waterbury, 1976; Becquart-Leclerq, 1989; Heidenheimer; Johnston; Levine, 1990). The literature also addresses the implications of the phenomenon for investment initiatives by the government and companies that affect development (Mauro, 1998; Dreher; Herzfeld,

2005*)*. Regardless of their levels of development, a large number of democratic nations must deal with corruption, albeit to varying degrees.

In fact, in addition to corruption being part of the scenario of recently democratized nations (Huntington, 1993), the existing evidence shows that different forms of "misuse of public resources" undoubtedly are part of the scenario of economically and politically developed nations (Klitgaard, 1988, 1998). Democratic political systems capable of ensuring effective political competition will facilitate greater public scrutiny of the actions of government officials and political leaders. As a result, their levels of corruption will be lower as the polyarchic structure will favor higher levels of transparency in public choice, providing constituencies stronger possibilities of control and oversight of the behaviors of politicians and publicly appointed officials.

In contrast, the institutionalist theoretical models start from the premise that the occurrence of cases of corruption is a phenomenon independent of the social or economic structure. The causes of the consolidation of anti-social and anti-republican practices are directly associated with the design and performance of control institutions. Starting from the axiom that rational agents aim to maximize their interests with the least possible effort, acts of corruption generally occur under conditions in which their benefits outweigh their costs. Regardless of the socioeconomic standard, institutional design must consider the costs of anti-social and anti-republican practices. The main hypotheses linked to this approach refer to the existence of institutional structures capable of guaranteeing civil and political rights, freedom of the press, and competitive and open electoral systems as a condition that accountability mechanisms can be effectively activated by inspection and control institutions and by voters to curb corruption and prevent those responsible from going unpunished.

Nevertheless, without underestimating the importance of the social dynamics and the relevance of institutional variables, the present article starts from the hypothesis that these components are related to spurious causality. Both are explained together with cognitive factors. According to the cognitive theoretical model, the presence of corruption is explained by the prevalence of certain socio-subjective characteristics of the population (Inglehart; Welzel, 2005; Diamond, 1999; Moisés, 1995, 2008). To test the empirical validity of the cognitive hypotheses, two methodological strategies were adopted: the first part of the article is dedicated to a comparative analysis of the perception of corruption among Latin American countries. Using data from the Latinobarometro Consortium[4], the comparative exercise discussed here aims to shed light on the dynamics of corruption in the region and the relationship between corruption dynamics, institutional features, and socioeconomic factors. This general structural approach will be followed up by a more

[4] Available at: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Accessed on: July 24, 2020.

structured discussion on the interactions between the phenomenon of corruption, institutional and socioeconomic factors, and cognitive variables.

Analysis of empirical results

The effect of the role of corruption, or the co-optation of public resources for private gain of any type, including advantages for government parties at the expense of the opposition, has been widely discussed in the specialized literature. While at the theoretical level the relationship between corruption, institutional design, and economic development is based on solid foundations, the discussion still needs to advance at the empirical level. This gap can be partly credited to the difficulty in measuring the phenomenon. As it refers to a phenomenon with expressive latitude in a conceptual, legal, and social sense, operationalization in a comparative perspective is not linear. Hamilton and Hammer (2018) present a remarkable methodological contribution by producing a comparative meta-analysis of different international corruption indicators. According to them, there are two main indicators of corruption: subjective and objective. The former indicator measures, through opinion surveys with specialists, elites, and/or the population, the experience and perception with corruption in a country. According to the authors, the main subjective indexes are Transparency International's Corruption Perception Index (CPI) and the World Bank's Control of Corruption Index (CCI). Based on the advantages and limits of each of these forms of measuring corruption, the meta-analysis carried out by Hamilton and Hammer (2018) points to a high degree of correlation, around 98%, between the CPI and the CCI.

Treisman (2007), however, considers that subjective indices of corruption are not a direct measurement of the phenomenon. While such indices measure the perceptions of the dynamics of corruption, the author argues that such perception may not be based on direct knowledge of its dynamics, and it may produce a bias in the data, making comparability between countries imprecise. This is particularly problematic because researchers have used the data to make arguments about the relationships between social trust, inequality, and democracy, on the one hand, and corruption, on the other (Treisman, 2007). However, Hamilton and Hammer (2018) responded that the use of multiple sources of information on corruption, as the possibility to capture the interaction of different actors involved in corruption, among other advantages, implies that subjective indicators are methodologically more suitable for conducting research on corruption when compared to data such as objective indicators. The contributions of Treisman (2007), Hamilton and Hammer (2018) and Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2007) have led to subjective indicators being widely accepted in studies on the matter, yet even the authors caution about the degree of reliability of these indicators. According to Kaufman, Kraay and Mastruzzi (2007), objective corruption indices are not empirically operational since the

legal definition of corruption differs between countries. Even the indicators that use instrumental variables are volatile due to the absence of a factor exclusively correlated to the phenomenon. According to the authors, the methodological procedures of subjective indicators are efficient.

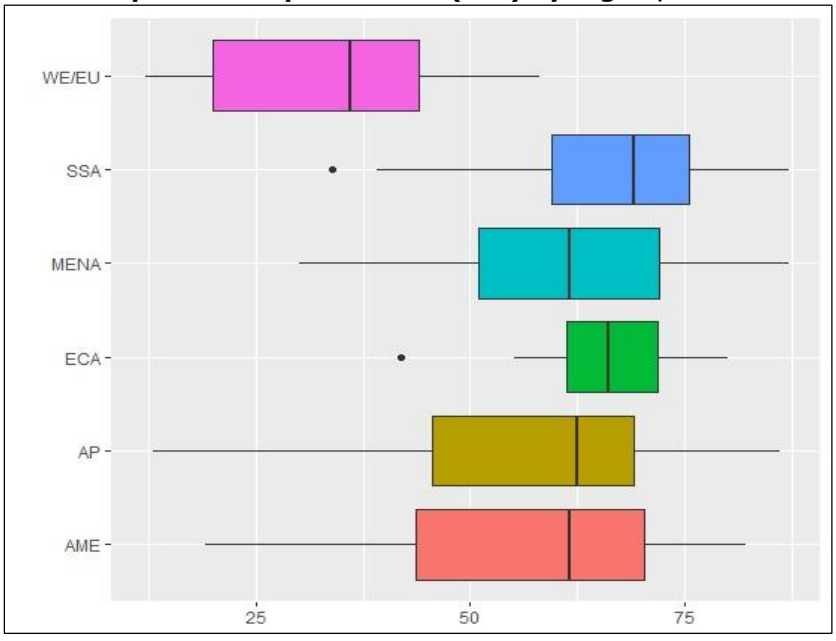
In order to contribute to a better understanding of the phenomenon of corruption in Brazil, the authors conducted a series of public opinion surveys at the Center for Public Policy Research (NUPPs) of the University of São Paulo in partnership with the Center for Public Opinion Studies (CESOP) of the State University of Campinas over the last decades. These were nationwide opinion polls with a probabilistic sample[5]. In the opinion polls, two survey experiments were introduced for internal validation of data on the perception of corruption by the Brazilian population. The procedure provided an external data source for the validation of international corruption indicators and allowed for meta-analysis to be carried out on the degree of accuracy of the indicators of perceived corruption.

Latin America is a region of the world where the perception of the prevalence of corruption is strongly accentuated. In comparison with other regions, the average for countries in the region, based on Transparency International's Corruption Index, is 63.0[6]. The index ranges from 12.0, Denmark's index, considered a country with low corruption prevalence, to 87.0, Syria's index, considered the country with the highest prevalence of corruption. The perception of corruption prevalence in Latin America is lower than in the African region (mean 69.0), and Eurasia, mean (66.0).

[5] The 2014 opinion poll was conducted by NUPPs within the scope of the Thematic Project "Brazil, 25 years of democracy: a critical survey, public policy, institutions, civil society and civic culture (1988-2013)", funded by FAPESP (nº 2011/50771-8). The survey sample is 1,875 respondents, its scope is national and it was fielded in the period following the second round of the 2014 presidential election. The 2018 opinion poll is the Brazilian Electoral Survey (*ESEB)*, undertaken by CESOP under the coordination of Professor Rachel Meneguello and funded by FAPESP (nº 2018/02738-0, Thematic Project "The Quality of Brazilian Democracy: political representation, parties and the Integrity System"). The survey sample was 2,506, its coverage is nationwide and was fielded in the period following the second round of the 2018 presidential election. ESEB is available at CESOP Archives: <https://www.cesop.unicamp.br/eng/banco_de_dados/v/4538>.

[6] Since 1995, Transparency International has published the annual Corruption Perceptions Index (CPI), which ranks countries according to the degree to which corruption is perceived to exist among public officials and politicians. CPI aggregates data from different sources that provide perceptions of the private sector and of experts on the level of corruption in the public sector. The index assigns score s on a scale between 0 and 100. The higher the score, the greater the country's perception of integrity. For a discussion of the methodological construction of the CPI, see Hamilton and Hammer (2018).

Figure 1
Corruption Perception Index (CPI) by region, in 2018

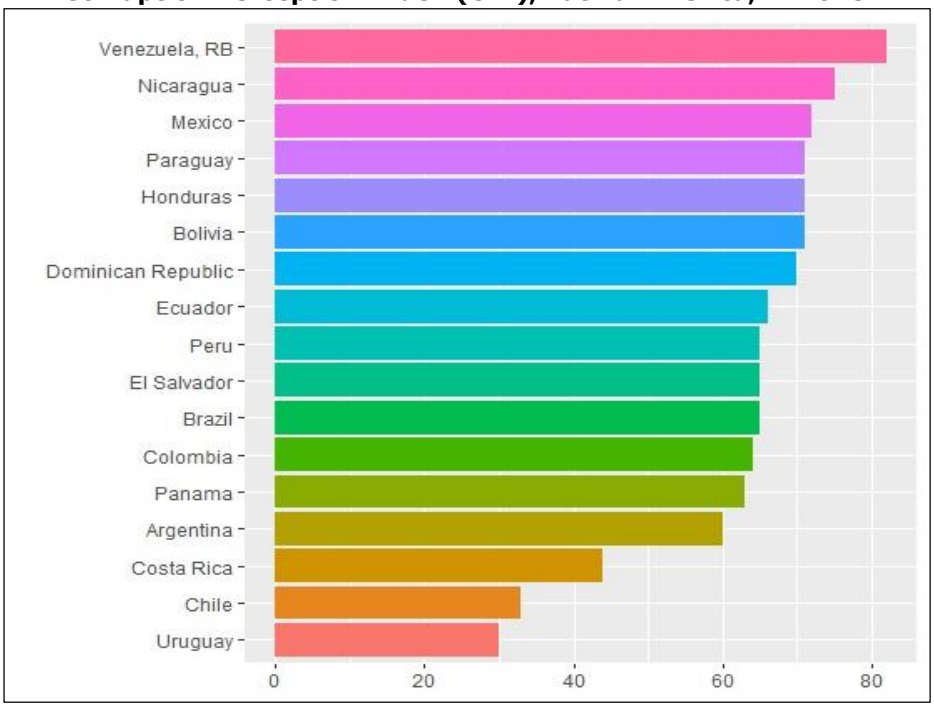


Source: Transparency International, 2018.

Note: WE/EU: Western Europe and European Union; SSA: Sub-Saharan Africa; MENA: Middle East and North Africa; ECA: Europe and Central Asia; AP: Asia-Pacific; AME: America.

When one looks more closely at the dynamics of corruption in Latin America, two groups of countries are visible. For most countries in the region, Transparency International indicates the prevalence of corruption: of the 18 countries in the region in which the information from Transparency International is available, 15 countries scored greater than 60 points on Transparency International's Corruption Index. Only in Costa Rica, Chile, and Argentina is the perception of the prevalence of corruption low among the countries' elites (see Figure 2):

Figure 2
Corruption Perception Index (CPI), Latina America, in 2018

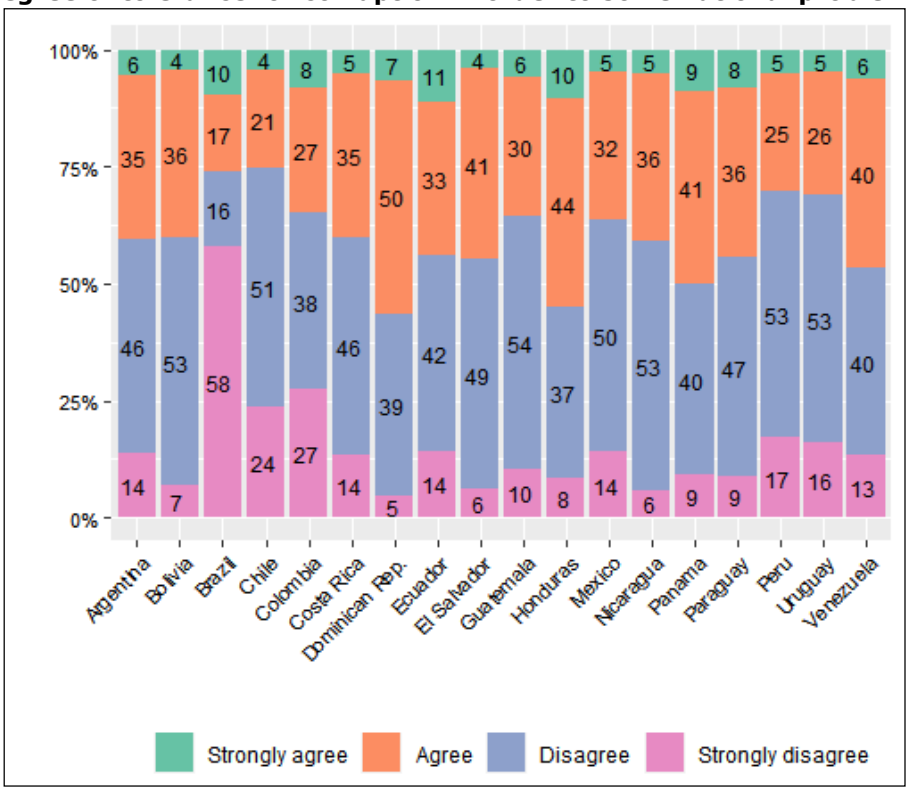


Source: Transparency International, 2018.

At the same time, the perception of the prevalence of corruption measured based on both Transparency International's Index and the World Bank's Corruption Index shows that the Brazilian population is supposed to have a high rate of intolerance to the phenomenon. Latinobarometro (2018)[7] has asked respondents if some corruption is tolerable if it helps implement solutions to national problems. In 2018, most of the Brazilian population considered acts of corruption unacceptable: while 30.5% of the sample strongly or partially agreed that corruption was a reasonable price to pay to solve national problems, 63% of Brazilians disagreed totally or partially of the leniency position in relation to corruption (Figure 3). The corruption intolerance rate in Brazil in the period is almost 10 points higher than the regional average, placing the country among the least tolerant of corruption in Latin America, alongside Colombia, Costa Rica, and Uruguay.

[7] Available at: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Accessed on: July 24, 2020.

Figure 3
Degree of tolerance for corruption in order to solve national problems

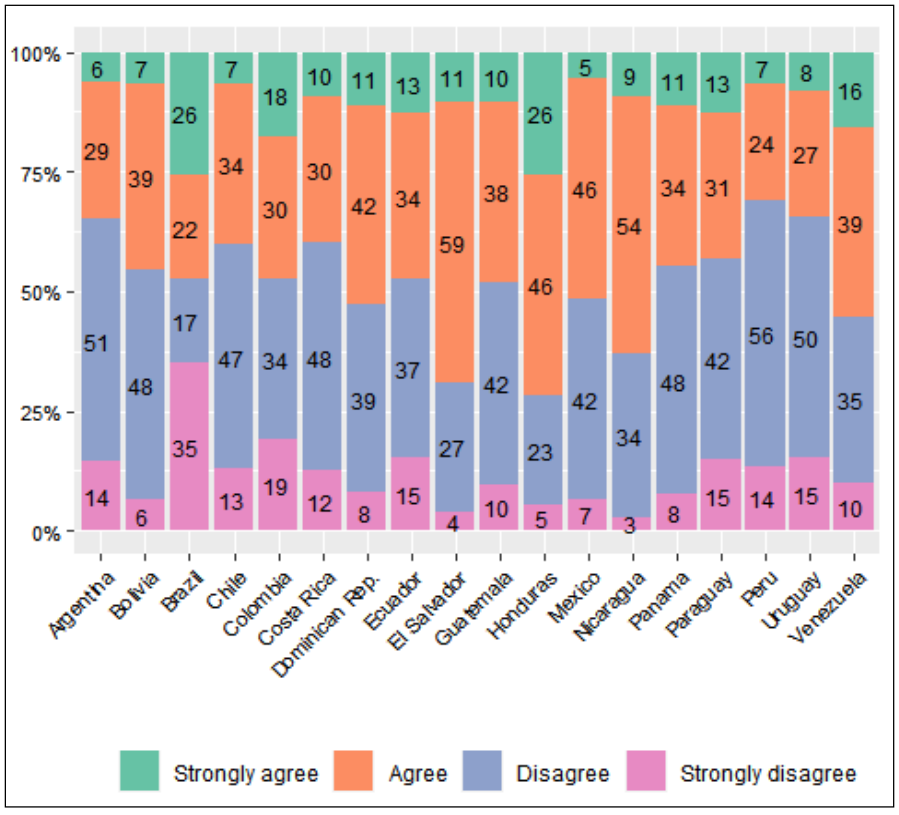


Source: Latinobarometro, 2018.

Question: One can allow some corruption if that is the price to pay to solve problems. Do you strongly agree (1), agree (2), disagree (3) or strongly disagree (4) with this statement?

Empirical data show that the Brazilian population perceives corruption as a persistent and resistant problem in the country and tends to present a more critical position as compared to other Latin American countries. For instance, Latin Americans were asked what their subjective position is when they are aware of corruption cases – that is, whether their attitude is one of prudence or of direct involvement in combating the crime of corruption. Brazil was divided on the issue: while 47.5% of the population revealed an attitude of fear in the face of the knowledge of acts of corruption, 50.1% disapproved of an attitude of apprehension (Figure 4). El Salvador, Honduras, and Nicaragua were the countries in the region with the highest rates of intolerance or apprehension regarding knowledge of corruption.

Figure 4
Expected attitude towards knowledge of acts of corruption

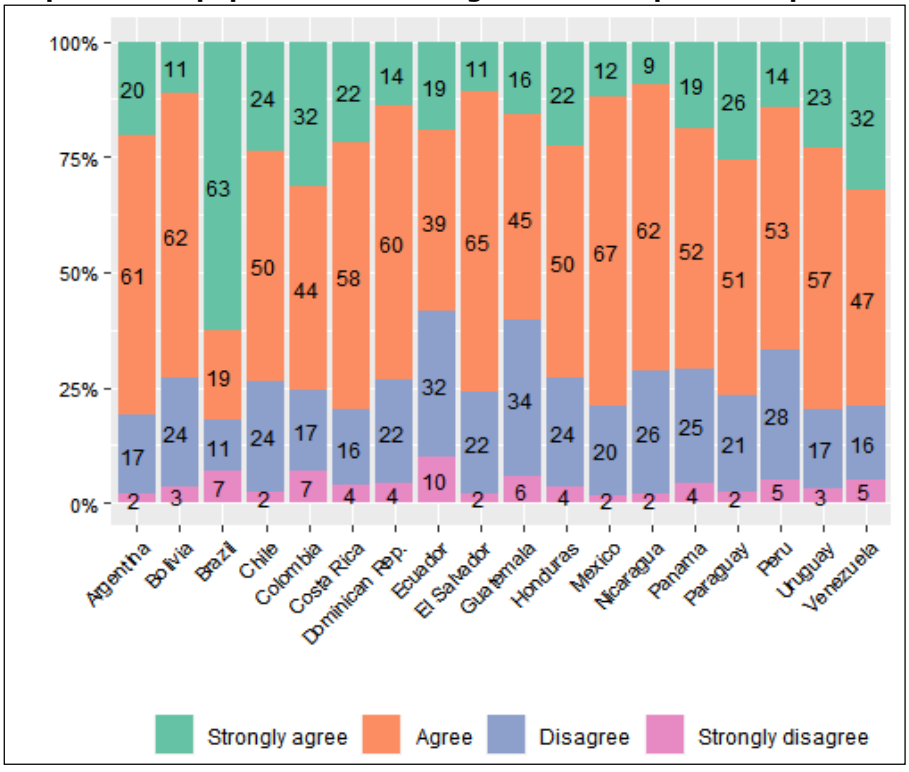


Source: Latinobarometro, 2018.

Question: When you know something corrupt better not to get involved and keep quiet. Do you strongly agree (1), agree (2), disagree (3) or strongly disagree (4) with this statement?

This division of Brazilian society vanishes when respondents are asked about the legal implications of the knowledge of acts of corruption. Most of the country's population considers that not reporting cases of knowledge of acts of corruption is a crime of complicity. More than 80% of the Brazilian population believes that cases of corruption should be reported. Most of the Latin America population considers, on the contrary, that denunciation or reporting is not a legal or political duty.

Figure 5
Principles of the population on the legal need to report corruption cases



Source: Latinobarometro, 2018.

Question: If I do not report an act of corruption, I know I become an accomplice. Do you strongly agree (1), agree (2), disagree (3) or strongly disagree (4) with this statement?

According to Latinobarometro, in 2018, the Brazilian population believed that the phenomenon of corruption was worsening. The prevailing view was that corruption crimes increased between 2017 and 2018. For 56.5% of the interviewees the phenomenon of corruption "increased a lot" in the previous 12-month period, and for 11.9%, corruption simply "increased". More than 67% of interviewees revealed their perception of an increase in corruption versus 8.2% of the population which reported a decline of cases. This perception of corruption increased in the country was among the highest rates in the region, only surpassed by Mexico, Venezuela, and Nicaragua.

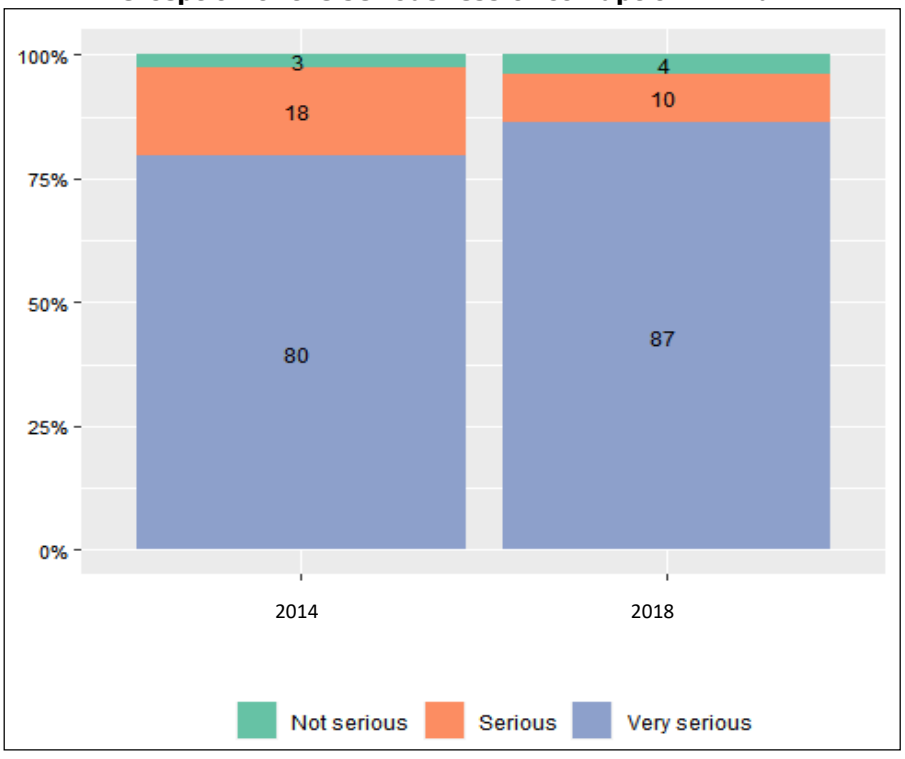
The phenomenon of corruption is therefore quite complex in Brazil. Considering the main international subjective indicators, the country is strongly marked by the aforementioned phenomenon. The discovery in recent years of a systemic scheme of corruption in the country – unveiled through Operação Lava Jato (Operation Car Wash)

which culminated in the impeachment of President Dilma Rousseff, the return of 2.3 billion dollars to the nation's coffers, the imprisonment of 293 people (among them, a former President of the Republic and the head of the Chamber of Federal Deputies) – was not enough to change the social scenario of corruption in the country, but it had a significant and impressive impact on the social perception of the phenomenon. In this sense, Latinobarometro data show that, compared to their peers in neighboring countries, Brazilians are intolerant towards corruption, aware of its reality, and willing to legally intervene to eliminate it, as demonstrated in the 2018 elections. In addition to electing an outsider of the political mainstream, President Bolsonaro, voters also promoted strong reforms in the Chamber of Deputies, with the non-reelection of approximately 52% of the deputies. The question, then, is how should we interpret all this evidence. Is it the resilience of the phenomenon, with the return of corruption as a gravitational center of the Brazilian population's cognitive traits? Or, conversely, is the persistence of corruption in the country associated with the main institutional variables, among other factors?

To deal with those questions, we ran two opinion polls designed to verify the population's assessment of the seriousness of corruption in the country, its electoral impact, the popular adherence to the democratic regime and the population's assessment and support for the main institutions responsible for fighting corruption. In addition to the traditional variables, both the 2014 and the 2018 surveys introduced an experiment that allows for an in-depth investigation into the sublinear dimensions that make up individuals' cognitive assessments of corruption.

Before analyzing the results of the two experiments, we shall explore the disentanglement of the main explanations for the tolerance of corruption. The variable chosen is the perception of the gravity of corruption in the country. Figure 6 shows the distribution of this perceived seriousness of the phenomenon. In 2014, 80% of the population in Brazil considered corruption a "very serious problem", 18% a "serious problem", and 3% "non-serious". In 2018, the percentage of the population who considered it very serious rose to 87%, while the percentage that considered it a serious problem dropped to 10%, and those who did not view it as a serious problem amounted to 4%. Empirical data from these two opinion polls align with and support the results produced by the World Bank's Corruption Index as well as Transparency International and the Latinobarometro. Few Brazilians do not consider corruption to be a serious issue in the country.

Figure 6
Perception of the seriousness of corruption in Brazil

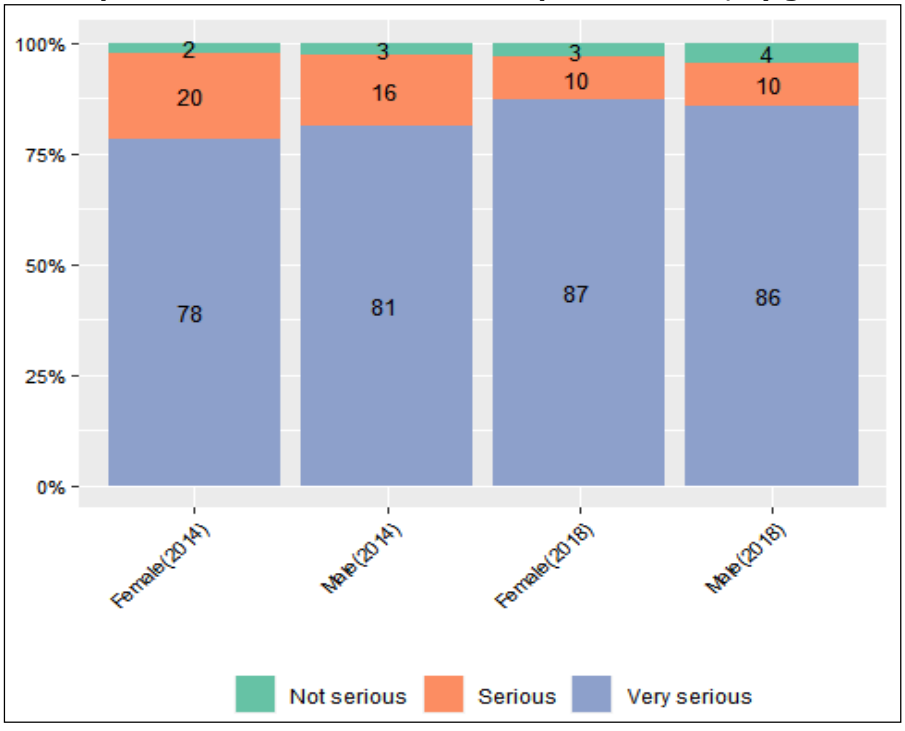


Source: Own elaboration based on Data from NUPPs, 2014; ESEB, 2018.
Question: Would you say that corruption in Brazil is a serious problem? It's a very serious problem (1), it's a serious problem (2), a little serious problem, it's not a problem (3).

The effect of social structure on corruption occupies an important space in the literature about the subject. One concern is related to gender. Improving women's rights can reduce corruption (Lambsdorff, 2006). The international literature has pointed out that the presence of women in the main political positions is negatively associated with the prevalence of corruption (Swamy et al., 2001). Therefore, at the microsocial level, women are expected to be more concerned about corruption than men. Data presented in Figure 7 describe the degree of concern with the topic among men and women in Brazil. There is a small gender difference regarding the perception of the seriousness of corruption in the country. While more than 81% of the male population believed that corruption was very serious in the country in 2014, 78% of women concurred that same year; however, four years later, the level of perception of seriousness of the phenomenon by women increased almost 10 percentage points, and the male sample reached nearly the same level as

females in 2018, making the perception of seriousness more homogeneous between genders.

Figure 7
Perception of the seriousness of corruption in Brazil, by gender



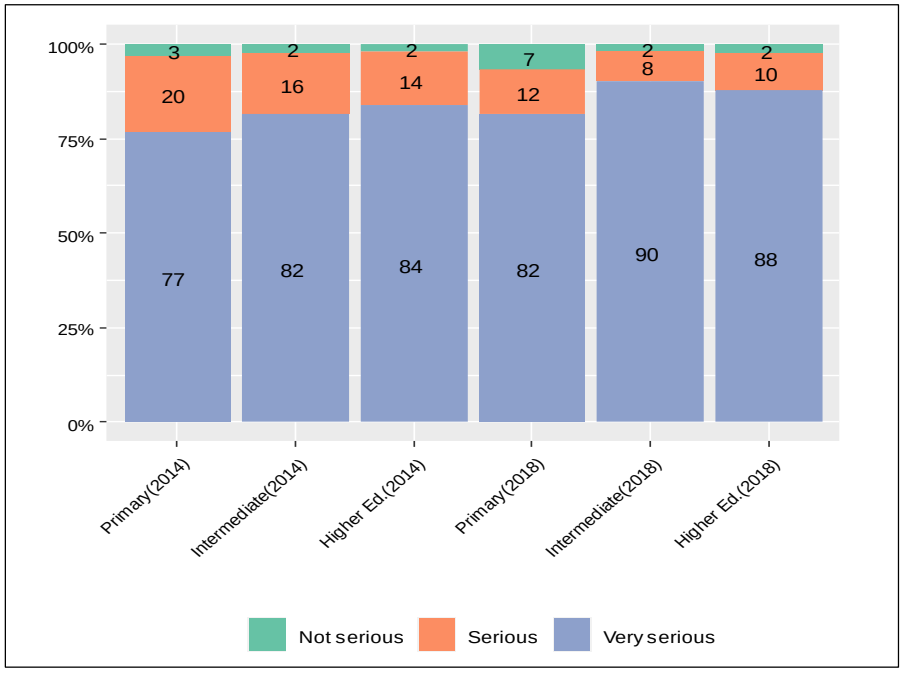
Source: Own elaboration based on data from NUPPs, 2014; ESEB, 2018.

Questions: Would you say that corruption in Brazil is a serious problem? It's a very serious problem (1), it's a serious problem (2), a little serious problem, it's not a problem (3) / What is your gender? Female (1), Male (2).

Another important feature of corruption is the role played by the educational structure. When the discussion refers to the comparison between countries, the data demonstrate a negative correlation between education levels and the occurrence of corruption. As Treisman (2006) points out, the high degree of correlation between the economic variables and education levels is well known. But this evidence makes it difficult to measure the independent effect of formal education on tolerance to corruption. Therefore, the direction of the correlation at the microsocial level is not clear. Research on antisocial behavior indicates that there is a tendency toward specialization among career criminals. Economically motivated crimes such as occasional petty theft, kidnapping, illegal trade, and trafficking in illicit goods are committed by individuals with low education levels. The most complex economically motivated crimes, such as defrauding the financial system,

international trafficking of illicit goods, and corruption are committed by more educated individuals. At the core of the explanation for the prevalence of crime, among more educated individuals is the degree of social acceptance of criminal behavior (Braithwaite, 1989). The data presented in Figure 8 indicate that individuals with intermediate and higher education levels were most concerned about the prevalence of corruption in the country in 2014. In the 2018 survey, the greatest concern over the phenomenon was expressed by respondents with intermediate education levels.

Figure 8
Perception of the seriousness of corruption in Brazil by education level



Source: Own elaboration based on Data from NUPPs, 2014; ESEB, 2018.

Questions: Would you say that corruption in Brazil is a serious problem? It's a very serious problem (1), it's a serious problem (2), a little serious problem, it's not a problem (3) / Until to what grade did you study and conclude? Primary (1), Intermediate (2), Higher Education (3).

Ideological and electoral debates in the recent period in Brazil have been strongly shaped by issues related to corruption. As already highlighted, corruption scandals had a strong impact on the political system and the 2018 election. Latinobarometro data revealed that in that year, when asked about the presence of acts of corruption in the executive branch, approximately 27% of Brazilians believed that none or only some presidents were involved in acts of corruption. Conversely, 35% believed that all presidents or all recent executive administrators in the country were involved with corruption and the identification

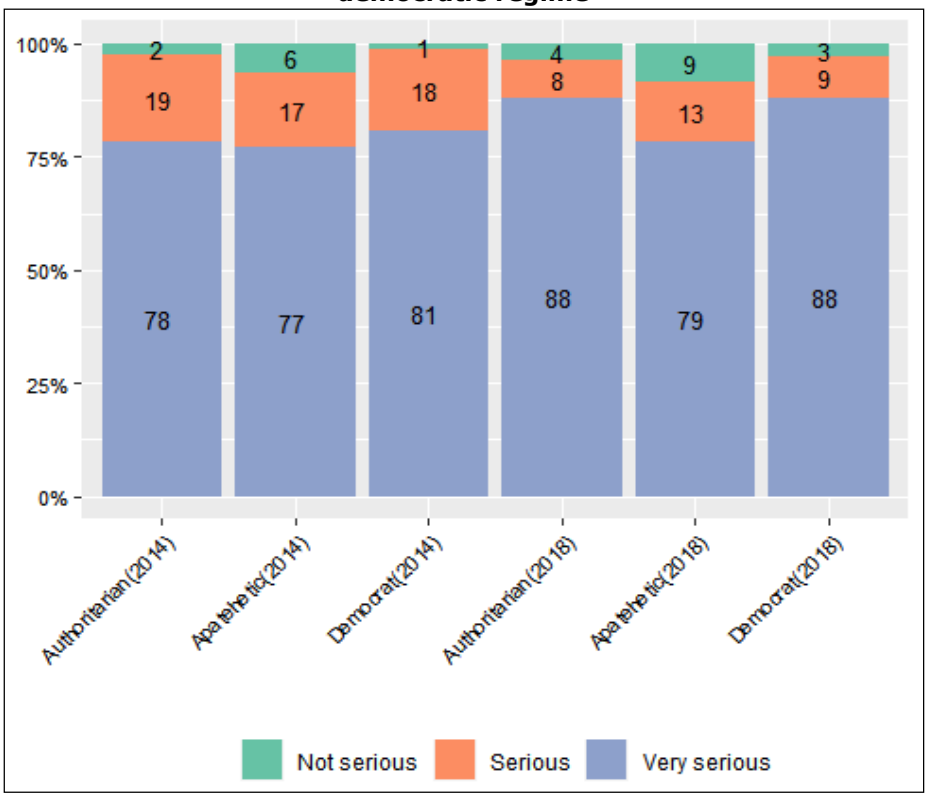
rate of the phenomenon in the Executive branch was almost ten percentage points higher than the regional average, placing the country among those Latin American nations with the highest rates, alongside Venezuela, Paraguay, Mexico, and Nicaragua.

Recent presidential elections in the country were decided between a center-left candidate from the Workers' Party and a moderate social democrat candidate in 2014 and between a right-wing and a left-wing candidate in 2018. This makes apparent the impact of ideological and electoral choices on perceptions of corruption. In the 2014 election, those center-left candidate Dilma Rousseff's constituents in the Workers' Party were most concerned with corruption, but in the 2018 election, it was the right-wing candidate Jair Bolsonaro's constituents who were most concerned, demonstrating the volatility of preoccupation or concern with the theme in recent years.

Finally, one of the central focuses of the discussion about the causes and consequences of corruption is the relationship of the phenomenon with the functioning of the democratic regime. A number of articles have explored the effect of democratic institutions on perceived corruption. Some have argued that the effects of democracy are gradual and only a long or sustained experience with popular governance is needed to diminish the impact of corruption. Likewise, others have suggested that the relationship is non-linear: democratization can increase corruption in the short term, even if corruption is reduced as democracy deepens. Finally, scholars have examined the effects of particular institutions within democracies – the type of electoral rules, whether the regime is parliamentary or presidential, and the degree of freedom of the press – as well as the effect of decentralized government (Treisman, 2007). On the other hand, the effect of perceived corruption on the degree of adherence to the democratic regime remains a little explored theme in the scholarly production on the subject.

Latinobarometro data indicated that approximately 35% of the population of the region had an antidemocratic sentiment in 2018. In Brazil, this rate was 44% – that is, 9% greater than the average for the region. The impact of diffuse adherence to the democratic regime on the tolerance for corruption goes in the opposite direction of what is theoretically predicted. In the region, among individuals who consider that democracy is always the best political regime, 45.5% have some degree of tolerance for corruption. Among individuals with authoritarian traits, tolerance for corruption drops to 34.8%. In Brazil, the impact of adherence to the democratic regime on tolerance for corruption is smaller. Between individuals with strong adherence to democracy, 9% did not consider corruption very serious. Among individuals with authoritarian traits, 22% did not consider corruption very serious, according to data from Latinobarometro (2018). NUPPs (2014) and CESOP (2018) survey data on the Brazilian case point to a different scenario. In the two years surveyed, individuals with authoritarian traits had a lower perception of the seriousness of corruption than individuals with clear democratic inclinations (see Figure 9):

Figure 9
Perception of the seriousness of corruption in Brazil, by adherence to the democratic regime



Source: Own elaboration based on Data from NUPPs, 2014; ESEB, 2018.

Questions: Would you say that corruption in Brazil is a serious problem? It's a very serious problem (1), it's a serious problem (2), a little serious problem, it's not a problem (3) / Some people say that democracy is always better than any other form of government. For others, in some situations a dictatorship is better than a democracy. Which of these statements is most like your way of thinking? Democracy is always better than any other form of government (1); In some situations, a dictatorship is better than a democracy (2); Whatever / Neither is better (3).

Survey experiment

Data on the perception of the seriousness of corruption – revealed by international indices and Latinobarometro data – indicate a complex relationship between the tolerance for the phenomenon, individual socioeconomic variables, political behavior and diffuse adherence to the democratic regime. Part of the inaccuracies found can be explained by the disassociation between common preferences revealed in the surveys and the cognitive values of individuals. To provide new information on the question, the opinion polls carried out by NUPPs and CESOP introduced two statistical experiments.

The samples of the two surveys were divided into two groups balanced by their socioeconomic characteristics. In one (experimental group), a card was provided with 4 statements and respondents were asked to indicate with how many of them they agreed. The statements were:

i. "In Brazil, rich or poor, black or white, male or female, all people are represented equally in politics";

ii. "Media coverage of political affairs is always fair and rarely sensationalist";

iii. "The large number of political parties in Brazil makes Brazilian politics more complicated";

iv. "Despite being undesirable, it is understandable that politicians sometimes steal when they do politics in Brazil".

Evidently, the first three sentences are not related to perceptions of corruption. The main idea of the experiment was to make the interviewees reveal their view of the phenomenon without rational mediation. This is based on the presumption that it is easier for common people to reveal their true preferences when they are not stimulated to rationalize, verbalize, or formally register their preferences. On the other hand, the fourth statement – which indirectly refers to corruption – seeks to capture the degree of tolerance with the phenomenon. The design of the experiment proceeded with the construction of the above-mentioned control groups. In the surveys, one card – for the control group – had only the first three sentences versus the experimental group which saw the fourth statement on corruption. The difference between the mean of the experimental group (card with four sentences) and the control group (card with three sentences) should demonstrate the degree of acceptance of corruption not usually revealed on non-experimental surveys. The test of mean difference indicates whether the means of the experimental group and of the control group are statistically different from zero. In other words, whether the fourth sentence of the experimental group would be selected by an expressive number of respondents.

As can be seen in Tables 1 and 2, the tests of mean difference allowed the adjustment of the hypothesis to the empirical reality. In other words, the mean agreement with the statements between the experimental group and the control group is statistically different from zero. This demonstrated that unconsciously part of the individuals in the experimental group tends to accept corruption. In fact, in 2014 the mean of agreement with the sentences was 1.84 for the 875 respondents in the experimental group. The confidence interval of the true mean of the experimental group was between 1.79 and 1.90. The mean for the control group was 1.63, with a confidence interval of 1.59 and 1.68. The difference between the means was 0.21, with a confidence interval of 0.13 and 0.28. The difference between the means indicates that there is a difference in means and

that of the experimental group is higher than that of the control group, with a 95% degree of certainty.

Table 1
Differences between means test for survey experiment, in 2014

Variable	N	Mean	SE	SD	IC	
Experimental group	875	1.84	0.03	0.9	1.78	1.90
Control group	1000	1.63	0.02	0.79	1.59	1.68
Combined	1875	1.73	0.02	0.85	1.69	1.77
Difference		0.21	0.04		0.13	0.28
Student's T test= 5,3**						

Source: NUPPs, 2014; ESEB, 2018.
Note: **The mean difference is significant at the 0.1 level.

On the other hand, in 2018 the means of agreement with the sentences was 1.61 for the 1219 respondents in the experimental group. The confidence interval of the true mean of the experimental group was between 1.55 and 1.67. The mean for the control group was 1.41, with a confidence interval of 1.36 and 1.46. The difference between the means was 0.20, with a confidence interval of 0.14 and 0.24. The difference between the tests of means indicates that the means are different and that the mean of the experimental group is higher than the control group with a degree of certainty of 95%.

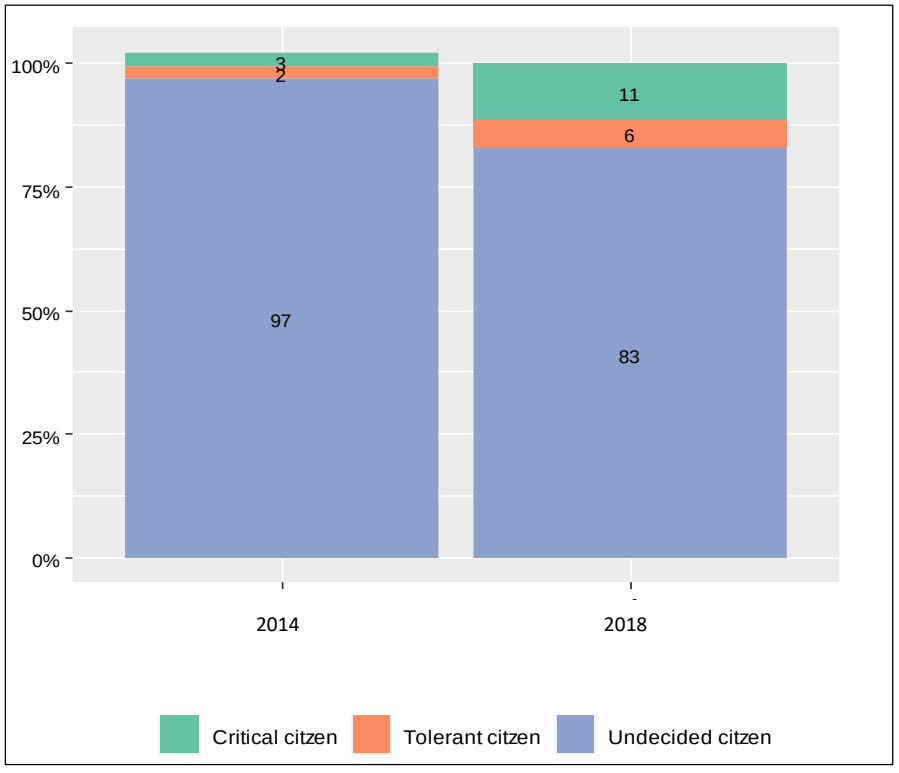
Table 2
Differences between means test for survey experiment, in 2018

Variable	N	Mean	SE	SD	IC	
Experimental group	1219	1.61	0.03	1.03	1.55	1.67
Control group	1064	1.41	0.02	0.83	1.36	1.46
Combined	2283	1.47	0.02	0.97		
Difference		0.20	0.04		0.14	0.24
Student's T test = 5,3**						

Source: NUPPs, 2014; ESEB, 2018.
Note: **The mean difference is significant at the 0.1 level.

Given the statistical validity of the experiment, it was possible to divide individuals into three distinct groups: Corruption-tolerant individuals, who agreed with all four statements; corruption-critical individuals, who did not agree with any statement; and undefined individuals, who agreed with one, two, or three of the statements. Figure 10 shows the results of the reclassification of individuals in Brazil. Comparing the 2014 results to those of 2018, it is possible to notice a significant increase in corruption-critical individuals, from 2.8% of the sample to 11.2%, and in tolerant individuals, from 2.2% of the sample to 5.8%.

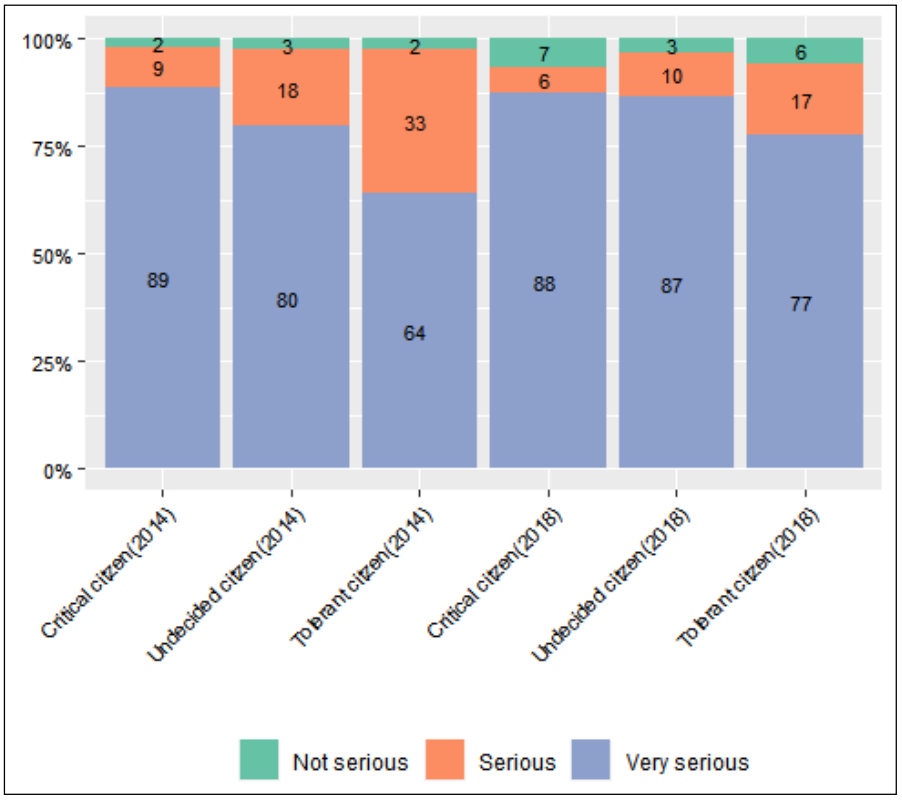
Figure 10
Corruption tolerance profile, according to the results of the experiment



Source: Own elaboration based on Data from NUPPs, 2014; ESEB, 2018.

The impact of this empirical evidence is significant. It means that we must analyze data of corruption surveys with some caution. The degree of popular tolerance to corruption in Brazil is greater than what is captured by the usual opinion polls. Cognitive factors obliterate the perception of the phenomenon, even if individuals are aware of its impact. As shown in Figure 11, both in 2014 and 2018 the percentage of individuals who considered corruption a very serious problem was 10% higher among critical citizens.

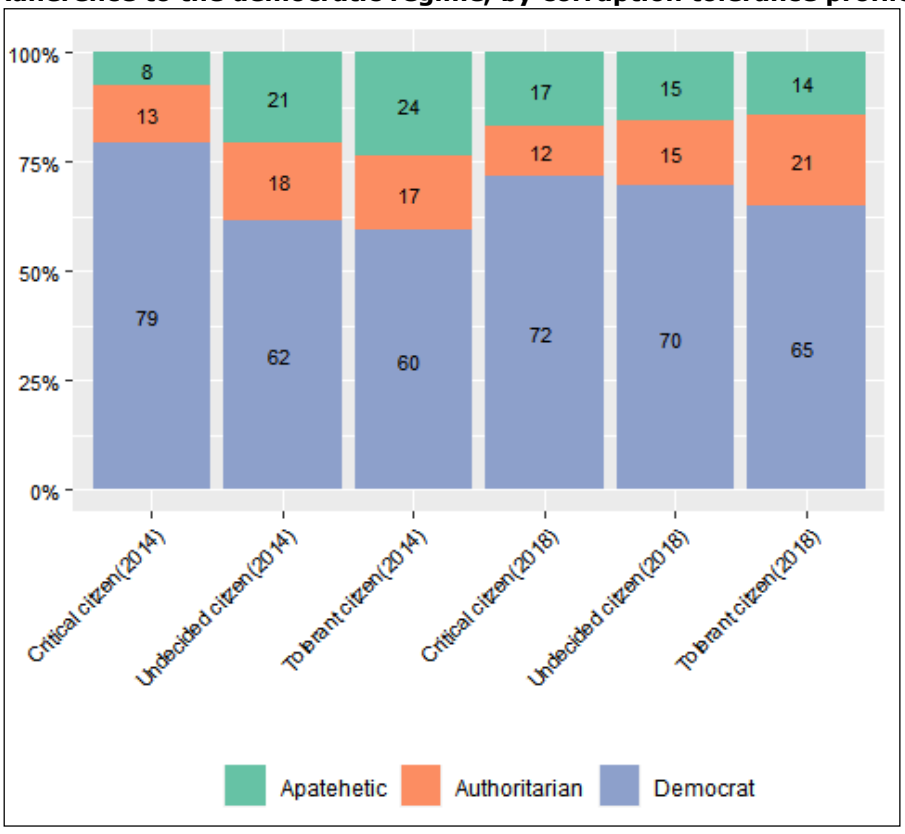
Figure 11
Perception of the seriousness of corruption in Brazil, by corruption tolerance profile



Source: Own elaboration based on Data from NUPPs, 2014; ESEB, 2018.

The impact is also significant when the investigation refers to adherence to the democratic regime. Among critical citizens, the range of individuals with authoritarian traits runs between 13% and 12%, in 2014 and 2018. While for the corruption-tolerant citizens it runs between 17% and 21%. This evidence indicates that the degree of adherence to the democratic regime is related to some extent with tolerance for corruption. But the direction of the correlation is not the same found in the Latinobarometro data. According to this survey, individuals with authoritarian traits in Brazil were less tolerant of corruption than individuals strongly adherent to the democratic regime. However, when capturing the perception of individuals through the experiment, the relationship was inverted. Individuals with authoritarian traits were more likely to be lenient in relation to the phenomenon.

Figure 12
Adherence to the democratic regime, by corruption tolerance profile



Source: Own elaboration based on Data from NUPPs, 2014; ESEB, 2018.

Summary

The scenario that emerges from the evidence gathered in this article is complex and challenging. On the one hand, subjective international corruption indices appear to be the most robust and methodologically adequate to research the phenomenon. On the other hand, at least for the Brazilian case, the usual indices and surveys seem not to be fully capturing individuals' perceptions of corruption. The presented statistical experiments have demonstrated that a significant part of the Brazilian population responds differently when asked directly about the occurrence of corruption and, alternatively, when investigated in a sublinear way. The impact of this evidence is clearly important for democracy.

As explored in Figure 6, only 0.3% of Brazilians considered corruption not to be a problem in 2014. The data from the experiment show that the prevalence rate with corruption was 2.2%, or 7.3% higher than what is revealed by other surveys. In addition,

96.3% of the individuals classified by the experiment as tolerant of the phenomenon considered corruption to be a serious problem in the country in 2014. In 2018, the survey showed a disassociation between the direct question and the evidence revealed in the experiment, which was smaller, but still significant. Survey data in that year revealed that 1% did not consider corruption to be a serious problem. The data from the experiment revealed the prevalence of tolerance for corruption was 5.8% of the population, 52.6% higher than what appeared in the survey. As in 2014, about 90% of individuals who considered corruption serious in Brazil were classified as tolerant of corruption in the 2018 experiment.

From a theoretical point of view, the data analyzed here suggest a clear counterpoint to research that indicates that the perception of the phenomenon of corruption has a residual impact on the adherence to democracy and electoral behavior. The degree of perception about the seriousness of corruption, both measured by direct questioning and experimentally, is strongly correlated with the diffuse attitude of adherence to the democratic regime and with electoral behavior, and more than pointed out by Pavão (2018), Meneguello (2011) and Rennó (2007). Also, when capturing the perception of corruption sublinearly, the relationship is the opposite of what is revealed by data from Latinobarometro. The data analyzed here confirm our hypotheses about the association between tolerance with corruption and antidemocratic values and weakening of adherence to democracy (Moisés, 2010).

Bibliographic references

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, p. 5-14, 1998.

BANFIELD, E. *The moral basis of a backward society*. Illinois: The Free Press, 1958.

BECQUART-LECLERCQ, J. "Paradoxes of Political Corruption: A French View". In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. *Political corruption:* a handbook. Edition 2ª, New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

BRAITHWAITE, J. *Crime, shame and reintegration*. New York: Cambridge University Press, 1989.

DAHL, R. *Polyarchy:* participation and opposition. New Haven and London: Yale University Press, 1972.

DIAMOND, L. *Developing democracy:* toward consolidation. Maryland: Johns Hopkins University Press Books, 1999.

DREHER, A.; HERZFELD, T. "The economic costs of corruption: a survey and new evidence". Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.734184>. Accessed on: Aug. 15, 2023.

ETZIONI-HALEVY, E. *Bureaucracy and democracy:* a political dilemma. New York: Routledge & Kegan Paul Press, 1985.

HAMILTON, A.; HAMMER, C. *Can we measure the power of the grabbing hand?* A comparative analysis of different indicators of corruption*. OKR, 2018.* Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29162>. Accessed on: May, 04, 2023.

HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. *Political corruption:* a handbook. Edition 2ª, New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

HUNTINGTON, S. *Political order in changing societies.* New Haven: Yale University Press, 1968.

_____. *The third wave:* democratization in the late 20th century*.* Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993.

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

JOHNSTON, M. "The political consequences of corruption: a reassessment". *Comparative Politics*, vol. 18, nº 4, 1986.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *The worldwide governance indicators:* methodology and analytical issues. *OKR,* 2007. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3913>. Accessed on: May, 04, 2023.

KLITGAARD, R. *Controlling corruption.* Berkeley: University of California Press, 1988.

_____. "International cooperation against corruption*". Finance & Development*, vol. 35, nº 1, p. 3-6, 1998.

KUNICOVÁ, J. Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics*.* In: ROSE-ACKERMAN, S. (ed*.). International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, nº 1, p. 3-27, 1979.

LAMBSDORFF, J. Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries?. In: ROSE-ACKERMAN, S. (ed.). *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

LIJPHART, A. *Democracies:* patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven: Yale University, 1984.

MAURO, P. "Corruption and the composition of government expenditure". *Journal of Public Economics*, vol. 69, p. 263-279, 1998.

MENEGUELLO, R. O lugar da corrupção no mapa de referência dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia*.* In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS. F. *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. São Paulo: Record/Civilização Brasileira, 2011.

MOISÉS, J. A. "Political corruption and democracy in contemporary Brazil". *Revista Latino-Americana de Opinión Pública*, vol. 1, nº. 0. Buenos Aires: Dedalus Editores, p. 103-124, 2010.

_____. Corrupção política e democracia no Brasil contemporâneo. In: MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. (eds.). *A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Edusp, p. 201-236, 2013.

MOISÉS, J. A. *Corrupção e democracia:* os efeitos de uma sobre a outra (online). Instituto Millenium, 28 ago. 2017. Available at: <https://institutomillenium.org.br/corrupo-democracia-os-efeitos-de-uma-sobre-outra/>. Accessed on: Aug. 15, 2023.

MOISÉS, J. A.; NUNES DE OLIVEIRA, E. "A corrupção na visão da sociedade brasileira". Trabalho apresentado no XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

PAVÃO, N. "Corruption as the only option: the limits to electoral accountability". *The Journal of Politics University of Chicago Press*, vol. 80, nº 3, p. 996-1010, 2018.

RENNÓ, L. "Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006". *Opinião Pública,* Campinas, vol. 13, nº 2, p. 260-282, 2007.

SELIGSON, M. "The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries". *Journal of Politics*, vol. 64, nº 2, 2002.

SWAMY, A., et al. "Gender and corruption". *Journal of Development Economics*, vol. 64, n° 1, p. 25-55, 2001.

TREISMAN, D. "What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?". *Annual Review of Political Science*, vol. 10, p. 211-244, 2007.

WATERBURY, J. "Corruption, political stability and development: comparative evidence from Egypt and Morocco". *Government and Opposition*, vol. 11, nº 4, 1976.

Resumo

A corrupção na percepção da sociedade brasileira: persistência e resiliência

A corrupção política é um dos problemas mais graves e complexos enfrentados pelas novas e velhas democracias. Fundamentalmente, ela envolve o abuso de poder público para qualquer tipo de benefício privado, incluindo vantagens para partidos de governo. Desqualifica, assim, o princípio de igualdade política inerente à democracia, pois seus protagonistas podem obter ou manter poder e benefícios políticos desproporcionais ao que conseguiriam por meio de formas legítimas e legais de competir politicamente. Ao mesmo tempo, a corrupção distorce a dimensão republicana da democracia porque faz com que as políticas públicas resultem, não do debate e da disputa pública entre diferentes projetos, mas de acordos de bastidores que favorecem interesses espúrios. Apesar da eficiência de instrumentos metodológicos clássicos como pesquisas de opinião com questionário estruturado e pesquisas qualitativas com grupos focais, ainda é possível identificar vieses na qualidade das informações coletadas sobre corrupção. Este artigo visa abordar essa questão apresentando dois experimentos de pesquisa, um realizado em 2014 e outro em 2018. A pesquisa de 2014 indicou que há uma diferença substantiva entre a pergunta direta e a pergunta experimental. O nível de tolerância à corrupção é muito superior ao apontado por outros instrumentos metodológicos. A comparação com o experimento de 2018 permitiu a validação e extrapolação dos resultados encontrados por Moisés e Nunes de Oliveira (2018).

Palavras-chave: democracia; corrupção política; opinião pública

Resumen

La corrupción según la percepción de la sociedad brasileña: persistencia y resiliencia

La corrupción política es uno de los problemas más graves y complejos que enfrentan las nuevas y viejas democracias. Fundamentalmente, implica en el abuso del poder público para cualquier tipo de beneficio privado, incluidas las ventajas de los partidos de gobierno sobre su oposición. Derrota así el principio de igualdad política inherente a la democracia, ya que sus protagonistas pueden obtener o

mantener poder y beneficios políticos desproporcionados a los que lograrían a través de formas legítimas y legales de competir políticamente. Al mismo tiempo, distorsiona la dimensión republicana de la democracia porque hace que las políticas públicas resulten no del debate y la disputa pública entre diferentes proyectos, sino de acuerdos entre bastidores que favorecen intereses espurios. A pesar de la eficiencia de los instrumentos metodológicos clásicos, como las encuestas de opinión con cuestionario estructurado y la investigación cualitativa con grupos focales, aún es posible identificar sesgos en la calidad de la información recolectada sobre corrupción. Este artículo tiene como objetivo abordar este problema mediante la introducción de dos experimentos de encuesta, uno realizado en 2014 y otro en 2018. La encuesta de 2014 indicó que existe una diferencia sustancial entre la pregunta directa y la pregunta experimental. El nivel de tolerancia a la corrupción es muy superior al que señalan los demás instrumentos metodológicos. La comparación con el experimento de 2018 permitió la validación y extrapolación de los resultados encontrados por Moisés y Nunes de Oliveira (2018).

Palabras clave: democracia; corrupción política; opinión pública

Résumé

La corruption selon la perception de la société brésilienne : persistance et résilience

La corruption politique est l'un des problèmes les plus graves et les plus complexes auxquels sont confrontées les nouvelles et les anciennes démocraties. Fondamentalement, cela implique l'abus du pouvoir public pour tout type d'avantage privé, y compris les avantages des partis au pouvoir par rapport à leur opposition. Elle va ainsi à l'encontre du principe d'égalité politique inhérent à la démocratie, puisque ses protagonistes peuvent obtenir ou maintenir un pouvoir et des avantages politiques disproportionnés par rapport à ce qu'ils obtiendraient par des voies légitimes et légales de compétition politique. En même temps, elle dénature la dimension républicaine de la démocratie car, à cause d'elle, les politiques publiques résultent non pas de débats et de discussions publiques entre différents projets, mais d'accords en coulisses qui favorisent des intérêts fallacieux. Malgré l'efficacité des instruments méthodologiques classiques tels que les sondages d'opinion avec questionnaire structuré et la recherche qualitative avec *focus group*, il est encore possible d'identifier des biais dans la qualité des informations collectées sur la corruption. Cet article vise à résoudre ce problème en introduisant deux expériences d'enquête, l'une menée en 2014 et l'autre en 2018. L'enquête de 2014 a indiqué qu'il existe une différence substantielle entre la question directe et la question expérimentale. Le niveau de tolérance à l'égard de la corruption est beaucoup plus élevé que ne le signalent les autres instruments méthodologiques. La comparaison avec l'expérience de 2018 a permis la validation et l'extrapolation des résultats trouvés par Moisés et Nunes de Oliveira (2018).

Mots-clés : démocratie ; corruption politique ; opinion publique

Artigo submetido à publicação em 28 de junho de 2022.
Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292304
e-ISSN 1807-0191

Misinformation, political preferences, and cognitive traits: a look at the Brazilian electorate

Carlos Oliveira[1]

To contribute to the expanding literature on misinformation in contexts beyond developed countries, this article seeks answers to questions such as: Who are the individuals more susceptible to misinformation? What determines such a vulnerability? This research employs a sample of Brazilian voters surveyed between May and June 2019, and it concludes that partisan preferences alone do not explain susceptibility to misinformation. The impact of partisanship on proneness to misinformation is moderated by analytical ability, need for cognition, and political knowledge. People with high levels of these attributes tend to be more capable of evaluating information through the lens of their political beliefs. Furthermore, the findings suggest that individuals with the highest trust in professional journalism may be less prone to misinformation.

Keywords: misinformation; partisanship; need for cognition; cognitive reflection text; political knowledge

Introduction[2]

Information disorders are a threat to democracy because they can undermine its foundations. If under normal conditions, the average person cannot evaluate political issues in line with their real interests (Converse, 1964; Gilens, 2001), imagine how distorted these judgments might be when wrong beliefs are predominant. For instance, how bad will people's evaluations of the public policies or institutions typical of the democratic state be if they make them based on misconceptions? People do not think or process information evenly (Chaiken, 1980; Kahneman, 2013). Therefore, in circumstances of viral propagation of inaccurate information, which individuals would be more likely to believe falsehoods? What would determine such a vulnerability?

There is an increasing number of studies on this topic in political science, especially considering the case of the United States. Findings have consistently shown that

[1] Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Ciência Política (IPOL). Brasília (DF), Brasil. E-mail: <caroliveira.work@gmail.com>.

[2] First of all, I would like to express my gratitude to my wife, Alessandra, and our children, Maitê and Noah, for their unwavering support in every circumstance. I am also immensely thankful to Professor Mathieu Turgeon for his exceptional guidance and invaluable advice throughout my doctoral journey. Additionally, I extend my heartfelt appreciation to my friend, Alex Hudson, for his meticulous review and insightful comments on this study. Moreover, I want to acknowledge Meta for generously funding this research through a Facebook Foundational Integrity Research grant, with Principal Investigator Mathieu Turgeon from the University of Western Ontario. Lastly, I would like to extend my sincere thanks to the anonymous reviewers for their precious contributions that greatly enhanced the quality of this article.

partisanship plays a significant role in shaping people's susceptibility to misinformation (Kuklinski et al., 2000; Berinsky, 2017; Min, 2021; Motta, 2021). Nevertheless, a point to be raised is what would the picture be like in a circumstance in which political parties are of little relevance, and the party system is not strongly institutionalized – as is the case in Brazil (Carreirão; Kinzo, 2004; Samuels, 2008; Carreirão, 2014; Samuels; Zucco, 2018)? Much of the partisan effect on the proneness of misinformation is associated with the level of polarization (Zollo et al., 2015), and social media can exacerbate such antagonism (Tucker et al., 2018). However, in ideological terms, there is no empirical confirmation of this kind of polarization in Brazil (Borges; Vidigal, 2018). On the contrary, the evidence suggests an affective polarization (Fuks; Marques, 2023), with Brazilians showing sympathy or aversion toward the Workers' Party (PT – Partido dos Trabalhadores). This is commonly referred to as *petismo versus antipetismo*[3] (Samuels; Zucco, 2018).

At least in the last three decades, the political disputes in Brazil have been all about the PT, supporting or rejecting it. This refusal of the PT can also be taken as what is called negative partisanship in the American case (Abramowitz; Webster, 2018). It is worth mentioning that the level of animosity toward a specific political party likewise impacts attitudes and behaviors (Caruana; McGregor; Stephenson, 2015; Haime; Cantú, 2022).

Specific worldviews can exert a powerful influence on cognition and behavior (Koltko-Rivera, 2004). Still more, endorsing misinformation has a lot to do with previous motivations, especially political ones (Lewandowsky et al., 2012). Thus, from these situational and dispositional environments, this research primarily tests whether partisan preferences (*petismo* and *antipetismo*) determine the susceptibility to misinformation among the Brazilian electorate.

In this framework, one must consider that some cognitive traits reinforce the personal ability to link new data to their political tendencies (Carl, 2015). An example is people with high analytical capacity (Kahan et al., 2017). Another might be the need for cognition because such an attribute is associated with deep thinking (Cacioppo; Petty, 1982). Yet, more strongly linked to political reasoning is the degree of political knowledge (Kam, 2005). People knowledgeable politically are greatly inclined to analyze new information under the lens of their political likings (Taber; Cann; Kucsova, 2009; Miller; Saunders; Farhart, 2016). Do these variables moderate the impact of partisan preferences on vulnerability to misinformation?

Still in the individual's perspective, the level of trust in information sources plays a relevant role in information processing (Nyhan, 2020). With a constant and overwhelming influx of political content on the internet, distinguishing between truth and falsehood requires significant effort. The origin and credibility of information sources heavily influence how people evaluate them. In this environment of limitless information sources, traditional journalism is generally perceived as more trustworthy than other sources (Daniller et al.,

[3] *Petismo* is the name of the movement in support of the PT. *Antipetismo* is the opposition to *Petismo*, a movement of people who reject everything about the PT.

2017). Consequently, are the individuals who place a high degree of trust in professional journalism less likely to fall prey to misleading information?

This article addresses these issues using a national non-probabilistic sample of the Brazilian electorate surveyed between May and June 2019 (Turgeon et al., 2019). More than eight thousand adults over the age of 18 were recruited, being people from all social strata who had the habit of accessing social media at least once a month – and agreed to participate in the research.

Statistical analyses of these data indicate that partisan preferences (*petismo* and *antipetismo*) in isolation do not explain someone's tendency to be misinformed. However, the effect of partisan preferences on the susceptibility to inaccurate information seems to be moderated by analytical capacity (measured by the Cognitive Reflection Test - CRT), need for cognition (NFC), and the amount of political knowledge (PK). If someone is more analytical, high in NFC, and politically knowledgeable, they will be more prone to evaluate information based on political bias. It suggests that for individuals with such a profile, the political usefulness of content may matter more than its precision. Besides, results indicate that those who rely more on professional journalism can be less inclined to be misinformed.

What is misinformation?

Misinformation can occur due to failures in processing information – when someone processes factual content mistakenly (Marsh et al., 2016) – or because of endorsement of *information disorders*[4] (rumors, fake news, disinformation, mal-information). A misinformed person firmly holds wrong beliefs, acts politically based on them, and resists facts when they contradict their beliefs (Kuklinski et al., 2000). In summary, misinformation arises when individuals accept inaccurate information, leading to the adoption of delusive convictions that can strongly impact their attitudes and behaviors.

In a political setting, misinformation undermines democracy as it impedes citizens from being adequately informed (Pereira; Harris; Bavel, 2018). Still worse, misinformed individuals are unaware of the mistakes made by political leaders (Hochschild*;* Einstein, 2015). It is a personal lapse that is highly likely to spread among the masses and proliferate in environments with a high level of political polarization (Zollo et al., 2015). According to Zollo and co-authors, the more misinformed people are, the more fertile the atmosphere for radical antagonism to run rampant.

An aggravating factor is that misinformation has a continuous effect, regardless of debunking attempts (Lewandowsky*;* Van Der Linden, 2021). Once set in memory, its implications for individual inferences are almost unquenchable, even if there is a provision of truthful information at some point afterward (Johnson*;* Seifert, 1994; Lewandowsky, 2020). Something almost subversive is that misinformed people can make decisions

[4] For more on this concept, see Lazer et al., 2018; Wardle and Derakhshan, 2018.

contrary to their own interests and are more politically active (Hochschild*;* Einstein, 2015).

What makes misinformation a much more complex problem is that misinformed people rarely are willing to accept correction (Nyhan*;* Reifler, 2010). For many, admitting correction is conflated with compromising their identity (Clarke, 2002) and threatens their feeling of belonging (Jost, 2017). Often, accepting correction of an erroneous belief will mean breaking long-term social bonds (Hochschild*;* Einstein, 2015). There are always specific motivations inducing ratification or refusal of newly received messages (Kunda, 1990). Generally, it is not the truth that matters, but how pieces of information confirm pre-established views (Nickerson, 1998).

In this dynamic, political preferences play a substantial role (Van Bavel*;* Pereira, 2018). This makes sense because partisanship has to do with affective settings (Greene, 1999); it is a psychological link with some political party (Dalton*;* Weldon, 2007). Furthermore, having a political side often means submitting thoughts, decisions, and evaluations of the most diverse assortment of contrivances to partisan inclinations (Campbell et al., 1980; Zaller, 1992; Bartels, 2002; Gerber; Huber; Washington, 2010).

As a consequence, if inauthentic information is relevant to political disputes, a partisan person can use it as weaponized or incendiary rhetoric, even if they know the information is false (Hochschild*;* Einstein, 2015; Lewandowsky, 2020). Individuals favor their own groups in the face of rival causes (Greene, 1999). Partisanship can have damaging outcomes that are challenging to reverse, even with copious amounts of factual information to eventually discredit it (Bartels, 2002). Political preferences reduce the cost of information (Jones*;* Hudson, 1998), working as a shortcut to facilitate interpretation in a way consistent with prior beliefs.

But the extent to which political parties are relevant can vary considerably from one country to another. In some countries, they are vital; in others, they are irrelevant. In general, parties matter more in developed nations, where party systems are vigorously institutionalized (Mainwaring*;* Torcal, 2006). There is also a denial orientation, even in countries where identification with a party has been guiding political life. According to Abramowitz and Webster (2018), it is negative partisanship, or, in the American scenario, "individuals line up against one party instead of affiliating with the other" (p.119). This party anti-orientation also can influence citizens' political attitudes (*idem*).

Negative partisanship has been an important variable that politically orients voters in Latin America (Brazil included), and it is a personal characteristic that distinguishes them from nonpartisans (Haime*;* Cantú, 2022). Brazil, especially, has been a case where political parties have not been prominent for too many people (Carreirão*;* Kinzo, 2004; Samuels, 2008; Carreirão, 2014). To be sure, the Brazilian party system is not stable, and is not a long-term institution (Fleischer, 2007). Conversely, there is a claim that since the beginning of re-democratization in the 1980s, the political disputes in Brazil have been centered on the approval or rejection of the Workers' Party (Samuels*;* Zucco, 2018).

Such polarization cannot be classified as ideological, but as an affective[5] antagonism (Fuks; Marques, 2023) – at least until 2018, when Jair Bolsonaro ascended as a conservative leader (Borges; Casalecchi; Rennó, 2020). Despite this movement around President Bolsonaro, Borges, Casalecchi and Rennó also point to anti-Workers' Party attitudes, known in Brazil as *antipetismo,* as a foundational component of this new right-wing orientation in Brazil.

Petismo versus *antipetismo* can be a *sui generis* example of this kind of political dispute because *antipetismo* is not a political party but a heterogeneous and emotional phenomenon, in which the common tie is the rejection of anything linked to the PT. And, as discussed, endorsing information disorders also has much to do with affective connections. This is a relevant variable to explain one's susceptibility to misinformation. Therefore, bearing in mind the general importance of the PT for Brazilian political contests and this potential to ignite more emotive disputes, this article tests the following hypothesis: (**H1**) *support or rejection of the PT explains susceptibility to political misinformation*. Depending on how some political issue is attached to the PT, more or less likely to be misinformed a partisan person will be. For instance, it is expected that an *antipetista*[6] is more likely to be misinformed about the Bolsa Família Program (BFP) – an asset of *petismo*. It could be that the feeling of disapproval toward the PT induces a wrong belief about this policy. By contrast, a *petista*[7] is less likely to be misinformed about the BFP.

Of course, people are not homogenous, and many may have better cognitive skills to distinguish false content from factual or empirical truth. There are, for example, people with a greater "need for cognition" (NFC), or "chronic thinkers" (Cacioppo; Petty, 1982); such a trait surely shapes the way individuals process information. Someone high in NFC has the intrinsic demand to think more, feels happy with challenges to their mind and prefers to face complex situations with reasoning (Cohen; Stotland; Wolfe, 1955; Suedfeld; Tetlock, 2001). According to Cohen and co-authors (*idem*), when there is not enough data to fill the need for in-depth scrutiny, frustration emerges, possibly blocking the effects of NFC.

Partisan individuals' judgments, including their support of or opposition to public policies, can be affected by NFC (Bullock, 2011). Bullock's findings show that a Democrat with a high NFC (compared to one with a low) favors liberal policies more than conservative ones. The reverse is true of Republicans. In terms of public security policies, high NFC is negatively associated with punishment among less authoritarian people, however positively among very authoritarian ones (Tam; Leung; Chiu, 2008).

Thus, it is reasonable to think that people who are high in NFC may be the ablest to evaluate information through the lens of their political preferences. From this

[5] For more on this subject, see Iyengar et. al, 2019.
[6] A nickname given to people identified with the *antipetismo*.
[7] A nickname given to people identified with the *petismo*.

perspective, I outline hypothesis (**H1a**): *the need for cognition will moderate the effect of partisan preferences regarding the vulnerability to misinformation*. For instance, if a person is a petista and high in NFC, she/he might be less likely to be misinformed about the BFP because she/he is more capable to see that policy as an asset of the PT. The opposite can happen for an antipetista who is also high in NFC, exactly because of their expected ability to better link the BFP to the PT government.

Another personal trait frequently studied in information processing is analytical capacity (measured by the Cognitive Reflection Test – CRT). It is an attribute related to decision-making and impulsiveness in the evaluation of information (Thomson*;* Oppenheimer, 2016). Individuals with low CRT scores interpret new messages based mainly on intuition, while those with high scores can perceive information nuances (Frederick, 2005). This cognitive peculiarity, though, reinforces ideological links (Carl, 2015; Kahan et al., 2017). Considering this, I propose the following hypothesis (**H1b**): *analytical capacity similarly will moderate the effect of partisan preferences regarding the vulnerability to misinformation*.

Evidence suggests that political sophistication greatly matters for shaping political opinion (Kam, 2005). Thinking exclusively in terms of misinformation, this variable tends to impact susceptibility to it (Nyhan*;* Reifler, 2010). Consequently, I can presume an additional hypothesis (**H1c**): *political knowledge will moderate the effect of partisan preferences regarding the vulnerability to misinformation*. Politically knowledgeable people also manage to have a greater capacity to evaluate information in harmony with their political predilections (Taber; Cann; Kucsova, 2009).

Accepting or not a piece of information likewise depends on trusting the source. This can be the strength or weakness of the message and affects how much someone will pay attention to any content (Halpern et al., 2019). For this reason, I include trust in professional journalism as a control variable. The idea is to test a research question of whether trust in journalism can prevent individual susceptibility to misinformation. Journalism has been losing credibility, but compared to other sources of information, it tends to be more trustworthy (Daniller et al., 2017).

Data

This article uses an original database (Turgeon et al., 2019) with data about sensitive issues in Brazilian politics. I chose themes that have been highly relevant in the political debates in the last two decades: the direct conditional cash transfer program known as Bolsa Família (BFP), the voting machine system (VM), and the tax burden (TX). These topics were chosen due to the ardent controversies underlying them, mainly the BFP and the VM.

Despite being a public policy already accepted and defended even by opponents of the PT, before its consolidation the BFP was a constant target of lies and misinformation.

An example is the rumor that circulated on social media saying that poor women with kids intentionally were seeking to be impregnated in order to receive more money from the BFP.

The controversy over electronic voting machines does not have the same long history. The issue gained notoriety when then candidate for president Aécio Neves, who faced with defeat in the 2014 presidential race against Dilma Rousseff, challenged the validity of the electoral process and its outcome. Such conspiracy theories about the electoral process gained even greater force in recent years as former president Jair Bolsonaro has similarly cast doubts on Brazilian elections and its technologies.

In the 2018 election, a rumor circulated on social media that the electronic voting machines used at the polls had been manufactured in Venezuela and were rigged to produce an unfavorable result for Bolsonaro. The Superior Electoral Court (TSE, in Portuguese) issued a note refuting this false information (Available at: <https://bit.ly/3imnooX>[8]). Therefore, I believe that such political/emotional connotations and the broad reach of these topics (BFP and voting machines) are good subjects for such analyses. The issue of tax burden is a more neutral matter that I do not expect to be of great consequence to the present work.

Data collection was carried out between May and June 2019. The sample was nationally representative and non-probabilistic, with more than eight thousand Brazilians over the age of 18 recruited as respondents. People from all social strata who used social media at least once a month and agreed to participate in the research were selected. Participants answered questions about their media consumption, political knowledge, political attitudes, party identification, and demographics. Moreover, there were batteries of questions about the CRT and that aimed to measure NFC.

Methodology

To test the hypotheses, I used OLS regression models[9]. The dependent variable is *misinformation*. Specifically, part of the participants (n = 2346) received a correct piece of information regarding the BFP: "*Families that received Bolsa Família benefits had fewer children than average in Brazil between 2003 and 2013*"[10]. A second subset (n = 2267) read factual information about voting machines: "*Various countries other than Brazil use electronic voting systems*"[11]. Finally, the third subset (n = 2279) read the following factual text about the tax burden: "*Compared to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) member countries, Brazil is the country that charges the least in*

[8] Accessed on: July 21, 2019.
[9] The descriptive statistics for the variables in the model are in Table A of the Appendix.
[10] Source: "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – 2015". Available at: <https://bit.ly/3Yzk7bf>. Accessed on: July 10, 2019.
[11] Source: The Brazilian Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral – TSE). Available at: <https://bit.ly/3DW4O31>. Accessed on: July 15, 2019.

taxes"[12].

After reading the factual information, they answered the question: "in your opinion, how likely is this to be true?" The response options were "not likely at all", "not very likely", "somewhat likely", and "very likely". Those who answered "not likely at all" were considered more prone to be misinformed, and those who said "very likely" were considered less inclined. Finally, to facilitate analyses, I added up these answer options and recoded them as a continuous variable, from 0 (informed) to 1 (misinformed).

In other studies about misinformation, especially those in which correction strategies are tested, researchers present false information (often made up for the study) and check the acceptance of correction (Nyhan; Reifler, 2010). My goal is quite different: to evaluate people's knowledge of actual sensitive political issues. That is why I provided only exact information and measured how much people believed in its authenticity. It is a tactic like that used by Kuklinski et al. (2000).

Undoubtedly, numerous individuals might not be misinformed but, instead, be unfamiliar or unaware of the facts. However, due to the controversies around the BFP and voting machines, especially the former, false information about these subjects has circulated widely. Furthermore, many question or flat-out reject correct information because of party ties or for any number of dispositional and situational reasons (Lewandowsky et al., 2012). These conditions, as discussed, can lead to misinformation. Consequently, I believe that, for the purposes of this work, the strategy adopted here to measure propensity to misinformation is adequate.

I mainly estimate the effect of *partisan preferences* (*petismo* and *antipetismo*) on the chances of a Brazilian voter being misinformed. Nevertheless, I presume that the effect of partisanship on the likelihood of someone being misinformed will vary due to *analytical capacity* (measured by the CRT), the *need for cognition* (NFC), and the degree of *political knowledge* (PK). For this reason, I include interactions between these variables and those partisan inclinations in the models.

Given the specificity of Brazilian politics, I added three variables: *antipartisans* (people who dislike parties); *partisans* (those who identify or affiliate with a party); and *nonpartisans* (individuals who do not have a preferred party). I do not have many expectations regarding these variables.

It is essential to remember that my sample focuses on people who frequently access social media. Thus, among them, it is possible that those who trust more in professional journalism are less likely to be misinformed. To account for this, I also added *trust in professional journalism* as a control variable.

To measure *partisan preferences*, I operationalized some dimensions of partisanship and created a variable with three categories: *antipetismo*, *petismo*, and other.

[12] Source: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Available at: <https://bit.ly/45t4y7k>. Accessed on: Mar. 2, 2019.

The respondents were asked to express their feelings about some political parties[13] on a 10-point scale of support to those parties, where 0 means "I don't like it at all", 5 "I neither like nor dislike it", and 10 "I like it a lot". Likewise, they indicated their preferred party and the party they would never vote for.

Then, to classify *petismo*, I selected the participants who indicated that the PT was their preferred party, rated it higher than 5, and systematically and consistently ranked it above the others. For *antipetismo*, those respondents who reported that they would never vote for the PT, gave the party a score less than 5, consistently ranked the party below the others, and are not antipartisan. The remaining respondents were classified as *other*. From these restrictions, I got the measurement for *partisan preferences*, coded as *antipetismo* = −1, *other* = 0, and *petismo* = 1.

Concerning the other variables associated with partisan preferences, I considered as *antipartisan* those respondents who stated: "I don't have a preferred political party" and scored all the parties in the ten-point scale equal to 0 (I don't like it at all). On the other hand, I coded as *partisan* those who ranked all the parties above 5 and said that there is no party for which they would never vote. *Nonpartisans* are those who indicated NOT having a party of preference and who ranked all the parties above 5.

The variable *analytical capacity* is an adaptation to the Portuguese of five questions used in the CRT[14]. To operationalize it for the analyses, I added up all the answers and created a continuous range from 0 (intuitive) to 1 (analytical).

To measure the NFC, I have adapted to Portuguese five questions[15] from the battery created by Cacioppo and Petty (1982) to assess how much of a "chronic thinker" a respondent is. For example, if someone likes or does not like to solve complex problems; about the level of pleasure got from thinking; preference for daily or long-term projects; and if someone likes or dislikes having responsibility for handling situations that require lots of thinking. To get a unique measurement, I also added up all the answers and created a continuous range from 0 (low NFC) to 1 (high NFC).

For *political knowledge* (PK), I presented five questions about general political subjects, and participants who answered properly were taken as politically knowledgeable. For example, those who said the *Supremo Tribunal Federal* (Brazilian Supreme Court) is responsible for ensuring the constitutionality of a law. As with the other cases, I created from all the answers a continuous measure varying from 0 (little PK) to 1 (high PK).

---

[13] The parties who launched candidates to President in the 2018 electoral races include: Partido dos Trabalhadores (PT), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Social Liberal (PSL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), and Partido Democrático Trabalhista (PDT), in addition to Democratas (DEM) because it had the presidencies of the Chamber of Deputies (national legislature) and Senate.

[14] **(1)** If you are running in a race and you pass the person in second place, what place will you be in? **(2)** A farmer had 15 sheep and all except for 8 died. How many sheep are still alive? **(3)** Carlos' mother has three children. The first is named April. The second is named May. What is the third named? **(4)** How many cubic meters of dirt are in a hole that is 3 meters deep, 3 meters long, and 3 meters wide? **(5)** A bat and ball cost $1.10 in total. The bat costs $1 more than the ball. How much does the ball cost?

[15] The questions are available in detail in the Appendix.

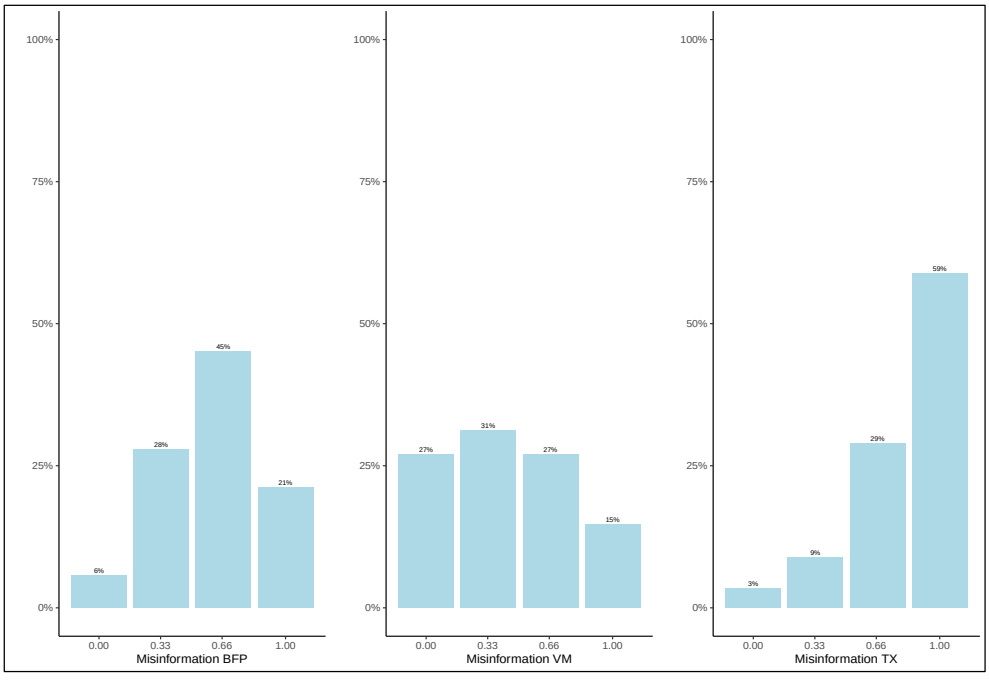
Regarding the level of trust in journalism, the question was how much the respondents trust the news about politics produced by professional journalists. The answer is a four-item Likert scale that I similarly recoded to form a continuous scale of 0 (never trust) to 1 (trust).

Results

Firstly, the percentages of respondents considered more inclined to misinformation are in Figure 1 (note that the closer to 1 on the scale, the higher the probability of misinformation).

Paying attention to the extreme values in the scale, around 21% of participants tend to be more misinformed about the BFP (n = 2346, M = 0.6, SD = 0.2). Regarding the voting machine system, almost 15% of participants are more likely to be misinformed (n = 2267, M = 0.4, SD = 0.3). Finally, concerning the tax burden, the proportion of people prone to misinformation is much higher: close to 60% (n = 2279, M = 0.8, SD = 0.3). In general, the mean values show a steeper inclination to misinformation about the level of taxes paid by Brazilians and the BFP, respectively. In the case of the voting machines, the distribution shows a minor variance.

Figure 1
Percentage of Misinformation among the Respondents



Source: Self-elaboration. Dataset prepared for this project (Turgeon et al., 2019).

The BFP is a public policy that is already a key part of Brazilian politics and a constant target of political vitriol, and the subject of heated debates and clashes. The controversy over electronic voting machines, however, does not have a history as extensive as the BFP. As mentioned, it emerged when the candidate for president in 2014, Aécio Neves, cast doubt on the election results. More recently, the rumors gained intensity when former president Jair Bolsonaro started to similarly speculate or conjecture that election results were unreliable and, allegedly, even rigged.

Concerning taxes, less rigor might be necessary to interpret the high percentage of propensity to misinformation. Taxation is a labyrinthine subject in Brazil, and even more complicated when compared to another country. It is difficult for most citizens to know the actual tax burden in their own country let alone assess or compare taxation in Brazil and other countries. Furthermore – except for those identified as the richest or wealthiest – few people are interested in this issue (Alm; Mcclelland; Schulze, 1992). The vast majority are more likely to be entirely uninformed and not simply misinformed.

Obviously, it is possible to criticize the measure of misinformation used here. However, when considering the trend pointed out by these results, the possibility that so many people are likely to be misinformed about substantial matters of Brazilian politics is a very concerning sign. So, it is necessary to advance in understanding the peculiarities of such a predisposition to misinformation.

In this sense, in terms of proclivity to misinformation, the expectation is that *petistas* will be less inclined to be misinformed about the BFP compared to *antipetistas* (as the program is one of the most notable and celebrated achievements of the PT's governance). The same result is expected for the voting machine coefficients (the PT has won many elections with this system and never doubted its reliability). Likewise, I believe that the effect of these partisan preferences regarding the chances of someone being or not being misinformed will be reinforced by the NFC, CRT, and PK. In isolation, I expect that those people who trust professional journalism the most will be less susceptible to misinformation than those who do not trust it.

Table 1 shows the results for the OLS regressions. The model for the BFP suggests that respondents who identify as *petista* are more likely to be misinformed compared to their *antipetista* peers. This is completely against what would be expected in terms of partisan preferences. As the BFP is an asset to the PT, if identification with *petismo* or *antipetismo* (without considering other factors) had any effect on the susceptibility to misinformation regarding that policy, the inclination should be in the opposite direction. Of course, sympathy with the PT does not mean that someone will be informed about policies linked to *petismo*, and there is a risk that my measure for *petismo* had not captured well how *petista* a person is. On the other side, considering the heterogeneous character of *antipetismo*, many *antipetistas* can be informed about the BFP. It is not possible to comment on the other models because of the lack of statistical significance.

Table 1
OLS regression models for susceptibility to misinformation

	Dependent variables		
	Misinformation BFP	**Misinformation VM**	**Misinformation TX**
Petismo	0.086**	-0.027	0.041
	(0.033)	(0.039)	(0.033)
Antipartisan	0.057***	0.045	0.006
	(0.022)	(0.028)	(0.022)
Partisan	-0.011	-0.037**	-0.013
	(0.015)	(0.018)	(0.014)
Non-Partisan	-0.004	0.060***	0.035**
	(0.015)	(0.018)	(0.014)
Analytical Capacity (CRT)	-0.041	0.076**	0.027
	(0.026)	(0.033)	(0.026)
Need for Cognition (NFC)	-0.078**	-0.044	-0.001
	(0.033)	(0.040)	(0.033)
Political Knowledge (PK)	0.002	0.185***	0.051**
	(0.021)	(0.027)	(0.022)
Trust in Journalism	-0.059**	-0.101***	-0.063***
	(0.023)	(0.029)	(0.023)
Petismo: CRT	-0.075*	0.057	-0.002
	(0.039)	(0.048)	(0.037)
Petismo: NFC	-0.097**	-0.040	-0.086*
	(0.047)	(0.055)	(0.047)
Petismo: PK	-0.060**	0.012	0.038
	(0.030)	(0.039)	(0.031)
Constant	0.694***	0.359***	0.789***
	(0.028)	(0.034)	(0.027)
N	2,210	2,134	2,122
R^2	0.025	0.055	0.012
		*p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01	

Source: Self-elaboration. Dataset prepared for this project (Turgeon et al., 2019).

Individuals who hold an antipartisan stance, expressing a lack of affinity for any political party, are more prone to misinformation concerning the BFP compared to those who are not antipartisans. Considering Fuks, Ribeiro, and Borba's (2020) theorization, antipartisanship in Brazil has intensities, and part of the phenomenon has to do with the level of tolerance of the PT. It is possible that for those who are most intolerant, some political subjects intrinsically associated with *petismo* (or the PT's platform) might fall on deaf ears, which may be the case of the BFP. It is counterintuitive or contradictory to expect antipartisans who are highly intolerant of the PT to admit the accuracy or truthfulness of a piece of information considered an asset to *petismo* (future research would do well to contemplate this). Regarding the models for VM and TX, there is no statistical significance.

The coefficients for partisan respondents are statistically significant only in the model for VM and show that they tend to be less inclined to misinformation. As the great majority of the political parties do not cast doubt on the electoral system, this result is not a surprise. So, if someone is a partisan, it is more likely that they will not be misinformed

on this matter because they might have greater trust in and access to state institutions.

Non-partisans are more likely than their partisan peers to be misinformed about the voting machine system and taxation. Maybe not having a preferred political party makes someone less knowledgeable on such themes. Normally, parties are an important shortcut for processing political issues. It is possible that the electoral system and taxes are not relevant subjects for someone who does not identify with any party. Concerning the BFP, the coefficient is not statistically significant.

Keeping the rest constant, results from the VM model indicate that individuals with the highest CRT scores are more likely to be misinformed. Analytical individuals are best equipped to evaluate political issues through the lens of their preexisting beliefs, which tends to impact how they interpret political content. As for the other regressions, I cannot make any claims, as the effects were not statistically significant.

In relation to the need for cognition, note that the results indicate that people with more NFC are less likely to be misinformed about the BFP. As there is a lot of information available about the BFP, this element may fill the chronic thinkers' need to think more; thus, they may be significantly more likely to be informed about this issue. In the other models, no statistical significance was observed.

Finally, more political knowledge tends to increase the perspective of misinformation related to VM and TX. As discussed, PK is a strong variable for political thinking. This individual attribute therefore influences information processing. Perhaps accuracy is not the most important feature when politically knowledgeable people are evaluating a piece of information. It is possible that they consider how useful the content is for their political disputes. For the BFP model, the tendency is the same but lacks statistical significance.

Conversely, for all the models and keeping all other things constant, relying more on professional journalism implies a lower chance of misinformation. One can expect it really happens because, as mentioned, when compared to other sources of information, traditional journalism is considered more trustworthy.

Concerning the interactions, in the regression referring to BFP, keeping all the other things constant, as the CRT, NFC, and PK scores increase, respectively, the expectation of misinformation for participants identified with *petismo* decreases compared to those with *antipetismo* who are also high in those attributes. None of the other models achieves statistical significance.

In the case of the BFP, then, the coefficients suggest that the effect of these partisan preferences on susceptibility to misinformation is moderated by analytical abilities, the need for cognition, and political sophistication. These individual characteristics worked as if they were bringing things back to normality. After all, on average, it is more expected for *antipetistas* to espouse misinformation and misguided beliefs about the BFP than for a *petista*, because it is a public policy significantly associated with the PT. On its own, the effect of these partisan preferences was not in this direction.

Nevertheless, to improve the interpretation of interactions and increase the certainty of the results, I calculated conditional slopes[16] for the BFP and VM models[17]. In doing so, I tested the effect of partisan preferences (petismo and antipetismo) on the propensity to misinformation by setting CRT, NFC, and PK at the mean and at -1 and 1 standard deviation from the mean.

When CRT is 1 standard deviation below the mean (0.33), its impact on the effect of partisan preferences regarding misinformation about the BFP is not statistically significant. Contrarily, when setting CRT on the mean, the *petistas* are less likely to be misinformed than their *antipetista* peers (Est. = -0.03, S.E = 0.01, t val. = -3.4, p = 0.00). The same happens at 1 standard deviation (SD) above the mean (Est. = -0.05, S.E = 0.01, t val. = -3.7, p = 0.00).

Doing this operation for NFC, at 1 SD below the mean (0.65), is not statistically significant. When NFC scores are on the mean, *petistas* are less inclined to misinformation about the BFP than their counterparts (Est. = -0.03, S.E = 0.01, t val. = -3.4, p = 0.00). There is also such a moderation when setting the NFC scores at 1 SD above the mean (Est. = -0.04, S.E = 0.01, t val. = -3.6, p = 0.00).

Towards the variable PK, this tendency repeats. The effect is statistically significant only when the PK is set on the mean (0.49) and 1 SD above it, respectively (Est. = -0.03, S.E = 0.01, t val. = -3.4, p = 0.00; Est. = -0.05, S.E = 0.01, t val. = -3.9, p = 0.00). In other words, *petistas* with high scores of PK tend to be less prone to misinformation about the BF program than *antipetistas* with similar profile.

Consequently, there is evidence to support the hypotheses that the effect of partisan preferences (*petismo* and *antipetismo*) on the susceptibility to misinformation about the BFP is moderated by analytical capacity (CRT), NFC, and PK. It is naturally expected that the Workers' Party's (PT) partisans will be less likely to be misinformed about the BFP than *antipetistas*. However, this is only the case when *petistas* with the highest scores of CRT, NFC, and PK are compared with *antipetistas* who have the same profile.

Now, I calculate the conditional slopes for the interactions of the VM model. When the CRT scores are set at 1 SD below the mean (0.32), the *petistas* are less likely to be misinformed than the *antipetistas* (Est. = -0.05, S.E = 0.01, t val. = -3.4, p = 0.00). If they are set on the mean, the tendency is similar (Est. = -0.04, S.E = 0.01, t val. = -3.3, p = 0.00). However, when setting the CRT score at 1 SD above the mean, there is no statistical significance (Est. = -0.02, S.E = -0.02, t val. = -1.3, p = 0.36). This suggests that it is not possible to say that this effect is not distinguishable from zero, although the inclination is in the expected direction. Thus, I cannot accept with certainty that high analytical capacity shapes the effect of *petismo* and *antipetismo* on the likelihood an individual is misinformed or holds misguided beliefs about the voting machine system and

[16] Long JA (2020). jtools: Analysis and Presentation of Social Scientific Data. R package version 2.1.0, <URL: https://cran.r-project.org/package=jtools>. Accessed on: Jan. 10, 2021.
[17] As taxation (tax burden) is a hard subject to the majority, I did not do the procedure for the TX model.

unfounded accusations of fraud.

Setting the NFC scores at 1 SD below the mean (0.65), there is no statistical significance (Est. = -0.02, S.E = 0.02, t val. = -1.34, p = 0.18). In the mean, *petistas* are less likely to be misinformed than *antipetistas* (Est. = -0.03, S.E = 0.01, t val. = -2.45, p = 0.01). The same happens at 1 SD above it (Est. = -0.04, S.E = 0.01, t val. = -2.34, p = 0.02). Therefore, it is possible to say that the need for cognition moderates the effect of *petismo* and *antipetismo* on the tendency to misinformation about the voting machines. *Petistas* high in NFC are less inclined to be misinformed than *antipetistas* also high in NFC.

For political knowledge, when the slope is set at -1 SD, *petistas* are less likely to be misinformed about the voting machine system than *antipetistas* (Est. = -0.03, S.E = 0.02, t val. = -2.01, p = 0.04). The same trend occurs in the mean (Est. = -0.03, S.E = 0.01, t val. = -2.45, p = 0.01); however, despite developing in the expected direction, it is not statistically significant at 1 SD above (Est. = -0.03, S.E = 0.02, t val. = -1.58, p = 0.18). In conclusion, the evidence suggests that *petistas* who have average political knowledge are less likely to be misinformed about the VM than *antipetistas* with the same profile. At 1 standard deviation above the mean, the estimate is not statistically significant, which impedes us to have certainty of the effect.

Discussion

The results reported in this article reveal a considerable propensity for misinformation among Brazilian voters concerning the BFP, voting machine system, and tax burden. However, differently from hypothesized, partisan preferences in isolation do not explain such a vulnerability. Purely being identified with the *petismo* or *antipetismo* does not imply a higher or lower probability of someone being misinformed on those politically sensitive subjects. In contrast, the findings suggest that the effect of partisan preference (*petismo* and *antipetismo*) on the susceptibility to misinformation is moderated by the degree of analytical capacity, the need for cognition, and political sophistication.

In general, for the great majority of people, being misinformed has nothing exclusively to do with liking or disliking the PT. In other words, among people who have identify or are sympathetic to the PT or those who reject it, only those who are similarly highly analytical, chronic thinkers, or politically knowledgeable seem to evaluate information as expected to someone who has those partisan preferences.

These findings reinforce the claim that the historical political polarization around the PT is not ideological for the mass public but might be an emotional antagonism. If ideological presuppositions structured information processing in a systematic way, one should expect that someone identified as *petista* would not to be misinformed about the BFP and the voting machines. The opposite would be expected for *antipetistas*. But this does not happen in isolation.

Theories about vulnerability to information disorders predict that the rhetoric

implicit in various political disputes dictates information usefulness. The most important consideration is not the accuracy of a piece of information, but how "good" it might be in the daily political contests. It is expected that political preferences matter to the political content processing. If it worked for the Brazilian political setting, it would not be strategic for an *antipetista* to endorse and for a *petista* to reject the authenticity of precise information concerning the BFP. In this hypothesis, there would be a contradiction in terms of political pragmatism.

In a more specific approach, there is no evidence that only partisan preferences (*petismo*) or negative partisanship (*antipetismo*) affect the susceptibility to misinformation among Brazilians. It does not work as it does in the United States, where political rivalries between the Democrats and Republicans usually impact the tendency to be misinformed (Clemm von Hohenberg, 2023). New research on this should test if the effect of partisan preferences is different for someone who merely likes a party and for those who are affiliated and engaged in partisan activities.

Hence, a more encompassing contribution of this article lies in its presentation of evidence, which proposes that, even within an environment of affective polarization, merely aligning with a specific side of this antagonism is insufficient to account for Brazilians' susceptibility to misinformation. Only partisans displaying elevated scores in crucial cognitive traits, coupled with political sophistication, demonstrate a propensity to interpret information through a partisan perspective. This framework should be taken into consideration in future studies.

Another contribution is related to possible strategies to face the problem. For all the regression models, keeping everything else constant, the coefficients suggested that people who have greater trust for professional journalism are less likely to be misinformed. It is an encouraging picture as a mechanism to curb misinformation. It is promising once it points to a filter when processing information. In a moment where many people access information on the Internet, maybe some strategy to face misconceptions is to highlight that the newsgathering process was carried out in a professional way. Of course, depending on the level of polarization, many might reject the source credibility, even if it is an established and trustworthy news company.

Despite the theoretical and empirical plausibility of these results, there are some limitations to this study. For instance, the themes addressed (especially the BFP and voting machines) are closely related to PT's terms in the Presidency of the Republic. Moreover, they are lively subjects in recent political clashes involving the PT as a central focus. Such a setting may have impeded verifying the Brazilian electorate's susceptibility to political misinformation.

Another weakness, as discussed earlier, is the measure of misinformation itself. There are, in truth, many false stories concerning the Bolsa Família and the voting machines circulating within Brazil. Many people can receive those fabrications as if they were correct information and become misinformed. However, it could also be that there is

no misinformation, but only ignorance about the topics. Also, as postulated, politically motivated reasoning interferes in the processing of information. As a way to correct this deficiency, to get some filter, it could be possible to design an experiment capable of measuring in advance the respondents' attitudes regarding the political objects under analysis.

Bibliographic references

ABRAMOWITZ, A. I.; WEBSTER, S. W. "Negative Partisanship: Why Americans dislike parties but behave like rabid partisans". *Political Psychology*, vol. 39, p. 119–35, 2018.

ALM, J.; MCCLELLAND, G. H.; SCHULZE, W. D. "Why do people pay taxes?". *Journal of Public Economics*, vol. 48, n° 1, p. 21–38, 1992.

BARTELS, L. M. "Beyond the Running Tally: Partisan bias in political perceptions". *Political Behavior*, vol. 24, n° 2, p. 117–50, 2002.

BERINSKY, A. J. "Rumors and Health Care Reform: experiments in political misinformation". *British Journal of Political Science*, vol. 47, n° 2, p. 241–62, abr. 2017.

BORGES, A.; CASALECCHI, G. A.; RENNÓ, L. "Generalized anti-partisans, conservative and moderate antipetistas: Unpacking Bolsonaro's vote in Brazil's 2018 elections". 12º Encontro da ABCP, 19 a 20 de outubro, 2020. Available in: <https://bit.ly/3JAWPti>. Accessed on: March 1, 2022.

BORGES, A.; VIDIGAL, R. "Do lulismo ao *antipetismo*? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras". *Opinião Pública*, vol. 24, n° 1, p. 53–89, 2018.

BULLOCK, J. G. "Elite influence on public opinion in an informed electorate." *American Political Science Review*, vol. 105, n° 3, p. 496–515, 2011.

CACIOPPO, J. T.; PETTY, R. E. "The need for cognition". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 42, n° 1, p. 116-131, 1982.

CAMPBELL, A., et al. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

CARL, N. "Cognitive ability and political beliefs in the United States". *Personality and Individual Differences*, n° 83, p. 245–48, 2015.

CARREIRÃO, Y. "O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente". *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 255-295, 2014.

CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. D. G. "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)". *Dados*, vol. 47, n° 1, p. 131–67, 2004.

CARUANA, N. J.; MCGREGOR, R. M.; STEPHENSON, L. B. "The power of the dark side: negative partisanship and political behaviour in Canada". *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 48, n° 4, p. 771–89, 2015.

CHAIKEN, S. "Heuristic versus systematic information processing and the use of source versus message cues in persuasion". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 39, n° 5, 1980.

CITRIN, J.; STOKER, L. "Political trust in a cynical age". *Annual Review of Political Science*, n° 21, p. 49–70, 2018.

CLARKE, S. "Conspiracy theories and conspiracy theorizing". *Philosophy of the Social Sciences*, vol. 32, n° 2, p. 131–50, 2002.

CLEMM VON HOHENBERG, B. "Truth and bias, left and right: testing ideological asymmetries with a realistic news supply". *Public Opinion Quarterly*, p. 1-26, 2023.

COHEN, A. R.; STOTLAND, E.; WOLFE, D. M. "An experimental investigation of need for cognition". *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 51, n° 2, 1955.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass public. In: APTER, D. (ed.). *Ideology and discontent*. New York: Free Press, 1964.

DALTON, R. J.; WELDON, S. "Partisanship and party system institutionalization". *Party Politics*, vol. 13, n° 2, p. 179–196, 2007.

DANILLER, A., et al. "Measuring trust in the press in a changing media environment". *Communication Methods and Measures*, vol. 11, n° 1, p. 76–85, 2017.

FLEISCHER, D. Os partidos políticos. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs). *Sistema político brasileiro:* uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp. p. 303-348, 2007.

FREDERICK, S. "Cognitive reflection and decision making". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 4, p. 25-42, 2005.

FUKS, M.; MARQUES, P. H. "Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 28, p. 560-93, 2023.

FUKS, M.; RIBEIRO, E.; BORBA, J. "From *antipetismo* to generalized antipartisanship: the impact of rejection of political parties on the 2018". *Brazilian Political Science Review*, vol. 15, 2020.

GERBER, A. S.; HUBER, G. A.; WASHINGTON, E. "Party affiliation, partisanship, and political beliefs: A field experiment". *American Political Science Review*, vol. 104, n° 4, p. 720-44, 2010.

GILENS, M. "Political ignorance and collective policy preferences". *American Political Science Review*, vol. 95, n° 2, p. 379-96, 2001.

GOERTZEL, T. "Belief in conspiracy theories". *Political Psychology*, p. 731-42, 1994.

GREENE, S. "Understanding party identification: a social identity approach". *Political Psychology*, vol. 20, n° 2, p. 393-403, 1999.

HAIME, A.; CANTÚ, F. "Negative Partisanship in Latin America". *Latin American Politics and Society*, p. 1-21, 2022.

HALPERN, D., et al. From belief in conspiracy theories to trust in others: which factors influence exposure, believing and sharing fake news. In: MEISELWITZ, G. (Ed.). *Social computing and social media*. Design, human behavior and analytics. Lecture Notes in Computer Science, vol. 11578. Cham: Springer, 2019.

HERTZBERG, L. "On the attitude of trust". *Inquiry*, vol. 31, n° 3, p. 307-22, 1988.

HOCHSCHILD, J. L.; EINSTEIN, K. L. *Do facts matter?* Information and misinformation in American Politics. Oklahoma City: University of Oklahoma, Norman, 2015.

IYENGAR, S, et al. "The origins and consequences of affective polarization in the United States". *Annual Review of Political Science*, vol. 22, p. 129-46, 2019.

JOHNSON, H. M.; SEIFERT, C. M.; "Sources of the continued influence effect: when misinformation in memory affects later inferences". *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, vol. 20, n° 6, p. 1420-36, 1994.

JONES, P.; HUDSON, J. "The role of political parties: an analysis based on transaction costs". *Public Choice*, vol. 94, n° 1, p. 175-89, 1998.

JOST, J. T. "Ideological asymmetries and the essence of political psychology". *Political Psychology*, vol. 38, n° 2, p. 167-208, 2017.

KAHAN, D. M., et al. "Motivated numeracy and enlightened self-government". *Behavioural Public Policy*, vol. 1, n° 1, p. 54-86, 2017.

KAHNEMAN, D. *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2013.

KAM, C. D. "Who toes the party line? Cues, values, and individual differences". *Political Behavior*, vol. 27, n° 2, p. 163-82, 2005.

KOLTKO-RIVERA, M. E. "The psychology of worldviews". *Review of general psychology*, vol. 8, n° 1, p. 3-58, 2004.

KUKLINSKI J. H., et al. "Misinformation and the currency of democratic citizenship". *The Journal of Politics*, vol. 62, n° 3, p. 790-816, 2000.

KUNDA, Z. "The case for motivated reasoning". *Psychological Bulletin*, vol. 108, n° 3, p. 480-498, 1990.

LAZER, D. M. J., et al. "The science of fake news". *Science*, vol. 359, n° 6380, p. 1094-96, 2018.

LEWANDOWSKY, S. "The 'post-truth' world, misinformation, and information literacy: a perspective from cognitive science". *Informed Societies*, 2020.

LEWANDOWSKY, S., et al. "Misinformation and its correction: continued influence and successful debiasing". *Psychological Science in the Public Interest*, vol. 13, n° 3, p. 106-31, 2012.

LEWANDOWSKY, S.; VAN DER LINDEN, S. "Countering misinformation and fake news through inoculation and prebunking". *European Review of Social Psychology*, vol. 32, n° 2, p. 348-84, 2021.

LONG, J. A. jtools: Analysis and Presentation of Social Scientific Data. *R package version 2.1.0*. Available at: <https://cran.r-project.org/package=jtools>, 2020. Accessed on: Jan. 10, 2021.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. "Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization". *Handbook of Party Politics*, vol. 11, n° 6, p. 204-27, 2006.

MARSH, E. J.; CANTOR, A. D.; BRASHIER, N. M. Believing that humans swallow spiders in their sleep: false beliefs as side effects of the processes that support accurate knowledge. In: ROSS, B. H. (Ed.). *Psychology of learning and motivation*. Cambridge: Academic Press, vol. 64, p. 93-132, 2016.

MIN, S. J. "Who believes in conspiracy theories? Network diversity, political discussion, and conservative conspiracy theories on social media". *American Politics Research*, vol. 49, n° 5, p. 415-427, 2021.

MILLER, J. M.; SAUNDERS, K. L.; FARHART, C. E. "Conspiracy endorsement as motivated reasoning: the moderating roles of political knowledge and trust". *American Journal of Political Science*, vol. 60, n° 4, p. 824-44, 2016.

MOTTA, M. "Republicans, not democrats, are more likely to endorse anti-vaccine misinformation". *American Politics Research*, vol. 49, n° 5, p. 428-38, 2021.

NEWMAN, N.; FLETCHER, R. "Bias, bullshit and lies: audience perspectives on low trust in the media". *Reuters Institute for the Study of Journalism*, 2017. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3173579>. Accessed on: Jan. 20 2019.

NICKERSON, R. S. "Confirmation bias: a ubiquitous phenomenon in many guises". *Review of General Psychology*, vol. 2, n° 2, 1998.

NYHAN, B. "Facts and myths about misperceptions". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 34, n° 3, p. 220-236, 2020.

NYHAN, B.; REIFLER, J. "When corrections fail: the persistence of political misperceptions". *Political Behavior*, vol. 32, n° 2, p. 303-30, 2010.

PEREIRA, A.; HARRIS, E. A.; BAVEL, J. V. "Identity concerns drive belief in fake news". PsyArXiv PrePrint, 2018. Available at: <https://psyarxiv.com/7vc5d/>. Accessed on: Jan. 4, 2020.

R CORE TEAM. R: A language and environment for statistical computing. *R Foundation for Statistical Computing*, 2021. Available at: <https://www.R-project.org/>. Accessed on: Sept. 11, 2021.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. "Sentimentos partidários e *antipetismo*: condicionantes e covariantes". *Opinião Pública*, vol. 22, n° 3, p. 603-37, 2017.

SAMUELS, D. "A evolução do *Petismo* (2002-2008)". *Opinião Pública*, vol. 14, n° 2, p. 302-18, 2008.

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. *Partisans, antipartisans, and nonpartisans:* voting behavior in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SUEDFELD, P.; TETLOCK, P. E. Individual differences in information processing. In: TESSER, A.; SCHWARTZ, N. (eds.). *Blackwell international handbook of social psychology:* intra-individual processes, vol. 1. London: Blackwell Publishers, 2001.

TABER, C. S.; CANN, D.; KUCSOVA, S. "The motivated processing of political arguments". *Political Behavior*, vol. 31, n° 2, p. 137-55, 2009.

TAM, K.; LEUNG, A. K.; CHIU, C. "On being a mindful authoritarian: Is need for cognition always associated with less punitiveness?". *Political Psychology*, vol. 29, n° 1, p. 77-91, 2008.

THOMSON, K. S.; OPPENHEIMER, D. M. "Investigating an alternate form of the cognitive reflection test". *Judgment and Decision Making*, vol. 11, n° 1, 2016.

TUCKER, J. A., et al. "Social media, political polarization, and political disinformation: a review of the scientific literature". *Political Polarization, and Political Disinformation: a review of the scientific literature*, 2018.

TURGEON, M., et al. "Misinformation, sophistication, trust, and cognitive abilities". Dataset – available upon request to the author, 2019.

VAN BAVEL, J. J.; PEREIRA, A. "The partisan brain: An identity-based model of political belief". *Trends in Cognitive Sciences*, vol. 22, n° 3, p. 213-24, 2018.

VOSOUGHI, S.; ROY, D.; ARAL, S. "The spread of true and false news online". *Science*, vol. 359, n° 6380, p. 1146-51, 2018.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. "Thinking about 'information disorder': formats of misinformation, disinformation, and mal-information". Ireton, Cherilyn; Posetti, Julie. Journalism, 'fake news' & disinformation. Paris: Unesco, p. 43-54, 2018.

ZALLER, J. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ZOLLO, F., et al. "Emotional Dynamics in the Age of Misinformation". *PLOS ONE*, vol. 10, n° 9, 2015.

Appendix

Table A presents the descriptive statistics of the variables used to analyze the determinants of susceptibility to misinformation. In it, the minimum and maximum values, average, standard deviation, and the number of respondents per variable are broken down.

Table A
Variables used in the regression models

	Descriptive Statistics				
	Min.	**Max.**	**Mean**	**SD**	**N**
Antipetismo	0	1	0.290	0.453	7902
Petismo	0	1	0.170	0.376	7912
Antipartisan	0	1	0.087	0.281	7979
Partisan	0	1	0.308	0.461	7988
Non-Partisan	0	1	0.157	0.364	7965
Misinformation BFP	0	1	0.606	0.276	2346
Misinformation VM	0	1	0.432	0.340	2267
Misinformation TX	0	1	0.810	0.264	2279
Cognitive Reflection Test	0	1	0.322	0.228	7735
Need for Cognition	0	1	0.645	0.183	8032
Political Knowledge	0	1	0.484	0.279	8031
Trust in Journalism	0	1	0.498	0.254	8040

Source: Self-elaboration. Dataset prepared for this project (2019).

Questions for measuring the Need for Cognition (NFC)

(NFC-1) We would now like to discuss some characteristics that are primarily related to personality. Please respond to the following questions. Some people prefer to solve simple problems instead of complex ones. Other people prefer to solve complex problems instead of simple ones. What is your preference?

(1) I always prefer simple problems.
(2) Frequently prefer simple problems.
(3) Slightly prefer simple problems.
(4) No preference.
(5) I slightly prefer complex problems.
(6) Frequently prefer complex problems.
(7) Always prefer complex problems.

(NFC-2) How much pleasure do you derive from thinking?

(1) None
(2) A little
(3) A moderate amount

(4) A lot
(5) A great deal

(NFC-3) Some people prefer to think about small, daily projects. Other people prefer to think about big, long-term projects. What is your preference?

(1) I always prefer small, daily projects.
(2) Frequently prefer small, daily projects.
(3) Slightly prefer small daily projects.
(4) No preference.
(5) I slightly prefer big, long-term projects.
(6) Frequently prefer big, long-term projects.
(7) Always prefer big, long-term projects.

(NFC-4) How much do you like or dislike being responsible for handling situations that require lots of thinking?

(1) Dislike a lot
(2) Dislike
(3) Dislike a little
(4) Neither like nor dislike
(5) Like a little
(6) Like
(7) Like a lot

(NFC-5) After finishing a task that requires a lot of mental effort, do you feel more relieved than satisfied, or more satisfied than relieved?

(1) Much more relieved than satisfied.
(2) More relieved than satisfied.
(3) Slightly more relieved than satisfied.
(4) Relief and satisfaction to the same degree.
(5) Slightly more satisfied than relieved.
(6) More satisfied than relieved.
(7) Much more satisfied than relieved.

Resumo

Misinformação, preferências políticas e traços cognitivos: um olhar sobre o eleitorado brasileiro

Com objetivo de expandir a crescente literatura sobre misinformação para um contexto diferente dos países desenvolvidos, este artigo busca respostas para perguntas como: que tipo de pessoas são mais suscetíveis à misinformação? O que determinaria tal vulnerabilidade? Esta pesquisa usa uma amostra de eleitores brasileiros, ouvidos entre maio e junho de 2019, e constata que as preferências partidárias isoladamente não explicam a suscetibilidade à misinformação. O efeito das preferências partidárias sobre a propensão à misinformação é moderado pela capacidade analítica, necessidade de cognição e conhecimento político. Pessoas com altos níveis desses atributos tendem a ser mais capazes de avaliar uma informação através das lentes de suas crenças políticas. Os achados também sugerem que as pessoas que mais confiam no jornalismo profissional podem ser menos propensas à misinformação.

Palavras-chave: misinformação; partidarismo; necessidade de cognição; teste de reflexão cognitiva; conhecimento político

Resumen

Desinformación, preferencias políticas y rasgos cognitivos: una mirada al electorado brasileño

Con el objetivo de ampliar la creciente literatura sobre desinformación a un contexto diferente al de los países desarrollados, este artículo busca respuestas a preguntas como: ¿qué tipo de personas son más susceptibles a la desinformación? ¿Qué determinaría tal vulnerabilidad? Esta investigación utiliza una muestra de votantes brasileños entrevistados entre mayo y junio de 2019, y encuentra que las preferencias de partido por sí solas no explican la susceptibilidad a la desinformación. El efecto de las preferencias partidarias sobre la propensión a la desinformación está moderado por la capacidad analítica, la necesidad de cognición y el conocimiento político. Las personas con altos niveles de estos atributos tienden a ser más capaces de evaluar la información a través de la lente de sus creencias políticas. Los hallazgos también sugieren que las personas que más confían en el periodismo profesional pueden ser menos propensas a la desinformación.

Palabras clave: desinformación; partidismo; necesidad de cognición; prueba de reflexión cognitiva; conocimiento político

Résumé

Désinformation, préférences politiques et traits cognitifs : un regard sur l'électorat brésilien

Dans le but d'étendre la littérature croissante sur la désinformation à un contexte différent de celui des pays développés, cet article cherche des réponses à des questions telles que : quel type de personnes est le plus susceptible à la désinformation ? Qu'est-ce qui déterminerait une telle vulnérabilité ? Cette recherche utilise un échantillon d'électeurs brésiliens, interrogés entre mai et juin 2019, et constate que les préférences partisanes n'expliquent pas à elles seules la sensibilité à la désinformation. L'effet des préférences partisanes sur la propension à la désinformation est modéré par la capacité d'analyse, le besoin de cognition et de connaissances politiques. Les personnes ayant des niveaux élevés de ces attributs ont tendance à être mieux à même d'évaluer les informations à travers le prisme de leurs convictions politiques. Les résultats suggèrent également que les personnes qui font le plus confiance au journalisme professionnel peuvent être moins sujettes à la désinformation.

Mots-clés : désinformation ; partisanerie ; besoin de cognition ; test de réflexion cognitive ; connaissance politique

Artigo submetido à publicação em 25 de setembro de 2021.
Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292327
e-ISSN 1807-0191

"Povo das armas" versus "Povo do Bolsa Família": imaginário e voto popular em 2018

Thais Pavez[1]

O artigo discute as motivações e sentidos do voto popular na eleição presidencial que levou o bolsonarismo ao poder, analisando dados qualitativos de um estudo realizado entre 2018 e 2019 em duas regiões: no Ceará (Juazeiro do Norte, Crato e Araripe) e em São Paulo (Marília e cidade de São Paulo). Mostramos uma cisão em relação ao que, até então, as camadas populares esperavam da política, entre a continuidade do lulismo, por um lado, e uma mudança radical, por outro. Assim, os resultados confirmaram uma rachadura na base lulista no plano mais profundo das crenças, valores e expectativas. No âmbito do imaginário, verificamos uma mediação religiosa nos embates das expectativas populares, ligada às crenças messiânicas, que historicamente entrelaçaram política e religião.

Palavras-chave: comportamento eleitoral; bolsonarismo; classes populares; lulismo; eleições 2018

"É muito grande a religiosidade daquela gente, e, com o declínio do prestígio da igreja, ficou como os açudes do Departamento de Obras Contra as Secas: inúteis, porque não completados pelos canais de irrigação. A religiosidade do caboclo está trancada. Deus virou um poço inútil dentro de cada camponês. Quem soubesse, não importa com que finalidade, liberar aquelas águas vivas ficaria dono de um rio caudaloso" (Antonio Callado, *Tempo de Arraes: padres e comunistas na revolução sem violência*, 1964, p. 61).

Introdução

Chegamos cedo ao Jaraguá, Zona Oeste de São Paulo, no sábado 6 de outubro, às vésperas do primeiro turno das eleições de 2018. Logo no início do percurso conversamos com um jovem casal. Alberto, então com 30 anos, era metalúrgico, e Eliana, 26 anos, vendia bolos no bairro. Ele nasceu em São Paulo, e ela na Bahia. Lá, seus pais trabalhavam "na fazenda" e sua mãe tomou a decisão de migrar "em busca de um trabalho melhor aqui", quando Eliana tinha três anos de idade. Já havia trabalhado no telemarketing e como ajudante de cozinha, antes de ser dispensada do último emprego. Alberto, por sua vez, havia conseguido se segurar no trabalho ao longo de três anos, mesmo quando a empresa

[1] Universidade de São Paulo, Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <thaispavez@gmail.com>. Agradeço ao Cenedic e aos seus pesquisadores pela oportunidade de discutir os resultados da pesquisa. Sou grata em particular a Camila Góes pelas observações feitas às versões preliminares do artigo.

reduziu drasticamente o número de funcionários. O desemprego era geral, na percepção do casal, inclusive entre os que contavam com ensino superior: "Muita gente com estudo, faculdade e tudo". Por isso, as pessoas estavam "se virando, igual ela [Eliana] tá... fazendo, vendendo as coisinha pra ganhar um dinheiro pra ter um sustento, né, e poder fazer... pra pagar contas". Quando entramos no tema das eleições, o que veio à tona foi um confronto de expectativas entre os que apoiavam o candidato da extrema-direita e os que queriam a continuidade do lulismo. A divisão, segundo o casal, dava-se em termos da formação de dois "povos": "Porque metade quer armas, metade quer o Bolsa Família". O clima descrito nos sugeria uma rachadura em relação ao que, até então, se esperava da política, representada pelo carro-chefe da engenharia social-lulista, conforme foi possível constatar.

Em 2014, as fendas abertas na base social lulista foram expressas pela estreita margem percentual (51,64% contra 48,36%) da vitória de Dilma, concretizada pelos votos do Nordeste, que compensou a perda de apoio no Sul e Sudeste (Nicolau, 2020). Na cidade de São Paulo, por exemplo, houve uma virada eleitoral a favor do campo de oposição ao lulismo em bairros que vinham lhe dando a vitória em pleitos anteriores, como Itaquera e a Brasilândia, e em que as fronteiras internamente se diluem entre grupos sociais médios-baixos, que na primeira década dos anos 2000 estabeleceram meios de mobilidade social, e mais pauperizados (Marques, 2014; Pavez, 2015). Ao passo que, nas áreas mais extremas, com maior concentração ainda de precariedade urbana e socioeconômica, o Partido dos Trabalhadores (PT) permaneceu vitorioso. Em 2018, o raio das fissuras da base lulista se expandiu, alcançando quase todo o restante da periferia paulistana e grandes cidades do Nordeste (Maceió, João Pessoa e Natal). Perdendo, ainda, o primeiro turno em capitais como Recife. De acordo com a análise de Nicolau (2020), Bolsonaro recebeu apoio significativo dos eleitores com menor escolaridade nas regiões Sudeste, Sul e Norte/Centro-Oeste. De outro lado, assegura o autor, o lulismo parece ter mantido uma força eleitoral dominante apenas em pequenas cidades, de até 50 mil habitantes, do Nordeste – onde se concentram os eleitores com menor renda do país e a população rural da região.

Como entender essa divisão no interior das classes populares? Em que consiste ideologicamente a separação entre "dois povos"? Responder a essas perguntas é a principal tarefa deste artigo. Com base no estudo qualitativo realizado entre 2018 e 2019 no Ceará (Juazeiro do Norte, Crato e Araripe) e em São Paulo (Marília e cidade de São Paulo), foi possível abordar aspectos do imaginário social exprimidos nas expectativas, ideias, afetos, crenças e valores dos eleitores. Por meio da condução de entrevistas e observações de campo, foram coletados depoimentos orais, narrativas, produções mentais e imagens visuais (retratos, fotografias, quadros) no interior das casas, e que nos permitiram examinar o sistema de representações e as intenções em torno da ação prática do voto[2].

[2] Adotamos a definição de imaginário, sugerida por Jean-Jaques Wunenburger no campo das ciências sociais em "O imaginário" (2007), como "um conjunto de produções, mentais ou materializadas em obras, com base

Desse modo, a análise se concentrou nos elementos-chave, e na constelação destes (associações, oposições, etc.), que surgiram nas narrativas dos eleitores e na composição das imagens. Abordamos, então, a ideologia como crenças e valores expressos pelo indivíduo articulados a elementos do imaginário social.

Como se sabe, o lulismo encontrou sua base social entre pauperizados, desempregados permanentes, trabalhadores precarizados, trabalhadores por conta própria e sem vínculo formal, que se encontram predominantemente fora do proletariado, alcançando uma sequência de vitórias nas eleições presidenciais que lhe permitiu governar o país por mais de uma década[3]. Isso significava que o fenômeno teria feito convergir, *grosso modo*, o voto popular nos polos históricos de fluxos migratórios de origem e destino, que alcançou grandes proporções entre as décadas de 1950 e 1970, no processo de acelerada industrialização, do qual o ex-presidente Lula e o seu percurso se apresentaram como típicos. Desse ponto de vista, as classes populares das grandes cidades tendem a ser predominantemente a segunda, terceira ou quarta gerações de migrantes, vindos principalmente de pequenos municípios do interior do Nordeste (Ipea, 2011; Seade, 2014), onde se concentra a população rural.

Essa massa "sem expressão, disseminada, sobretudo, no Brasil rústico e marginalizado" (Martins, 2017, p. 10) e nas grandes periferias urbanas, deu a vitória a Collor em 1989 (Singer, 1990) – um daqueles filhos da oligarquia nordestina que, desde os anos 1950, se metamorfosearam em empresários capitalistas (Oliveira, 1992, p. 17). O ex-governador de Alagoas buscou reativar a ideia de um salvador entre as massas desorganizadas socialmente (Velho, 1989; Oliveira, 1992; Tavares, 1998), com apelo a uma "conjuntura messiânica", segundo Francisco de Oliveira (2006, p. 28), de crise do capitalismo e da credibilidade da política e dos políticos na Nova República.

Nos anos 2000, elementos semelhantes se apresentaram, com sinais invertidos. Lula (PT), que havia sido adversário de Collor, venceu com maciço apoio popular. Seu conterrâneo, expressão com frequência usada em entrevistas na periferia de São Paulo para se referir a Lula (Pavez, 2015), no entanto, vinha da mesma massa empobrecida dos

em imagens visuais (quadro, desenho, fotografia) e linguísticas (metáfora, símbolo, relato), formando conjuntos coerentes e dinâmicos, referentes a uma função simbólica no sentido de um ajuste de sentidos próprios e figurados" (p. 11).

[3] André Singer (2009) observou que a base social lulista teria se formado entre o "subproletariado", categoria formulada originalmente por Paul Singer, em "Dominação e desigualdade. Estrutura de classe e repartição de renda no Brasil" (1981). Para Singer, o subproletariado não era integrado apenas pelos desempregados, mas por pobres que trabalhavam. Para o autor, esses trabalhadores apresentavam uma inserção "excessivamente precária", com vistas à sobrevivência enquanto "a oportunidade de emprego normal" não se dava, dificultando a caracterização desse grupo pela sua inserção nas relações de produção. Além disso, suas condições de existência não eram nem transitórias nem temporárias, como a produzida pela perda do emprego. Francisco de Oliveira em seu ensaio "Crítica à razão dualista" (2013) demonstrou que essa população, que não se enquadra nas categorias fundamentais do capitalismo, podia ser super-explorada com baixos salários e transferindo a ela os custos da sua própria sobrevivência, como ocorreu no processo de periferização das grandes cidades. Daí termos uma massa fora do núcleo organizado da economia, mas que tem um papel no processo de acumulação do capitalismo brasileiro. Para uma revisão recente sobre a contribuição das ciências sociais e da historiografia brasileira para a categorização dessas parcelas da sociedade, ver Lincoln Secco (2020).

seus eleitores e, aproveitando as condições favoráveis do *boom* das *commodities*, realizou o "milagre" que atendeu às expectativas de melhoria de vida e de ampliação do consumo. A palavra "conterrâneo", na nossa hipótese, revela a identificação recíproca entre os sujeitos dessa massa com um líder que retorna no imaginário popular como um "homem providencial" (Oliveira; Gianotti, 2008, p. 164), com traços messiânicos, ligado ao seu passado rural. Experimentamos aqui a conjectura de que existe um entrelaçamento histórico do imaginário político e religioso popular. Nesse sistema, o milagre é entendido não apenas como uma expressão de poder místico, mas também como um poder de realização prático de melhorias materiais.

A hipótese central defendida neste artigo é que incialmente a liderança lulista teria despertado nessas massas, "os pobres", representações de uma tradição ligada às crenças messiânicas rurais, vinculadas historicamente à população situada na margem da sociedade. Avivada a fé nas melhorias futuras, teria sido possível repetir o tipo de ligação afetiva com esses líderes carismáticos. Em um plano mais profundo, propomos também que houve um nexo entre a base social lulista, para além do voto, que responderia a uma ligação afetiva primordial de identificação com o líder político. Em consequência, avivou-se a percepção de algo em comum, precipitando uma "alma coletiva", "os pobres", por meio de laços de identificação mútua, conforme a descrição freudiana, característicos da mentalidade de massas (Freud, 2011 [1921]). Como adverte Ab'Sáber (2014, p. 44), ao falar sobre uma das faces da liderança lulista, "para os pobres, Lula era uma espécie de igual, deslocado na direção do poder social". Ao identificar-se com o líder, "os pobres" participavam também da sua grandeza e podiam sentir-se elevados, confundindo-se com o próprio presidente: em diversas ocasiões, Lula declarou que o "povo brasileiro" se via com a "autoestima elevada" em seu governo.

No entanto, entre 2013 e 2014, um "ceticismo" fermentava nessa base, conforme as considerações de Henrique Costa (2018) sobre os jovens prounistas em São Paulo, sugerindo que esse elo tinha se perdido em parte dos eleitores quando se viram frustradas as promessas de progresso e ascensão social. Na eleição de 2018, verificamos o aprofundamento desse ceticismo, e descobrimos algo mais: uma descontinuidade em relação às expectativas políticas, inédita, salvo engano, no período de redemocratização. Havia uma expectativa de mudança radical associada ao voto na extrema-direita. Ligada à candidatura bolsonarista, ou à vinda de um emissário destruidor, uma escatologia começa a aparecer no imaginário popular como caminho para essa transformação. Nesse terreno, registramos a extensão do *front* de uma guerra ideológica no Nordeste conduzida por igrejas pentecostais e que se expressava, inclusive, materialmente nas imagens coladas nas paredes das casas dos entrevistados. Estes constituem os principais resultados da investigação a serem apresentados neste artigo.

Na primeira parte, analisamos brevemente a percepção do lulismo na sua base social até 2014 e, em seguida, apresentamos o material empírico coletado no âmbito das

eleições presidenciais de 2018. Na terceira parte, desdobramos as hipóteses enunciadas, retomando aspectos históricos do entrelaçamento do imaginário político e religioso no país.

O milagre lulista

A volta da figura messiânica ao âmago da política seguiu um roteiro místico. Num contexto de crise de acumulação, endividamento estatal e deterioração dos serviços públicos (Oliveira, 1992), a chegada do "fim dos tempos", na década de 1980, com a ruína do mundo do trabalho que mal havia chegado a se constituir no país, ressuscitou a rotatividade, a intermitência das ocupações e, sobretudo, a imprevisibilidade ligada à condição histórica das massas sobrantes de viver a "deus-dará", inteiramente às cegas e à mercê da violência cotidiana (Ferreira, 2002). Na década seguinte, outro sinal surgiu: acompanhando a curva ascendente do desemprego, a taxa de homicídios nas periferias das grandes cidades elevou-se de forma extraordinária em função da guerra travada entre facções do crime e os policiais pelo varejo do mercado de drogas. Esses anos de consolidação democrática e de ingresso no moderno mercado global passariam a ser rememorados nas periferias como a "época das guerras" (Rui; Feltran, 2015).

Nesse contexto cataclísmico em que a vida popular nas metrópoles se desagregava, o que se viu como resposta foi uma "força integradora negativa" (Adorno, 2007 [1951], p. 176), vinda de baixo, com o aumento da violência contra um *outgroup*, cuja contrapartida positiva se encontrava na expectativa de progresso para as famílias e na irmandade interna. Um caso exemplar foi o incremento da hostilidade entre grupos religiosos, vista nos ataques neopentecostais às religiões afro-brasileiras. Em meados dos anos 1980, a "guerra espiritual" para reverter a obra do mal (Mariano, 2014 [1999]) começa a se espalhar, arregimentando "soldados" para o "exército de Cristo", cuja novidade consistia em uma atitude de enfrentamento (Mariano, 2014 [1999]; Silva, 2015). O ponto crítico desse processo ocorreu com o episódio do "chute da santa", em 1995, quando um pastor da Igreja Universal do Reino de Deus chutou a imagem da Nossa Senhora Aparecida, durante um programa na Record[4]. Predicando a prosperidade terrena, as igrejas adotaram o "evangelismo midiático" (Mariano, 2008, p. 75) e uma administração negocial num mercado religioso expansionista. Como resultado da união desses fatores, ocorreu nos anos 1990 o crescimento espetacular da IURD, do bispo Edir Macedo, que, dotado de uma "voz rouca e carismática", conseguiu "ganhar a lealdade e a obediência das pessoas que lotavam seus templos. Essas pessoas viam-no como 'fazedor de milagres'" (Justino, 1995, p. 29). Ao mesmo tempo, essas "grandes famílias" (conforme a lógica da irmandade) passaram a disputar cargos na política em eleições locais e legislativas.

Antecedido por outros messias locais e por um candidato a "salvador da pátria", no caso collorido, o advento do lulismo funcionou como um verdadeiro milagre social no

[4] Ver Almeida, 2015.

imaginário popular. Aproveitando a brecha das *commodities* e por meio de uma engenharia de programas sociais, fez "chover dinheiro" com a oferta de crédito, a valorização do salário-mínimo e transferências monetárias para os mais pobres, dando condições de consumo a quem não tinha. Multiplicou empregos, ainda que mal remunerados e precarizados. Fez "chover água" e "trouxe luz" ao Nordeste, instalando cisternas e expandindo a rede elétrica no sertão, levando modernização. Um dos feitos mais notáveis foi a diminuição da insegurança alimentar (IBGE, 2020). Em particular, seus eleitores valorizaram o aumento do consumo de carne, cuja escassez histórica na alimentação dos mais pobres, como veremos, foi associada por Antonio Candido à "fome psíquica" entre os caipiras (Candido, 2010 [1954]). O argumento aqui é que o conjunto de "milagres" avivou no imaginário popular a figura de um líder providencial, associada às crenças messiânicas, passando a influir ideologicamente de maneira decisiva no pensamento e nas motivações eleitorais.

Assim, a formação lulista subsumiu temporariamente o voto popular ao redor de uma liderança com quem a massa passou a se identificar e na qual depositou as esperanças de progresso. Com esse nexo em comum, precipitou-se uma identificação mútua entre "os pobres" e o seu "conterrâneo". Amplas parcelas das classes populares, nas grandes cidades e no sertão, começaram então a votar no candidato do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais. Eleitores evangélicos em São Paulo reconheciam o que o lulismo tinha feito pelo Nordeste (Marcondes, 2016), onde a maioria ainda é católica, atendendo suas expectativas materiais. Mas essa posição conviveu com o peso maior que as indicações dos candidatos das igrejas tinham nas eleições legislativas (Valle, 2013; Marcondes, 2016). Em síntese, o lulismo encontrou nexos de integração, não na consciência das classes que já não conseguia organizar, mas no imaginário social e no fundo da vida psíquica, por meio da mentalidade de massas e do seu ingresso no mercado de consumo.

Esse fervilhar de esperanças e de expectativas acabou desaguando, no entanto, num "ceticismo popular", identificado originalmente por Henrique Costa (2018) entre jovens prounistas. Entre 2013 e 2014, eles viam-se às voltas com a impossibilidade de ocupar vagas qualificadas no mercado de trabalho, a despeito do investimento no ensino superior. Pavez (2015) observou um fenômeno semelhante em entrevistas conduzidas nesse período com jovens da periferia de São Paulo, que se equilibravam no vaivém entre a esfera do trabalho e do crime. Vivia-se uma fortíssima tensão diante das alternativas a eles apresentadas: um caminho cujo destino era incontornável, sintetizado na expressão popular dos "3 Cs" (Cadeia, Cadeira de rodas ou Cemitério) – salvo se um golpe de sorte os tornasse ricos –, e outro que, em seus próprios termos, "não dava certo, mas também não dava errado" (Pavez, 2015, p. 111), com baixos salários e uma rotina estafante no transporte urbano. Havia também um ressentimento entre mulheres jovens "não beneficiários", categoria produzida pela segmentação dos programas sociais, que se viam excluídas dos programas monetários do governo, notadamente o Bolsa Família (Ávila,

2013; Pavez, 2015). Entrevistas qualitativas feitas em São Carlos (SP) apontaram a existência de uma percepção que relacionava o benefício a um sorteio ou a uma loteria. Já as "beneficiárias" concebiam o dinheiro como uma bênção outorgada pelo próprio Deus (Ávila, 2013; Pavez, 2015). Salta aos olhos uma exasperação que se acumulava diante de uma experiência labiríntica, em que os caminhos percorridos levavam a lugar nenhum, e de uma engenharia de programas em meio aos quais se podia dar o azar de ficar sem nada, inclusive sem nenhum alívio.

Se, acompanhando os argumentos anteriores, reconhecemos a fermentação de um ceticismo, chegamos ao fato notável de que "os pobres" constituíam uma massa que começa a se desintegrar quando a face milagreira do lulismo é contestada pela vivência cotidiana. Na eleição de 2014, num contexto em que o país já dava sinais de recessão, às vésperas do segundo turno, foram narradas desavenças e brigas entre colegas de trabalho, entre familiares na periferia de São Paulo e no transporte público, e indicações de sentimentos hostis contra "beneficiários" dos programas sociais, em geral associados aos nordestinos. Dilma, então, começou a ser descrita como a imagem exatamente inversa de Lula, como seu negativo, aglutinando-se em torno da sua figura a exasperação e a decepção com a experiência desses anos do governo. Como buscamos demonstrar, no interior da mentalidade de massa, suprimia-se o nexo de identidade entre "os pobres", com a perda da ligação de afeto primordial em relação à figura da liderança lulista.

Imaginário popular no cenário eleitoral de 2018

A base empírica para este artigo é uma pesquisa qualitativa realizada em 2018 e 2019. No total, foram aplicados 117 questionários semiestruturados e realizadas 43 entrevistas, com grupos de baixa renda familiar (com até 2 salários-mínimos) e de estratos médios-baixo (de 2 a 5 salários-mínimos). Coletamos também material audiovisual no interior das casas, em festas populares e nos percursos pelo bairro. Em sua maioria, os entrevistados ocupavam-se em empregos fora do mercado formal de trabalho (feirantes, diaristas, vendedoras de bolos porta a porta, vendedores no comércio informal de rua), em empregos temporários na construção civil ou no campo, tinham pequenos comércios próprios (bares e comércio em casa, confecções de fundo de quintal) ou estavam desempregados. Na região Nordeste, o desemprego mostrava-se mais agudo e havia famílias que dependiam inteiramente dos programas de transferência monetária.

Os locais da pesquisa foram escolhidos seguindo critérios de heterogeneidade da força política lulista, tendo como referência os resultados da eleição de 2014. Com esse critério em vista, realizamos o estudo em Marília no estado de São Paulo, nos bairros de Itaquera e do Jaraguá na cidade de São Paulo, e em Juazeiro do Norte, Crato e Araripe no

Ceará[5]. O trabalho de campo se estendeu de junho a outubro do ano da eleição presidencial de 2018[6] e, no ano seguinte, retornamos a Juazeiro do Norte e a Crato para acompanhar as romarias do dia de finados. Nas cidades de São Paulo e de Marília, percorremos bairros populares, buscando o contato espontâneo com seus moradores em suas casas, comércios e na rua. Na região Nordeste, contamos com agentes comunitários de saúde e lideranças vinculadas à igreja católica, que tinham um contato cotidiano com os moradores, para ingressar nos bairros das cidades e na área rural de Araripe.

Conduzimos o trabalho de entrevistas com um senso qualitativo de atenção aos aspectos e detalhes significativos das narrativas, e dos espaços visitados. Buscando as conexões e associações espontâneas dos entrevistados, apresentamos a pesquisa de forma ampla, ou seja, informando que o objetivo era entender o cotidiano dos trabalhadores e o que pensavam da situação do país para, posteriormente, abordar o assunto das eleições. Muitas das entrevistas foram feitas dentro das casas, o que nos permitiu reconhecer elementos do imaginário e da história dos seus moradores, objetivados nas imagens dispostas nas paredes e nas fotografias. Rodeados pelas paredes, também foi possível falar sobre assuntos que, em ambientes externos e fora do contexto da escuta atenta às narrativas, tendiam a ser obliterados, como era marcadamente o caso da violência.

O material empírico reunido nos mostrou três momentos vinculados ao voto: primeiro, o nexo comum de identificação visto no lulismo encontrava-se ainda ativo na expectativa de continuidade; segundo, o elo tinha se desfeito, fato registrado na atitude cética de negar o voto novamente no candidato lulista; terceiro, havia uma expectativa de mudança radical associada ao voto na extrema-direita. Nesse cenário, em 2018, Juazeiro do Norte (CE) encabeçou a lista das cidades com mais de 150 mil habitantes em que Fernando Haddad (PT) alcançou a maior votação proporcional (76,1%). Já a cidade de Marília (SP) ficou entre as dez cidades médias em que Jair Bolsonaro (ex-PSL) foi mais votado (80%). No pequeno município rural de Araripe (CE), o candidato lulista obteve 91,39% dos votos e, no Crato (CE), 84,59%. Em contraste, na periferia da metrópole paulistana, Bolsonaro venceu com 59,53% em Itaquera e com 57,05% no Jaraguá. Buscamos mostrar, a seguir, como esses três tempos se apresentaram nos depoimentos coletados em distintas regiões sobre as motivações ideológicas do voto articulados com elementos do imaginário popular. Desse modo, são esses aspectos imaginativos destacados que organizam a exposição.

[5] a) Juazeiro do Norte, Crato e Araripe (CE) – "lulismo forte": cidades pequenas (menos de 50 mil habitantes) e médias (100 a 500 mil habitantes) do interior da região Nordeste que apresentaram cerca de 70 e 80% de apoio ao candidato do PT; b) Itaquera e Jaraguá na cidade de São Paulo (SP) – "lulismo médio": regiões periféricas das metrópoles, em particular do Sul e do Sudeste, que apresentaram uma inversão da tendência de vitórias consecutivas do PT; e c) Marília (SP) – "lulismo fraco": cidades médias do interior do estado de São Paulo (100 a 500 mil habitantes), que apresentaram cerca 80% de votação nos candidatos de oposição.
[6] Contamos com uma equipe de pesquisa de estudantes de graduação e pós-graduação em Ciências Sociais da Unesp-Marília e pesquisadoras do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (CENEDIC).

São Paulo e Marília

Mais uma vez

Mesmo nas entrevistas em que o vínculo com o lulismo se encontrava ativo, havia uma percepção de que a situação tinha chegado a uma espécie de fundo do poço, que desaconselhava a expectativa de uma melhora futura caso nada fosse feito. Reclamava-se, em geral, do desemprego, dos assaltos, do preço dos alimentos, da saúde pública, das dificuldades financeiras, das invasões noturnas da polícia. O descalabro da vida popular, em síntese, era descrito como uma verdadeira "bagunça". Impregnado de um sentimento de imprevisibilidade e de que um limite havia sido alcançado, o voto era concebido numa atmosfera de jogo de azar, como uma aposta, e as motivações orbitavam entre a fé e o ceticismo em relação ao lulismo e uma perspectiva de mudança.

Noel[7], 49 anos, pedreiro e dono de um pequeno comércio, migrou do interior de Pernambuco e morava em Itaquera havia trinta anos. Em 2016, tinha votado em Russomanno (PRB), mas naquele momento estava disposto a votar em Haddad:

> Tá feia a coisa, tá uma bagunça medonha, tá difícil melhorar. [p: O que você acha que é a pior questão?] Olha, está precisando de um presidente de verdade, porque do jeito que estão as coisas a tendência é piorar, não tenho nem esperança mais de que venha melhoria. Na época quando o Lula estava, estava até melhor, a Dilma entrou, melhorou. No segundo mandato, já ficou pior né [...] Eu preferiria que o Haddad ganhasse, essa é a minha opinião, porque todo mundo roubou né [...] Eu por mim votaria no Haddad 10 vezes, sem medo. [p: E se o Lula fosse candidato, você votaria?] Sim, eu tenho um vídeo aqui que eu gravei para a turma daqui, dizendo assim: "se o Lula saísse da cadeia e não tivesse onde morar eu dava pra ele esse sobrado aqui". O Lula fez muito pelo Nordeste e eu votaria nele sem me arrepender [...] vejo difícil [o Haddad vencer], eu acho que o Bolsonaro tem muita chance, a turma tá muito revoltada, tá exaltada já, tá difícil. O Haddad, na verdade, foi um péssimo prefeito, mas por causa do Lula que tem aquela história né: "se o Lula mandar, eu voto numa formiga". Eu só vou votar no Haddad por causa do Lula (Noel, Itaquera, véspera do 2º turno, 27 out. 2018).

Três elementos merecem destaque nesse trecho quanto ao vínculo lulista: a existência da ligação de afeto primordial com o ex-presidente, sua influência como mandante do voto e a negociação feita com o próprio ceticismo, que se nota numa frase popularizada nessa eleição, "votaria 10 vezes", que expressa a fé impregnada pelo sentimento de aposta numa escolha a ser feita num contexto muito incerto. Também havia algo mais, o reconhecimento de uma possível derrota diante do sentimento de revolta e

[7] Os nomes dos eleitores entrevistados e citados no artigo foram alterados.

de exaltação popular acumulado, que reforçaria a vitória da extrema-direita.

Fim da espera

Tendo se mostrado instável na percepção da experiência popular, o lulismo era associado também a um momento "bagunçado" na vida dos entrevistados. Henrique, 29 anos, havia estudado Administração e conseguido recentemente uma ocupação na construção civil após um período de desemprego. Os anos lulistas eram menos luminosos no seu imaginário: "Eu fiquei desempregado na época do PT, pra mim foi a verdadeira crise". Em 2014, havia votado em Aécio Neves (PSDB): "Por conta disso, na época estava desempregado, a situação estava ruim, não conseguia emprego, fiquei desempregado quase três anos". Segundo seu relato, chegou a votar em Lula e em Haddad em pleitos anteriores, mas tinha se arrependido. Sobre o governo do ex-presidente, afirmou: "A única coisa que ele fez foi facilitar o crédito, e tem muita gente apertada por conta disso". Considerava os governos de Dilma um desfalque por causa do desemprego: "Não agregou em nada". E tinha uma percepção semelhante sobre a administração na Prefeitura: "Foi multa para todo lado. Foi uma prefeitura que não agregou em nada". O *impeachment*, contudo, não tinha resolvido a situação: o tal do Temer "só ajudou a afundar, a piorar".

Perdida qualquer esperança no lulismo, o ceticismo aparecia como uma atitude de precaução contra uma nova decepção. Hernani negava-se a votar em Fernando Haddad. Mesmo reconhecendo motivos materiais que o levariam a votar nele, como a isenção de impostos para quem ganhasse até 5 salários-mínimos, o ceticismo era determinante: "Votaria nele, mas eu não acredito, ninguém acredita mais. Eu acho que o Haddad tem proposta boa, mas ninguém acredita, perdeu credibilidade, ele está aí como fantoche". Anselmo, um colega de trabalho que acompanhou a entrevista, complementou: "Perdeu credibilidade, o povo quer mudança, por isso que o Bolsonaro está na frente". De fato, Hernani, que havia justificado a ausência no primeiro turno, estava disposto a votar em Bolsonaro no dia seguinte. Ponderava que o candidato era "um pouco radical" e que a economia tinha dado uma aquecida (o que permitiria a ele encontrar um emprego), mas ainda assim "tá bagunçado".

> [p: Quando ele perdeu a credibilidade?] [Anselmo] A credibilidade ele perdeu no mandato de São Paulo. Exemplo: se eu te adoro, aí você diz; "Anselmo, estou lá 9 horas da manhã" e chego lá às 9 e fico te esperando e você não aparece, ia perder a credibilidade. "Essa menina aí, meu, botava maior fé nela" [...] [p: E o governo Bolsonaro, como é o que vai ser o governo?] [Hernani] Ah, ninguém sabe. Aí o que existe é isso, é a mudança, agora todo mundo tem um ponto de interrogação [...] [Anselmo] Mas o povo quer mudar, não aguenta mais, tá cansado. [Hernani] O povo já chegou numa situação, que olha, encheu o saco (Hernani e Anselmo, Itaquera, véspera do 2º turno, 27 out. 2018).

Um fato a ser notado nesse trecho é a comparação com uma "espera frustrada" por alguém em quem se tinha fé. Tanto Dilma como Haddad, como candidatos indicados de Lula, sugeriam em conjunto com o ex-presidente uma perspectiva muito ambígua da liderança lulista. Foram frequentes nas entrevistas frases como "[Dilma] desfez muitas coisas que Lula fez" (Adriana, comerciante informal de rua, 36 anos, Marília, 27 jul. 2018); Lula fez o papel de presidente, "de pai de família", já Dilma "não teve pulso firme" (Joana, desempregada, 26 anos, Marília, 12 ago. 2018); "eu achava que ele [Lula] era um superpresidente e hoje eu já estou decepcionada com o que ele anda fazendo". Em relação ao governo Dilma, "político conta história da carochinha, coisa que não vai acontecer, e tem o povo que ainda acredita" (Mirella, empregada doméstica, 38 anos, Marília, 29 set. 2018). A frustração das expectativas expunha as limitações da experiência lulista, feitos e desfeitos seus milagres, o que revelava o peso das suas contradições na percepção desencantada dos entrevistados. Buscava-se outra saída para uma vida insuportável, ainda que reconhecidamente às escuras.

Radical na política

Para que houvesse uma mudança, valia a pena correr o risco e votar em Bolsonaro. Foi o que nos disse Paula, 36 anos, comerciante de rua informal, que inicialmente havia ficado na dúvida entre votar no ex-capitão ou no cabo Daciolo. Ela e seu filho Rodnei, de 15 anos, vendiam DVDs piratas na porta de uma padaria no Jaraguá às vésperas do primeiro turno. Paula traçou uma analogia, no seu relato, entre a sua situação de vida e a doença crônica da mãe, que esperava havia três anos por uma cirurgia vascular na perna. Com o passar do tempo, e sem ter condições de buscar uma alternativa privada, sua situação se deteriorara; uma úlcera varicosa provocou feridas e manchas arroxeadas no seu corpo: "Então eu sei que vai chegar uma época que ela vai piorar e eu não vou conseguir fazer nada por ela, porque eu não tenho dinheiro". Se nada fosse feito, vaticinava um tempo futuro ainda pior, com a falta de tudo e o fim da linha: "Porque se continuar assim, no meu ponto de vista, minha fia, vai chegar uma época que vai ter menos emprego, menos médico. Talvez cê vai morrer de uma gripe dentro de casa [...]. Vai chegar o tempo que não vai ter remédio nenhum". Além disso, contra o aumento da violência, só contavam com a proteção divina: "A gente acaba meio que esquecido, que a gente fica mais protegido colocando Deus na frente e seguindo". Ao decidir finalmente votar em Bolsonaro, concluía que era "melhor arriscar do que você continuar ali sempre na mesmice".

A ideia de "mesmice", associada ao voto no candidato lulista, apresentava-se no imaginário popular como o prolongamento de uma experiência sem força de transformação. Entre os entrevistados que haviam votado no PT em outros pleitos, foram registrados relatos como o de Edna, que trabalhava com seus sogros num pequeno negócio do bairro: "Porque ele [Haddad] não foi um bom prefeito, ele vai continuar com os projetos do PT e nunca vai mudar isso. A gente não vê uma esperança com eles, acho que vai

continuar piorando" (Edna, 25 anos, Jaraguá, 20 out. 2018). A maioria da família do jovem Junior, 18 anos, auxiliar de pedreiro, havia decidido mudar o voto, conforme nos relatou, "porque o PT tá há não sei quantos anos no... já três, três geração o PT tá [...] não mudou nada o Brasil. Não mudou nada. Pra mim não mudou nada". Seu primeiro voto seria para o ex-capitão, "todo mundo tá acreditando que o Bolsonaro pode mudar alguma coisa". Como outros entrevistados, reconhecia aspectos benéficos do lulismo, mas insuficientes para curar definitivamente a situação crônica dos pobres:

> Eu sei que antigamente quem podia pagar alguma coisa à vista normalmente era os ricos, né? E o Lula deu pros pobres uma ajuda, como, digamos, parcelar. [p: Sim, crédito.] O pobre pode comprar esse potinho aqui em não sei quantas vezes. Acho que o Lula deu uma força nisso, né, pros pobre [...] Mas ele roubou, mas também ajudou. Por isso que as pessoas ainda votam no PT, porque ajudou um pouco [...] se o PT tivesse lá em cima, eu creio que o PT ia fazer alguma coisa. Entendeu? Alguém sempre faz alguma coisa. Mas chega uma hora que, sabe, não é o suficiente (Junior, Jaraguá, 20 out. 2018).

O anseio de mudança indicava ainda o apoio a uma via política mais radical. Rodnei, o filho adolescente de Paula, assegurou que também votaria em Bolsonaro caso tivesse idade para participar do pleito: "A maioria da proposta o pessoal está gostando e estão falando que querem votar nele, porque ele chegou mais radical na política. E suas propostas poderiam mudar o país". Ao relatar a troca de ideias com um ex-militar adepto ao candidato da extrema-direita, frequentador da mesma igreja evangélica, Junior destacou também uma percepção que julgava interessante: aquela eleição era diferente das outras porque trouxe mais "revolução", "as pessoas se importam mais". Mesmo com dúvidas, com um "pé atrás", como relatou Edna, e diante dos rumores de que a situação poderia se tornar pior com a eclosão de uma guerra de "bandido contra polícia" devido ao aumento do armamento, o voto em Bolsonaro associava-se à expectativa de uma viravolta. A ideia de guerra circulava no imaginário popular e foi registrada também no Cariri, criando um lapso de tempo em que, ainda que com temor, se fantasiava um conflito.

Sem radar

O novo contexto de divisão de expectativas intensificava a tensão em relação ao voto. A perda da referência em comum no ambiente popular produziu um sentimento de desorientação e de angústia quanto à escolha do candidato. Já não se podia contar com a confiança na mentalidade coletiva que tinha se formado em torno do lulismo, comprovada no cotidiano principalmente pelas convicções e ideias da maioria da família. Entre o "povo das armas" e o "povo do Bolsa Família", sentia-se uma insegurança a respeito de como votar: "Muitas pessoas tão falando pra mim: em quem a gente vai votar? A pessoa tá meio assim de colocar uma pessoa errada lá e o país sofrer" (Alberto e Eliana, Jaraguá, véspera

do 1º turno, 6 out. 2018). Referindo-se a essa divisão, Edson, 38 anos, dono de um bar que abriu no bairro depois de perder o emprego, nos explicou:

> Eu acho que assim, tá um debate legal, só que o povo brasileiro tá com medo também, a escolha é nossa, né, a gente que vai escolher, mas e se a gente escolher errado? Porque já tá ruim, e se a gente escolher uma pessoa que só vai piorar?

Ele já havia errado no passado, como nos relatou, ao votar em Lula, que fez "mas não o suficiente para deixar a gente bem". Por outro lado, valorizava as propostas de Bolsonaro para a segurança pública. Mas não tinha certeza ainda do seu voto.

A volta da seca

Com o avanço da conversa, Edson se aprofundou sobre a escolha do voto: "Não é porque a pessoa tá indecisa, umas pode até estar indecisa, mas as outras estão com medo". Vejamos seu relato:

> [...] só que muitos também estão com medo, gente, daqui uns dias a gente vai voltar àquela fase lá que rico comia bem, que rico bebia bem, que rico fumava o melhor cigarro, que teve uma época, antigamente, que quem fumava cigarro era só rico, quem tomava uma cerveja era só rico, videocassete ainda que era o quatro cabeças e tal, era só rico que tinha, infelizmente vai acabar voltando essa época aí, que pobre vai continuar vivendo só com aquilo, é aquilo que você tem para sobreviver, é aquilo que você tem para criar sua família, aquilo que você vai ter para poder sabe... se sustentar, enquanto isso o rico vai esbanjando. A represa secou, acabou a água, a piscina dos rico tava tudo cheia. Mas na sua torneira não tinha água para você tomar, não tinha uma água para você se lavar, para você lavar o rosto e para tomar um banho, cê tá entendendo? Você vai lá comprar uma mistura, vai comprar uma carne, você olha assim pra carne e fala: "porra mano, vou ter que comer ovo de novo", só que o rico, o freezer dele tá cheio, cê tá entendendo? Infelizmente tá voltando essa era (Edson, Jaraguá, véspera do 1º turno, 6 out. 2018).

A iminência de um cenário de subsistência estrita, visto nas referências à falta de água, de alimentos e de outros itens de consumo desejados, colocaria os pobres diante do mínimo para sobreviver, com um "mundo que estava acabando para eles", enquanto os ricos tinham acesso a tudo. A volta "dessa era", no relato, referia-se provavelmente à década de 1980 (quando chegou o videocassete) e também ao período mais recente da crise hídrica, que em 2014 levou ao racionamento de água na periferia. Além disso, com o fim do milagre lulista, entre 2013 e 2017-2018, a insegurança alimentar aumentou 62,4%

no país, interrompendo a sequência de queda registrada desde 2004. A carne encontrava-se entre os alimentos com maior restrição de acesso ao consumo (IBGE, 2020). O sentimento de subsistência, de cada vez mais ter acesso apenas ao mínimo, contrastava nesse cenário com a maneira como viviam os políticos, conforme nos explicou Mirella:

> Para eles é mais fácil sobreviver, porque eles ganham bem e ainda, além de ganhar bem, ainda rouba a população e a gente tem que viver com o mínimo dos mínimos. Então, é complicado e isso aí te entristece e não me dá credibilidade, eu não tenho fé na política". Os políticos, assim como os ricos, estavam ligados a um mundo que os excluía, pondo em evidência na consciência a assimetria abissal existente entre eles. Desse modo, abandonados ao deus-dará: "É cada um por si e é Deus por todos" (Mirella, diarista, Marília, 29 set. 2018).

Insurgência

O descontentamento e a revolta com essa situação podiam, no entanto, na ideação de Edson, tomar uma forma inesperada:

> O povo não apoia e faz protesto, quebra tudo, mas isso não é uma forma legal de se protestar; para tudo, sem briga, sem fechar estrada, para comércio, para loja, para empresas, apaga tudo, fica todo mundo em casa [...] já pensou que legal no dia da eleição ninguém fosse votar?

Via-se nessa proposição a imagem de um grande *blackout*, em vez de manifestações na rua. Finalmente, "apertei 17", nos confirmou dias depois.

Escatologia

Já apontamos o medo de que a vida piorasse ainda mais após a eleição. Mas a antecipação dessa calamidade mostrou uma passagem para outro plano da mentalidade popular, em que o "fim do mundo", tal como descrito por Edson, passava a ser *esperado* e não mais *temido*, numa escatologia sobre a volta de Jesus, associada à candidatura de Bolsonaro e profetizada em igrejas pentecostais. Essa passagem associava-se a uma ideia de aprofundamento religioso. No dia anterior ao segundo turno, Larissa, 39 anos, comentou sobre "aquela briga" entre o "povo querendo tirar o PT" e "o outro [povo] falando que vai ser pior de que o PT". No entanto, a angústia e a desorientação em relação ao voto, nela, mostravam-se atenuadas. Por um lado, pensava em anular o voto, pois nenhuma transformação havia sido feita pela política, tal como implementada até então: "O tempo passa e você não vê que muda, fica desgostosa de votar". Ela reconhecia que Lula, como Maluf, "roubou e fez alguma coisinha", mas nem adiantava se "iludir" com os políticos: "Fizeram o bilhete único e aí tiraram [...] fizeram o Bolsa Família, aí já

arrancaram o Bolsa Família". Em síntese, "ilude ali e fica e depois tira... é só pra enganar o povo". Por outro lado, se Bolsonaro fosse o vencedor, como afirmava seu marido, "ou melhora ou piora de vez", sugerindo a disposição para uma aposta radical. Sem ter mais o que esperar, e sem a premência vista em outros relatos, o fim do mundo adquiria, no entanto, um reforço imaginativo:

> Então, não vou querer nenhum deles eu acho, eu não quero opinar de mais nada. Eu estou assim, eu tô me aprofundando na minha religião, se Jesus voltar hoje, eu quero estar na presença de Deus, fazer a vontade de Deus, sendo bom, não matando, não roubando, tentando caminhar pra quando Jesus voltar eu ir lá morar com ele, então, depois de ver tanta coisa, durante tantos anos tanta roubalheira, um entra e outro sai, e nada se resolve, só vai piorando, então só vou acreditar na vinda de Jesus, é só isso que eu quero, me aprofundar na religião, na presença de Deus, porque, se vier, se vier coisa boa, beleza, graças a Deus mudou, né? Se Bolsonaro vir a mudar... e se vier coisa ruim, Deus a gente ajuda a passar" (Larissa, Itaquera, véspera do 2º turno, 27 out. 2018).

Na igreja pentecostal frequentada por Larissa, o advento de Bolsonaro era associado a uma escatologia da volta de Cristo, conforme nos foi transmitido por ela:

> Aí o povo já está antecipando isso como se já é a volta de Cristo, é esse o comentário dentro da igreja [...] tirando o PT, depois de tantos anos no comando, e entrando outro, de outro partido, eles estão entrando com essa ideia de que o partido que vai entrar agora vai trazer esse período de falsa paz para depois começar o período do processo da volta de Cristo.

Ela estaria à espera, então, caso a profecia fosse efetivamente cumprida (havia a dúvida, uma vez que as previsões referentes aos anos 2000 não se realizaram): "Se for pra acontecer, bem, estamos na presença de Deus e ele vai vir buscar a gente, né, assim, a gente fica aguardando no senhor". Uma alteração significativa no sentido da espera por melhorias nos levou a conjecturar que estávamos diante de um fenômeno que mudava o aspecto do ceticismo como alerta a uma nova ilusão. Se não havia expectativa de melhorias no horizonte, nem de "milagres" lulistas, o que se aguardava?

O mito

O relato de Antonio, 38 anos, torneiro mecânico, trouxe observações esclarecedoras sobre essa espera. Comentando sobre o clima de forte divisão popular, ele disse:

> Um dia até comentei com alguns, com um grupo que a gente tem [de whatsapp], pessoal de futebol, a gente começou um debate político lá. E

> quando eu falei que a visão política de muitos é uma posição messiânica, a visão de colocar uma pessoa como um messias, uma pessoa que vai chegar, estralar os dedos e vai resolver todos os problemas do país, e falei, "gente, não vai ser isso", mas as pessoas me responderam: "não, vai fazer, vai destruir, bandido vai tomar tiro na cara". Você vê como as pessoas estão, as pessoas estão tão fragilizadas com a violência, fragilizadas com a dificuldade financeira, com o medo de perder aquilo que conquistou, que as pessoas estão levando tudo para o extremo. Ou ele vem *destrói tudo*, e bate de frente com tudo, ou acha que não vai resolver. Eu acho que não é bem essa a solução (Antonio, Itaquera, véspera do 2º turno, 27 out. 2018).

Podemos dizer que passou a existir uma expectativa de destruição, associada a uma ideia de mudança radical uma vez quebrada a fé popular no progresso com o aprofundamento do ceticismo. Pinheiro-Machado e Scalco (2018) já haviam notado em entrevistas realizadas com jovens na periferia de Porto Alegre, no ano anterior às eleições, uma "*fé* no armamento da população" (p. 58, grifo nosso), defendido por Bolsonaro. Considerado um mito, o candidato era também descrito como uma figura de "pulso" ou "mão forte" e era admirado pela sua figura militar. Era apresentado, segundo as autoras, como um "último recurso", como uma "solução radical" de "*salvação* de uma vida indigna" (Pinheiro-Machado; Scalco, 2018, grifo nosso). Recentemente, Kalil, Pinheiro-Machado e Scalco (2022) demonstraram que possuir armas associava-se à ideia de impor medo aos criminosos e se defender de possíveis assaltos, e à defesa dos seus bens e das suas famílias para eleitores que apoiaram Bolsonaro em 2018. Assim, aqueles que se orgulham de ter conseguido os meios para ascender socialmente ou de ter comprado bens por seus próprios méritos (trabalhando ou empreendendo) e não roubando (ou contando com programas sociais) explicam, buscam "proteger as poucas coisas que têm" (Kalil; Pinheiro-Machado; Scalco, 2022, p. 117). As armas, na conclusão das autoras "são símbolos que materializam a luta do 'bem contra o mal', a luta de um lado superior e nobre. Da humanidade que se dedica à família e à obtenção de bens por mérito individual e pela vida do trabalho" (Kalil; Pinheiro-Machado; Scalco, 2022, p. 118). Ao passo que, "o outro lado da moeda" teria ganhado força nos governos lulistas. Bandidos, "preguiçosos" e corruptos entrariam na categoria do campo opositor.

Acresce um descrédito em relação à justiça e às leis, registrado por Pinheiro-Machado e Scalco entre os jovens, consideradas o motivo pelo qual os "bandidos" agiam livremente. Nesse sentido, o estudo "O conservadorismo e as questões sociais" (Fundação Tide Setúbal, 2019), conduzido por Rocha e Solano, identificou um sentimento difuso de "decadência moral generalizada" e de uma "inversão de valores" principalmente ligado ao aumento da violência, do crime e da corrupção. Fátima, 50 anos, desempregada que cuidava de duas pessoas com problemas de saúde em sua casa, preocupava-se com o futuro do filho diante da possibilidade de envolvimento com o tráfico ou de uma morte violenta. Votaria em Bolsonaro já no primeiro turno, com a expectativa de

> (...) ele mudar essa justiça aí que cada um faz o que quer, mata e continua, rouba, né? [...] Aí alguém comentou: 'Ah, mas vai ter a ROTA na rua'. Falei: Amém, né? [...] Que eles vão fazer, eles vão pensar mil vezes antes de matar alguém, tirar a vida de um pai de família (Fátima, Marília, 29 set., 2018).

Sem mencionar o candidato lulista ou o PT, referia-se indiretamente a eles como preocupados com outros assuntos que "não tem nada a ver", em vez de mudar a lei, colocar medicamento nos postos de saúde etc. Empenhavam-se, explicou, na implantação de diretrizes sexuais nas escolas relacionadas às questões de gênero, que alterariam o "núcleo básico familiar". Seu pastor, de fato, já havia se mobilizado contra isso em Marília. Vale mencionar o registro do entrelaçamento desses elementos no imaginário popular simbolizado pelas constelações de fotos de filhos e crianças da família expostas dentro das casas. Foi notório o caso da "criança fardada", encontrado em Marília e no Crato. Na casa de Lurdes, as fotos, dispostas sobre uma mesa em que também havia uma bíblia, retratavam os filhos trajando fantasias de roupas militares, de bombeiro e da Polícia Militar, e abraçados com uma pastora.

Ainda sobre a questão da escatologia, cabe destacar que as ideações de fim encontravam seu momento de verdade na própria realidade. Nesse sentido, a concepção de "fome psíquica" formulada por Antonio Candido – desejo pelos alimentos prediletos escassos numa situação de crise social – pode fornecer um ponto de contato com as nossas conjecturas. Contribuindo para a formação de miragens e de fugas imaginárias compensatórias, o tema da carne como alimento aparecia nas histórias dos caipiras, nos desafios do cururu em certos temas apocalípticos. Num mito escatológico analisado, o crítico destaca o aspecto redentor da catástrofe, com a eleição dos justos, que matariam a fome e comeriam carne. Desse modo, podemos supor que a perspectiva de sobreviver com o mínimo, e ainda assim sob o risco de perder o que restou (seja pela criminalidade, seja pela corrupção política), presente nos relatos, pode ter atiçado a "fome psíquica" e dado lastro às fantasias de fim de mundo que eram, por sua vez, avivadas nas igrejas evangélicas, como foi possível constatar.

Por fim, a interpretação de Feltran (2021) sobre o movimento ideológico que impulsiona a liderança de Bolsonaro lança luz sobre nossos achados. De acordo com o sociólogo, esse movimento, articulado por pastores e policiais no cotidiano das periferias urbanas, colocou em ação uma "promessa redentora: de limpar a cidade dos bandidos e o Brasil, dos corruptos" (Feltran, 2021, p. 1). É plausível pensar que esse movimento político teria canalizado as expectativas populares de transformação aqui descritas. Feltran explica que, por meio de uma "guerra revolucionária" (Feltran, 2021), se alcançaria, no final, a nação de Cristo, resultante da comunidade redimida. Tal movimento retoma, a nosso ver, elementos messiânicos, com uma escatologia própria[8], na tentativa ativa de alcançar o mundo do milênio, figurado na ideia de "pátria cristã". As bases materiais desse

[8] Sobre a disseminação da concepção de "nação cristã", ver Flora (2020).

movimento, conforme descrito pelo autor, localizam-se principalmente nos mercados de proteção e segurança privada e nos mercados religiosos em contínua expansão no país.

Cariri[9]

No transcorrer da pesquisa, foi notável uma ofensiva religiosa em curso no sertão. Registramos, com frequência, relatos de invasão das casas dos fiéis por parte de pastores com a finalidade de quebrar, destruir ou descartar os santos e as imagens do catolicismo popular coladas nas paredes. Muitas vezes eram os próprios conversos ou seus familiares que pressionavam para "jogar fora" esses objetos. Parecia evidente que o objetivo dos ataques era quebrar a fé depositada nos santos e acabar com o sentimento de proximidade em relação a eles. Junto com as fotografias e pôsteres da família, as imagens cobriam as paredes, expressando uma relação particularmente estreita com "os santos de casa" (Machado, 2014). A intensidade do ataque neopentecostal nessa região era verificada, assim, na ampliação das investidas públicas de um grupo religioso contra outro dentro dos espaços de intimidade, no interior das casas, como descrito por Silva (2015). Desse modo, as paredes e a disposição simbólica dos objetos, que expressavam o imaginário popular, eram uma frente dessa batalha ideológica de valores, expectativas e crenças em curso.

A expansão do mercado religioso na região, no processo de intensificação do crescimento evangélico entre 2000 e 2010 (Russo; Oliveira, 2011; Alves et al., 2017), acompanhou a metamorfose da cidade de Juazeiro do Norte, alcançada por uma onda de empreendimentos imobiliários, no influxo do capital financeiro, que transformou a cidade preexistente (Queiroz, 2013), epicentro de multitudinárias romarias dos devotos do Padre Cícero – cuja estátua se eleva no seu ponto mais alto – e de grandes festas religiosas. Nos anos lulistas, multiplicaram-se *shoppings*, torres empresariais e condomínios verticais – entre estes, o mais alto foi nomeado Spazio Bezerra de Menezes, em homenagem a um poderoso ex-coronel transformado em empresário, além de condomínios horizontais fechados, inclusive em cidades conurbadas, como Crato e Barbalha, e com eles o mercado de segurança privada, com a oferta de cercas elétricas, guaritas, guardas armados etc. (Soares, 2019).

Houve também a expansão do mercado ilícito de armas e de drogas e da "guerra das facções" no Nordeste (Sá; Aquino, 2018; Ipea, 2019). A escalada da violência entre facções inimigas e as forças policiais levou o Ceará a se tornar o estado com maior crescimento na taxa de homicídios em 2017 (Ipea, 2019). Nesse contexto, igrejas evangélicas oferecem apoio material e espiritual às famílias cujos filhos se envolvem com o tráfico, com o uso de drogas ou foram vítimas de violência. Muitas vezes é o único socorro com que contam. Além disso, dão um suporte social mais amplo, por exemplo, ajudando

[9] O trabalho de campo foi realizado entre os dias 1º e 8 de setembro de 2018, momento em que a candidatura de Lula já havia sido impugnada, mas o PT ainda não havia indicado oficialmente Fernando Haddad. Durante as entrevistas, no dia 6 de setembro, ocorreu o evento da facada contra o candidato da extrema-direita.

a encontrar emprego, vagas em clínicas de desintoxicação e no cuidado dos filhos pequenos. Ao mesmo tempo, estimulam uma visão empreendedora para obtenção de meios próprios de mobilidade social e de recursos próprios, que vem se materializando na proliferação de pequenos negócios em bairros populares (Spyer, 2020).

O devorador

A extrema violência no cotidiano popular provocava forte tensão, e as pessoas comentavam com muito medo os roubos e crimes recentes. No bairro do Frei Damião, onde realizamos as entrevistas em Juazeiro, ocorreu uma chacina na semana anterior à nossa chegada, com a morte de onze pessoas em menos de 24 horas. Somava-se a isso o declínio das condições materiais. Maria, 56 anos, tinha uma pequena confecção no fundo da sua casa e seu marido vendia seus produtos na feira da cidade. "Eu era macumbeira", nos disse, ao relatar a sua conversão havia cinco anos, quando passou a frequentar a Assembleia de Deus. "Meu terreiro" relatou, ainda com perceptível orgulho, "era o mais respeitado que tinha aqui dentro desse bairro", mas havia ficado sem dinheiro para levá-lo em frente. As pessoas haviam deixado de jogar os búzios ou ler as cartas, conforme nos explicou: "A fonte secou". Diante da impotência de não poder salvar o terreiro, tomou a decisão de "acabar" com ele, jogando fora todos os seus santos. E, segundo o relato da sua vizinha, mostrava-se furiosa e hostil com as imagens nas paredes das outras casas. Contava exclusivamente com a renda da confecção. Seu marido, com problemas na coluna, não havia conseguido se aposentar por invalidez e tampouco havia recebido transferências monetárias do governo:

> Eu não tenho outro tipo de renda nenhuma, porque a renda que o povo sempre tem por aí é o negócio do Bolsa Família, o Bolsa Família eu fiz, eu ainda me arrisquei três vezes e não tive uma oportunidade, entendeu, não tive uma oportunidade de ser sorteada, que nem diz o outro, que isso aí é uma coisa que é um sorteio mesmo, é pra uns e outros não, só que eu vejo que é umas coisas muito errada, eu vejo quem tem carro na garagem tem Bolsa Família, quem tem um mercantil em casa tem Bolsa Família, e eu só tenho a graça de Deus, e não tenho o Bolsa Família (Maria, Juazeiro do Norte, 5 set. 2018).

Mesmo ressentida por não ter dado sorte com o Bolsa Família, ela estava disposta a votar em Lula ou no seu indicado com toda "certeza e segurança". No passado, o ex-presidente havia feito chover dinheiro, explicou:

> Onde o pobre pôde ter crédito pra fazer uma compra em uma loja, que antes dele o pobre não tinha, o Lula foi quem trouxe o CredAmigo, que encheu os bolsos aí de muita gente e ainda hoje enche, né [...] Da época do Lula pra cá, gatos e cachorros têm uma moto e um carro, e antes? (Maria, Juazeiro do

> Norte, 5 set., 2018).

O passado e o presente assim caracterizados, na descrição da fartura popular, opõem-se às penúrias que ela passou, com a perda do terreiro no qual havia investido afeto, dedicação e dinheiro, e a dificuldade de ter acesso às transferências monetárias do governo. De fato, reencontramos na sua entrevista a escatologia associada a uma expectativa de mudança radical, que começou a surgir no imaginário popular:

> [p: O que você acha que poderia melhorar hoje no seu dia a dia?] Homem, pra esse mundo melhorar só se Jesus voltasse, aí sim, aí ele saía logo tocando fogo em quem não fosse dele, e ele ia escolhendo só os dele. [p: E você acha que isso... como vai ser isso?] Se vai acontecer? Mais cedo ou mais tarde vai, vai porque a palavra de Deus, na Bíblia, é o que fala: "Jesus está voltando". Vocês já viram um vídeo de uma criança que nasceu com as mãos coladas? [p: Como é?] Ela nasceu com as mãos coladas, aí quando o médico descolou, aí tava o nome: "Jesus está voltando". Aí, em poucos minutos ela faleceu. [p: E como vai ser quando ele voltar?] Ele vai levar os escolhidos e os outros o devorador toma de conta. [p: E como é esses escolhidos?] É que nem fala no Apocalipse... é como fala no Apocalipse (Maria, Juazeiro do Norte, 5 set. 2018).

Espera-se a volta de Jesus, acompanhada de um "devorador", que agiria para destruir, representando eles mesmos o fogo e a morte. A catástrofe seria, assim, necessária para uma real transformação e para alcançar a redenção. Mensagens pregando a volta do salvador também se espalhavam nas redes sociais cerca de um mês antes do primeiro turno, atiçando a ideação escatológica, como foi possível verificar quando Maria reproduziu o vídeo. A voz estereofônica assegurava, inclusive, que a própria divulgação da mensagem realizaria milagres: "Uma mulher estava doente e dormindo, sonhou com Jesus dando água para beber e acordou curada, um policial viu o texto e transmitiu a treze pessoas, foi imediatamente promovido no trabalho". Também circulava a ideia da guerra associada ao candidato da extrema-direita, presente na entrevista com a vizinha de Maria. Mesmo antes do evento da facada, Nivalda, 35 anos, confirmou que já tinha ouvido falar de Bolsonaro, que contava com um apoio menor comparado ao candidato lulista (Lula ou seu indicado). Ainda assim, no seu relato é possível mais uma vez reconhecer evidências da divisão popular:

> Ah, esse aí [Bolsonaro] é bem falado. [p: É bem falado aqui no bairro?] É. Todo mundo fala dele aí, das loucuras dele. [p: Mas fala bem ou fala...] Uns falam bem, outros falam mal, né. Uns diz que ele tá certo, outros diz que ele tá errado. É aquelas coisas que ele diz que vai fazer, tem uns que apoiam e outros não apoiam. (Nivalda, Juazeiro do Norte, 5 set. 2018)

Ao se referir à liberação de armas, que dividia opiniões, introduziu a ideação do

conflito: "Ele vai liberar o porte de arma, que eu também não acho certo. Porque o mundo já tá do jeito que tá, se liberar vai ficar pior ainda. Vai virar guerra" (Nivalda, 35 anos, desempregada, Juazeiro do Norte, 5 set. 2018).

Quebrando os santos

João, 27 anos, estava desempregado e morava no bairro conhecido como Batateiras, no Crato. Ele e a sua esposa, Vanderlane, 28 anos, empregada doméstica, tinham afixadas na parede de casa imagens de santos, da virgem e uma estátua do Padre Cícero. Parte desses objetos era da sua mãe e haviam sido trazidos e preservados ali após o ataque de um pastor. Ela tinha se convertido à religião evangélica por insistência de outro filho, que havia encontrado ajuda na igreja quando se envolveu com drogas, conforme foi narrado:

> Quando eu cheguei, não vi os santos na parede e perguntei: "Mãe, cadê os santos? Se a senhora é evangélica, eu e meu irmão não somos". Aí ela falou: "Não fui eu não, foi ele [pastor], também não gostei não, pode ir atrás". Aí fomos atrás e não achei... aí no outro dia ela foi e encontrou perto lá da ponte. Aí ela pegou e me deu. Pra você ver como é, ele [pastor] jogou da ponte para baixo, e ele [estátua do Padre Cícero] caiu e não quebrou. Nem os santos dela não quebrou. Estão todos aí graças a Deus, tem uns que foi a mãe dela que deu pra ela quando ela era nova. Ele [pastor] arrancou, ele pegou tudo (João, Crato, 5 set. 2018).

Relatos como esse repetiam-se em outras entrevistas. Dona Selma, também moradora do bairro, tinha entre seus santos um Coração de Jesus que, conforme nos explicou, "foi uma mulher que ia jogar fora, aí eu não deixei, pedi a ela, e ela me deu. Porque ela era crente ela ia jogar fora" (bairro das Batateiras, Crato, 4 set. 2018). As tentativas de eliminar a devoção popular passavam por atos de destruição material e por afirmações que desautorizavam o poder da santidade do Padrinho. Percebemos novamente, de fato, a existência de um campo de enfrentamento ideológico ao sermos interpelados pela nora de Dona Selma, ligada a uma igreja evangélica, no ano seguinte quando voltamos ao Crato. Ao nos ver acompanhados de Pedro, uma liderança local da paróquia católica do bairro, interrompeu a conversa perguntando sobre a pesquisa que realizávamos. Logo em seguida introduziu sua percepção sobre os problemas do bairro e da política, fazendo uma crítica ao Padre Cícero no seu papel como líder político e, em particular, como prefeito. No passado, tal como todos os políticos, ele também teria feito apenas promessas. Depois, passou a relatar como sua igreja ajudava realmente aos pobres, inclusive na África.

Do mesmo modo, um médico para o qual João havia trabalhado costumava falar "muito mal" do Padre Cícero, afirmando que, em vez de santo, era bruxo: "Ele falava

direto, ele também não gosta do Lula, diz que o Lula é ladrão... Aí, sabendo ele que aqui, o Lula aqui no Nordeste, ele é muito querido, aqui no Nordeste anda junto com nós". A analogia entre ambos os líderes podia ser notada na dimensão afetiva e também nas lembranças dos entrevistados, ou de seus antepassados, como figuras cujo traço em comum era mobilizar multidões, como pode ser verificado nas narrações a seguir:

> Mas o Padre Cícero foi uma pessoa boa, ele fez muita coisa aqui pelo Crato. Fez muito milagre. Ajudava as pessoas, os pobres ele ajudava muito. Porque ele tinha carinho pelas pessoas. Meu avô foi quem conseguiu conviver com o Padre Cícero. Conheceu. Dizia que não deu para chegar perto porque tinha muita gente, não deu para chegar perto. Muita gente tem fé nele. Minha mãe virou evangélica, mas até hoje ela fala que Padre Cícero é um santo (João, Crato, 5 set. 2018).

Nas lembranças de Tanyelle, 20 anos, a descrição é semelhante. Ela tinha como único ingresso o Bolsa Família e o dinheiro que recebia em períodos de eleições, por "trabalhar na política". Afirmando que iria vender seu voto na eleição para deputado estadual, também nos assegurou que votaria em Lula para presidente, a quem já havia visto pessoalmente:

> Uma vez eu vi ele [Lula] na praça da Sé [Crato], tinha tanta gente que não dava pra chegar nem perto. Vi de longe. O povo gritava querendo pegar na mão dele. Não tinha como abraçar todo mundo. Tinha uma multidão, parecia que estava descendo nosso senhor do céu. Tinha gente, gente, gente, mesmo... o povo ficava "Lula chegou, ô Lula..." na animação, gritando, cantando a música dele (Tanyelle, Crato, 4 set. 2018).

Por outro lado, notava-se que o passar do tempo tinha se mostrado impiedoso na vida da jovem e de sua família, algo que se refletia na disposição dos objetos dentro da casa. Apesar da ausência de santos nas paredes, havia fotografias dos irmãos e sobrinhos bebês ou crianças. Ao mostrar as imagens, surgiu a história da tortura e assassinato do seu irmão de dez anos – fardado na foto – pelo crime. A mãe, segundo ela, era católica e entrou numa forte depressão após a morte do filho e, em seguida, converteu-se à igreja evangélica. Reencontramos assim elementos similares aos de Marília quanto à organização da constelação de objetos no interior das casas, como a criança com trajes militares na foto, bem como a extrema violência e morticínio enfrentados pelas classes populares.

Nós, os pobres

Os relatos coletados forneceram uma visão detalhada das características do nexo lulista com o remanescente da sua base social. Cristina, 37 anos, feirante em Juazeiro e no Crato, assim falou sobre o voto para presidente:

> Pra Lula. Lula. Eu mesmo, pode vir Lula cem vezes, que eu voto nele mil vezes. [p: Por quê?] Porque gosto, porque ele botou nós lá em cima. Os pobres. [...] Para roubar, os outros roubam muito, ele roubou é pouco [risos]. Ele roubou pouco e está lá [preso] [...] Pobre sempre é assim, as coisas só cai no lado mais fraco [...] Por um certo era para ele estar livre, pra nós, mas nós mesmo assim, nós vamos botar ele lá em cima, mesmo que ele não se eleja, não ganhe, não assuma, mas nós vamos votar nele, nós vamos estar junto com ele [...] (Cristina, Crato, 3 set. 2018).

Já havíamos destacado anteriormente como a fé na escolha pela volta de Lula, ou do seu indicado, afirmava-se numa expressão que se popularizou. No entanto, foi possível capturar outro aspecto nos relatos do Cariri: a identificação do líder com "os pobres", que se alternava nos relatos com o pronome "nós", dava-se também por acreditarem na proximidade com ele. Essa relação estreita permitia a participação na grandeza da sua figura e a sensação de que haviam sido levados junto com ele à presidência. Em muitos momentos havia mesmo uma indiferenciação na mentalidade popular entre a imagem deles e a do ex-presidente. E isso em distintos exemplos. Da mesma maneira que "os pobres", Lula também foi injustiçado com a prisão. A recriação da sua história e das suas feridas era também as deles. Em Marília, conversamos com um trabalhador temporário da construção civil vindo do Maranhão, que afirmou que Lula havia sido "quebrador de coco no Nordeste, perdeu o dedo quebrando coco" (Cleyton, 19 anos, Marília, 8 jul. 2018), tarefa comum também destinada às crianças dessa região. Uma dimensão pessoal se destacava nos relatos dos encontros com o ex-presidente, em que era valorizado o tratamento "dos pobres" como pessoas dignas. Cristina havia conversado com Lula na feira, anos antes, em Juazeiro, num mutirão, e destacou: "Ele não tinha nojo de nós".

Havia também o reconhecimento de uma associação de lealdade, em agradecimento aos benefícios e ajuda recebidos, cuja contrapartida dava-se numa retribuição equivalente. Por tê-los salvado do "buraco grande", por ter tirado "o Nordeste do fundo do buraco", como relatado respectivamente por Cristina e Cleyton, manteriam seu apoio à liderança lulista:

> Toda vida que fala de Lula, estou no pé da televisão. Falou nele, eu corro. Eu posso não entender, mas falou de Lula tô dentro. [p: E o povo?] Os que for dele, fala igual eu estou falando. Agora os que não for covarde, que não fala dele, né. Porque ele está preso mesmo, para a maioria ele foi preso pelos pobres, entendeu? Mesmo que ele tenha esse sítio que ele pegou, que ele não pegou, mas ele ajudou muita gente pobre, ajudou muito. Enquanto o rico comia carne, nós comia gordura. É a verdade, tem que ser dita. Aí quando nós começamos a comer carne igual o rico, aí pronto [risos] aí tiraram ele, tiraram Dilma. Pronto [p: Como era isso de comer gordura?] Era naqueles tempo, antigamente, era mais fraco. Carne era pra rico. Antes de Lula, quem

> comia carne era só gente rica. Pobre comia carne não. Comia era aquelas coisinhas mais fracas; bofes, ubre, coisa mais carne mais fraca, o povo da roça [...] comia, bem dizer, o resto do rico (Cristina, Crato, 3 set. 2018).

Como se vê, havia o reconhecimento da outorga de condições mínimas de existência, inclusive comer carne, num cenário de extrema escassez, que contornava a humilhação e a experiência de inferiorização em relação aos mais ricos. E, ainda, tendo acesso a algo mais: "Onde foi que a gente um dia sonhou em ter moto?", nos explicou Cleyton.

Nesse ponto chegamos ao que parece ser um divisor de águas das expectativas populares. Já vimos, por um lado, a dimensão que excedia ou transcendia, no imaginário popular, aquilo que a política lulista havia realizado no passado. De outro, onde observamos o nexo ativo, as expectativas encontravam-se contidas nas possibilidades de acesso ao consumo e na oferta dos programas sociais. Assim, aquele "pouco" descrito pelos entrevistados, em vez de ser interpretado como insuficiente, era considerado um alívio ou, quando muito, um sonho de consumo. Como nos explicou Pedro, nos governos de Lula havia mais emprego e, principalmente, "[...] na época dele a gente não passava tanto sufoco, né, de tudo a gente tinha um pouco, mas de tudo a gente tinha, um pouco, né?". Mesmo reconhecendo os parcos ganhos, ao menos "a gente respirava melhor" (Juazeiro do Norte, 5 set. 2018). Por sua vez, alguns já se sentiam descontentes com esses limites, como no relato de Nivalda*:* "Uma coisa que eu acho mesmo assim é sobre o Bolsa Família, porque, assim, tem algumas pessoas que têm uma criança só e recebe o mesmo valor que eu recebo. E eu tenho três, e eu acho que é muito pouco" (Juazeiro do Norte, 5 set. 2018)*.*

O enviado

Chegamos em Araripe um dia após o evento da facada. O cenário mostrava vestígios do lulismo ao lado da extrema precariedade da vida popular. Numa das casas, a televisão ligada transmitia, ao vivo, as cenas de Bolsonaro sendo levado ao hospital. À medida que entrávamos na área rural, as casas ficavam mais esparsas. Paramos quando divisamos uma moto estacionada na entrada de uma delas. Encontramos Seô Gabriel, 57 anos, que estava de visita na casa do seu amigo Paulo, 49 anos, ambos agricultores. A casa era de taipa e contava com uma cisterna. Na mesa da cozinha havia uma tábua com gordura cortada, sinalizando que esse seria o almoço. Nas narrações a seguir identificamos elementos recorrentes das crenças messiânicas:

> Aqui no sertão o melhor é assim, esperar por Deus. Eu penso que vem, que já trouxeram coisa... [p: E como é essa espera do senhor?] Esperar por Deus? É Deus mandar alguma coisa que a gente precisa, a gente trabalha, mas espera por Deus. [Paulo] Esperar pela chuva. [Seô Gabriel] Trabalhar sem

> Deus não é nada, porque é só ele que pode ajudar nós, então nós espera ele. Mas trabalhando, parado não, "faz por ti que eu te ajudarei" (Seô Gabriel e Paulo, Araripe, 7 set. 2018).

Nota-se que a espera providencial caracteriza-se como o único recurso contra condições de existência extremamente adversas, em que já se chegara ao ponto de não haver carne e somente a ajuda divina poderia oferecer socorro nesse contexto. A fé em tempos melhores mantinha-se sólida. Milagres, afirmaram, já haviam se realizado no passado:

> [aumenta o tom da fala] E aqui teve um tempo bom graças a Deus, porque meu tempo de menino aqui nós comia massa de feijão, era água de sal, quando nossos pais arrumavam depois de um dia de trabalho, um pouco de feijão, e um pouco de farinha. Nós fomos criado assim, aí teve um milagre muito grande que eu conheci, que era um milagre, eu acho que foi um milagre de Deus [aponta para cima], que enviou aquele homem a ser presidente e ele comandou oito anos e mudou. Hoje aqui no Nordeste é fraco, mas todo mundo faz uma [refeição]... almoça e janta, e antigamente nós dormia com fome. Aqui foi o Lula, mas está é preso! [Paulo] Não saiu ainda não... [Seô Gabriel] Saiu é nada, enquanto não passar a eleição... (Seô Gabriel e Paulo, Araripe, 7 set. 2018).

A "vinda" do líder lulista inaugurou um tempo benéfico em que as expectativas místicas e as necessidades de existência, principalmente aquelas ligadas à fome, foram atendidas. Pode-se perceber também que se aceitava o fato de as mudanças terem sido insuficientes para transformar a situação do Nordeste, uma vez que haviam dado um alívio. É justificável dizer, portanto, que nesse imaginário mantinha-se íntegra a influência do líder entre os adeptos, que o viam sem nenhuma ambiguidade ou contradição. Nesse sentido, nos atrevemos a afirmar que, de modo oposto à atitude cética, essa percepção da realidade iluminava, sobretudo, os aspectos benevolentes do tempo lulista, cujos fragmentos se amalgamavam por meio de um nexo de identificação e de lealdade com sua liderança, mantendo sua grandiosidade sem sombras aparentes na alma coletiva remanescente.

A liderança popular na fusão do imaginário político e religioso

Com base no material empírico apresentado, podemos afirmar agora que há elementos messiânicos nas visões de mundo descritas e no movimento que dirige o embate ideológico, cuja expansão registramos no Nordeste. Vemos, a seguir, que as crenças messiânicas e o misticismo passaram a integrar o imaginário das camadas populares no meio rural e no urbano, e que suas lideranças históricas concentraram um poder político e religioso.

Os movimentos messiânicos são documentados no Brasil desde o início do século XIX, predominantemente entre as populações rurais do Nordeste e do Sul. Em seu clássico *O messianismo no Brasil e no mundo*, Maria Isaura Pereira de Queiroz (1977) ressalta que em um determinado momento, tendo como antecedentes as crenças sebastianistas da mitologia portuguesa, a sociedade rústica no Brasil passou a produzir seus próprios messias, entre eles Antônio Conselheiro, um dos mais conhecidos e estudados. Eles lideraram movimentos espontâneos que misturavam o misticismo a um conjunto de descontentamentos e reivindicações que fermentavam no sertão entre a grande massa economicamente supérflua, formada por mulheres e homens livres e pobres, em particular "após a consolidação da grande propriedade fundiária, que os privou dos alicerces do seu antigo estilo de vida" (Franco, 1997 [1969], p. 113). Vivendo no "limbo deixado pela ordem escravista" (Schwarz, 2012, p. 174), agregados, pequenos sitiantes, posseiros, jagunços e ex-escravos (Martins, 1981), figuras elementares do mundo rural, reuniram-se aos movimentos messiânicos como o de Canudos (1893-1897), na Bahia, à "guerra santa" do Contestado, em Santa Catarina (1910-1914), e também ao cangaço, que se tornou significativo na República Velha. Assim, messianismo e banditismo apresentaram elementos contestatórios e populares, "personificados no camponês rebelado" (Martins, 1981, p. 61), diante do poderio econômico e político da República do coronelato. Ao mesmo tempo, tais movimentos se mostravam ambíguos (Oliveira, 2008), em especial o messianismo, foco deste artigo, pela manutenção da heteronomia das massas subordinadas a uma figura considerada extraordinária.

Sonhando com a mudança na ordem presente, um tempo de expectativas messiânicas antecede sempre a chegada do líder – que poderá "corrigir as imperfeições do mundo" (Queiroz, 1977, p. 27) e permitirá o advento do paraíso terrestre –, em alguns casos vinculada a concepções de um *escathon* final. Espera-se pela instalação do Reino Messiânico "que tanto poderá ser algo inteiramente novo, como poderá reproduzir uma Idade de ouro que já tenha existido no passado" (Queiroz, 1977, p. 30). Desse modo, explica Queiroz (1977), as crenças messiânicas podem ser confinadas no imaginário popular por longos períodos, "relegadas ao domínio místico", avivando-se subitamente para dar lugar aos movimentos messiânicos, "isto é, a tentativa *ativa* para criar realmente o mundo do milênio" (p. 37, grifo nosso). A autora conclui que o messianismo, apontando para a possibilidade de um futuro melhor, "pode levar – e em certas circunstâncias leva – os homens a se congregarem para conseguir, por meio da ação, os benefícios que almejam" (Queiroz, 1977, p. 37). Com isso em vista, a espera "é a fase antecedente, que precede a formação do grupo dinamicamente empenhado na realização daquilo que prometia a lenda. E este grupo forma um 'movimento messiânico'" (Queiroz, 1977, p. 37).

Para nossas hipóteses, é importante salientar, como sugere Queiroz (1977), que o ciclo entre a espera e a eclosão do movimento pôde recomeçar, como nos casos envolvendo as figuras do Padre Cícero Romão (1872-1934), contemporâneo ao Conselheiro, em Juazeiro do Norte (CE), no Nordeste, e do Monge João Maria no interior

de Santa Catarina, no Sul. Para a autora, quando esses personagens do catolicismo popular "passaram a figurar nos oratórios rústicos" (Queiroz, 1977, p. 282), polarizaram em torno de si a espera messiânica depois de suas existências. A partir daí, afirma, se tornaram "heróis messiânicos, e reencarnaram em várias figuras, dando lugar ora a embriões de movimentos, preste abafados, ora a movimentos que plenamente desabrocharam" (Queiroz, 1977, p. 282), como se observou no Nordeste.

Ao se referir às condições de sujeição do agregado e às saídas místicas episodicamente encontradas por ele, Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997 [1969]) nota um aspecto à primeira vista paradoxal: o messianismo teve a função de integrar à sua existência, ainda que de forma incipiente, elementos de uma sociedade estratificada, com agrupamentos urbanos, um sistema político-administrativo, com artesanato, comércio etc. Referindo-se ao caso de Belo Monte, a autora destaca que o arraial liderado pelo Conselheiro ofereceu uma organização transitória da população rural nesses moldes, crescendo como centro comercial, agrícola e artesanal. Aspecto semelhante foi observado por Queiroz (1977) em Santa Brígida (BA), com o "Povo do Velho Pedro", e em de Juazeiro do Norte (CE), transformados em municípios pelos seus líderes religiosos. Nesses casos, o messianismo mostrou-se adequado para fusionar elementos místicos e racionais, apresentando-se como forma de encaminhar a situação de expropriação vivida pela massa sobrante do mundo rural, sob a condução de um líder carismático.

O messias sertanejo, portanto, apresentava duas faces indissociáveis, na condição designada pela autora: "Era chefe religioso e profano de suas comunidades" (Queiroz, 1977, p. 308). Tido como um homem providencial, respondia às expectativas místicas e às necessidades de existência de uma massa deixada historicamente a "deus-dará". Para os romeiros, comportava-se como um "pai para com seus filhos" (Queiroz, 1977, p. 299), participava da política influenciando seus adeptos quanto à escolha do voto e negociando com as autoridades e coronéis locais, que buscavam seu apoio em períodos eleitorais.

Líder bifronte

O aspecto duplo do messias brasileiro se apresentou de forma mais completa na figura do Padre Cícero (Braga, 2008), em Juazeiro do Norte, onde ele levou a cabo uma expansão significativa da área urbana. A cidade passou a contar com fábricas de beneficiamento de algodão, de sinos e de relógios para igrejas, com dois estabelecimentos de crédito, e era servida por estradas de rodagem e um campo de aviação. Assim, a "cidade santa" dos romeiros e das preces e a "cidade comercial e dos negócios" imbricavam-se, e ambas giravam em torno da liderança do Padrinho, como era popularmente conhecido (Queiroz, 1977). Sua fama de "homem extraordinário" (Queiroz, 1977, p. 255), visto inclusive como "o próprio Deus" (Queiroz, 1977, p. 256), disseminou-se pelos milagres atribuídos a ele – como o da beata Maria de Araújo e a transmutação da hóstia em sangue, no contexto da grande seca de 1888-1889 (Braga, 2008) – e pela transformação posterior

da "sua cidade e sua região no centro mais próspero do sertão" (Queiroz, 1977, p. 262) – milagre este que pode ser mais bem associado à sua atuação como chefe político. Na explicação de Zaluar (1983), milagre "denota toda e qualquer manifestação de *poder* dos santos" (p. 102). Se agentes humanos se mostrassem milagreiros, podiam passar por um processo de divinização, inclusive de aproximação à figura de Cristo. Assim, o amplo poder de realizar milagres conferiu grandiosidade aos líderes populares e à capacidade de influenciar as massas. Diferentemente do que se poderia imaginar, a fusão de magia e política integrou elementos de progresso no sertão.

Dessa forma, o poder do Padrinho "eclipsava totalmente o dos coronéis locais" (Queiroz, 1977, p. 258). Os romeiros, "a maior força eleitoral do Estado" (Queiroz, 1977, p. 258), o elegeram prefeito e foram arregimentados na insurreição de 1914 contra o governo federal, que tinha deposto o aliado político do Padre Cícero, o líder do grupo oligárquico do Ceará. A fama da sua grandiosidade dava-se também pela "ascendência sobre os camponeses pobres e sobre jagunços e cangaceiros" (Queiroz, 1977, p. 258). Foi o Padre Cícero, segundo Martins (1981), que tentou armar Lampião para lançá-lo contra a Coluna Prestes. Nesse sentido, Queiroz (1977) ressalta que a dimensão religiosa e a dos conflitos armados não estavam dissociadas, como visto também em Canudos e no Contestado. Da perspectiva mística, a guerra é entendida como um sinal do fim dos tempos (Martins, 1981, p. 53).

Talvez os casos do Padre Cícero e daquele considerado sua reencarnação nos anos 1940 – Pedro Batista da Silva, o messias de Santa Brígida (BA) – tenham levado Queiroz a concluir que os messias sertanejos, ao invés de subverterem a ordem por meio das suas reformas, deram-lhe condições para seu melhor funcionamento, trazendo "expectativas de progresso" ao interior. Para Martins (1981), o Padre Cícero distinguira-se, de fato, de outros messias e outros rebeldes pelo seu aspecto conservador. De todas as maneiras, banditismo e messianismo, eclodindo espontaneamente como formas contestatórias elementares, entraram no imaginário das massas rurais e na cultura popular, notadamente na literatura de cordel (Braga, 2011).

A impressão do passado, visível ainda hoje nos retratos desses personagens colados nas paredes das casas sertanejas ao lado das imagens de santos – sorte de herança material que ascende a dimensão mágica da oração[10] –, no nosso argumento, permaneceu conservada também como uma espécie de lembrança de uma tradição que deixou marcas na mentalidade dessas massas "sem ocupação certa" (Schwarz, 2012, p. 174). Não só pela importância na sua história, mas também pela repetição de um ciclo de reencarnação dos líderes em homens que avivaram a tradição messiânica.

[10] O aspecto hereditário dos santos e imagens dispostas nas paredes das casas foi verificado pela nossa pesquisa no Cariri (CE) e por Carlos Eduardo Machado (2014) na cidade de Borá (SP).

Migração

Sem dúvida menos frequentes após 1930, quando começa a se configurar um mercado formal de trabalho no país (Secco, 2020), notícias de ativação do messianismo em contextos urbanizados contrapõem-se à previsão de que tais movimentos se restringiriam exclusivamente ao meio rural (Camargo et al., 1973). Em fins da década de 1940, migrantes do Nordeste e de cidades interioranas, que se estabeleceram na cidade do Rio de Janeiro em busca de emprego, uniram-se à Fraternidade Eclética Espiritualista Universal, sob a liderança messiânica de Yokaanam (Negrão, 2001). A maioria dos seguidores, ex-católicos populares, orientavam-se por concepções espíritas, de umbanda kardecizada (Negrão, 2001). Como se sabe, a conversão dos sujeitos das novas classes sociais urbanas mais pobres passou a ser disputada por religiões pentecostais e do gradiente umbandista-espírita (Camargo et al., 1973). Segundo Mariano (2008), o pentecostalismo – a religião que mais se expandiu desde a década de 1950 – incorporou, de fato, certas características do catolicismo popular, como a crença em demônios, experiências místicas, milagres, feitiçarias, concepções escatológicas, entre outras. Assim, a herança das crenças messiânicas e mágicas na sociedade moderna facilitou a aceitação de outras doutrinas e a evangelização de novos adeptos.

Acompanhando a migração do fenômeno, Maria Isaura Pereira de Queiroz, em seu ensaio "Tambaú, cidade dos milagres" (1978), aborda o caso do Padre Donizette no interior do estado de São Paulo. Além da incorporação das crenças do catolicismo rural pelo catolicismo ortodoxo nas cidades, a autora mostra que os meios de comunicação de massa, em particular o rádio, foram os grandes instrumentos de difusão dos milagres do taumaturgo, aumentando a afluência de romeiros em busca da cura para as "doenças do progresso"[11] na década de 1950. Em sua grande maioria, eram tanto "gente do sítio" (Queiroz, 1978, p. 159), como operários dos "arrabaldes de São Paulo" e pessoas de classe média. Desse modo, ela conclui que os novos meios colocaram-se "muito *naturalmente* ao serviço dessa atitude dominante da fé" (Queiroz, 1978, p. 205, grifo nosso).

O caso de Tambaú e de outros taumaturgos que apareceram na época (em Poá (SP), Urucânia (MG) e em Curitiba (PR)) levaram Queiroz (1978) a formular a hipótese de que a presença de indivíduos "dotados de força mística fora do comum" associava-se a uma "disposição coletiva particular para a religião" por parte dessas massas (p. 201). Descrevemos essa aptidão associada a uma herança do passado rural e vimos que o misticismo em contexto urbano não foi apenas uma ativação do passado, mas sua reprodução na sociedade moderna, que aumentou seu caudal no imaginário popular e manteve a figura de um líder carismático (Bastide, 1977). Graças ao exército radiofônico,

[11] Entre os arquivos dos milagres revisados por Queiroz, constava principalmente a cura de doenças. Tratava-se, em sua maioria, de "doenças do progresso" (Mello; Novais, 2000, p. 574): além de câncer e outras doenças crônico-degenerativas, as úlceras de estômago e as gastrites. Combinavam-se, assim, o remédio da indústria farmacêutica, em expansão no país, com as bençãos e milagres.

a voz forte do Padre Donizette passou a ser um aspecto do seu carisma: "uma figura imponente, *voz estentórica*, modos autoritários, completa confiança em si próprio e completa crença em seus poderes sobrenaturais [...] exercem um domínio visível sobre todos que dele se acercam" (Queiroz, 1978, p. 175, grifo nosso). Além disso, a "atitude rústica de encarar a religião como um instrumento de melhorar a vida profana" (Queiroz, 1978, p. 142), sob uma perspectiva mágica, tornou-se comum às religiões nas grandes cidades.

Conclusão

Três considerações podem ser feitas a partir do quadro apresentado neste artigo sobre o imaginário no voto popular em 2018. A primeira diz respeito à cisão em relação ao que, até então, se esperava da política. Vimos que, diante da "bagunça" da vida das classes populares, como era categorizado o descalabro social vivido pelos eleitores, surgiram naquele contexto expectativas de mudanças que excediam o que a política lulista havia realizado no passado. Em São Paulo e Marília, regiões em que o bolsonarismo saiu vitorioso, registramos o aprofundamento de um ceticismo em relação às promessas de progresso lulistas e aos políticos, caracterizados em geral como corruptos. Junto aos ricos, faziam parte de um sistema que os excluía, e contra esses se havia acumulado um sentimento de decepção, exasperação e insatisfação. Tal atitude aparecia, por isso, como precaução contra uma nova desilusão e se mostrou determinante na escolha do voto. Havia também a ideia de que a perspectiva de continuidade dos governos petistas não mudaria o rumo crônico da deterioração social. Assim, abriu-se a possibilidade de uma aposta radical, que acabou sendo figurada pela candidatura do ex-capitão, a quem era associada uma reviravolta.

A perspectiva de sobreviver com o mínimo, e ainda assim sob o risco de perder o que restou seja pela criminalidade, seja pela corrupção política, teria dado lastro no imaginário a uma constelação de elementos e representações que começam a se articular em torno de um conflito armado contra bandidos e corruptos, e a uma escatologia que destacava o aspecto redentor de uma destruição necessária, associada à volta de Jesus e avivada nas igrejas evangélicas. Todos esses elementos eram associados à candidatura da extrema-direita e apontam para uma mudança da "bagunça" – sentida também em relação à falta de leis e à inversão de valores, que prejudicava o trabalhador e beneficiava os criminosos, ou "preguiçosos" – para uma ordem, estabelecida por meio da violência. Assim, trabalhadores e empreendedores justificariam a defesa dos seus bens materiais, obtidos por mérito próprio, e das suas famílias mediante as armas. É plausível pensar, diante do exposto, que a ideologia do "povo das armas" se apresentaria entre os grupos sociais que, dentro de uma vida precarizada, alcançaram de alguma maneira bens materiais ou têm seus próprios negócios, em contraposição àqueles que dependem de programas sociais e vivem na extrema pauperização, como notadamente era o caso dos entrevistados do

Nordeste.

Esses resultados dialogam com as hipóteses mais recentes da literatura sobre o movimento ideológico que impulsiona a liderança de Bolsonaro, articulado no cotidiano das periferias urbanas por policiais e pastores. Estes oferecem redes de solidariedade, apoio espiritual e material, proteção e incentivo ao empreendedorismo para alcançar a prosperidade. Tal movimento teria colocado em ação uma promessa de redenção, de "limpar" a cidade de bandidos e o Brasil de corruptos, alcançada ao final de uma guerra revolucionária, em que se alcançaria a "pátria cristã", e que se apresenta como uma tentativa ativa de alcançar o mundo do milênio, ligada às crenças messiânicas enraizadas no imaginário popular.

O artigo também apontou que a observação das paredes no interior das casas se mostrou uma fonte rica de produções mentais e imagens visuais (retratos, fotografias, quadros) que integram o imaginário popular. A partir desse material foi possível observar um provável enraizamento do bolsonarismo nesse plano das representações no retrato da "criança fardada", encontrado em Marília e no Crato. Na nossa hipótese, a ser verificada em futuras pesquisas, esses elementos revelavam a disseminação de uma estética militar e as expectativas em relação ao futuro dos filhos dentro do embate entre o "bem e o mal".

Um segundo aspecto dos resultados apresentados que gostaríamos de ressaltar é o do nexo lulista ativo notadamente no interior do Nordeste, no Cariri. De um lado, verificamos nos relatos a identificação dos "pobres" – o outro "povo" na divisão popular – com o líder lulista e o sentimento de proximidade com ele. Como vimos, essa relação estreita permite a participação na grandeza da sua figura e a sensação de que haviam sido levados junto com ele ao alto do poder, quando chegou à presidência. Essa proximidade os faz sentir valorizados, e em momentos observamos mesmo uma indiferenciação na mentalidade popular entre a imagem deles e a do ex-presidente. Vimos também o reconhecimento de uma associação de lealdade, em agradecimento aos benefícios e à ajuda recebida, cuja retribuição dava-se no voto. E, diferentemente, do observado em São Paulo e Marília, em que as expectativas populares excediam ou transcendiam aquilo que a política lulista havia realizado no passado, as expectativas entre "os pobres" no Cariri encontravam-se contidas nas possibilidades de acesso ao consumo e na oferta dos programas sociais. Assim, em vez de ser interpretado como insuficiente, as políticas lulistas eram consideradas um alívio.

Ainda, para descrever o contato do ex-presidente Lula com o povo e as suas realizações políticas, mobilizavam-se expressões linguísticas e lembranças no imaginário popular que remetiam às lideranças históricas entre as classes populares, em particular, a do Padre Cícero, cujo traço em comum era a proximidade com as multidões e a de ser um "realizador de milagres". Como buscamos demonstrar, dado o entrelaçamento histórico entre o imaginário político e religioso, o milagre é concebido como uma expressão de poder místico e político de um líder para melhorar a vida dos mais pobres. E no caso do Nordeste, de modernizar a região.

Por fim, uma terceira consideração diz respeito propriamente à disputa ideológica em curso e que, descobrimos, havia se estendido ao interior do Nordeste no fluxo de um emaranhado de empreendimentos e de aumento da extrema violência. Vimos que as paredes e a disposição simbólica dos objetos dentro das casas, que expressavam uma tradição dos moradores em sua maioria ligados ao catolicismo popular, eram um verdadeiro *front* desse conflito de valores, expectativas e crenças. Recorria-se à violência para destruir imagens e santos, e atingir a devoção ao Padre Cícero, desautorizando seu poder de "realizador de milagres". De fato, encontramos no imaginário de entrevistados de Juazeiro e do Crato elementos da ideologia bolsonarista; a fantasia de uma guerra armada, a escatologia associada a uma verdadeira mudança da ordem e a estética militar. Futuras pesquisas serão necessárias para compreender os impactos desse avanço ideológico sobre o voto popular.

Referências bibliográficas

AB'SÁBER, T. *Lulismo, carisma pop e cultura anticrítica*. 2ª ed. São Paulo: Hedra, 2014.

ADORNO, T. Teoria freudiana e o padrão da propaganda fascista. In: ADORNO, T. *Ensaios sobre psicologia social e psicanálise*. São Paulo: Editora Unesp, p. 153-190, 2007.

ALMEIDA, R. Dez anos do chute da Santa: a intolerância com a diferença. In: SILVA, V. G. (org.). *Intolerância religiosa:* impactos do neopentecostalismo no campo religioso afro-brasileiro. São Paulo: Edusp, 2015.

ALVES, J. E., et al. "Distribuição espacial da transição religiosa no Brasil". *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, vol. 29, nº 2, ago., 2017.

AVILA, M. "Que pensam os beneficiários do Bolsa Família?". *Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais*, nº 38, p. 105-122, abr., 2013.

BASTIDE, R. Prefácio. In: QUEIROZ, M. I. P. *O Messianismo no Brasil e no mundo.* 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.

BRAGA, A. *Padre Cícero*: sociologia de um padre, antropologia de um santo. Bauru: Edusc, 2008.

BRAGA, G. "Entre o fanatismo e a utopia: a trajetória de Antônio Conselheiro e do beato Zé Lourenço na literatura de cordel". Dissertação de Mestrado em História, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

CALLADO, A. *Tempo de Arraes:* padres e comunistas na revolução sem violência. Rio de Janeiro: José Alvaro, Editor S. A., 1964.

CAMARGO, C. P., et al. *Católicos, protestantes, espíritas*. Petrópolis: Vozes, 1973.

CANDIDO, A. *Os parceiros do Rio Bonito.* Estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida [1954]. 11ª ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2010.

COSTA, H. *Entre o lulismo e o ceticismo:* um estudo com bolsistas do Prouni de São Paulo. São Paulo: Alameda, 2018.

FELTRAN, G. "Formas elementares da vida política: sobre o movimento totalitário no Brasil (2013-)". *Blog Novos Estudos*, mar., 2021.

FERREIRA, M. I. "A ronda da pobreza: violência e morte na solidariedade". *Novos Estudos*, nº 63, p. 167-177, jul., 2002.

FLORA, G. B. A construção de uma nação cristã na América Latina. In: GUADALUPE, J. L. P.; CARRANZA, B. (orgs.). *Novo ativismo evangélico no Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 131-154, 2020.

FRANCO, M. S. *Homens livres na ordem escravocrata* [1969]. 4ª ed., 3ª reimp. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

FREUD, S. Psicologias das massas e análise do eu [1921]. In: FREUD, S. *Psicologias das massas e análise do eu e outros textos* [*1920-1923*]. Obras completas, vol. 15, p. 13-113. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. O conservadorismo e as questões sociais [recurso eletrônico]. São Paulo. 2019. Disponível em: <https:// conteudo.fundacaotidesetubal.org.br/downloadconservadorismo>. Acesso em: 9 out. 2022.

IBGE. "10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave". *Agência de Notícias*, set. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias. ibge.gov.br>. Acesso em: 1 ago. 2021.

IPEA. "Perfil dos migrantes de São Paulo". Comunicados do Ipea, nº 115, 2011.

_____. "Fórum Brasileiro de Segurança Pública". *Atlas da Violência.* Brasília, 2019.

JUSTINO, M. *Nos bastidores do reino de Deus:* a vida secreta na Igreja Universal do Reino de Deus. São Paulo: Geração Editorial, 1995.

KALIL, I.; PINHEIRO-MACHADO, R.; SCALCO, L. M. Sonhando com armas: masculinidade e imaginário de consumo no Brasil de Bolsonaro. In: JARRÍN, A., et al. (orgs.). *Democracia Precária:* etnografias de esperança, desespero e resistência no Brasil, p. 99-122. Porto Alegre: Zouk, 2022.

MACHADO, C. E. "Os santos da casa: um estudo sobre família, comunidade e religião no menor município brasileiro". Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Sociais. FFC, Universidade Estadual Paulista. Marília, 2014.

MARCONDES, C. "A cruz e o lulismo: um estudo de caso na periferia de São Paulo com fiéis da Igreja Universal nas eleições de 2014". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

MARIANO, R. "Crescimento pentecostal no Brasil: fatores internos". *Revista de Estudos da Religião*, p. 68-95, dez., 2008.

_____. *Neopentecostais*: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil. 5ª ed. São Paulo: Editora Loyola, 2014.

MARQUES, E. "Estrutura Social e segregação em São Paulo: transformações na Década de 2000". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 57, nº 3, p. 675-710, 2014.

MARTINS, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. *A política do Brasil:* lúmpen e místico. São Paulo: Contexto, 2017.

MELLO, J. M. C.; NOVAIS, F. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: NOVAIS, A. (coord.); SCHWARCZ, L. M. (org.). *História da vida privada no Brasil:* contrastes da intimidade contemporânea, vol. 4, p. 559-658. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

NEGRÃO, L. N. "Revisitando o messianismo no Brasil e profetizando seu futuro". *RBCS*, vol. 16, nº 46, p. 119-129, jun., 2001.

NICOLAU, J. *O Brasil dobrou à direita:* uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

OLIVEIRA, F. *Collor:* a falsificação da ira. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

_____. Posfácio. In: FERREIRA, M. I. "A ronda da pobreza: violência e morte na solidariedade". *Novos Estudos*, nº 63, p. 167-177, jul., 2002.

_____. "O momento Lênin". *Novos Estudos*, nº 75, p. 23-47, jul., 2006.

_____. Elegia para uma re(li)gião. In: OLIVEIRA, F. *Noiva da revolução*/*Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Boitempo, p. 119-275, 2008.

_____ . Crítica à razão dualista. In: OLIVEIRA, F. de. *Crítica à razão dualista/O Ornitorrinco.* São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, F.; GIANOTTI, J. A. "Despindo o 'país da fantasia'". Debate mediado por Laura Greenhalgh e Rinaldo Gama. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 164, 21 dez., 2008.

PAVEZ, T. "Crime, trabalho e política: um estudo de caso entre jovens da periferia de São Paulo". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

PINHEIRO-MACHADO, R.; SCALCO, L. M. Da esperança ao ódio: a juventude periférica bolsonarista. In: SOLANO, E. (org.). *O ódio como política:* a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

QUEIROZ, I. "A metrópole do Cariri: institucionalização no âmbito estadual e a dinâmica urbano-regional da aglomeração Crajubar". Tese de Doutorado em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013.

QUEIROZ, M. I. P. *O Messianismo no Brasil e no mundo*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.

_____. Tambaú, cidade dos milagres. In: QUEIROZ, M. I. P. *Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil*. São Paulo: LTC/Edusp, p.135-208, 1978.

RUI, T.; FELTRAN, G. *Guerra e pacificação:* palavra-chave do conflito urbano contemporâneo. Nota do Comitê Migrações e de Deslocamento da Associação Brasileira de Antropologia, 2015.

RUSSO, M.; OLIVEIRA, G. R. "Devagar e sempre, com fé em Deus: evangélicos cearenses nos censos demográficos". *Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, nº 1, p. 129-150, jan.-jun., 2011.

SÁ, L.; AQUINO, J. "A 'guerra das facções' no Ceará (2013-2018): socialidade armada e disposição viril para matar ou morrer". In: *Anais 42º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, Minas Gerais, 22 a 26 out., 2018.

SCHWARZ, R. Agregados antigos e modernos. In: SCHWARZ, R. *Martinha versus Lucrecia*. São Paulo: Companhia das Letras, p. 173-183, 2012.

SEADE. "Migrantes nordestinos ainda são maioria na Região Metropolitana de São Paulo". *Boletim Seade*, ano 4, nº 47, nov. 2014. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/wp content/uploads/2014/11/Boletim_Seade_47.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

SECCO, L. "O sentido da informalidade". *Blog Revista de História*, maio, 2020.

SILVA, V. G. (org.). *Intolerância religiosa:* impactos do neopentecostalismo no campo religioso afro-brasileiro. São Paulo: Edusp, 2015.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". *Novos Estudos*, nº 85, nov., 2009.

_____. "O impacto de Collor na periferia de São Paulo*".* In: *Anais 14º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, Minas Gerais, 22 a 26 out., 1990.

SINGER, P. *Dominação e desigualdade*. Estrutura de classe e repartição de renda no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

SOARES, A. R. "Nas tramas do vivido: contradições do bairro João Cabral em meio à metamorfose da cidade de Juazeiro do Norte – CE". Dissertação de Mestrado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

SPYER, J. *Povo de Deus*: quem são os evangélicos e por que eles importam. São Paulo: Geração Editorial, 2020.

TAVARES, O. *Fernando Collor:* o discurso messiânico e o clamor do sagrado. São Paulo: Annablume, 1998.

VALLE, V. "Pentecostalismo e lulismo na periferia de São Paulo. Estudo de caso sobre uma Assembleia de Deus na eleição municipal de 2012". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

VELHO, G. "O fenômeno Collor". *Jornal do Brasil*, p. 11, 17 nov. 1989.

WUNENBURGER, J. *O imaginário*. São Paulo: Loyola, 2007.

ZALUAR, A. *Os homens de Deus:* um estudo dos santos e das festas no catolicismo popular. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

Abstract

"People in arms" versus "People of the Bolsa família": imaginary and the popular vote in 2018

The article discusses the motivations for and meanings of the popular vote in the presidential election that brought bolsonarismo to power, analyzing qualitative data from a study conducted between 2018 and 2019 in two regions: in Ceará (Juazeiro do Norte, Crato and Araripe) and in São Paulo (Marília and the city of São Paulo). The analysis reveals that a split emerged in what until then the popular classes expected from politics, between a continuity of lulismo, on one hand, and a radical change, on the other. Thus, the results confirmed that there was a division in the Lula base at the deepest level of beliefs, values and expectations. In the realm of the imaginary, we found a religious mediation in the clashes of popular expectations, linked to messianic beliefs that historically intertwined politics and religion in the country.

Keywords: electoral behavior; Bolsonarismo; popular classes; Lulismo; 2018 presidential elections

Resumen

El "Pueblo de las armas" versus el "Pueblo de la Bolsa Familia": imaginario y voto popular en 2018

El artículo discute los motivos y sentidos del voto popular en la elección que llevó al bolsonarismo al poder, analizando los datos cualitativos de un estudio realizado entre 2018 y 2019 en dos regiones: en Ceará (Juazeiro do Norte, Crato e Araripe) y en São Paulo (Marília y ciudad de São Paulo). Mostramos que hubo una división en relación a lo que, hasta entonces, las camadas populares esperaban de la política, entre la continuidad del lulismo, por un lado, y un cambio radical, por otro, y que se expresaba en la intención del voto. De ese modo, los resultados confirmaron que hubo una rotura en la base social lulista que se dio en el plano más profundo de las creencias, valores y expectativas. En el ámbito del imaginario, verificamos una mediación religiosa en los embates de las expectativas populares, vinculadas a las creencias mesiánicas, que históricamente entrelazaron política y religión.

Palabras clave: comportamiento electoral; bolsonarismo; clases populares; lulismo; elecciones de 2018

Résumé

Le "Peuple des armes" contre le "Peuple du Bolsa Família": imaginaire et vote populaire en 2018

L'article traite des motivations et des significations du vote populaire lors de l'élection qui a porté le bolsonarisme au pouvoir, en analysant les données qualitatives d'une étude réalisée entre 2018 et 2019 dans deux régions : le Ceará (Juazeiro do Norte, Crato et Araripe) et l'état de São Paulo (Marília et la ville de São Paulo). Nous montrons qu'il y avait un clivage dans ce que, jusqu'alors, les couches populaires attendaient de la politique, entre la continuité du lulisme, d'une part, et un changement radical, d'autre part, qui s'exprimait dans les intentions de vote. Ainsi, les résultats ont confirmé qu'il y avait une scission au sein du soutien à Lula qui s'est produite au niveau le plus profond des croyances, des valeurs et des attentes. Dans le domaine de l'imaginaire, nous avons constaté une médiation religieuse dans les heurts des attentes populaires, liées aux croyances messianiques, qui ont historiquement entremêlé politique et religion dans le pays.

Mots-clés : comportement électoral ; bolsonarisme ; classes populaires ; lulisme ; élections de 2018

Artigo submetido à publicação em 18 de outubro de 2021.
Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292363
e-ISSN 1807-0191

Transformações no debate público sobre a política de drogas (2003-2016): uma análise a partir das publicações do jornal Zero Hora[1]

Marcelo Kunrath Silva[2]
Cristiano Nicola Ferreira[3]

O objetivo deste artigo é analisar como se estrutura e se transforma o debate público sobre a política de drogas no Brasil entre os anos de 2003 e 2016. Para responder a essa problematização, foram analisados 306 materiais publicados no jornal Zero Hora. A análise demonstra que houve mudanças significativas na configuração do debate público sobre o "problema das drogas" no país na última década. Mais especificamente, é demonstrado que o debate público tende a ser mais heterogêneo, em termos de agentes e de enquadramentos, do que aquilo que se expressa na política de drogas vigente. Identificar e analisar essa heterogeneidade é importante para a compreensão das controvérsias e das posições em disputa sobre a política de drogas.

Palavras-chave: política de drogas; mídia; debate público; antiproibicionismo; proibicionismo

Introdução

O paradigma hegemônico nas políticas de drogas de boa parte dos países, especialmente na segunda metade do século XX, foi marcado por um referencial proibicionista e por uma estratégia de ação estatal crescentemente estruturada em torno da chamada "guerra às drogas" (Rodrigues, 2002; Bokany, 2015; Torcato, 2016). As primeiras décadas do século XXI, no entanto, apresentam transformações significativas nesse cenário, com o crescimento de experiências nacionais e subnacionais de descriminalização da produção e/ou consumo de algumas drogas, particularmente a maconha, em Portugal, Uruguai, Holanda, Canadá, Jamaica, México e EUA (Hypolito; Azevedo, 2019; Campos; Policarpo, 2020)[4].

[1] Agradecemos às(aos) integrantes do Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (GPACE/UFRGS) pela leitura atenta e contribuições no momento que estávamos construindo o artigo. Além disso, gostaríamos de agradecer às(aos) pareceristas anônimos da revista Opinião Pública, pelas ótimas contribuições que qualificaram o trabalho.
[2] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <mksilva@ufrgs.br>.
[3] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <nicolaferreira.cristiano@gmail.com>.
[4] Para uma visão panorâmica sobre as políticas de drogas pelo mundo, sob a ótica jornalística, recomenda-se a série de reportagens "Estado alterado" do Jornal *A Folha de São Paulo*. Disponível em:

O caso brasileiro, em contraste com esses processos de transformação em âmbito internacional, parece apresentar uma dinâmica distinta. Aqui, apesar de um suposto avanço com a distinção entre usuário e traficante pela Lei n° 11.343 de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, observa-se a manutenção (e, mesmo, aprofundamento) do proibicionismo e da "guerra às drogas" como eixos estruturantes da política de drogas do país. Como coloca Carvalho (2013, p. 47), na sua análise da Lei n° 11.343/06,

> Identifiquei como *vazios* (ou *lacunas*, na linguagem da teoria geral do direito) e *dobras de legalidade* as estruturas incriminadoras da Lei 11.343/06 que permitem um amplo poder criminalizador às agências da persecução criminal, notadamente a agência policial. Estruturas normativas abertas, contraditórias ou complexas que criam zonas dúbias que são instantaneamente ocupadas pela lógica punitivista e encarceradora.

A literatura identifica o aumento da superpopulação carcerária brasileira como uma das principais consequências do "poder criminalizador" conferido às agências de persecução criminal pela Lei n° 11.343/06 (Fiore, 2012; Teixeira et al., 2017; Campos, 2018, 2019; Borges, 2019; Campos; Azevedo, 2020; Campos; Policarpo, 2020). Em dez anos de vigência da lei, entre 2006 e 2016, o número de pessoas presas por infrações relacionadas às drogas passou de 13% para 30% do total da população carcerária. Enquanto, em 2005, a população carcerária incriminada por tráfico era de aproximadamente 35 mil pessoas, em 2016 esse número elevou-se para mais de 150 mil pessoas.

Além disso, um fenômeno que se evidencia é a seletividade racial e de classe do encarceramento por crimes relacionados ao tráfico de drogas. A discricionariedade conferida à polícia e ao judiciário em função da não diferenciação explícita entre o que caracteriza uso e tráfico levou ao encarceramento majoritariamente de pessoas pobres e negras, em grande maioria jovens (Abramovay, 2017; Borges, 2019; Valois, 2019; Sousa; Santos; Apostolidis, 2020). Como sintetizam Campos e Policarpo (2020, p. 18), "num contexto caracterizado pela aplicação desigual da lei e pela grande seletividade do sistema de justiça criminal (...), a 'dimensão médica' do dispositivo [Lei n° 11.343/06] acabou sendo preterida em prol da dimensão jurídico-punitiva".

O domínio do referencial proibicionista também pode ser identificado pela forma como se dá o debate sobre a legislação referente às drogas no Congresso Nacional no período abordado neste artigo. Nesse sentido, analisando um *corpus* de 147 proposições apresentadas no Congresso entre os anos 2007 e 2010, Silva e Delduque (2015, p. 246) concluem:

<https://arte.folha.uol.com.br/mundo/2020/estado-alterado-as-politicas-para-drogas-pelo-mundo/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

> Como a Lei das Drogas de 2006, o conjunto de proposições legislativas apresentadas ao Congresso Nacional até o ano de 2010 também tem como característica a patologização do usuário, embora não aponte nem para a descriminalização nem para a despenalização do mesmo. Não há qualquer vestígio de politização do uso de drogas neste conjunto de documentos oriundos do Poder Legislativo, nem mesmo do modelo de redução de danos ou das propostas de regulação do uso de drogas.

Tal continuidade do referencial proibicionista na estruturação da política de drogas[5] tenderia a indicar, assim, a ausência de mudanças significativas no que se refere à forma como o "problema das drogas" é construído na sociedade brasileira nas últimas décadas. O objetivo deste artigo é problematizar essa conclusão apressada e, afirma-se, parcialmente equivocada. Mesmo reconhecendo a continuidade do proibicionismo como referencial que hegemoniza a política de drogas brasileira, argumenta-se que houve mudanças significativas na configuração do debate público sobre o "problema das drogas" no país nas últimas décadas[6]. Mais especificamente, argumenta-se que o debate público tende a ser mais heterogêneo, em termos de agentes e de enquadramentos, do que aquilo que se expressa na política de drogas vigente.

Tal argumento problematiza, primeiramente, a interpretação de que haveria um alinhamento direto entre o debate público e a política de drogas, ambos dominados por um proibicionismo homogêneo inquestionável. Tal problematização salienta a relativa autonomia entre a forma como determinado problema público é construído em diferentes arenas no âmbito societário e como ele é construído e tratado no âmbito das arenas da política pública. Como salienta Lorenc Valcarce (2005, p. 6):

> Cada arena tem (...) suas lógicas próprias. O modo de organização e a dinâmica específica de cada um desses espaços impõem características singulares às seleções que ali se produzem: isto obriga ao investigador a encarar uma sociologia dos diversos campos de produção de representações sobre os problemas públicos e dar conta das relações externas que guardam uns com os outros. (...) Em cada arena, os atores tratarão o problema segundo os critérios específicos de seu campo de ação.

Em segundo lugar, o argumento problematiza a interpretação de que haveria uma ausência de mudança na configuração do debate público, com a manutenção do que a pesquisa "Mídia e Drogas", realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância e

[5] Cabe destacar que houve algumas propostas legislativas com viés antiproibicionista no período posterior ao estudado por Silva e Delduque (2015), com destaque para algumas iniciativas legislativas sobre a regulamentação da maconha, como é o caso do PL 7270/2014, PL 7187/2014 e do SUG 8 de 2014. A última é uma iniciativa popular que foi apresentada ao Senado Federal depois de passar pelo portal e-Cidadania (Kiepper; Esher, 2014; Kiepper, 2015).

[6] Subjacente à argumentação desenvolvida neste artigo encontram-se pressupostos da sociologia dos problemas públicos (Lorenc Valcarce, 2005; Schillagi, 2011; Cefaï, 2017).

pelo Programa Nacional de DST/AIDS – Ministério da Saúde (2004, p. 29), concluiu: "A principal tendência na cobertura (...) ainda está em focalizar a relação da droga com a violência e reforçar a repressão como forma correta de enfrentar o fenômeno". Sem negar a adequação dessa conclusão para o momento em que foi feita a pesquisa e a continuidade dessa tendência até os dias atuais, salienta-se a importância de compreender mudanças ocorridas no período analisado neste artigo. Em especial, a emergência e difusão de outras "vozes" que confrontam o proibicionismo predominante na construção do problema público das drogas.

Identificar e analisar essa heterogeneidade é fundamental para que se possa compreender as controvérsias e as posições em disputa sobre a política de drogas. E, em especial, é fundamental para a identificação de agentes e propostas contra-hegemônicas que, mesmo sem ter conseguido maior incidência nos espaços de formulação da política de drogas, têm conseguido produzir deslocamentos significativos no debate público.

Tendo por referência o objetivo e o argumento apresentados acima, define-se o seguinte problema a ser respondido pelo artigo: como se estrutura e se transforma o debate público sobre a política de drogas nas arenas jornalísticas entre os anos de 2003 e 2016?

Para responder a isso, analisa-se como o tema da política de drogas é abordado no jornal Zero Hora. A opção por utilizar o conteúdo jornalístico para analisar o debate público se deve ao fato de os jornais se constituírem, simultaneamente, como arenas públicas[7] e agentes centrais na estruturação desse debate. De um lado, jornais são arenas disputadas pelos agentes envolvidos nas controvérsias e conflitos sobre o "problema das drogas", na medida em que possibilitam dar visibilidade e reconhecimento a tais agentes e seus argumentos. De outro lado, jornais são agentes centrais na conformação do debate público em três sentidos: primeiramente, ao selecionarem os temas e os agentes que terão acesso às arenas jornalísticas; em segundo lugar, ao construírem e publicarem enquadramentos sobre tais agentes e suas posições; por fim, ao se posicionarem de forma explícita e pública sobre o tema. Como salientam Campos, Feres Jr. e Daflon (2013, p. 9),

> Na prática, é muito difícil demarcar nitidamente em que medida e em quais momentos a imprensa atua como ator político ou como administradora do espaço público. Parece-nos que, na verdade, ela exerce na maior parte das vezes ambos os papéis, isto é, ao representar o espaço público ela tenta influir de forma mais eficaz nos destinos que as polêmicas públicas tomam.

O recorte temporal da análise – 2003 a 2016 – se justifica por ser um período no qual a Presidência da República foi ocupada pelo Partido dos Trabalhadores, houve a promulgação de uma nova lei sobre drogas (Lei n° 11.343/06) e de novas políticas

[7] "'[A]rena pública' pode ser vista como um espaço conflituoso no qual surgem os problemas e se desenvolve uma disputa entre atores de força desigual para impor suas definições ou conduzir ações a respeito do mesmo" (Schillagi, 2011, p. 246).

públicas, sem, contudo, romper com o referencial proibicionista. Assim, no âmbito da política pública, observa-se mais continuidade do que mudança[8]. Abordar o debate público nesse período oferece a possibilidade de analisar se o debate sobre a política de drogas na sociedade apresenta a mesma dinâmica da política pública ou, como argumentado acima, se configura de uma forma distinta, com mudanças mais significativas.

Para responder ao problema e aos objetivos formulados, o artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: a próxima seção apresenta os referenciais teórico-metodológicos que orientaram a coleta e análise do corpus da pesquisa; a seção seguinte apresenta e analisa os dados produzidos na pesquisa empírica; por fim, as conclusões retomam o problema de pesquisa e sintetizam as respostas fundamentadas pela análise efetuada.

Referenciais teórico-metodológicos

A pesquisa que fundamenta a presente análise teve como fonte de dados o jornal Zero Hora, um veículo de comunicação mantido pelo Grupo RBS, que é reconhecido como "o maior jornal do Rio Grande do Sul" devido à sua estrutura e tempo de atuação (Fernandes, 2016). Na revisão da literatura, observou-se que a quase totalidade dos estudos sobre o tratamento midiático ao tema das drogas tem como objeto empírico veículos do eixo RJ-SP (Goulart, 2011; Silva, 2013; Fernandes, 2015; Rocha, 2016; Southier, 2016; Sousa; Santos; Aléssio, 2018; Sousa; Santos; Apostolidis, 2020). Assim, o jornal Zero Hora possibilita tanto ter acesso ao conteúdo de um dos principais grupos de comunicação do país, quanto oportunizar uma análise de como se estrutura o debate público sobre a política de drogas na arena jornalística fora do eixo RJ-SP.

Para fazer a coleta dos dados para a pesquisa, foram realizadas visitas ao Centro de Informações do jornal para acessar seu acervo. Foram usados variados termos de busca, com o objetivo de coletar o maior número possível dos materiais publicados no jornal ao longo dos quatorze anos de abrangência da pesquisa. Os termos de busca usados foram os seguintes: "política de drogas"; "política de drogas + descriminalização"; "política de drogas + criminalização"; "criminalização + drogas"; "descriminalização + drogas"; "maconha + descriminalização"; "marcha da maconha"; e "descriminalização das drogas"[9].

[8] Como sintetiza Rodrigues sobre a gestão Lula (2006, p. 171-172), "Apesar de o Presidente Lula, antes de ascender ao cargo, ter firmado um manifesto apresentado à Sessão Especial da ONU de 1998, junto com outros políticos e intelectuais, no qual se opunham à política de 'guerra às drogas', a política nacional de drogas do governo não trouxe nenhuma grande mudança, se mostrando bastante semelhante àquela elaborada por seu antecessor". Já em relação à gestão de Dilma Rousseff, Miraglia (2016, p. 12) salienta que "O governo federal do Brasil exibe grande relutância em se envolver nesse debate. Como o crime organizado se mantém como o principal problema de segurança pública no país, o governo continua a ser seduzido pelo discurso "duro com o crime" [*tough on crime*] e a repeti-lo, distanciando-se de qualquer discussão de descriminalização ou legalização das drogas, incluindo a maconha. Essa atitude do governo federal estrutura todo o diálogo político na política de drogas".

[9] É importante ressaltar, novamente, que o foco do artigo é a política de drogas e não o tema das drogas em geral. As publicações sobre o segundo tema são, certamente, muito mais numerosas. Conforme pesquisa

Foi escolhido usar como termo de busca a substância maconha, pois uma parte significativa do debate sobre a política de drogas que vai à mídia acaba sendo centrada nessa substância. Isso pode ser validado através da quantidade de estudos encontrados sobre a maconha (Silva, 2013; Sousa, 2013; Fernandes, 2015; Mayer; Santos; Chagas, 2016; Rocha, 2016; Sousa; Santos; Aléssio, 2018; Sousa; Santos; Apostolidis, 2020), bem como pelas palavras mais usadas ao longo dos anos no material empírico coletado para o presente artigo – em todos, a palavra mais usada foi maconha. Com esses termos de busca, foi obtido um total de 306 documentos. Esses foram lidos e codificados com o auxílio do software de análise qualitativa de dados NVivo.

É possível realizar a codificação do material de duas maneiras: a partir de uma lista pré-definida de categorias ou através da criação das categorias à medida que se realiza a leitura dos documentos (Teixeira; Becker, 2001; Fernandes, 2015; Teixeira, 2020). No presente artigo, optou-se por utilizar os dois procedimentos de forma combinada. Primeiramente, a partir do enquadramento teórico da pesquisa, que será apresentado nos próximos parágrafos, foram definidas as categorias estruturantes da análise do corpus: agentes/coalizões e enquadramentos interpretativos. Em segundo lugar, a partir da leitura dos materiais, foram criadas categorias referentes aos conteúdos identificados nos documentos.

O primeiro conceito que integra o enquadramento teórico da pesquisa é o de campos de ação estratégica, tal como desenvolvido por Fligstein e McAdam (2011, 2012). Os campos seriam arenas relacionais, baseadas em entendimentos compartilhados e socialmente construídos, nas quais agentes disputam recursos e benefícios variados. Assim, essa teoria argumenta que o campo tende a ser um espaço relacional de conflito entre diferentes coalizões de agentes que buscam dominá-lo. Neste artigo, o conceito de campo é mobilizado para apreender teoricamente o campo de disputas sobre a política de drogas no Brasil. As coalizões que disputam a definição da política de drogas, por sua vez, são apreendidas a partir da diferenciação entre proibicionistas, os agentes que apresentam uma posição dominante e hegemônica no campo, e antiproibicionistas, que apresentam uma posição dominada e desafiante[10].

realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância e o Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde (2004, p. 29), "A principal tendência na cobertura [da mídia] (...) ainda está em focalizar a relação da droga com a violência e reforçar a repressão como forma correta de enfrentar o fenômeno. Não é observada a presença de discussão sobre a política nacional adotada em relação à questão, nem a utilização do expediente de comparação com experiências internacionais que venham sendo desenvolvidas. (...) O que se percebe, em geral, é que a mídia tem dificuldade em discutir políticas públicas". A pesquisa realizada por Sousa, Santos e Apostolidis (2020), que analisou 4.516 matérias publicadas no portal de notícias do jornal Folha de São Paulo entre 2010 e 2014, identificou que apenas 15,8% das matérias abordavam o tema "Formas de regulação da droga e políticas alternativas ao proibicionismo".

[10] O uso do conceito de coalizões para abordar um conjunto de agentes que compartilham posições relativamente comuns sobre os referenciais da política pública não implica desconhecer ou negar a possibilidade de haver diferenças mais ou menos profundas entre os integrantes da coalizão. Uma coalizão indica uma convergência e não uma unidade.

A caracterização do campo como um espaço de conflito entre dominados e dominantes deve ser entendida como um recurso analítico da Teoria dos Campos e, assim, não deve ser tomada como a expressão da forma como empiricamente se estruturam os campos e seus conflitos[11]. Como já alertava Bourdieu (1983, p. 59), é preciso evitar a confusão entre o "modelo da realidade" (necessariamente simplificador) e a "realidade do modelo". Na verdade, como será observado na análise desenvolvida nas próximas seções, as posições identificadas e analisadas na pesquisa empírica são mais complexas e heterogêneas do que o modelo dicotômico estabelece. De qualquer forma, entende-se que a divisão entre dominantes e dominados (que, no caso da análise desenvolvida no artigo, se expressa na divisão entre proibicionistas e antiproibicionistas), mesmo que simplifique excessivamente a realidade[12], oferece um instrumento teórico-metodológico adequado para o desenvolvimento da pesquisa e, inclusive, para a identificação e análise das complexidades empiricamente observadas.

A segunda referência teórica que orienta metodologicamente a análise é o conceito de enquadramento interpretativo (*framing*) que possui uma longa trajetória nas ciências sociais, tendo como referência central a obra de Goffman (2012). No entanto, em função de suas diversas apropriações e redefinições, o conceito acabou se caracterizando por uma significativa imprecisão. Como sintetiza Maia (2009, p. 306), "O conceito de enquadramento é de difícil definição, já que diferentes autores o formulam de diversos modos, com operacionalizações distintas em pesquisas empíricas"[13].

Sem a pretensão de abordar essa diversidade de definições e usos do conceito de enquadramento interpretativo, o presente artigo centra-se na forma como o conceito é apropriado e utilizado pela literatura que trabalha com a abordagem de enquadramento para analisar o processo de construção social da realidade pela mídia e os efeitos dessa construção na estruturação do debate público[14]. Como sintetizam Campos, Feres Jr. e Daflon (2013, p. 8), "A tese do enquadramento trabalha com a premissa de que a mídia

[11] Para uma crítica à generalização da abordagem dicotômica presente na Teoria dos Campos, ver Goldstone e Useem (2012).

[12] Uma simplificação que precisa ser destacada é a desconsideração de que o posicionamento em distintos subsistemas de políticas públicas (no caso, segurança e saúde), faz com que as posições sobre a política de drogas se vinculem a referenciais ou paradigmas específicos de cada subsistema. Como destacam Teixeira et al. (2017, p. 1456), "No setor da justiça e da segurança pública dois paradigmas, o do proibicionismo e o do antiproibicionismo, se encontram em disputa. Já no campo da saúde e assistência social, os paradigmas asilar, psicossocial e de Redução de danos (RD) sustentam as práticas em saúde mental/álcool e outras drogas".

[13] Para análises "clássicas" sobre as imprecisões na definição e uso do conceito de enquadramento interpretativo e, ainda, tentativas de superação dessas fragilidades, ver Entman (1993) e Scheufele (1999).

[14] Segundo Gutmann (2006, p. 30), há duas formas de utilização da abordagem de enquadramento nos estudos sobre a mídia: "o *framing* da mídia, que se refere aos enfoques apresentados pelos veículos de comunicação para um determinado tema, e o *framing* da audiência, que se relaciona ao modo como o público vai enquadrar certos assuntos a partir do que é oferecido pelos meios. Essas perspectivas originam duas correntes complementares de investigação: os estudos que se dedicam a entender como são construídos e o que determinaria os enquadramentos dos temas midiáticos e os trabalhos interessados em como essas 'molduras' dadas aos conteúdos influenciam nas visões de mundo do público". O presente artigo aborda o processo de enquadramento na/da arena jornalística e não os efeitos desse processo na audiência.

exerce sua influência no debate público filtrando e realçando aspectos de determinado tema, inclusive dando voz a alguns atores sociais e silenciando outros".

Partindo dessa premissa, adota-se aqui a definição de Entman (1993, p. 52), bastante difundida na literatura:

> Enquadramento envolve essencialmente *seleção* e *saliência.* Enquadrar é *selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes em um texto comunicativo, de forma a promover uma determinada definição de problema, interpretação causal, avaliação moral e/ou recomendação de tratamento* para o item descrito (destaques no original).

Com base nessa definição, o enquadramento se caracteriza pela construção e promoção de uma forma específica de diagnosticar determinado "problema" e de propor soluções para o mesmo. Nas palavras de Gutmann (2006, p. 45), o "*framing* (...) refere-se a uma 'tese', a priori, que orienta determinada cobertura, o que é diferente da simples ênfase a certas características do fato narrado". A partir desse entendimento, o conceito de enquadramento interpretativo foi mobilizado neste artigo para abordar dois elementos que conformam as disputas no debate público sobre a política de drogas. De um lado, para apreender como os agentes antiproibicionistas e proibicionistas situam a política de drogas em termos do subsistema de política pública que deveria ser priorizado para definir e/ou solucionar o "problema das drogas". Aqui, destacam-se dois enquadramentos centrais: a saúde pública e a segurança pública. De outro lado, o conceito de enquadramento interpretativo foi mobilizado para analisar como o diagnóstico/definição do problema e o prognóstico/proposição de soluções de agentes antiproibicionistas e proibicionistas se relaciona com seus enquadramentos de saúde e de segurança[15].

Uma qualificação a ser feita em relação à abordagem de enquadramentos utilizada se relaciona à interpretação de que a imprensa constitui uma arena e um agente do debate público, destacada anteriormente. Sendo uma arena, a imprensa é um espaço disputado pelos diversos agentes cujos enquadramentos competem pela definição dos problemas públicos e suas soluções dentro de um determinado campo. Em função disso, a análise adota a abordagem de "competição de enquadramentos" proposta por Maia (2009, p. 303-304), pois esta reconhece que as arenas midiáticas tendem a expressar uma "luta entre grupos de interesse, partidos políticos ou grupos sociais, entre distintos sistemas de pensamento e quadros ético-morais, de modo que as questões são muitas vezes enquadradas e debatidas em termos conflitantes"[16]. Sendo um agente, por sua vez, a imprensa também integra essa competição de enquadramentos e, em função da dinâmica

[15] Na medida em que enquadramentos interpretativos são construídos relacionalmente, destaca-se que os agentes tendem a apresentar e justificar seus posicionamentos ao mesmo tempo em que criticam as posições dos adversários. Assim, por vezes, as posições adversárias ou a própria política existente tendem a constituir parte do problema a ser resolvido pelas propostas apresentadas e defendidas.

[16] Uma crítica à escassa atenção da literatura às disputas de enquadramento que ocorre nas arenas midiáticas encontra-se em Chong e Druckman (2007).

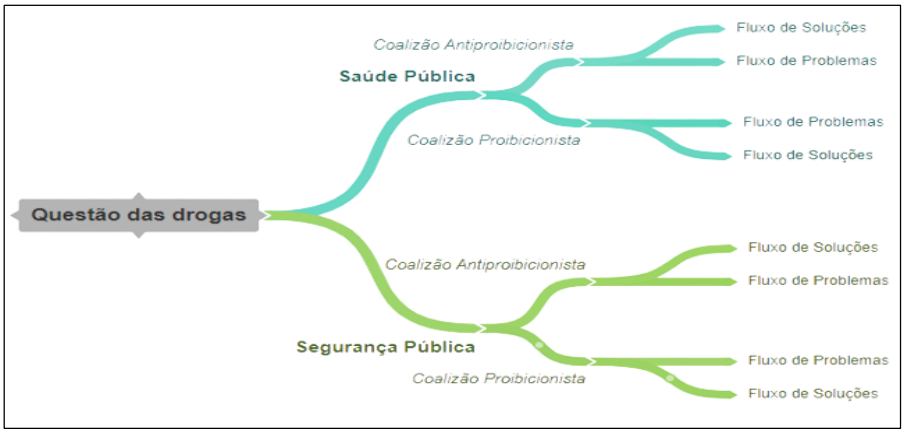
relacional de cooperação e conflito que se estabelece entre os agentes e coalizões do campo, pode transformar seus posicionamentos ao longo do tempo.

Essa qualificação possibilita responder à lacuna identificada por Maia (2009, p. 304-305) na literatura, para quem os autores tendem a negligenciar

> as relações que se estabelecem entre as opiniões publicadas, i.e., como elas concorrem entre si e transformam o contexto para o entendimento de problemas e a configuração do ambiente informativo. Esses autores não examinam "como" opera a disputa entre os enquadramentos, entre os pontos de vista e os argumentos no interior do próprio ambiente mediático. Eles tendem a operar com a suposição de que os enquadramentos se mantêm "inalterados" na arena discursiva. Para além da existência ou ausência de proposições e interpretações conflitantes, da permanência ou da durabilidade delas na cena mediática, esses autores não deixam claro "como" definições conflitantes de problemas e subsequentes atribuições de responsabilidade, de causas e recomendações são publicamente disputadas.

Com base nessas referências teóricas, construiu-se a estrutura de codificação do NVivo, que pode ser observada na Figura 1. De acordo com essa estrutura, a política de drogas pode ser enquadrada pelas coalizões proibicionista e antiproibicionista no âmbito da política de segurança ou de saúde pública. Ainda, tais enquadramentos podem estar orientados a selecionar e salientar os problemas ou as soluções relacionadas à "questão das drogas".

Figura 1
Mapa mental da estruturação dos códigos no NVivo



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

A operacionalização da codificação envolveu a leitura atenta de todo *corpus* e a distribuição do seu conteúdo nas duas categorias estruturantes da análise: quem fala

(proibicionistas ou antiproibicionistas) e como enquadra a "questão das drogas" (saúde ou segurança pública, diagnóstico do problema ou proposição de solução).

Apesar da centralidade teórico-metodológica da abordagem de enquadramento interpretativo, a pesquisa desenvolvida também envolveu uma análise de valência tal como proposta por Campos, Feres Jr. e Daflon (2013, p. 8):

> Sem negarmos o poder do enquadramento, queremos neste texto chamar atenção para um aspecto não muito estudado da cobertura midiática: a valência dos textos em relação a dada questão, com vistas a chamar atenção para uma estratégia da mídia que não diz respeito à manipulação do conteúdo do que está sendo publicado, como quer a tese do enquadramento, mas à configuração do espaço onde se encena a controvérsia.

A análise de valência consiste em identificar o posicionamento valorativo (positivo, negativo ou neutro) do texto jornalístico em relação a um determinado tema (Steibel; Marinkova, 2013; Feres Jr., 2016; Fernandes, 2016)[17]. Neste artigo, é feita uma adaptação da análise de valência a partir de uma distribuição dos documentos em três categorias valorativas com base nos argumentos utilizados: antiproibicionista, proibicionista e ambos. A categoria antiproibicionista abrange os documentos que apresentam o predomínio de argumentos que questionam o proibicionismo. A categoria proibicionista, ao contrário, é constituída pelos documentos que possuem um predomínio de argumentos de defesa de princípios e medidas proibicionistas na política de drogas. Por fim, a categoria "ambos" é composta pelos documentos que apresentam argumentos proibicionistas e antiproibicionistas de forma relativamente equilibrada. Essa categorização foi feita no NVivo a partir da leitura atenta de cada material. Nesse caso, criamos uma categorização de arquivos que possibilitou identificar cada um deles quanto a sua valência.

Dados e análise

A evolução da atenção à política de drogas no jornal Zero Hora

Um dos primeiros achados da pesquisa diz respeito à forma como se desenvolveu o interesse sobre a temática da política de drogas no jornal, ao longo dos anos estudados. A partir dos dados apresentados no Gráfico 1, é possível perceber um aumento expressivo da quantidade de publicações ao longo dos anos, com destaque para o ano de 2009 e, especialmente, o período que vai de 2013 até 2015.

[17] Para uma crítica à análise de valência, ver Miguel (2015).

Gráfico 1
Evolução anual do número de publicações sobre política de drogas no jornal Zero Hora – 2003-2016

Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Cabe destacar que no ano de 2006 foi aprovada a nova Lei de Drogas. No entanto, observa-se no gráfico que, em 2006 ou nos anos precedentes de tramitação do projeto de lei, não houve um aumento da discussão do tema no jornal[18]. Do material empírico, no ano de 2006, somente dois documentos abordaram a nova lei, ambos após a tramitação e sanção por parte da Presidência da República. Isso demonstra que a temática da política de drogas tinha pouco espaço dentro do veículo naquele momento, expressando uma baixa atenção ao tema no debate público e, particularmente, a escassa presença e visibilidade de críticas ao referencial proibicionista e à estratégia da "guerra às drogas". Uma mudança significativa em termos da presença do tema da política de drogas no jornal, conformando um campo de atenção pública (Cefaï, 2017), acontece apenas a partir do ano de 2009, intensificando-se a partir de 2013[19].

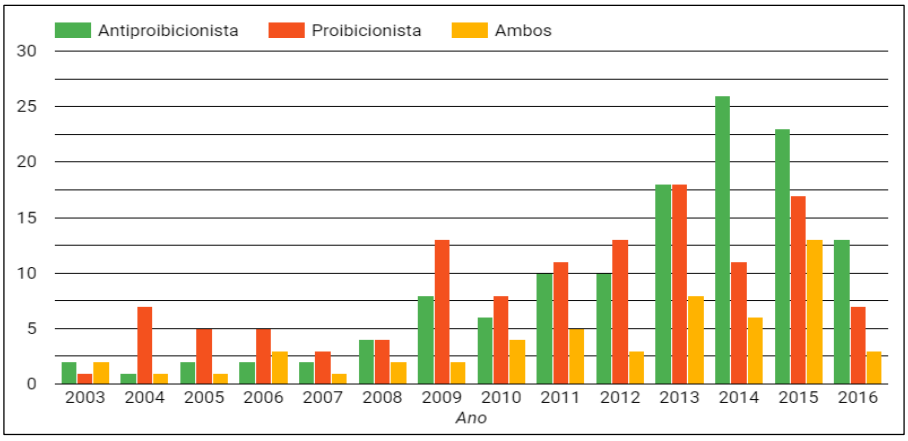
O posicionamento valorativo dos conteúdos publicados no jornal Zero Hora

Buscando caracterizar como o tema da política de drogas aparece no material da pesquisa, optou-se primeiramente pela realização de análise de valência dos arquivos

[18] Tal resultado é similar ao observado por Goulart (2011, p. 27): "a nova lei 11.343/06 não apenas estaria sendo pouco e superficialmente comentada na mídia brasileira, como sua existência não geraria uma alteração significativa no tratamento dos nossos veículos de comunicação sobre as drogas ilícitas".
[19] Um dos focos de debate na literatura refere-se às relações entre *agenda-setting* e *framing* (Colling, 2001; Gutmann, 2006; Scheufele; Tewksbury, 2007; Rossetto; Silva, 2012). De forma simplificada, pode-se dizer que o agendamento se refere à definição dos temas do debate público (no que pensar), enquanto o enquadramento refere-se à definição da forma de tratar esses temas (como pensar). A crescente presença do tema da política de drogas no jornal Zero Hora, ao longo do período analisado, pode ser interpretada como um agendamento do tema das drogas como tema importante para o debate público.

veiculados no jornal. No Gráfico 2, é apresentada a valência dos materiais ao longo do período estudado. É possível observar que publicações com predomínio de conteúdos proibicionistas foram maioria até o ano de 2012. No ano de 2013, conteúdos antiproibicionistas e proibicionistas estiveram presentes em quantidade relativamente similar. A partir de 2014, a valência predominante no jornal foi antiproibicionista. Destaca-se que, em 2014, a quantidade de documentos com valência antiproibicionista foi mais do que o dobro se comparada com a proibicionista.

Gráfico 2
Distribuição da valência dos documentos coletados sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Os dados do Gráfico 2 mostram que, além do aumento quantitativo do debate público veiculado pelo Jornal Zero Hora sobre política de drogas no período analisado, houve também mudanças qualitativas no que se refere aos agentes e enquadramentos predominantes nesse debate. Observa-se, assim, uma significativa reorientação do veículo analisado no que se refere às posições que obtêm mais espaço nessa arena jornalística, com o predomínio das posições antiproibicionistas ao final do período. Utilizando a tipologia de Chong e Druckman (2007, p. 102-103), pode-se identificar uma passagem de uma situação assimétrica de enquadramento, na qual uma posição (proibicionista) tendia a monopolizar a arena, para uma situação dual assimétrica, na qual diferentes posições têm presença na arena, mas há a predominância de uma delas (antiproibicionista). Tal mudança expressa um reposicionamento do próprio jornal enquanto agente do debate público sobre a política de drogas. Essa mudança pode ser identificada, primeiramente, pela análise dos posicionamentos públicos do jornal Zero Hora expressos através de seus editoriais, abordada a seguir.

Enquadrando a política de drogas: transformações no posicionamento dos editoriais do jornal Zero Hora

Ao longo do período pesquisado foram escritos doze editoriais que expressavam a posição do jornal Zero Hora sobre o "problema das drogas". No material coletado, o primeiro editorial encontrado sobre o tema é datado de 08 de março de 2006. Lembramos que nesse ano foi aprovada a Lei de Drogas n° 11.343/2006, mas este não é o assunto tratado no editorial. Seu título é "O impasse das drogas" e parte de uma "troca de farpas entre um procurador de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado sobre alegadas divergências na forma de encarar usuários de drogas". Outro tema abordado é o cancelamento da Marcha Mundial da Maconha, que ocorreria em Porto Alegre. O editorial destaca que a questão das drogas é um "problema que a sociedade não tem como ignorar" e, também, que não adianta "tentar resolvê-lo com atitudes extremas como a leniência ou a repressão". A solução apresentada pelo jornal é a prevenção.

Após 2006, a temática das drogas somente retorna aos editoriais do jornal Zero Hora em 2010. Nesse ano, foram publicados três editoriais sobre o tema. O primeiro foi publicado em 26 de fevereiro de 2010, o título é "Tolerância ou capitulação?". Seguindo a linha do editorial de 2006, destaca a questão da prevenção e da responsabilidade de toda sociedade para o enfrentamento do "problema das drogas". O editorial aborda uma proposta do Ministério da Saúde para o "abrandamento das penas para pequenos traficantes e para portadores de drogas, que ficariam condicionadas aos antecedentes criminais e ao histórico de usuário", argumentando que "são tênues os limites entre a tolerância e a capitulação" com as drogas.

O segundo editorial de 2010 é de 30 de março e se intitula "Vacina de Informação", tendo como referência a campanha "Crack nem Pensar"[20], criada e promovida pelo próprio grupo empresarial proprietário do jornal Zero Hora. Ele divulga a segunda fase da campanha que seria chancelada com a entrevista do então Ministro da Saúde José Gomes Temporão. Essa segunda fase "buscará envolver família, comunidade, escolas e igrejas num novo mutirão antidroga" que tem como posição "considerar perigosa qualquer tolerância com a droga, com qualquer droga, mesmo que ela seja aparentemente inofensiva". Na parte final do editorial, é feito um convite para que cidadãos do Rio Grande do Sul se juntem no esforço de difundir informações sobre a "importância de manter-se distante de uma substância que vicia e aniquila suas vítimas e que, num processo de degradação, destrói famílias".

Por fim, o editorial de 7 de maio de 2010 abordou a Marcha da Maconha e seu título é "Marcha fiscalizada". No início é dito que "existe na sociedade brasileira um consenso de tolerância em relação ao usuário", mas também que "não é permitido fazer apologia" ao uso da substância. É nesse sentido que o editorial vê como "tranquilizador

[20] Para uma análise da campanha "Crack nem Pensar", ver Petuco (2011).

que o Ministério Público se disponha a acompanhar de perto a manifestação", pois assim os promotores de Justiça "poderão avaliar se a marcha ocorrerá dentro dos limites da livre expressão", preservando o "direito dos cidadãos de não serem importunados nem expostos a ações criminosas".

Em 2011, foi publicado somente um editorial, no dia 19 de junho, tendo como título "Equilíbrio delicado". O tema central foi a legalização da Marcha da Maconha pelo STF, que ocorreu no mesmo ano. O editorial buscou evidenciar que o "Supremo decidiu mais uma vez que ninguém pode ser prévia e sumariamente proibido de pensar em voz alta, sozinho ou em grupo, por defender qualquer ponto de vista".

No ano de 2012, foram publicados dois editoriais. O primeiro deles, intitulado "Proposta de alto risco", foi publicado em 27 de julho e abordou uma "proposta formulada por juristas defendendo a descriminalização do plantio e do porte de drogas para consumo pessoal". O jornal se colocou totalmente contra essa possibilidade, dizendo que "o combate às drogas precisa evitar que mais pessoas se tornem vítimas da dependência e das constantes recaídas, não na repressão e muito menos em alternativas inaceitáveis como a liberação do consumo". Para o jornal, a descriminalização aumentaria o consumo, o que também elevaria a oferta das drogas. Já o segundo editorial do ano, publicado em 27 de agosto, também versa sobre a questão da descriminalização. Nesse caso, refere-se a uma campanha de assinaturas de um anteprojeto para a descriminalização das drogas que foi entregue à Câmara Federal. A posição do jornal sobre isso é que "não há dúvidas de que os argumentos contrários à descriminalização parecem mais reais e consistentes. Ninguém pode ignorar o poder destrutivo das drogas na sociedade brasileira".

No ano de 2013, mais três editoriais sobre a questão das drogas foram publicados. O primeiro foi no mês de maio, o segundo em agosto e o terceiro em dezembro. No primeiro, de 25 de maio, o título é "Antes de liberar a Maria, ouçam as Márcias". Ele começa apresentando dois fatos considerados antagônicos: de um lado, a recomendação da Organização dos Estados Americanos (OEA), através de um relatório encaminhado aos países filiados à entidade, de flexibilização das ações de repressão contra a maconha; de outro, a aprovação pela Câmara dos Deputados do substitutivo do deputado Givaldo Carimbão (PSB-AL) ao projeto do deputado Osmar Terra (MDB-RS), que aumenta a pena para traficantes e introduz a internação compulsória para usuários. No editorial, o jornal reconhece que a decisão da OEA e a posição de entidades que comemoraram a recomendação "decorre da política repressiva que vem sendo adotada a mais de quatro décadas no continente". Porém, por mais que o jornal reconheça o fracasso da política repressiva, diz que a recomendação está sendo vista como um estímulo ao consumo, "principalmente por grupos de usuários e simpatizantes que promovem marchas pedindo a descriminalização". Aqui é possível vermos uma referência direta aos participantes das marchas da maconha, sendo citada a frase "Liberem a Maria", encontrada nas manifestações de Buenos Aires, Santiago e Rio de Janeiro. Para finalizar o editorial, o jornal opta por dar espaço a uma leitora com o pseudônimo de Márcia, que escreveu uma carta

ao jornal em apoio a um artigo publicado pelo deputado Osmar Terra alguns dias antes. A carta é um relato pessoal da autora sobre o impacto das drogas na sua família. Ela começa dizendo que acertou ao votar em Osmar Terra e que acredita que "a repressão ao tráfico de drogas, bem como ao seu consumo, é medida urgente que deve ser aplicada de forma rigorosa e com apoio unificado da sociedade e do Estado". Além disso, diz que "qualquer membro dos três poderes que seja a favor da 'liberação da maconha' merece ser investigado", justificando que quem apoia deve ser em interesse próprio, pois "talvez pense assim quem ganha dinheiro com isso". Ela também usa os termos "epidemia" e "caos" para retratar a situação das drogas no Brasil.

O segundo editorial de 2013 foi publicado em 04 de agosto. É denominado "editorial interativo", por ter na sua composição a posição de leitores sobre o avanço da regulamentação e legalização da maconha no Uruguai. Seu título é "A maconha legalizada" e, em seu primeiro parágrafo, busca dar uma descrição geral sobre as propostas do Uruguai, destacando que havia sido aprovada na Câmara dos Deputados e, provavelmente, seria no Senado, já que o governo do Presidente José Mujica tinha maioria nas duas casas legislativas. É destacado que o projeto seria aprovado, ainda que pesquisas de opinião tenham demonstrado que a maioria da população uruguaia não era favorável ao projeto. Alega, também, que a ação do governo uruguaio dá força a um movimento internacional que defende a legalização como meio de combate ao narcotráfico. Após, o editorial apresenta os argumentos que justificam sua posição contrária ao projeto aprovado no Uruguai. É dito que o risco é demasiado, especialmente para países como o Brasil, que não consegue controlar nem a venda de bebidas alcoólicas a adolescentes. Afirma-se que a maconha é reconhecida pelos "especialistas como porta de entrada para o consumo de drogas mais pesadas" e, também, que ampliar o "leque de produtos nocivos liberados" já se mostrou um equívoco por "experiências mal sucedidas de países como Portugal".

O terceiro editorial de 2013 foi publicado em 12 de dezembro e, assim como o anterior, trata da regulamentação da maconha no Uruguai. O título é "Experiência Desafiadora" e começa falando que o Uruguai é o primeiro país do mundo a legalizar a comercialização da maconha. Comparativamente com o anterior, este é de um tom mais ameno e apresenta a justificativa do governo para a proposta de alteração da política de drogas, que é "enfraquecer o narcotráfico", e expõe as condições para o consumo de maconha no país (ser residente, ter mais de 18 anos e comprar até 40 gramas por mês). Posteriormente, é dito que alguns países que adotaram medidas similares estão voltando atrás, pois a descriminalização teria resultado no aumento do consumo. Na parte final é dito que a iniciativa uruguaia merece atenção, mas que "não pode servir para mascarar verdades comprovadas pela ciência", como a que a "maconha é uma substância nociva à saúde e causadora de degradação física e moral", além de abrir "caminho para drogas mais pesadas".

No ano de 2014 não teve editorial sobre a questão das drogas. No entanto, em 2015 foram escritos dois. É nesse período que se observam mudanças significativas na

linha editorial do jornal. O primeiro foi publicado em 08 de março e seu título é "Contra as drogas, pela legalização da maconha". Desde seu título já é evidenciada a seletividade da maconha como única substância a qual o jornal está flexibilizando seu posicionamento anteriormente proibicionista. Esse argumento é reforçado ao ser dito que "o grupo passa a propugnar que a maconha – e tão somente essa droga – deixe seu circuito clandestino e seja legalizada, com produção e venda regulamentadas". Tal ação permitiria que uma parte do "dinheiro das drogas fosse transferida de mãos, reduzindo o poder de fogo do narcotráfico". Em resumo, o editorial "apoia a legalização da produção e do comércio da maconha como alternativa para o combate ao tráfico e para a redução do morticínio de jovens".

Já o segundo editorial é de 14 de agosto e tem como título "Nova visão sobre drogas". Ele afirma que: "é preciso se admitir que o enfrentamento da questão merece novas abordagens, entre as quais a da diferenciação entre consumo e tráfico" e coloca-se favorável à votação da descriminalização do porte da maconha para uso pessoal no STF. O editorial destaca que o Supremo pode "acabar com a polêmica sobre quem deve decidir se alguém possui drogas para consumo ou para comércio", já que essa atribuição "não deve ser exclusivamente da polícia, mas compartilhada com outros agentes públicos". Aqui, o jornal passa a reduzir o discurso de que a regulamentação e a descriminalização levariam ao aumento do consumo de drogas, como evidenciado em editoriais anteriores, salientando que "a possível decisão por um novo tratamento jurídico não significa omissão ou estímulo ao consumo", mas sim que "estará sendo rompido um bloqueio que até agora impedia o entendimento de que o usuário deve ser visto no contexto de uma questão de saúde e não mais pelo aspecto criminal".

A reconstrução da trajetória de enquadramentos da política de drogas pelo jornal Zero Hora, através da análise de seus editoriais, mostra uma mudança parcial, mas significativa: de uma posição totalmente alinhada com o proibicionismo para uma posição que pode ser caracterizada como um "antiproibicionismo seletivo", expresso no apoio público à descriminalização da maconha. Tal resultado oferece sustentação empírica ao argumento de Maia (2009, p. 310) de que a troca argumentativa entre os diferentes agentes que participam do debate público "modifica o ambiente para o entendimento de problemas, a percepção de relações causais e a proposição de soluções".

Essa mudança de posição de um importante veículo de comunicação do país, que acompanha mudanças observadas em outros veículos de comunicação nacionais[21], expressa dois processos interdependentes: de um lado, uma importante reconfiguração do debate público sobre a política de drogas na arena jornalística; de outro lado, um significativo reposicionamento de um dos principais agentes (grupos jornalísticos) que participam e administram esse debate. As próximas seções analisam a reconfiguração do debate público em termos dos agentes que têm acesso à arena jornalística e dos

[21] Para uma análise dos posicionamentos do jornal Folha de São Paulo, ver Goulart (2011).

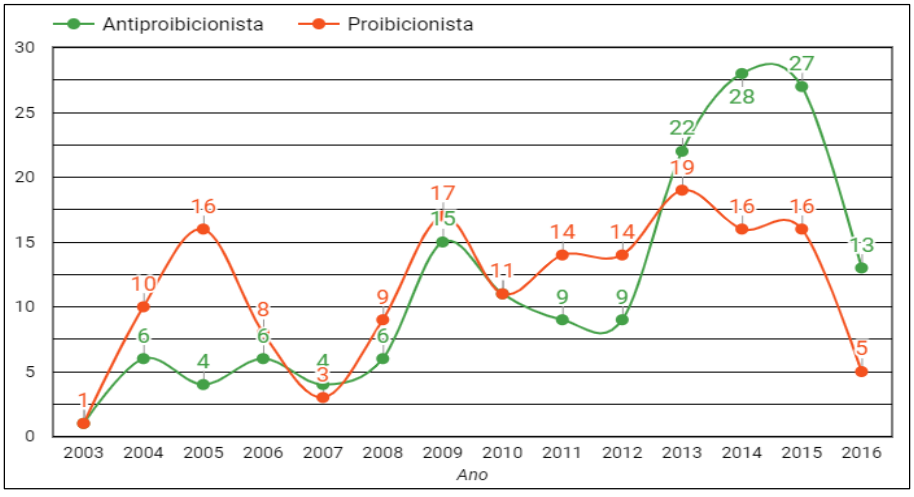
argumentos que os mesmos mobilizam nas disputas de enquadramento (*framing contest*) (Fernandes, 2016) sobre a política de drogas.

Quem fala sobre a política de drogas na arena jornalística?

Esta seção caracteriza e analisa os agentes mais frequentes na discussão sobre a política de drogas no jornal Zero Hora ao longo dos anos estudados, buscando identificar possíveis mudanças nas "vozes" (indivíduos e posições) que têm acesso ao debate público sobre a política que ocorre na arena jornalística.

Primeiramente, o Gráfico 3 apresenta a quantidade de agentes proibicionistas e antiproibicionistas presentes nos documentos coletados separados por ano, ou seja, o agente que aparece em mais de um ano foi contabilizado em ambos:

Gráfico 3
Distribuição, por ano, do número de agentes proibicionistas e antiproibicionistas identificados nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Os dados do Gráfico 3 mostram mudanças importantes ao longo do período pesquisado. No início do período, entre os anos 2003 e 2006, quando o jornal tende a dedicar pouca atenção ao tema da política de drogas e expressa um posicionamento público marcadamente proibicionista (conforme observado na análise dos editoriais), percebe-se que a quantidade de agentes proibicionistas que têm acesso ao jornal para a apresentação e difusão de suas posições tende a ser significativamente maior em relação aos agentes antiproibicionistas[22]. Entre 2007 e 2012, quando há um crescente interesse do jornal sobre

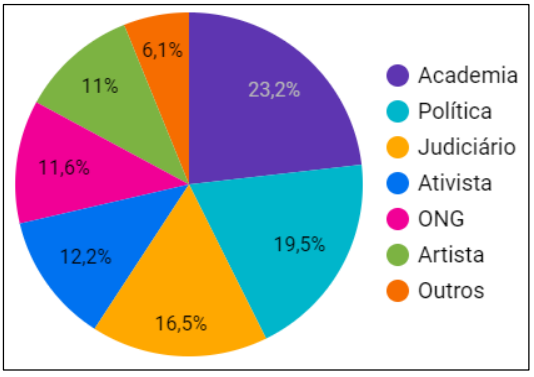
[22] Esse resultado confirma a conclusão da pesquisa realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância e o Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde (2004, p. 9): "Os profissionais que trabalham

o tema e ainda se mantém um posicionamento proibicionista incondicional explícito, os dados indicam um maior equilíbrio entre o número de agentes proibicionistas e antiproibicionistas com acesso ao jornal. Por fim, a partir de 2013 há um aumento significativo na quantidade de agentes antiproibicionistas que se expressam nos documentos coletados. Esse aumento é particularmente significativo nos anos de 2014 e 2015, que é exatamente o período no qual se observou a adoção de um posicionamento "antiproibicionista seletivo" por parte do jornal.

Um segundo passo para caracterizar as "vozes" que participam do debate público sobre a política de drogas no jornal Zero Hora foi a identificação das áreas de atuação de tais agentes. Nesse sentido, os indivíduos identificados nos documentos foram enquadrados nas seguintes categorias: academia, artista, ativista, comunidade terapêutica (CT), direito, imprensa, judiciário, médico, ONU, polícia, política, psicologia e psiquiatra. Apresenta-se a seguir os resultados da categorização[23].

O Gráfico 4 apresenta as principais áreas de atuação dos agentes antiproibicionistas identificados nos documentos coletados:

Gráfico 4
Distribuição das principais áreas de atuação dos agentes antiproibicionistas identificados nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

em acordo com a política de combate às drogas são normalmente os mais conhecidos e consultados como fontes. Aqueles que procuram trazer novas perspectivas sobre o assunto, por não estarem em consonância com o imaginário social, quase não encontram espaço nos meios de comunicação, prejudicando a construção de matérias que contribuam para o debate público e retratem a pluralidade de idéias".

[23] Para melhor apresentação dos resultados, foi criada uma categoria "outros" referente às áreas de atuação que obtiveram uma soma inferior ou igual a cinco referências. Desta forma, do segmento antiproibicionista a categoria "outros" contém imprensa e psiquiatra, ambas com cinco referências cada. Já em relação ao segmento proibicionista a categoria "outros" contém CT (2), direito (4), imprensa (5) e médico (2).

O Quadro 1, por sua vez, apresenta os agentes antiproibicionistas com maior presença no jornal, sendo incluídos os que apareceram mais de cinco vezes nos documentos coletados:

Quadro 1

Identificação dos agentes antiproibicionistas com mais de cinco presenças nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016

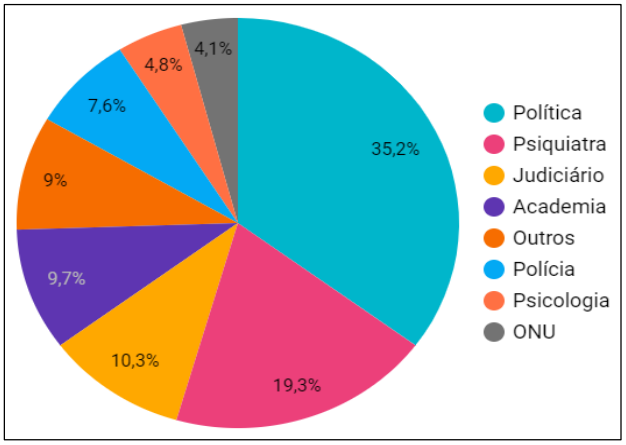
Nome	Categoria	Atuação	Vezes
Marcos Flávio Rolim	Academia	Sociólogo	29
Fernando Henrique Cardoso	Política	Político	24
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo	Academia	Sociólogo	12
Gilmar Mendes	Judiciário	Ministro STF	11
Pedro Vieira Abramovay	ONG	Open Society Foundations	11
Ilona Szabó de Carvalho	ONG	Instituto Igarapé	10
Raphael Erichsen	Artista	Diretor	9
Luiz Matias Flach	Direito	Advogado	8
Tarso Genro	Política	Político	8
Growroom	Ativista	Site	7
Chico Buarque	Artista	Compositor	6
Luís Roberto Barroso	Judiciário	Ministro STF	6

Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

O Gráfico 5 apresenta as áreas de atuação dos principais agentes proibicionistas identificados no jornal:

Gráfico 5

Distribuição das principais áreas de atuação dos agentes proibicionistas identificados nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

O Quadro 2 identifica os agentes proibicionistas com maior presença no jornal. Assim como no Quadro 1, foram incluídos somente os que apareceram mais de cinco vezes nos documentos coletados:

Quadro 2
Identificação dos agentes proibicionistas com mais de cinco presenças nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016

Nome	Categoria	Atuação	Vezes
Osmar Terra	Política	Político	39
Sérgio de Paula Ramos	Psiquiatra	Psiquiatra	19
Ronaldo Laranjeira	Academia	Psiquiatra	13
Ana Cecília Marques	Psiquiatra	Psiquiatra	13
Walter Waigner da Silva Gomes	Polícia	Delegado	8
Marilyn Huestis	Academia	Bioquímica	7
Júlio Alfredo de Almeida	Judiciário	Promotor	7
Gilda Pulcherio	Psiquiatra	Psiquiatra	6

Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Comparando os Gráficos 4 e 5, é possível observar algumas diferenças significativas entre os agentes proibicionistas e antiproibicionistas que participam do debate público expresso no jornal Zero Hora. O proibicionismo, por um lado, tende a ser sustentado, principalmente, por agentes do campo político e da psiquiatria (que, juntos, respondem a 54,5% do conjunto de agentes desse segmento). Destaca-se, ainda, que apesar da centralidade do enquadramento de segurança pública para o proibicionismo, a presença de agentes da área policial expressando e defendendo posições proibicionistas é relativamente baixa no período pesquisado. Da mesma forma, em virtude da importância do proibicionismo nos posicionamentos de agentes religiosos sobre a política de drogas (Prandi; Santos, 2017), chama a atenção a ausência desses agentes na arena jornalística. O antiproibicionismo, por outro lado, apresenta uma distribuição mais equilibrada de agentes em diferentes áreas de atuação. Além de uma presença bem maior de agentes vinculados ao campo acadêmico, há ainda a presença destacada de agentes da sociedade civil (ONGs e ativistas) que integram a rede do movimento antiproibicionista. Por fim, destaca-se também a presença de agentes do campo artístico na defesa das posições antiproibicionistas.

A comparação entre os Quadros 1 e 2, por sua vez, também oferece algumas informações importantes. Enquanto os agentes antiproibicionistas com presença mais expressiva no jornal apresentam uma maior diversidade de áreas de atuação, os agentes proibicionistas tendem a ser centralmente representados por indivíduos da área da psiquiatria. É, ainda, digno de nota a significativa presença do político Osmar Terra (MDB) na defesa das posições proibicionistas no jornal Zero Hora. O expressivo número de 39

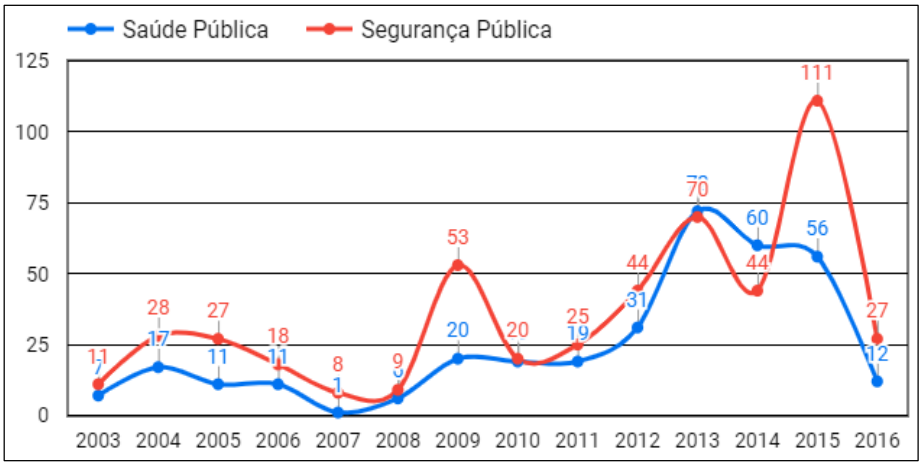
referências nos documentos coletados ganha mais destaque quando se informa que sua primeira aparição no jornal em defesa do proibicionismo na política de drogas ocorreu apenas no ano de 2010. Sendo um médico de formação, a atuação de Osmar Terra se articula com a atuação de psiquiatras para constituir a linha de frente de defesa do proibicionismo no debate público sobre a política de drogas no jornal Zero Hora.

Observa-se, assim, que enquanto ocorre uma ampliação e diversificação das "vozes" antiproibicionistas no debate público, especialmente a partir do ano de 2013, o proibicionismo tende a ter sua defesa concentrada em um número mais restrito de agentes, sob forte predomínio daqueles que atuam na área médico psiquiátrica.

Enquadrando a política de drogas: problema/solução de saúde pública e/ou de segurança pública?

A partir da categorização dos documentos coletados, identifica-se que o "problema das drogas" (e, assim, da política para enfrentá-lo) é abordado como estando relacionado a dois subsistemas de políticas públicas: o da saúde pública e/ou da segurança pública. O Gráfico 6 mostra a distribuição desses enquadramentos ao longo do período analisado:

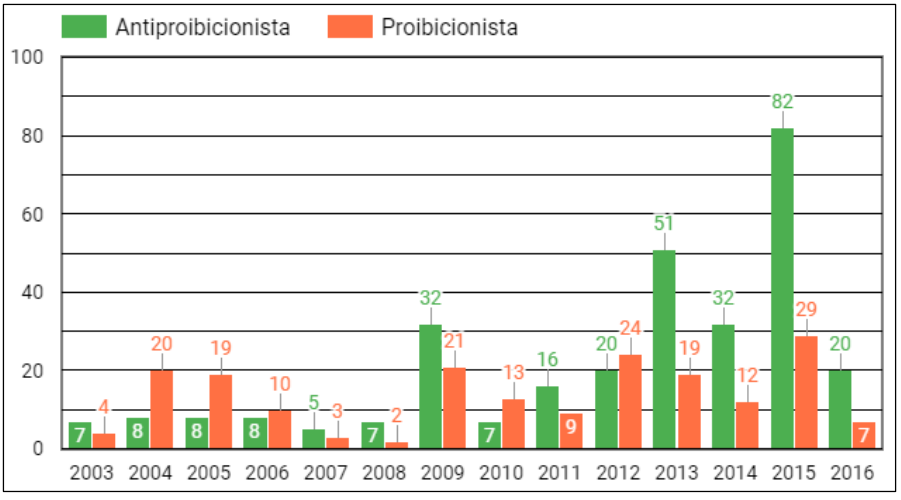
Gráfico 6
Distribuição do enquadramento de saúde e de segurança nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Diferenciando esses enquadramentos a partir de seus emissores, observa-se o resultado expresso nos dois gráficos seguintes. Primeiramente, o Gráfico 7 apresenta a distribuição do uso do enquadramento de segurança pública (495) por parte dos agentes proibicionistas (192) e antiproibicionistas (303):

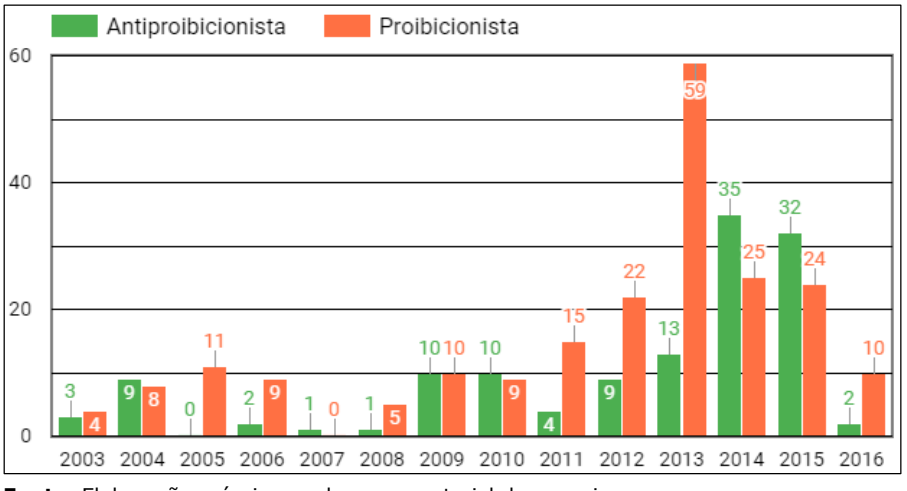
Gráfico 7
Distribuição do enquadramento de segurança pública, por agentes proibicionistas e antiproibicionistas, nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Em segundo lugar, o Gráfico 8 mostra a distribuição do uso do enquadramento de saúde pública (343) por parte dos agentes proibicionistas (211) e antiproibicionistas (132):

Gráfico 8
Distribuição do enquadramento de saúde pública, por agentes proibicionistas e antiproibicionistas, nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



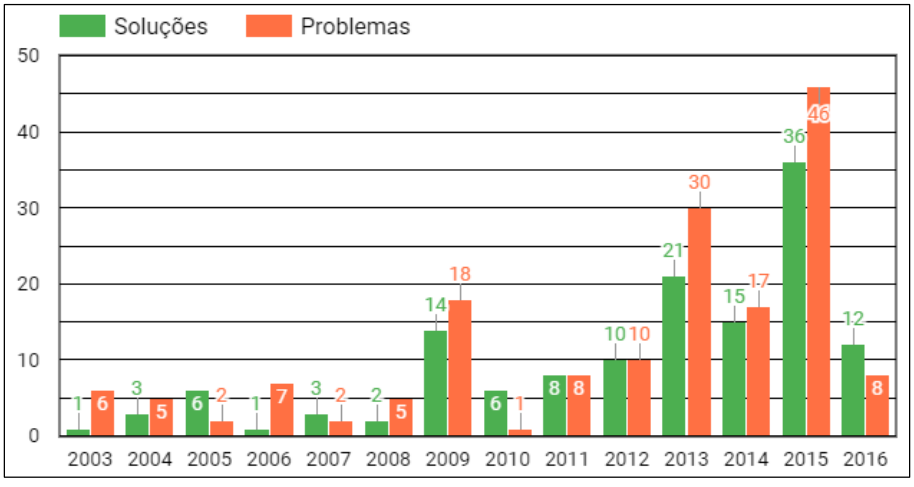
Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

As informações contidas nos Gráficos 7 e 8 apresentam um resultado contraintuitivo: enquanto os agentes proibicionistas apresentam um claro predomínio na mobilização de argumentos que relacionam a política de drogas a questões de saúde pública, os agentes antiproibicionistas mostram um significativo predomínio na vinculação da política a questões de segurança pública. Na medida em que o proibicionismo está associado a propostas criminalizantes e o antiproibicionismo a propostas descriminalizantes, tal resultado parece ser paradoxal.

A resposta para esse aparente paradoxo está nas formas como agentes proibicionistas e antiproibicionistas mobilizam os enquadramentos de saúde e de segurança. Para analisar essas formas de mobilização dos enquadramentos, utiliza-se uma diferenciação nos enquadramentos entre diagnóstico/definição de problemas e prognóstico/proposição de soluções. Os resultados dessa análise são apresentados a seguir.

O Gráfico 9 mostra como o enquadramento de segurança, por parte dos agentes antiproibicionistas, se distribui entre problemas e soluções:

Gráfico 9
Distribuição do enquadramento de segurança pública como problema e solução, por agentes antiproibicionistas, nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



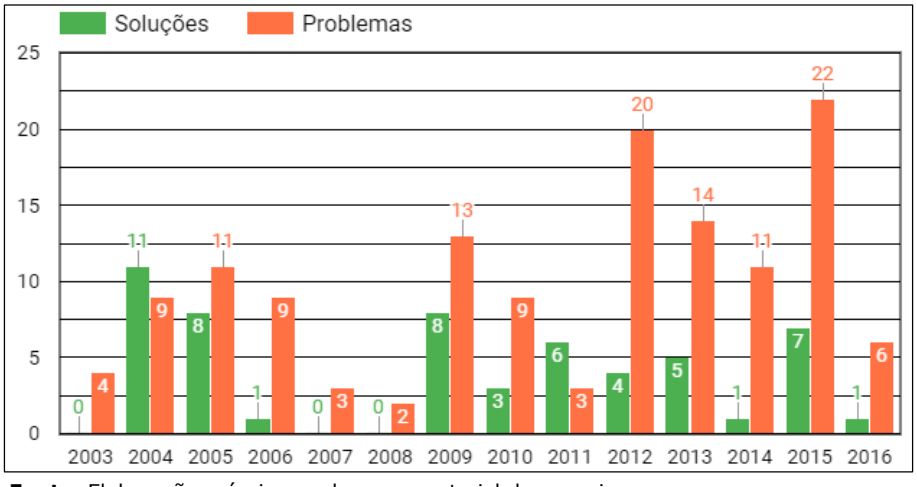
Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Os dados mostram, primeiramente, que os agentes antiproibicionistas tendem a apresentar um relativo equilíbrio entre diagnóstico e prognóstico: ao mesmo tempo que problematizam a forma como as drogas são tratadas na política de segurança vigente, propõem soluções em termos de novas formas de abordar a questão das drogas a partir da segurança pública. Destaca-se aqui que a própria política de drogas, hegemonizada por um referencial proibicionista, é interpretada como um elemento central na produção das

drogas como um problema público. Nesse sentido, os agentes antiproibicionistas, enquanto agentes periféricos e desafiantes no campo da política de drogas, precisam combinar um duplo movimento nos seus enquadramentos: construir o proibicionismo na política de segurança relacionada às drogas como problema e apresentar propostas antiproibicionistas como possíveis soluções a esse problema.

O Gráfico 10, por sua vez, mostra como o enquadramento de segurança, por parte dos agentes proibicionistas, se distribui entre problemas e soluções. Diferentemente do observado no Gráfico 9, acima, percebe-se que os agentes proibicionistas enfatizam muito mais os problemas do que as soluções. Na medida em que sua posição hegemoniza a política de segurança relacionada às drogas, a problematização não se dirige à política, tal como observado entre os agentes antiproibicionistas. Ao contrário, são destacados problemas de segurança pública que seriam relacionados às drogas para justificar a manutenção e, mesmo, o aprofundamento do proibicionismo como única solução a tais problemas. Além disso, as soluções antiproibicionistas na segurança pública são criticadas e interpretadas como contribuindo para aprofundar os problemas existentes, além de criar problemas novos. Assim, sendo o proibicionismo a "solução" hegemônica na política de segurança relacionada às drogas, os agentes proibicionistas direcionam menos tempo para apresentação de soluções, concentrando-se em reforçar o senso comum negativo sobre as drogas e criticar as posições alternativas antiproibicionistas.

Gráfico 10
Distribuição do enquadramento de segurança pública como problema e solução, por agentes proibicionistas, nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



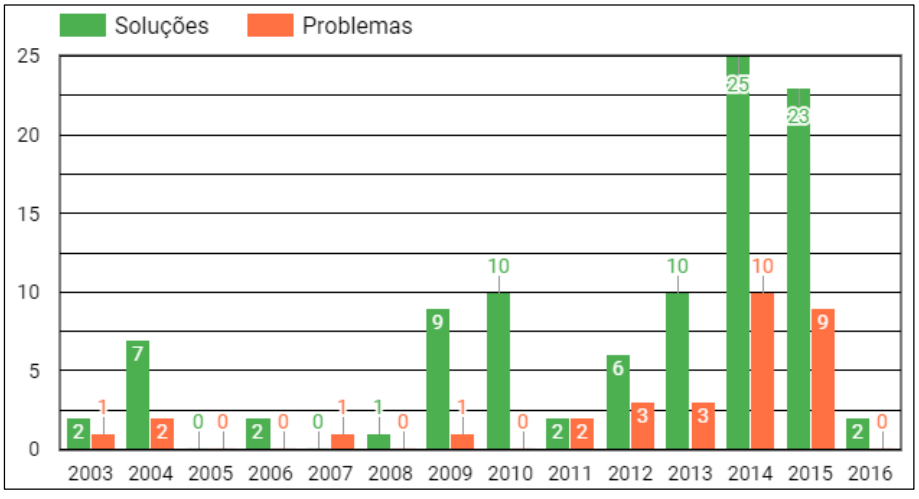
Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Os dados dos Gráficos 9 e 10 possibilitam, então, responder parcialmente ao aparente paradoxo observado anteriormente: na medida em que se colocam em confronto com uma política de segurança relacionada às drogas dominada pelo proibicionismo, os

agentes antiproibicionistas precisam investir intensamente tanto na problematização da política quanto na apresentação de soluções aos problemas da mesma; os agentes proibicionistas, ao contrário, por dominarem a política e sua posição constituir o "senso comum" em relação ao problema das drogas, concentram-se centralmente em reforçar o diagnóstico já estabelecido. Esse resultado mostra como a diferença nas posições ocupadas por proibicionistas (dominantes) e antiproibicionistas (desafiantes) no campo da política de drogas coloca demandas diferentes em termos das "tarefas de enquadramento"[24] por parte dos agentes participantes do debate público.

Passando aos enquadramentos de saúde, o Gráfico 11 apresenta a distribuição dos argumentos dos agentes antiproibicionistas entre problemas e soluções:

Gráfico 11
Distribuição do enquadramento de saúde pública como problema e solução, por agentes antiproibicionistas, nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016.



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

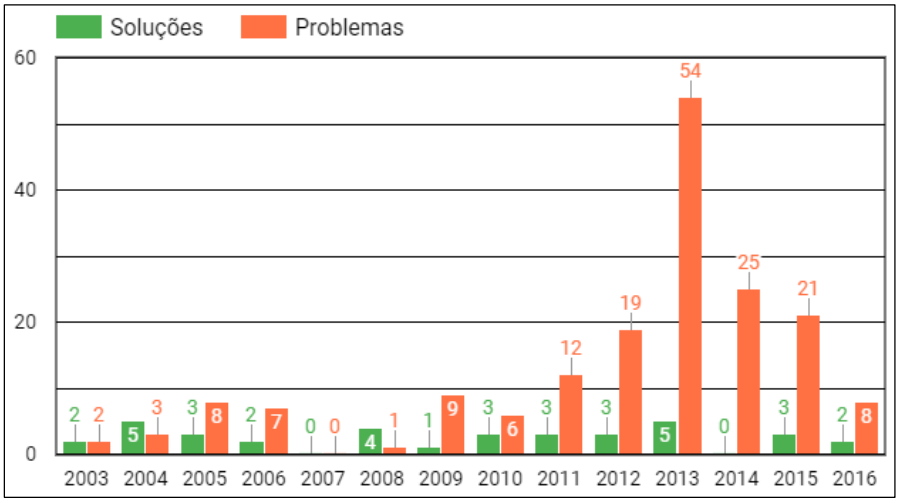
Aqui, observa-se uma alteração significativa em relação à dinâmica observada no Gráfico 9: o enquadramento de saúde dos agentes antiproibicionistas enfatiza centralmente as soluções. Tal resultado expressa a intenção dos agentes antiproibicionistas de deslocarem o "problema das drogas" (e, consequentemente, a política de drogas) do subsistema de segurança, hegemonizado pelo proibicionismo, para o subsistema de saúde. Assim, esforçam-se por apresentar argumentos sobre como ações de saúde, tal como a redução de danos, podem produzir respostas eficazes a problemas relacionados ao

[24] Entre as tarefas centrais de enquadramento (*core framing tasks*) definidas por Benford e Snow (2000), encontram-se exatamente o enquadramento de diagnóstico, orientado para a construção do problema público, e o enquadramento de prognóstico, orientado para a construção das soluções para o problema construído.

consumo de drogas que só seriam agravados pelo proibicionismo vigente. Além disso, especialmente a partir de 2012 quando surge no jornal a discussão sobre o uso medicinal da maconha, as próprias drogas passam a ser reenquadradas como parte da solução de questões de saúde.

Quando se observam os enquadramentos de saúde dos agentes proibicionistas, apresentados no Gráfico 12, identifica-se uma dinâmica oposta:

Gráfico 12
Distribuição do enquadramento de saúde pública como problema e solução, por agentes proibicionistas, nos documentos sobre a política de drogas publicados no jornal Zero Hora – 2003-2016



Fonte: Elaboração própria com base no material da pesquisa.

Ao contrário dos agentes antiproibicionistas, os agentes proibicionistas mobilizam a saúde centralmente para expressar problemas que devem ser enfrentados com a continuidade de uma política orientada pelo referencial proibicionista. Nesse sentido, enfatiza-se, de um lado, os limites das ações da política de saúde pública para responder ao "problema das drogas". De outro lado, frente ao crescente destaque das propostas de uso medicinal da maconha pelos agentes antiproibicionistas a partir de 2012, observa-se um forte investimento dos agentes proibicionistas em reforçar os argumentos sobre os efeitos nocivos do uso de drogas à saúde.

Os dados dos Gráficos 11 e 12 permitem complementar a resposta ao aparente paradoxo destacado anteriormente: a intensa presença da saúde pública nos argumentos dos agentes proibicionistas tem basicamente uma função problematizadora, tanto no sentido de construção de um problema cuja solução está na manutenção (e, mesmo, aprofundamento) de uma política proibicionista, quanto no sentido de desqualificar as propostas alternativas apresentadas e defendidas pelos agentes antiproibicionistas.

O contraste entre os enquadramentos dos agentes proibicionistas e antiproibicionistas apresentados acima evidencia a dinâmica relacional da conflitualidade no campo da política de drogas. De um lado, as posições que os agentes ocupam nas relações de poder no campo é central para entender seus posicionamentos públicos. Hegemonizando o campo e dominando a política de drogas, os agentes proibicionistas atuam centralmente para reforçar um diagnóstico cuja solução é a manutenção do proibicionismo. Desafiadores com baixa capacidade de incidência na política, os agentes antiproibicionistas enfrentam um desafio muito mais complexo: problematizar os referenciais e ações proibicionistas dominantes no campo e, ao mesmo tempo, apresentar alternativas que pareçam viáveis e eficazes.

Por outro lado, a dinâmica relacional também se expressa na forma como os enquadramentos se transformam ao longo do tempo. Nesse sentido, destaca-se novamente o esforço dos agentes proibicionistas em se contrapor à tentativa de reenquadramento feito pelos antiproibicionistas, que passaram a apresentar algumas drogas, como no caso do uso medicinal da maconha, não mais como causa de problemas, mas sim como fonte de soluções. Na medida em que o proibicionismo se baseia no pressuposto de que as drogas constituem um "mal" a ser erradicado, tal reenquadramento apresentou-se como um sério risco ao proibicionismo e foi respondido com intensa problematização e crítica.

Conclusões

Este artigo buscou responder à seguinte pergunta de pesquisa: como se estrutura e se transforma o debate público sobre a questão das drogas entre os anos de 2003 e 2016?

Com base na análise dos documentos coletados no jornal Zero Hora, publicados no período, identifica-se, primeiramente, uma crescente presença do tema no debate público. Em segundo lugar, destaca-se também uma mudança nas "vozes" (indivíduos e enquadramentos) que se expressam nesse debate. Tal mudança é evidenciada, por um lado, pela ampliação do espaço aberto à expressão de agentes antiproibicionistas ao longo do período estudado. Por outro lado, essa mudança é indicada pelo fato de o próprio veículo analisado apresentar uma alteração significativa de seu posicionamento público, passando de um proibicionismo total a um "antiproibicionismo seletivo".

Essa presença destacada do "antiproibicionismo seletivo" indica os limites do modelo analítico dicotômico que serviu de ponto de partida para este artigo. Ela indica, ao invés de uma dicotomia, que as posições presentes e em disputa no debate público sobre a política de drogas tendem a se distribuir ao longo de um *continuum* no qual o proibicionismo e o antiproibicionismo constituem as posições extremas. Analisar as complexidades e, inclusive, as disputas internas ao que foi abordado de forma unificada

na presente pesquisa se coloca como uma importante possibilidade de aprofundamento empírico e teórico no futuro.

Frente à emergência e à crescente incidência das "vozes" antiproibicionistas desafiantes no debate público, observa-se que os agentes proibicionistas precisaram investir na sustentação de suas posições, até então praticamente não questionadas. Destaca-se, nesse sentido, a ênfase de tais agentes em reforçar os diagnósticos tradicionais do "problema das drogas", tanto em termos de segurança pública quanto em termos de saúde pública, de forma a justificar uma necessária continuidade da política orientada pelo proibicionismo.

Os resultados observados mostram a fertilidade analítica da perspectiva relacional subjacente ao foco na "competição de enquadramentos" proposto por Maia (2009) e adotado neste artigo. E, ainda, corroboram as conclusões da autora: "em ambientes plurais de concorrência interpretativa, os próprios argumentos se transformam no interior da esfera de visibilidade dos media, seguindo diferentes padrões dialógicos, em escalas temporais específicas" (Maia, 2009, p. 334).

A análise também possibilitou identificar que as diferenças nas tarefas de enquadramento colocadas para os agentes proibicionistas e antiproibicionistas estão relacionadas às posições desiguais que eles ocupam no campo da política de drogas. De um lado, os defensores do proibicionismo, dominantes no campo, tendem a reproduzir enquadramentos tradicionais do "problema das drogas", cuja solução passa unicamente pela manutenção (ou aprofundamento) da atual política proibicionista. Por outro lado, os defensores de propostas antiproibicionistas, por sua posição desafiante, precisam confrontar os enquadramentos tradicionais do "problema das drogas" e sua solução proibicionista e, paralelamente, oferecer novos enquadramentos do problema e de suas soluções. Nesse sentido, o deslocamento da "droga como problema" para a "droga como solução", que fundamenta as proposições sobre o uso medicinal da maconha, expressou uma reconfiguração significativa do debate público. Tal reconfiguração exigiu adaptações dos agentes proibicionistas, que intensificaram seus argumentos sobre as drogas como produtoras de problemas de segurança e, especialmente, saúde.

Em função de todas as mudanças identificadas e analisadas, ao final do período pesquisado observa-se um debate público caracterizado por uma diversidade de "vozes", vindas de diversas áreas de atuação, que complexifica a interpretação do "problema das drogas" e tensiona a hegemonia proibicionista. Essa transformação do debate público, mesmo que tenha tido uma incidência muito limitada em uma política de drogas que continua dominada pelo proibicionismo, constitui um resultado concreto da mobilização de agentes antiproibicionistas que não pode ser desconsiderado ou desvalorizado. Analisar a conformação e as transformações do ativismo antiproibicionista nas últimas décadas, nas suas diversas e conflitivas expressões, coloca-se como um desdobramento necessário da presente pesquisa.

O retrocesso democrático, ocorrido com a destituição da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e aprofundado com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, fortaleceu significativamente o domínio do proibicionismo. Esse fortalecimento se expressa claramente na nova Política Nacional de Drogas, instituída através do Decreto nº 9761/2019. Assim, parece ampliar-se o distanciamento entre a configuração do debate público e a configuração do campo da política de drogas, indicando que a política de drogas tende a manter-se como um foco de controvérsias e disputas nos próximos anos. Excluídos do processo de definição da política, os agentes antiproibicionistas terão nas arenas de construção e disputa da opinião pública, tal como as arenas jornalísticas, um espaço estratégico para confrontar e tentar reverter o atual fortalecimento do proibicionismo na política de drogas brasileira. A análise das transformações da política de drogas, do debate público e das interrelações entre esses processos, que ocorreram posteriormente ao período de abrangência da pesquisa, é um tema a ser abordado em futuras investigações.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, P. "Branco é usuário, negro é traficante". *Piseagrama*, nº 11, p. 46-51, 2017. Disponível em: <https://piseagrama.org/artigos/branco-e-usuario-negro-e-traficante/>. Acesso em: 8 maio 2023.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA (ANDI); PROGRAMA NACIONAL DE DST/AIDS – MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Mídia & Drogas*: o perfil do uso e do usuário na imprensa brasileira. Brasília: ANDI, 2004.

BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. "Framing processes and social movements: an overview and assessment". *Annual Review of Sociology*, nº 26, p. 611-39, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/223459>. Acesso em: 8 maio 2023.

BOKANY, V. (org.). *Drogas no Brasil*: entre a saúde e a justiça: proximidades e opiniões. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/drogas-no-brasil/>. Acesso em: 8 maio 2023.

BORGES, J. *Encarceramento em massa*. São Paulo: Pólen, 2019.

BOURDIEU, P. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, R. (org.). *Pierre Bourdieu*: sociologia, p. 46-81. São Paulo: Ática, 1983.

CAMPOS, L. A.; FERES JR., J.; DAFLON, V. T. "Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 11, p. 7-31, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200001>. Acesso em: 8 maio 2023.

CAMPOS, M. S. "O novo nem sempre vem: lei de drogas e encarceramento no Brasil". *Boletim de análise político-institucional*, vol. 18, p. 31-37, 2018.

_____. *Pela metade*: a Lei de Drogas no Brasil. São Paulo: Annablume, 2019.

CAMPOS, M. S.; AZEVEDO, R. G. "A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 28, nº 73, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287302>. Acesso em: 8 maio 2023.

CAMPOS, M. S.; POLICARPO, F. "Para além da descriminalização: reflexões sobre a política de drogas". *Teoria e Cultura*, vol. 15, nº 2, p. 14-27, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2318-101X.2020.v15.32746>. Acesso em: 8 maio 2023.

CARVALHO, S. "Política de Drogas: mudanças e paradigmas (nas trincheiras de uma política criminal com derramamento de sangue: depoimento sobre os danos diretos e colaterais provocados pela guerra às drogas)". *Revista da EMERJ*, vol. 16, n° 63 (Edição Especial - Drogas: Dos Perigos da Proibição à Necessidade da Legalização), p. 46-61, out. - dez. 2013.

CEFAÏ, D. "Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2)". *Novos Estudos*, vol. 36, n° 2, p. 129-142, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020007>. Acesso em: 8 maio 2023.

CHONG, D.; DRUCKMAN, J. N. "A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments". *Journal of Communication*, nº 57, p. 99-118, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00331.x>. Acesso em: 8 maio 2023.

COLLING, L. "Agenda-setting e framing: reafirmando os efeitos limitados". *Revista FAMECOS*, nº 14, p. 88-101, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2002.17.3154>. Acesso em: 8 maio 2023.

ENTMAN, R. M. "Framing: toward clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, p. 51-58, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>. Acesso em: 8 maio 2023.

FERES JR., J. "Em defesa das valências: uma réplica". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 19, p. 277-298, jan.-abr., 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220161911>. Acesso em: 8 maio 2023.

FERNANDES, E. G. "Campos de batalha jornalística: os enquadramentos construídos por Zero Hora, Diário Gaúcho e Sul21 na luta pela (i)legitimidade do ciclo de manifestações de 2013, em Porto Alegre/RS". Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/142444>. Acesso em: 8 maio 2023.

FERNANDES, L. "A problemática da droga no telejornalismo brasileiro – uma análise da série de reportagens 'O avanço da maconha' do Jornal da Band". In: *Anais do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, 2015.

FIORE, M. "O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas". *Novos Estudos - CEBRAP*, nº 92, p. 9-21, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100002>. Acesso em: 8 maio 2023.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. "Toward a general theory of strategic action fields". *Sociological Theory*, vol. 29, nº 1, p. 2-26, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41057693>. Acesso em: 8 maio 2023.

_____.; _____. *A theory of fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GOFFMAN, E. *Os quadros da experiência social*: uma perspectiva de análise. Petrópolis: Vozes, 2012.

GOLDSTONE, J.; USEEM, B. "Putting values and institutions back into the theory of strategic action fields". *Sociological Theory*, vol. 30, nº 1, p. 37-47, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0735275112437161>. Acesso em: 8 maio 2023.

GOULART, S. L. *O tema das drogas e o grupo folha*: a Folha de São Paulo e o Agora São Paulo. Texto apresentado ao Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre psicoativos (NEIP), 2011.

GUTMANN, J. F. "Quadros narrativos pautados pela mídia: framing como segundo nível do agenda-setting?". *Contemporânea*, vol. 4, nº 1, p. 25-50, jun. 2006.

HYPOLITO, L. G.; AZEVEDO, R. G. O mercado formal da cannabis: Holanda, Uruguai e Canadá. In: AZEVEDO, D. G. (org.). *Estudo transdisciplinar das relações de consumo*. Jundiaí: Paco, p. 115-132, 2019.

KIEPPER, A. As novíssimas iniciativas sobre drogas no Brasil. In: BOKANY, V. (org.). *Drogas no Brasil*: entre a saúde e a justiça: proximidades e opiniões. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 47-53, 2015.

KIEPPER, A.; ESHER, Â. "A regulação da maconha no Senado Federal: uma pauta da Saúde Pública no Brasil". *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 30, nº 8, 2014.

LORENC VALCARCE, F. "La sociología de los problemas públicos – una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política". *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 12, nº 02, 2005.

MAIA, R. "Debates públicos na mídia: enquadramentos e troca pública de razões". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 2, p. 303-340, jul.-dez. 2009.

MAYER, A. B.; SANTOS, C.; CHAGAS, A. T. "Os discursos controversos sobre a legalização da maconha". *Psicologia.pt*, 2016.

MIGUEL, L. F. "Quanto vale uma valência?". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 17, p. 165-78, 2015.

MIRAGLIA, P. *Drugs and drug trafficking in Brazil:* trends and policies. Foreign Policy at Brookings. Center for 21st Century Security and Intelligence - Latin America Initiative, 2016.

PRANDI, R.; SANTOS, R. W. "Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica". *Tempo Social*, vol. 29, nº 2, p. 187-213, 2017.

PETUCO, D. R. S. "Entre imagens e a palavra: o discurso de uma campanha de prevenção ao crack". Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal da Paraíba – UFP, João Pessoa, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4621>. Acesso em: 8 maio 2023.

ROCHA, L. M. S. "Jornalismo e Razão Comunicativa: uma análise do método jornalístico em reportagens sobre a maconha nas revistas Veja e Superinteressante". *Anais do XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, São Paulo, 2016.

RODRIGUES, L. B. F. "Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade". Tese de Doutorado em Direito, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2006.

RODRIGUES, T. M. S. "A infindável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, nº 2, p. 102-111, 2002.

ROSSETTO, G. P. N.; SILVA, A. M. "Agenda-setting e Framing: detalhes de uma mesma teoria?". *Intexto*, nº 26, p. 98-114, jul. 2012.

SCHEUFELE, D. A. "Framing as a theory of media effects". *Journal of Communication*, vol. 49, nº 1, p. 103-122, 1999.

SCHEUFELE, D. A.; TEWKSBURY, D. "Framing, agenda setting, and priming: the evolution of three media effects models". *Journal of Communication*, vol. 57, nº 1, p. 9-20, mar. 2007.

SCHILLAGI, C. "Problemas públicos, casos resonantes y escándalos". *Polis,* vol. 10, nº 30, p. 245-266, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300012>. Acesso em: 8 maio 2023.

SILVA, C. G. "O conflito ideológico no discurso sobre a maconha: uma abordagem dialógica de matérias impressas veiculadas na mídia brasileira". Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2013.

SILVA, M. B.; DELDUQUE, M. C. "Patologização e penalização do uso de drogas: uma análise socioantropológica de proposições legislativas (2007-2010)". *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, vol. 25, nº 1, p. 231-250, 2015.

SOUSA, Y. S. O. "Maconha e representações sociais: a construção discursiva da cannabis em contextos midiáticos". Dissertação de Mestrado em Psicologia, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2013.

SOUSA, Y. S. O.; SANTOS, M. F. S.; ALÉSSIO, R. L. S. "Maconha e representações sociais e matérias de jornal". *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, vol. 34, 2018.

SOUSA, Y. S. O.; SANTOS, M. F. S.; APOSTOLIDIS, T. "Drogas no espaço público: consumo, tráfico e política na imprensa brasileira". *Psicologia: Ciência e Profissão*, vol. 40, p. 1-16, 2020.

SOUTHIER, D. "O campo discursivo sobre drogas e o posicionamento de Fernando Henrique Cardoso". Dissertação de Mestrado em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2016.

STEIBEL, F.; MARINKOVA, M. "Positivo, negativo ou neutro? Um olhar de métodos mistos sobre a variável 'valência' em análises de conteúdo jornalístico". *E-Compós*, vol. 16, nº 2, 2013.

TEIXEIRA, A. N. *Análise qualitativa com o programa NVivo 12*: Fundamentos. Porto Alegre: UFRGS, 2020.

TEIXEIRA, A. N.; BECKER, F. "Novas possibilidades da pesquisa qualitativa via sistemas CAQDAS". *Sociologias*, vol. 3, nº 5, p. 94-113, 2001.

TEIXEIRA, M. B., et al. "Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016". *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 22, nº 5, p. 1455-1466, 2017.

TORCATO, C. E. M. "A história das drogas e sua proibição no Brasil: da Colônia à República". Tese de Doutorado em História Social, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2016.

VALOIS, L. C. *O Direito penal da guerra às drogas*. 3ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

VENTURI, G. "Consumo de drogas, opinião pública e moralidade: motivações e argumentos baseados em uso". *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, vol. 29, nº 2, p. 159-186, 2017.

Abstract

Transformations in the public debate about drug policy (2003-2016): an analysis of publications by the newspaper Zero Hora

The objective of this article is to analyze the structure and evolution of public debate on drug policy in Brazil between 2003 and 2016. To do so we analyzed 306 articles in the newspaper Zero Hora. The analysis shows significant changes in the public debate on the "drug problem" in the country in the past decade. More specifically, it shows that public debate tends to be more heterogeneous, in terms of agents and framings, than what is expressed in the current drug policy. Identifying and analyzing this heterogeneity is important for understanding the controversies and positions in dispute concerning drug policy.

Keywords: drug policy; media; public debate; anti-prohibitionism; prohibitionism

Resumen

Transformaciones en el debate público sobre políticas de drogas (2003-2016): un análisis a partir de las noticias publicadas en el diario Zero Hora

El objetivo de este artículo es analizar cómo se estructura y transforma el debate público sobre políticas de drogas en Brasil entre 2003 y 2016. Para ello, hemos analizado 306 noticias publicadas en el diario Zero Hora. El análisis demuestra que hubo cambios significativos en la configuración del debate público sobre el "problema de las drogas" en el país en la última década. Más específicamente, se muestra que, en términos de agentes y encuadres, el debate público tiende a ser más heterogéneo de lo que se expresa en la política de drogas vigente. Identificar y analizar esta heterogeneidad es importante para comprender las controversias y posiciones en disputa sobre las políticas de drogas.

Palabras clave: política de drogas; medios de comunicación; debate público; anti-prohibicionismo; prohibicionismo

Résumé

Transformations du débat public sur la politique des drogues (2003-2016) : une analyse à partir des articles dans le journal Zero Hora

Cet article vise à analyser la structure et l'évolution du débat public sur la politique des drogues au Brésil entre 2003 et 2016. À cette fin, nous avons analysé 306 articles dans le journal Zero Hora. L'analyse montre que le débat public sur le « problème des drogues » a traversé d'importants changements dans le pays au cours de la dernière décennie. Elle montre que le débat public tend à être plus hétérogène, en termes d'agents et de cadrage, que ce qui s'exprime dans la politique actuelle en matière de drogues. L'identification et l'analyse de cette hétérogénéité sont importantes pour comprendre les controverses et les positions contestées sur la politique en matière de drogues.

Mots-clés : politique des drogues ; médias ; débat public ; anti-prohibitionnisme ; prohibitionnisme

Artigo submetido à publicação em 9 de fevereiro de 2022.
Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292396
e-ISSN 1807-0191

A participação em organizações internacionais: uma análise da experiência de empresários e trabalhadores no Mercosul (1995-2019)

Alexsandro Eugenio Pereira[1]
Acácio Vasconcelos Telechi[2]
Danniele Varella Rios[3]

O artigo analisa a participação de atores sociais no Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social do Mercosul (SGT 10), no período de 1995 a 2019, em duas etapas: na primeira delas, procurou-se analisar o conjunto de atores sociais dos quatro Estados-Partes fundadores do Mercosul; na segunda, a abordagem concentrou-se em quatro atores sociais dos dois principais Estados-Partes do Mercosul (Argentina e Brasil). Esses atores representam trabalhadores e empresários. A pesquisa utilizou análise documental e de conteúdo e estatística descritiva. No artigo, foi possível constatar que: (i) houve redução da participação dos atores sociais no SGT 10 no período analisado; e (ii) a agenda do SGT 10 mostrou-se permeável aos interesses dos quatro atores sociais selecionados quando se analisam as decisões aprovadas dentro desse subgrupo.

Palavras-chave: participação; Mercosul; SGT10; empresariado; trabalhadores

Introdução[4]

Nas últimas décadas, Estados concederam mais autoridade política às organizações internacionais (OIs) com o propósito de lidar com problemas cujo enfrentamento requer conhecimentos técnicos especializados e cooperação internacional entre governos e atores não estatais, como empresas e organizações não governamentais (ONGs) (Tallberg; Zürn, 2019). Na medida que aumenta a autoridade política das OIs, elas precisam ser cada vez mais percebidas como legítimas pelos cidadãos dos diversos Estados do sistema

[1] Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI). Curitiba (PR), Brasil. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ-2). E-mail: <alexsep@uol.com.br>.
[2] Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI). Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <acaciotelechi@gmail.com>.
[3] Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI). Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <danniele.vr@hotmail.com>.
[4] Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no 12° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado de forma virtual, de 19 a 23 de outubro de 2020. Essa pesquisa contou com o apoio da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), por meio de concessão de bolsa de demanda social, e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), por intermédio da concessão de bolsa de Produtividade em Pesquisa. Os autores agradecem as recomendações apresentadas pelos pareceristas anônimos da *Opinião Pública*. Quaisquer problemas que eventualmente persistiram são de inteira responsabilidade dos autores.

internacional. Caso contrário, podem ter dificuldades para tornar efetivas suas políticas e decisões (Tallberg; Bäckstrand; Scholte, 2018; Tallberg; Zürn, 2019). Ao utilizar o termo "déficit democrático da globalização", Joseph Nye (2001) argumentou que, em um cenário no qual a democracia tende a ser mais valorizada em termos globais, a redução desse déficit se tornou necessária para aumentar a legitimidade das organizações internacionais.

É nesse contexto que a participação de atores sociais interessados pode ser essencial para se enfrentar o problema da legitimidade democrática das OIs. Uma democracia, como explica Robert Dahl (2005), deve conceder aos cidadãos oportunidades plenas para formular suas preferências, expressá-las aos seus concidadãos e ao governo, seja através de ação individual ou coletiva. A participação, entendida como ação social que tenta influenciar as decisões políticas (Verba; Nie, 1972) ou a distribuição de bens públicos (Booth; Seligson, 1978), é um dos principais mecanismos pelos quais as preferências dos cidadãos são reconhecidas e consideradas no processo decisório (Verba; Nie, 1972).

Essas premissas da participação nas democracias se aplicam, também, às OIs e ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), que é uma organização internacional com pouco mais de 30 anos de existência e orientada por objetivos de integração que impactam a vida dos cidadãos de seus Estados-membros e associados. Essa organização precisa buscar legitimidade democrática perante as populações desses Estados. É nesse sentido que se pode compreender a estratégia adotada por ela de abertura de espaços de participação para atores sociais, especialmente nas décadas de 1990 e 2000.

A partir de 1994, com o Protocolo de Ouro Preto (POP), o Mercosul iniciou um processo de inclusão de atores sociais em sua estrutura institucional. Nesse momento, foi criado o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), limitando a participação a sindicatos e associações empresariais. Além disso, o POP criou, também, espaços de participação fora das instituições que representam os poderes executivos nacionais, como a Comissão Parlamentar Conjunta. Essas duas instâncias de participação fazem parte do que Martins e Silva (2011, p. 6) definem como a "primeira geração de mecanismos de participação do Mercosul". A segunda iniciou em 2006, com a criação de diversos outros mecanismos, como as Cúpulas Sociais do Mercosul e os espaços nacionais de participação – como o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil (Martins; Silva, 2011).

De 1994 até hoje, outras instâncias do bloco foram abertas à presença de atores sociais. Essa presença pode ser realizada nas reuniões subordinadas ao Conselho Mercado Comum (CMC), ao Grupo Mercado Comum (GMC) e à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que são os órgãos decisórios do Mercosul. A participação encontra-se resumida, porém, a um caráter consultivo nesses órgãos. Como apontam alguns autores, a característica intergovernamental do bloco torna decisiva a atuação dos governos nacionais na tomada de decisões regionais (Izerrougene, 2009; Malamud; Sousa, 2010; Martins; Albuquerque; Gomensoro, 2011; Simões, 2011; Laisner; Camargo, 2013; Mesquita, 2013; Motta et al., 2013). Em outras palavras, a participação de atores sociais encontra-se

condicionada aos interesses dos governos e seus representantes que são os únicos capazes de tomar decisões vinculantes dentro dos órgãos decisórios do Mercosul.

Apesar desses problemas, é relevante analisar em que medida os atores sociais estão presentes e se sua voz é considerada em instâncias do bloco. Este constitui o problema da pesquisa cujo desenvolvimento é apresentado na sequência deste artigo. A participação desses atores é avaliada aqui segundo duas dimensões analíticas baseadas em Graham Smith (2009): a primeira corresponde à *presença* dos atores em espaços decisórios; e a segunda envolve uma análise qualitativa a respeito da possibilidade desses atores terem seus interesses, ou sua *voz*, devidamente considerados na tomada de decisões políticas. Nesses termos e para desenvolver o problema da pesquisa, adotou-se como objeto de estudo o Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (SGT 10) – órgão subordinado ao GMC. Uma das funções do SGT 10 é debater aspectos relativos à implementação de políticas de emprego, legislação laboral, circulação de trabalhadores dentro do Mercosul, inspeções laborais, combate ao trabalho infantil e aplicação das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Suas reuniões são divididas em duas etapas: a primeira é preparatória e aberta à participação no modelo tripartite – representantes dos Estados, dos empregadores e dos trabalhadores; a segunda tem caráter decisório e não conta com a participação dos representantes de trabalhadores e empresários. Vale destacar que a escolha desse subgrupo se justifica pela participação constante dos atores sociais, ainda que seja observado um sensível declínio dessa participação desde 2015.

A análise realizada aqui está dividida em duas partes principais. Na primeira, é examinada a participação dos atores sociais no SGT10 no período de 1995 a 2019. O SGT 10 tem importância pelo seu papel de assessoramento no processo decisório do Mercosul nos temas sob seu escopo mencionados no parágrafo anterior, tais como políticas de emprego, legislação laboral, circulação de trabalhadores, entre outros. Além disso, é uma instância de participação dos atores sociais que desejam influenciar a agenda e o processo decisório do bloco. Na segunda etapa, foram selecionados quatro atores sociais de dois dos principais Estados-Partes do Mercosul: Brasil e Argentina. Trata-se de uma escolha necessária devido às dificuldades de se analisar as propostas de todos os atores sociais que participaram das reuniões do SGT10 no período examinado e tendo em vista que a pesquisa, nessa segunda etapa, é qualitativa e envolve o estudo sistemático das intervenções nessas reuniões dos atores selecionados. Nesse sentido, definiram-se, como recorte, as intervenções realizadas: (i) pelas entidades brasileiras, Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Central Única de Trabalhadores (CUT); e (ii) pelas argentinas *Unión Industrial Argentina* (UIA) e *Confederación General del Trabajo de la República de Argentina* (CGTRA). O período analisado é o mesmo, isto é, desde 1995, quando esses atores passaram a participar do SGT 10, até 2019, data final da coleta dos dados. Nesse período é possível fazer uma análise comparativa da participação dos atores ao longo do tempo.

Para realizar a primeira parte da pesquisa, optou-se pela análise documental das listas de presença das reuniões do SGT 10 no período entre 1995 e 2019, totalizando 41 reuniões. Esses documentos, disponíveis no site institucional do Mercosul, identificam quem foram os participantes presentes em cada reunião. A partir das listas, verificou-se uma tendência de redução da presença de atores não governamentais nos últimos anos. A constatação dessa redução suscitou questionamentos sobre as motivações desses atores a respeito do seu afastamento progressivo das reuniões do SGT10. O estudo dessas motivações ultrapassa, no entanto, o escopo deste artigo, pois a ênfase aqui recai sobre a análise da participação dos atores não governamentais nessas reuniões, ou seja, em que medida esse SGT mostrou-se permeável à voz dos atores sociais. Sendo assim, a segunda parte examinou como os quatro atores sociais selecionados apresentaram e discutiram propostas endereçadas à agenda do SGT10. Nessa etapa, foram examinados 929 atas e anexos das reuniões do subgrupo, por meio de análise de conteúdo com auxílio do software Atlas.ti. De forma a auxiliar a análise, foi realizada, também, regressão logística para avaliar se a voz – isto é, as intervenções dos atores – foi relevante para as decisões finais do SGT10.

Com base no exposto anteriormente, o objetivo deste artigo é avaliar a participação dos atores sociais na formulação das propostas presentes na agenda do SGT 10 no período de 1995 a 2019. Para isso, os objetivos específicos do artigo são: (i) examinar a lista de presenças do SGT10 para identificar a presença dos atores sociais nas reuniões realizadas por esse SGT; (ii) avaliar as atas das reuniões realizadas pelo Subgrupo de Trabalho; e (iii) verificar como os atores sociais selecionados neste artigo realizaram intervenções em relação aos temas discutidos no referido SGT.

Para desenvolver esses objetivos, o artigo está dividido em seis seções principais, além desta introdução. A seção intitulada "Participação, democracia e organizações internacionais" apresenta os aspectos teóricos que servem de subsídio para a pesquisa empírica. A segunda seção, intitulada "Mercosul e participação social: um breve histórico", discorre sobre os espaços institucionais abertos à participação de atores sociais no Mercosul. Na sequência, a terceira seção expõe os elementos metodológicos do estudo realizado. As seções seguintes (intituladas "Análise das listas de presenças do SGT10: a redução gradual da participação dos atores sociais" e "Análise da participação dos quatro atores sociais selecionados") examinam documentos do SGT10 do Mercosul com o propósito de analisar a presença e a voz dos atores sociais na agenda desse subgrupo de trabalho. A seção "Análise da participação dos quatro atores sociais selecionados" analisa a participação dos quatro atores sociais mencionados nesta introdução. Por fim, a seção final, intitulada "Discussão dos resultados e considerações finais", tem como propósito discutir as conclusões derivadas da pesquisa empírica do artigo.

Participação, democracia e organizações internacionais

A avaliação da qualidade das democracias envolve tratar os mecanismos internos que possibilitam a livre expressão das preferências, das necessidades e dos interesses dos cidadãos tomados individualmente ou por meio de organizações coletivas. Segundo Schlozman, Brady e Verba (2018), esses mecanismos possibilitam a expressão das demandas e opiniões dos cidadãos aos formuladores de políticas. A expressão de preferências pode ocorrer individualmente ou por meio de organizações politicamente ativas. Além disso, a participação dos cidadãos organizados coletivamente pode contribuir para o desenvolvimento e o aprimoramento de mecanismos de controle das democracias contemporâneas, com o objetivo de tornar os formuladores de política mais *accountable* perante as populações afetadas por suas decisões políticas. Para Dahl (2005), é importante que as democracias estabeleçam meios pelos quais as preferências dos cidadãos sejam consideradas igualmente na conduta do governo, sem quaisquer discriminações decorrentes do seu conteúdo ou da fonte dessas preferências.

Nessa direção, Verba e Nie (1972, p. 2) estavam interessados na avaliação da participação além do processo eleitoral e procuraram identificar e analisar os meios utilizados pelos indivíduos para expressar suas preferências. Por isso, sugeriram uma definição de participação mais estreita, pois estavam focados nos atos cujo objetivo é influenciar o governo ou afetar as escolhas das pessoas encarregadas das decisões políticas. De forma mais específica, pretenderam estudar as atividades de participação para analisar o comportamento real dos cidadãos nas suas tentativas de influenciar o governo (Verba; Nie, 1972, p. 3). Os autores destacaram, também, a necessidade de analisar as preferências que são contempladas pelos responsáveis pela decisão política e os mecanismos a partir dos quais os *policy-makers* se conscientizam dessas preferências e se comportam de acordo com elas quando estão envolvidos na tomada de decisão. Para Verba e Nie, o sistema de participação política é um dos principais mecanismos pelos quais as preferências dos cidadãos são reconhecidas e consideradas no processo decisório.

Para Julian Borba (2012), a definição de Verba e Nie tratou a tentativa de influência como único repertório político entendendo o governo como destinatário do ato político. A literatura de movimentos sociais, por sua vez, ampliou de forma significativa os repertórios políticos ultrapassando essa definição mais estreita sugerida por Verba e Nie (1972). Para Borba, faz mais sentido tratar a participação de acordo com Booth e Seligson (1978), segundo os quais ela envolveria um comportamento cujo objetivo seria influenciar ou tentar influenciar a distribuição de bens públicos. Borba destaca, ainda, o estudo realizado por Verba, Schlozman e Brady (1995), que desenvolveram o modelo do voluntarismo cívico segundo o qual o processo de engajamento político estaria baseado na relação entre custos e recursos, sendo que esses últimos envolveriam principalmente tempo, dinheiro e habilidades (Borba, 2012, p. 272). Verba, Schlozman e Brady (1995) destacaram o contato com agentes públicos como uma modalidade de participação relevante. Essa modalidade

é observada na experiência dos atores sociais no SGT10 do Mercosul, que está apresentada mais adiante neste artigo.

Em outro estudo já citado, Schlozman, Brady e Verba (2018) manifestaram preocupação com as "desigualdades da voz política", isto é, com o fato de que os cidadãos não são igualmente capazes ou propensos a fazer esforços para tornar conhecidas suas preferências e opiniões por parte dos funcionários públicos. Para os autores, os interesses organizados revelam maior aptidão para comunicar informações detalhadas nos contatos que estabelecem com os funcionários públicos. As desigualdades observadas por eles afetam a exigência mínima da democracia, postulada por Robert Dahl (2005), segundo a qual as preferências de todos os cidadãos deveriam ser consideradas na formulação de políticas. Para os autores, é necessário tratar da participação política do público e dos interesses organizados como faces da mesma moeda. Eles entendem as organizações politicamente ativas, responsáveis pela condução dos interesses organizados, como sendo variadas, contemplando tipos como: as associações de membros de indivíduos, entre as quais os sindicatos; as associações profissionais e os grupos de cidadãos; associações comerciais que agrupam diferentes empresas de um setor; organizações, tais como corporações, hospitais e universidades que reúnem conjuntos importantes de partes interessadas (Schlozman; Brady; Verba, 2018, p. 7-8).

Graham Smith (2009) e Claudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro (2011) chamaram a atenção para um elemento importante sobre a participação: as variáveis institucionais e como elas podem impactar "as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas instituições" (Faria; Ribeiro, 2011, p. 127). Smith, por sua vez, interessado na avaliação do potencial democrático de diferentes desenhos institucionais, analisou as "inovações democráticas", que correspondem às "instituições que foram projetadas especificamente para aumentar e aprofundar a participação cidadã no processo de decisão política" (Smith, 2009, p. 1, tradução livre). Essas inovações, situadas além das formas institucionalizadas de participação cidadã, como as eleições e os mecanismos de consulta, devem, segundo o autor, ser avaliadas de acordo com sua capacidade de realizar determinados bens das instituições democráticas, entre os quais: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência (Smith, 2009, p. 1).

O controle popular envolve a capacidade dos participantes de influenciar diferentes aspectos do processo decisório. O julgamento ponderado contempla investigar o entendimento dos cidadãos sobre os detalhes técnicos de um determinado tema e as perspectivas dos outros cidadãos a respeito desse tema. A transparência envolve a abertura de procedimentos para os participantes e o público em geral. E a inclusão, por fim, aborda a forma pela qual a igualdade política é realizada por meio de dois elementos principais: a presença e a voz (Smith, 2009, p. 12). Assim como outros autores (Arend Lijphart, 1997; e Schlozman; Brady; Verba, 2018), Smith (2009, p. 14) considera problemática a participação desigual, na qual parcelas significativas da população não votam e seus interesses e opiniões não são considerados no processo decisório. Nesse

sentido, torna-se relevante verificar como as instituições democráticas, utilizando regras e procedimentos específicos, podem criar meios capazes de potencializar a participação cidadã.

Essas abordagens são apropriadas para o desenvolvimento subsequente deste artigo. Em primeiro lugar, porque o objetivo é tratar a participação de forma mais restrita nos termos de Verba e Nie, isto é, analisando o papel de atores sociais organizados que pretendem influenciar uma organização internacional cujo processo decisório é intergovernamental, conforme apontado na introdução deste artigo. Trata-se, portanto, da influência de atores organizados dentro de um subgrupo de trabalho que assessora decisões com potencial de incorporação nas políticas públicas nacionais dos Estados-membros do Mercosul. A análise aqui se concentra na voz política de organizações ativas nos termos de Schlozman, Brady e Verba (2018) e Graham Smith (2009), entendendo-as como representantes de interesses organizados das sociedades nacionais, como os empresários e os trabalhadores. Em segundo lugar, a pesquisa empírica concentrou sua abordagem na *inclusão*, segundo os termos de Smith, por meio da qual é analisada a participação desses atores em dois elementos principais: a capacidade de a organização internacional incorporar os atores organizados em uma instância decisória de proposição e de construção de políticas específicas (*presença*); e o exercício da *voz* política por meio das intervenções desses atores nas reuniões do SGT10 do GMC/Mercosul[5]. Smith considera relevante observar se os atores podem apresentar suas demandas e torná-las efetivas no processo de deliberação. Para isso, o desenho institucional necessita ser organizado de modo a permitir a participação dos atores. Nesse sentido, analisar a voz é tão essencial quanto examinar a presença.

Sobre as modalidades de participação política, é possível notar, na análise dos dados empíricos nas próximas seções deste artigo, o predomínio do contato entre os representantes dos atores sociais e os agentes públicos responsáveis pela construção das decisões políticas no Mercosul, conforme indicados pela literatura clássica de participação política (Milbrath, 1965; Verba; Nie, 1972; Barnes; Kaase, 1979; Verba; Schlozman; Brady, 1995; dentre outros). Trata-se, porém, de uma avaliação da participação dentro de organizações internacionais, nas quais os desafios empíricos e práticos são maiores do que aqueles que se observam no contexto interno dos países. Na política internacional, é necessário considerar a natureza e as características do processo decisório das organizações internacionais, que criam dificuldades maiores à participação dos atores

[5] Não se procurou avaliar aqui os resultados da participação por meio da sua materialização em políticas ou decisões específicas do GMC ou dos Estados nacionais, pois essa avaliação corresponderia a uma etapa seguinte da pesquisa, de natureza qualitativa. Essa etapa constitui uma pesquisa exaustiva sobre as resoluções aprovadas no GMC e uma análise subsequente da incorporação dessas resoluções nas políticas públicas nacionais. O objetivo aqui, no entanto, é mais modesto e envolve verificar como a participação ocorre em termos empíricos e não avaliar seus resultados. Essa avaliação, mesmo importante, ultrapassaria o escopo deste artigo.

sociais, que precisam lidar, ainda, com suas próprias limitações de recursos (como tempo, dinheiro e habilidades técnicas).

Mesmo reconhecendo a natureza específica da participação no contexto internacional, é essencial avaliar essa participação de atores sociais nas organizações e regimes internacionais, como fizeram outros estudos sobre essa temática (Nanz; Steffek, 2004; Kissling; Steffek, 2008; Mayer, 2008; Steffek; Nanz, 2008; Abbott; Gartner, 2012; Bernauer; Kalbhenn; Spilker, 2013; Dany, 2014; dentre outros). Entre esses estudos, é possível identificar a avaliação da participação da sociedade civil organizada, em particular das organizações não governamentais, no processo decisório de organizações internacionais. Foi o que fez, por exemplo, Mayer (2008) ao analisar a participação da sociedade civil na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), duas organizações cuja tarefa é lidar com um dos temas mais sensíveis da agenda internacional (a segurança), no qual Estados prevalecem na tomada de decisões. Ou Steffek e Ehling (2008), que investigaram o caso dessa participação na Organização Mundial do Comércio (OMC). Ou, ainda, Abbott e Gartner (2012), que pesquisaram a participação ampliada nas instituições internacionais de saúde, argumentando que essa participação trouxe contribuições para o enfrentamento de desafios globais nessa temática. Os autores destacaram, também, que a demanda por participação da sociedade civil organizada explica a abertura dos espaços institucionais a essa participação, sendo mais frequente em novas organizações e menos nas organizações criadas depois da Segunda Guerra Mundial, como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial.

Além dos pontos observados por essas abordagens, os atores da sociedade civil organizada são responsáveis pela contestação e pelas críticas às práticas e políticas dessas organizações. Porém, eles podem contribuir, também, para: (i) colocar em funcionamento mecanismos de transparência e *accountability* das OIs (ver, a respeito, Scholte, 2011; Pereira et al., 2017); (ii) fornecer conhecimentos técnicos especializados à formulação de políticas globais e regionais (Jonsson; Tallberg, 2010; Tallberg et al., 2018); e (iii) os esforços para alcançar legitimidade – conduzidos pelas organizações internacionais na política internacional (Jonsson; Tallberg, 2010). Considerando essas contribuições, é fundamental avaliar a participação dos atores sociais nas organizações internacionais, participação cuja essência é a consulta e a colaboração técnica na formulação de políticas globais ou regionais, como sugere a análise de Jonsson e Tallberg (2010), e na produção de decisões com impacto nos governos e populações nacionais vinculados a essas organizações.

Esses estudos sobre a participação na política internacional se inserem nas abordagens mais amplas sobre a democracia nas organizações internacionais, que adquiriu proeminência a partir dos anos 1990 (ver, por exemplo, Dahl, 1999; Pevehouse, 2002; Grant; Moravscik, 2004; Held, 2004; Keohane, 2005; Buchanan; Keohane, 2006; Pevehouse; Mansfield, 2006; Keohane; Macedo; Moravcsik, 2009; Keohane, 2011; Lopes;

Casarões, 2019, dentre outros). Essas abordagens procuraram adaptar conceitos da teoria democrática para o estudo das organizações internacionais, tais como os conceitos de *accountability*, legitimidade e participação, entendendo que essas organizações são avaliadas pelos públicos interessados e afetados por suas decisões, como ocorre com relação às instituições políticas nas democracias contemporâneas. No entanto, há uma diferença importante: as organizações internacionais operam num contexto caracterizado pela ausência de um governo internacional cujo propósito seria regular e limitar a conduta dos diferentes atores internacionais com base em regras e normas impostas por esse governo. Na ausência desse governo, as organizações internacionais operam dotadas da autoridade que lhes é conferida pelos Estados dentro das respectivas áreas temáticas de sua competência na agenda internacional, mas são contestadas e, ao mesmo tempo, dependentes do apoio das populações afetadas por suas decisões, programas e políticas.

Concluída essa breve apresentação dos referenciais teóricos e analíticos da pesquisa empírica, a próxima seção apresenta brevemente os espaços de participação no Mercosul e suas características institucionais.

Mercosul e participação social: um breve histórico

O Mercosul foi criado em 1991 com o Tratado de Assunção, adquirindo personalidade jurídica e maior institucionalidade com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994. É necessário, contudo, entender o Mercosul como resultado de um processo de aproximação entre Brasil e Argentina que vinha se desenrolando desde 1979 com o Tratado Tripartite (Vaz, 2001; Almeida, 2011).

Nesse processo, a literatura destaca a diplomacia presidencial como um fator importante para a integração do Mercosul (Hirst, 1996; Danese, 1999; Malamud, 2005). Dessa forma, os presidentes dos Estados-Partes possuem controle sobre o processo decisório, conferindo ao bloco sua característica essencial baseada no intergovernamentalismo (Hirst, 1996; Malamud, 2011). A participação social ocorre nesse contexto institucional, no qual os governos, especialmente os da Argentina e Brasil, possuem poder de agenda e de condução dos principais assuntos do Mercosul. Dito isso, é pertinente apresentar um breve histórico da participação social no bloco, bem como de seus principais espaços abertos aos atores sociais.

No Tratado de Assunção, a única menção feita à participação dos atores não governamentais aparece no art. 14º, o qual estabelece o formato do Grupo Mercado Comum, facultando-lhe a convocação desse setor para elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento dos trabalhos do órgão. O regimento interno do GMC, estabelecido pela Decisão 04/1991 (CMC, 1991), definiu duas diretrizes importantes. A primeira determinou que os subgrupos e comissões deveriam conduzir suas atividades em duas etapas, sendo a primeira preparatória, enquanto a segunda teria caráter decisório. Aos atores não governamentais ficou reservada a participação na primeira etapa. A

segunda diretriz estabeleceu a realização de seminários na etapa preparatória para ampliar a análise dos temas abordados. Tem-se, portanto, a característica consultiva da participação desses atores como regra geral.

A Decisão 45/2015 (CMC, 2015b), que revogou a 04/1991, não alterou essas diretrizes, mas promoveu modificações relevantes, a saber: (i) tornou obrigatória a divisão em duas etapas quando houver participação dos atores não governamentais; (ii) não limitou o número de representantes de interesses organizados das sociedades dos Estados-Partes. Esses representantes eram compreendidos como partes do "setor privado". A Decisão 04/1991 entendia como setor privado "aquele que tem interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo" (art. 29º). A Decisão 45/2015, por sua vez, determinou que esses atores seriam aqueles com "*representatividade no setor* e interesse direto na matéria em discussão nos Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos *Ad Hoc* e Reuniões Especializadas" (art. 23º, sem grifos no original). Essa denominação de "setor privado" estabeleceu quem teria direito a participar das discussões promovidas por essas instâncias que assessoravam a tomada de decisões no GMC.

Em 2019, a Resolução nº 53 (GMC 2019) especificou alguns procedimentos para a participação com o propósito de dar maior publicidade às reuniões. Previu, para tanto, que: "os programas de trabalho anuais ou bianuais aprovados pelos órgãos decisórios do Mercosul, bem como as agendas conforme registradas nas atas das reuniões, serão divulgados em seção específica pública do portal eletrônico do Mercosul" (art. 2º). Além disso, o art. 3º delegou aos órgãos subordinados a tarefa de estabelecerem o quantitativo de representantes por setor, deixando evidente a necessidade de convite para a participação.

Outra disposição presente na Resolução 53/2019 é o art. 5º que prevê um "procedimento geral para registro de comentários do setor privado". Tal procedimento foi estabelecido pela Resolução 03/2020 (GMC, 2020), que elaborou um formulário contendo os comentários do setor privado realizados nas reuniões da etapa preparatória a ser preenchido e anexado às atas. Com isso, é possível notar que predomina o elemento consultivo da participação de atores não governamentais. No entanto, eles podem defender seus interesses e realizar propostas na etapa preparatória, expressando suas preferências. Essa característica implica uma influência indireta dos atores sociais, ou seja, eles apresentam seus posicionamentos perante os representantes governamentais que decidem se irão acatá-los ou não.

Com relação aos espaços de participação social, até o Protocolo de Ouro Preto, apenas o Subgrupo de Trabalho nº 11 sobre Assuntos Trabalhistas abria suas reuniões a associações empresariais e sindicatos a partir da Resolução 12/1992. Tal resolução definiu que as organizações fossem convidadas pelos Estados-Partes. Após o Protocolo de Ouro Preto, houve ampliação dos espaços de participação. O principal deles foi o Foro Consultivo Econômico e Social. Essa primeira fase de abertura foi denominada por Martins e Silva

(2011) de "primeira geração" e foi composta por instituições de representação parlamentar e de diálogos com associações empresariais e com centrais sindicais. A "segunda geração" (Martins; Silva, 2011) insere-se no contexto de regionalismo pós-liberal (Serbin; Martinez; Ramanzini Júnior, 2012) ou hegemônico (Riggirozzi; Tussie, 2012) e representou uma proliferação de órgãos abertos à participação social, como as Reuniões Especializadas de Cooperativas, de Juventude e de Agricultura Familiar. Nesse contexto, foram criadas as Cúpulas Sociais do Mercosul nas quais foi possível observar, no seu funcionamento, significativa "heterogeneidade em termos dos movimentos e organizações sociais que participam" dessas Cúpulas (Mercosul, 2015b, p. 83). Elas contam com a presença desses movimentos e organizações que podem estabelecer diálogos entre si e com representantes dos governos nacionais.

Em 2010, ocorreram mudanças importantes como resultado de duas decisões: *(i)* a Decisão 65/2010, responsável pela criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS); e *(ii)* a Decisão 64/2010, cujo propósito foi estabelecer um plano de ação para o desenvolvimento de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. Segundo o estudo elaborado pela UPS, esse seria o início da terceira etapa dos mecanismos de participação (Mercosul, 2015a, p. 9). Em 2011, a Decisão 12/2011 estabeleceu o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS). E, um pouco mais tarde, em 2015, a Decisão 10/2015 consolidou normas sobre a participação de organizações e movimentos sociais. Por meio dessas normas, estabeleceu-se um registro desses atores sociais no Mercosul, a ser gerenciado pela UPS (CMC, 2015b).

Como se pode notar, houve uma tentativa de se institucionalizar a participação no Mercosul por meio da proliferação de órgãos e instâncias destinadas a dar voz aos interesses organizados de atores não governamentais dos Estados-membros. O Quadro 1 apresenta uma síntese desses órgãos e instâncias nas quais esses atores podem participar por meio de reuniões, seminários, consultas públicas, entre outras modalidades:

Quadro 1
Órgãos com instâncias abertas à participação social

Vínculo	Órgão	Instâncias de participação	Fonte legal
GMC	Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF)	Reuniões	REAF/ATA nº 01/04
GMC	Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (RECT)	Plataformas, programas, redes e grupos de trabalho	RES 24/92
		Seções Nacionais	RES 24/92
GMC	Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM)	Reuniões das Seções Nacionais	RES 35/01
GMC	Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (REACAM)	Consultas esporádicas	RES 49/03
		Foro de Competitividade para o Setor Cinematográfico e Audiovisual do Mercosul	RES 49/03
CCM	Comitê Técnico de Defesa do Consumidor (CTDC)	Reuniões esporádicas	DIR 01/95
		Seminários técnicos	DIR 01/95
CMC	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS)	Seminários	DEC 61/00
GMC	Reunião Especializada de Juventude (REJ)	Reuniões esporádicas	RES 39/06
CMC	Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do Mercosul (RAPIM)	Reuniões	DEC 14/14
CMC	Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul e Estados Associados (RAADH)	Reuniões (terceira sessão)	DEC 26/03
		Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos	DEC 26/03
CMC	Reunião de Ministros da Educação (RME)	Foro Educativo Mercosul	DEC 07/91
		Plataforma de Organizações Educativas para o Mercosul	DEC 07/91
CMC	Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM)	Reuniões	RES 20/98
CMC	Reunião de Ministros do Meio Ambiente (RMMA)	Consultas esporádicas	DEC 19/03
CMC	Reunião de Ministros da Saúde (RMS)	Seminários técnicos	DEC 03/95
		Comissão de Saúde e Desenvolvimento para o Mercosul, Bolívia e Chile	DEC 03/95
GMC	Comissão Sociolaboral do Mercosul (CSL)	Reuniões	RES 15/99 e RES 12/00
CMC	Grupo de Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (GANEmple)	Reuniões	DEC 46/04
GMC	Observatório do Mercado de Trabalho (OMTM)	Reuniões	RES 45/08
GMC	Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT10)	Reuniões	RES 20/95

Fonte: Elaboração própria com base no documento "Guia para participação de organizações e movimentos sociais no Mercosul" (Mercosul 2015a; Telechi, 2021, p. 41-42).

Com base no Quadro 1, é possível notar a abertura de diversos espaços à participação de atores não governamentais no Mercosul, desde, pelo menos, o Protocolo de Ouro Preto. Mariano (2015) chamou a atenção para esse aspecto, mostrando que o predomínio da lógica intergovernamental nos arranjos institucionais do Mercosul não impediu a criação desses espaços de participação política. Dessa forma, a ampliação de

instâncias e órgãos para a participação dos atores interessados permitiu o aumento da "*accountability* e [d]a democracia no seu interior" (Mariano, 2015, p. 118).

Nesses espaços, a participação dos atores sociais pode ser variada e envolver a presença em reuniões (como as realizadas pelo SGT10) e em seminários (de determinadas áreas temáticas com a participação de Ministros dos Estados-Partes). Pode ser observado, também, que a participação está condicionada às regras e regulamentos institucionais, estabelecidos em cada instância específica que abriga a presença de atores não governamentais. A participação pode ser, também, esporádica, quando os atores são convidados para comparecer às atividades de determinadas reuniões especializadas, como a Reunião Especializada de Juventude (REJ). Por isso, torna-se relevante considerar a ampliação da participação no Mercosul a partir das condições institucionais que podem determinar como os atores não governamentais poderão ou não influenciar as atividades ou as decisões aprovadas nas diversas instâncias abertas à sua participação. Por fim, é interessante observar que a participação desses atores é mais restrita no que se refere aos órgãos decisórios – em especial, o GMC e o CMC –, nos quais se observa a natureza intergovernamental do processo decisório do Mercosul.

Elementos metodológicos do estudo

Para o desenvolvimento do estudo, conforme foi apontado na introdução deste artigo, a primeira parte da pesquisa procurou analisar as listas de presenças com o propósito de identificar quais atores sociais compareceram às reuniões do SGT10. Na segunda parte da pesquisa, optou-se pela análise documental e de conteúdo, utilizada para identificar a participação dos atores não governamentais dentro do SGT10. Para isso, foram analisados as atas e os anexos das 41 reuniões desse subgrupo de trabalho, de suas comissões e de órgãos subordinados no período entre 1995 e 2019 (totalizando 929 documentos), além das decisões do CMC e das resoluções do GMC disponíveis no site do Mercosul (mercour.int).

A voz dos atores, nos termos de Graham Smith (2009), apresentados na seção intitulada "Participação, democracia e organizações internacionais" deste artigo, foi mensurada por meio da análise de conteúdo, com o auxílio do *software* Atlas.ti. Três categorias foram codificadas nos documentos, cuja unidade de análise corresponde a períodos e trechos dos textos: (i) o ator que fez a intervenção; (ii) o tipo de intervenção; e (iii) o tema tratado. No que se refere à primeira categoria, os atores analisados, conforme mencionado na introdução deste artigo, foram os representantes empresariais e sindicais dos quatro atores selecionados e vinculados à Argentina e ao Brasil. Por conta disso, somente as intervenções desses atores foram tabuladas na segunda parte da pesquisa, cujos resultados são apresentados na seção intitulada "Análise da participação de quatro atores sociais selecionados" deste artigo.

Quanto à segunda categoria, o tipo de intervenção refere-se à qual manifestação o ator realizou nas reuniões. Foram categorizados quatro tipos (Quadro 2). Com isso, foi possível mapear as intervenções dos representantes do setor empresarial brasileiro e argentino, respectivamente CNI e UIA, de um lado. De outro, foi possível identificar as intervenções dos representantes dos trabalhadores brasileiros e argentinos, respectivamente CUT e CGTRA, durante as discussões realizadas dentro do Subgrupo e nas comissões derivadas dele. Desse modo, os temas mais sensíveis a cada um dos atores foram identificados, assim como quais convergências e divergências temáticas existiram entre eles. Suas intervenções nas reuniões foram classificadas conforme o Quadro 2:

Quadro 2
Classificação das intervenções da sociedade civil no SGT-10

Tipo	Descrição
Consulta e informação	Os representantes são consultados sobre propostas ou participam como um canal de informação para a implementação dessas propostas.
Proposta	Os representantes apresentam propostas temáticas.
Questionamento	Os representantes fazem questionamentos sobre a atuação de outros atores e/ou as propostas ou decisões já tomadas.
Outros	Demais tipos de intervenções realizadas.

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à terceira categoria, o *tema*, procurou-se utilizá-la de maneira mais abrangente para acompanhar as propostas apresentadas nas reuniões sobre determinado assunto, bem como saber a qual temática a intervenção se referia. Após a codificação dos documentos, foram tabuladas as propostas discutidas ao longo do período analisado. Essas propostas incluíram aquelas cuja autoria era de um dos atores estudados e, também, aquelas nas quais esses atores se manifestavam (a favor ou contra). Quando algum dos atores era favorável, seu posicionamento era classificado como 1; se fosse contrário, -1; caso não se manifestasse, 0. Vale destacar, ainda, que algumas propostas se desdobravam em uma série de ações a serem realizadas posteriormente. Por exemplo, as discussões a respeito da Carta de Direitos Fundamentais, considerada como uma proposta em si, desdobravam-se em uma série de ações, tais como: natureza do documento (vinculante ou não); os direitos a serem incluídos; e as formas de aplicação da Carta. Assim, a unidade de análise correspondeu às ações discutidas, não somente às propostas em abstrato. As intervenções dos atores, portanto, diziam respeito, também, às ações.

Ainda com relação às propostas e ações, foi incluída uma variável na tabulação chamada "*autoria*", que identificava quem era o propositor. Ele foi classificado da seguinte maneira: 0 quando o propositor não era identificável ou quando era algum Estado e/ou ator não incluído no recorte dos quatro atores sociais selecionados; 1 quando eram os representantes empresariais, seja da Argentina, seja do Brasil; 2 quando eram os

sindicatos, independente do país de origem deles; e 3 quando eram ambos, ou seja, propostas conjuntas de representantes empresariais e sindicais.

Na sequência, essas propostas e ações foram classificadas conforme o teor da pauta, por meio de análise em *double review,* a fim de identificar o impacto potencial da implementação e a relevância do tema para os países membros do Mercosul. Para isso foram considerados, de forma binária, quatro critérios apresentados no Quadro 3. A somatória dos critérios resultou na variável denominada de "*impacto*", a qual poderia variar de 1 a 4. Sendo: 1, impacto muito baixo; 2, baixo; 3, alto; e 4, impacto muito alto. Essa variável permitiu avaliar os conteúdos das propostas apresentadas, discutidas e aprovadas dentro do SGT. Porém, não houve uma avaliação da conversão dessas propostas em decisões aprovadas no GMC, pois o impacto é definido aqui apenas para compreender a natureza e a importância dos conteúdos aprovados no SGT. Dessa forma, o objetivo não foi avaliar os resultados da participação, que poderiam ser mensurados por meio da análise das propostas aprovadas na instância decisória do GMC.

Quadro 3
Critérios de impacto e relevância das propostas no SGT-10

Critérios	Descrição
Complexidade	Complexidade temática e de implementação da proposta. São considerados temas complexos quando há necessidade de consultorias, estudos, análises legislativas, comparativas, entre outros.
Internalização	Internalização ocorre quando há necessidade de os países membros adequarem-se às propostas, seja por meio de aprovações ou alterações legislativas, ratificação de convênios, adequações de processos, entre outros.
Inovação	Inovação diz respeito às propostas inovadoras, não antes abordadas pelo Subgrupo, como sugestões de novos temas, mudanças estruturais, sugestões conceituais, dentre outros.
Institucionalidade	Refere-se às propostas que exigem modificações institucionais do Subgrupo e/ou de suas comissões temáticas, questões orçamentárias, fluxogramas, organogramas, reestruturações temáticas, novos atores, dentre outros. Além disso, foram consideradas questões institucionais domésticas, nas quais o Estado membro deve fazer adequações internas.

Fonte: Elaboração própria.

No caso das ações derivadas das propostas, porém, foi possível fazer uma avaliação para verificar se elas foram ou não *acatadas*. Foi, portanto, possível estabelecer uma variável dicotômica (0 ou 1), que corresponde se a ação foi realizada (1) ou não (0). Para tanto, as próprias decisões dos órgãos do Mercosul serviram como insumo. Contudo, algumas fontes auxiliares tiveram de ser utilizadas como, por exemplo, o site da Organização Internacional do Trabalho com a lista de ratificações de suas convenções.

A partir desse levantamento, foi aplicada uma regressão logística (*logit*) multivariada, modelo utilizado para variáveis dependentes dicotômicas, nesse caso, a variável "acatada". As variáveis independentes selecionadas foram: posicionamento dos representantes empresariais da Argentina (PEA); posicionamento dos representantes empresariais do Brasil (PEB); posicionamento dos sindicatos da Argentina (PSA);

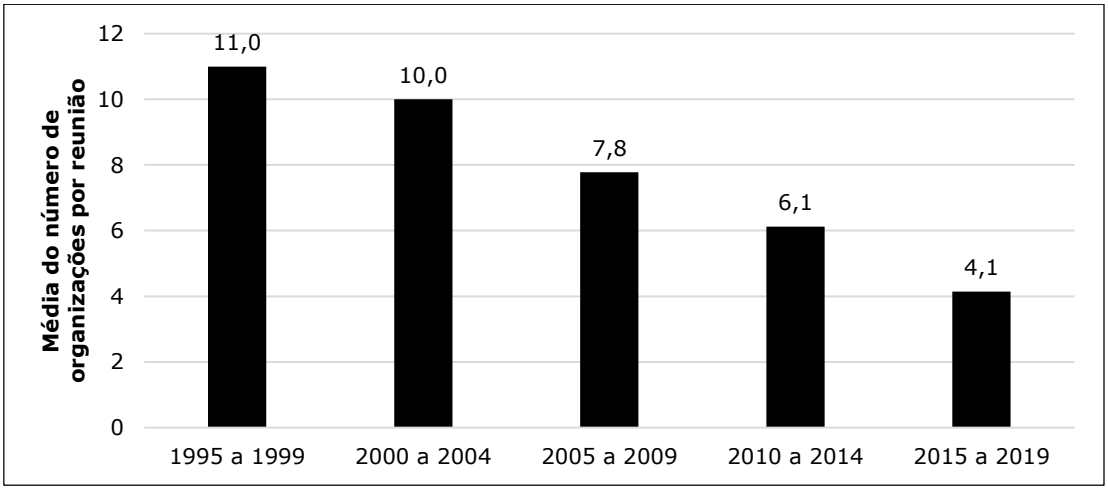
posicionamento dos sindicatos do Brasil (PSB); impacto e autoria. A utilidade da regressão foi ajudar a compreender quais variáveis podem estar mais correlacionadas com o acatamento de determinada proposta e o quanto cada variável contribui para a probabilidade de uma proposta ser aceita. Vale reforçar que o modelo não implica causalidade.

A metodologia, portanto, permitiu a compreensão do funcionamento das partes do processo de proposição e agenda final do SGT10. Além disso, permitiu avaliar a participação dos atores sociais selecionados, bem como o papel desempenhado por eles na formulação e na discussão dos temas da agenda do SGT10 cujo papel é elaborar propostas que serão, mais tarde, apreciadas e aprovadas no GMC.

Análise das listas de *presenças* do SGT10: a redução gradual da participação dos atores sociais

A primeira reunião na qual houve participação da sociedade civil no SGT10 foi em 1996. Nela estavam presentes 25 representantes de 18 organizações da sociedade civil, desde centrais sindicais (como a CUT e a CGTRA) e associações empresariais (como CNI, Câmara Nacional de Comércio e UIA), até organizações setoriais (*Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones; Federación de la Carne; Sindicato de Obreros Marítimos Unidos*; entre outros). Porém, como pode ser observado no Gráfico 1, a presença desses atores declina, chegando, na reunião n° 01/2019 a apenas 3 organizações (todas de caráter geral):

Gráfico 1
Média do número de organizações da sociedade civil presentes por reunião do SGT10

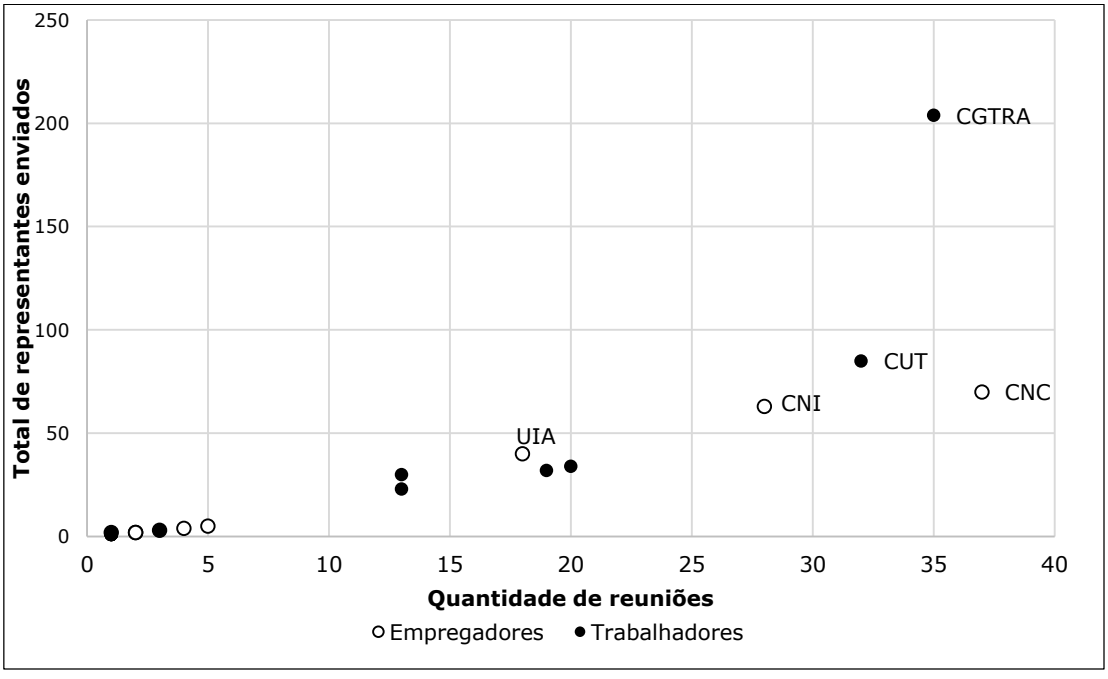


Fonte: Elaboração própria com base nas listas de presença das reuniões do SGT 10.

No período de 1995 a 1999, cada reunião do SGT10 contou, em média, com 11 organizações sociais dos quatro Estados-Partes do Mercosul. No último período, 2015 a 2019, esse número foi reduzido para 4. Assim, pode-se falar em uma redução gradual da participação dos atores sociais nessas reuniões. A presença maior ocorreu no momento de aprofundamento e ampliação da agenda do Mercosul, principalmente após 1995, início da segunda fase do bloco, fase de otimismo e de consolidação do processo de integração no discurso diplomático brasileiro (Onuki, 2006). Esse otimismo explicaria, em parte, a maior presença de atores nesse período.

Algumas organizações estiveram presentes em um número maior de reuniões do que outras. Ademais, a intensidade de sua participação, medida pelo número de delegados enviados, apresentou diferenças significativas. O Gráfico 2 demonstra quais organizações sociais dos países do recorte da pesquisa (Argentina e Brasil) estiveram mais próximas do órgão analisado:

Gráfico 2
Quantidade de representantes vs. quantidade de reuniões com participação da sociedade civil do Brasil e da Argentina



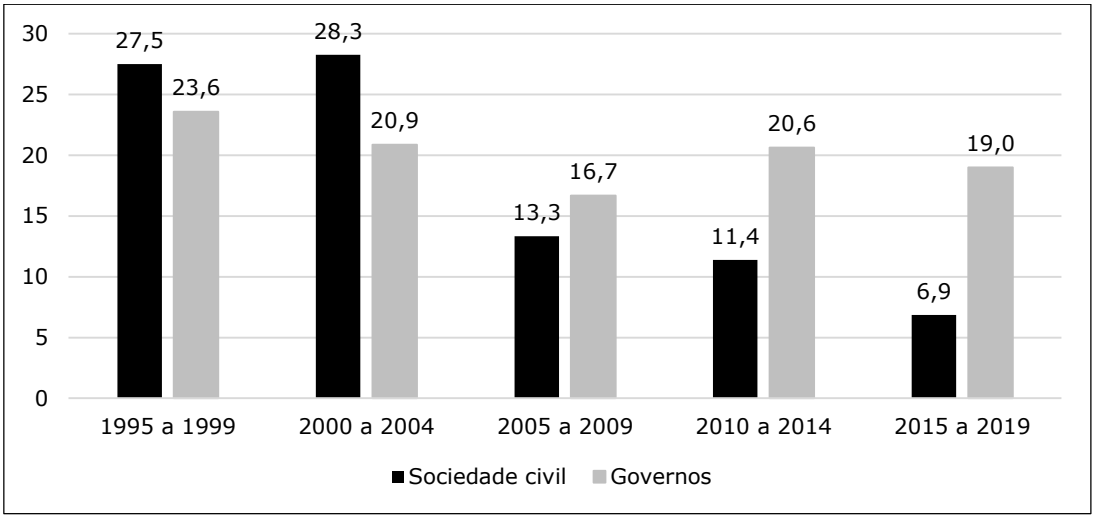
Fonte: Elaboração própria com base nas listas de presença das reuniões do SGT 10.

Os atores da Argentina que mais participaram de reuniões foram a CGTRA (trabalhadores) e a UIA (empregadores). Dos representantes dos empregadores brasileiros, a maior presença foi da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Contudo, para manter simetria com a UIA, optou-se por analisar a CNI,

já que ela representa, também, interesses da indústria. Do lado dos representantes dos trabalhadores brasileiros, a CUT foi a organização que mais esteve presente. Destaca-se, ainda, a CGTRA, a qual apresenta uma intensidade de participação (quantidade de representantes enviados) superior às demais entidades. Assim, torna-se relevante avaliar qual papel esse ator desempenhou no SGT 10.

Além disso, outro indicador importante do gradual declínio da presença desses atores é visível quando se compara o número de representantes da sociedade civil com o número de representantes dos governos. O Gráfico 3 apresenta a evolução do número de representantes dos governos em relação ao dos atores sociais por quinquênio[6]:

Gráfico 3
Média do número de atores não governamentais e representantes dos governos por reunião do SGT10



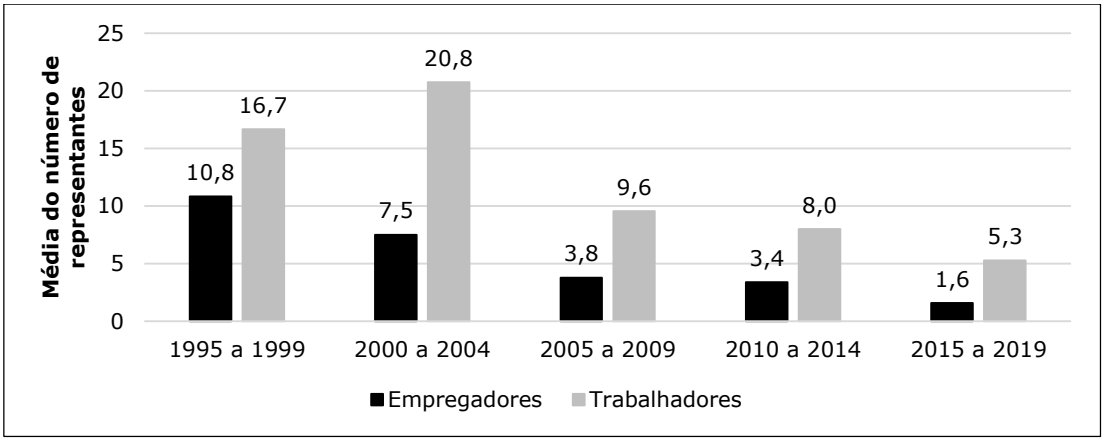
Fonte: Elaboração própria com base nas listas de presença das reuniões do SGT 10.

Com base no Gráfico 3, é possível identificar a queda da média do número de representantes dos atores sociais nas reuniões. Nos primeiros cinco anos (1995 a 1999), esses atores enviaram em torno de 27 delegados, ao passo que entre 2015 e 2019, a média caiu para aproximadamente 7, ou seja, uma queda de 74,9%. Por outro lado, os governos mantiveram o número de delegados enviados em torno de 20.

Outro ponto importante é a diferença de comportamento entre os atores sociais. O Gráfico 4 apresenta a evolução da quantidade dos representantes desses atores divididos em dois grupos: o dos trabalhadores e o dos empregadores.

[6] A divisão em quinquênios é útil para reduzir pequenas variações de uma reunião para outra, além de permitir uma comparação entre períodos iguais.

Gráfico 4
Média dos números de representantes dos empregadores e dos trabalhadores por reunião do SGT10



Fonte: Elaboração própria com base nas listas de presença das reuniões do SGT10.

Os trabalhadores mantêm, em média, um número maior de representantes do que os empregadores ao longo dos cinco períodos analisados. Os sindicatos chegam a apresentar um crescimento na média entre os dois primeiros períodos. Porém, entre 2005 e 2009, passam a reduzir a sua participação. Os empresários tiveram uma redução constante da sua participação nos períodos em tela. Portanto, o conjunto de atores revela comportamentos diferentes no que diz respeito à intensidade de sua participação, ainda que ambos tenham reduzido sua presença no SGT10 nos últimos anos.

À primeira vista, a partir dos dados coletados, verifica-se uma incongruência entre a ação e o discurso das entidades empresariais, pois, por um lado, distanciam-se da participação dentro do SGT. Por outro, defendem oficialmente a necessidade de maior abertura à sua participação nas pautas negociadoras, tal como demonstram documentos oficiais (CNI, 2019) e notícias vinculadas às entidades sob análise[7].

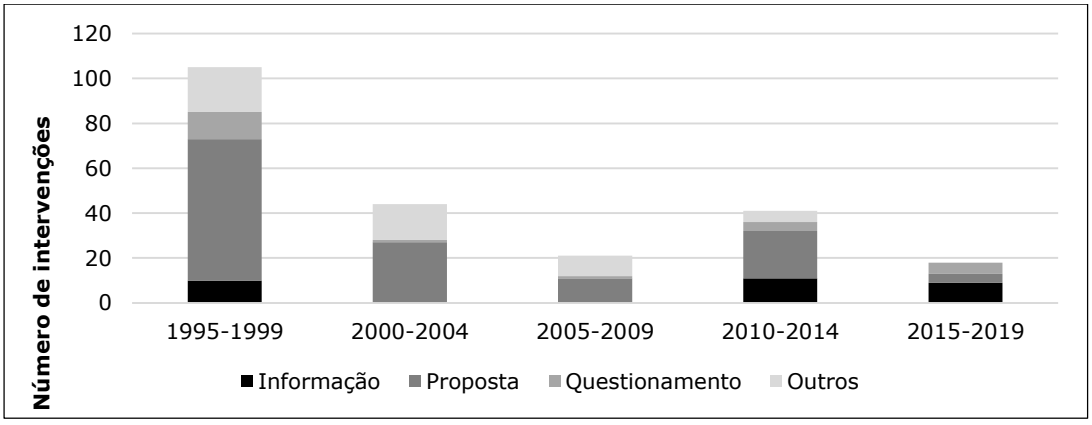
No que diz respeito às entidades trabalhistas, houve uma atitude defensiva com relação ao processo de integração que, a partir de 1992/1993, principalmente por conta da atuação da CUT-Brasil, transformou-se em um esforço de participação no bloco (Vigevani; Veiga, 1995). Mais recentemente, verifica-se, novamente, uma atitude defensiva com relação a determinadas ações do bloco, como é o caso do acordo Mercosul-União Europeia, evidenciado no comunicado da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS, 2019). Contudo, as centrais sindicais procuraram se manter próximas do Mercosul, demandando maior "participação real e efetiva nas negociações" (CCSCS, 2019). Na próxima seção, é analisada a participação específica dos quatro atores sociais selecionados do Brasil e da Argentina.

[7] Um exemplo dessas notícias pode ser observado no jornal argentino *La Nación*, 1997.

Análise da participação dos quatro atores sociais selecionados

Num primeiro momento, quando são observadas as intervenções realizadas pelos atores sociais nas reuniões do SGT10, é possível encontrar a evidência de declínio de participação. Ou seja, a redução da participação é marcada não só no aspecto quantitativo (verificado pelas listas de presenças), mas também no qualitativo (registrado nas atas das reuniões). O Gráfico 5 demonstra os resultados da codificação das atas e anexos das reuniões do SGT10 e comissões e órgãos a ele relacionadas. Essa codificação foi baseada no Quadro 2 da seção intitulada "Elementos metodológicos do estudo" deste artigo.

Gráfico 5
Número de manifestações por tipo de intervenção



Fonte: Elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10, comissões e órgãos subordinados.

À primeira vista, é possível notar considerável redução no número de intervenções realizadas pelos atores sociais da Argentina e do Brasil. As intervenções correspondem aqui ao segundo elemento da inclusão, nos termos de Graham Smith: a *voz*. Seria compreensível que a redução da presença, mostrada na seção precedente deste artigo, tivesse um reflexo sobre as intervenções dos atores sociais aqui analisados. O número de intervenções totais desses atores reduziu de 105, entre 1995 e 1999, para 18, entre 2015 e 2019. Isto é, uma queda de aproximadamente 83%. Ademais, a redução também é qualitativa. No primeiro período, 60% das intervenções foram realizadas por meio de apresentação ou discussão de propostas, evidenciando uma atuação mais propositiva e interessada dos atores em questão. Contudo, entre 2015 e 2019, essa proporção caiu para 22%.

Outro achado a ser destacado é que há um aumento relativo das intervenções do tipo "informação", ou seja, aquelas em que os atores não governamentais são consultados ou prestam apoio técnico para estudos, por exemplo. Entre 1995 e 1999, a proporção desse tipo de ação era 10%. No período mais recente, passou para 50%. É possível inferir,

então, que os atores sociais passam de uma atuação propositiva para uma atuação informativa, de apoio técnico. A demanda do SGT10 por apoio técnico dos atores sociais selecionados corresponde a uma das possibilidades da participação política e envolve a mobilização da *expertise* e das competências técnicas desses atores na formulação de propostas de decisões dentro do subgrupo de trabalho.

Ao analisar as propostas encontradas e discutidas pelos atores sociais ao longo do período analisado (1995-2019), é possível identificar diferenças no posicionamento de empregadores e trabalhadores. A Tabela 1 consolida o posicionamento de cada ator estudado:

Tabela 1
Posicionamento dos atores analisados em relação às propostas discutidas no SGT (%) (N=124)

	Empregadores Argentina	Empregadores Brasil	Trabalhadores Argentina	Trabalhadores Brasil	Média	
					Empregadores	Trabalhadores
Oposição	8	10	5	6	9	5
Abstenção	65	60	19	28	62	23
Apoio	27	30	77	66	29	71

Fonte: Elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10, comissões e órgãos subordinados.

Há relativamente pouca oposição às pautas discutidas no SGT, cuja proporção varia entre 5 e 10%, sendo que os empregadores apresentaram uma tendência de oposição maior do que os trabalhadores. Além disso, os empregadores se abstiverem, em média, em 62% das propostas apresentadas, enquanto esse número para os trabalhadores ficou em 23%. A diferença se reflete no apoio às propostas, que ficou em 29%, em média, para os empregadores, e 71% para os trabalhadores. Esses percentuais indicam maior proximidade da agenda do SGT10 às pautas dos trabalhadores.

Foi possível identificar, também, convergência entre empregadores ou trabalhadores dos dois países. Isso permitiu agregar os posicionamentos. Ou seja: quando algum ator não se posicionava (abstenção), porém o seu homólogo era favorável, considerou-se esta como a posição do setor. A finalidade desse procedimento foi comparar a aprovação das propostas cruzando o posicionamento de cada setor, como aparece na Tabela 2:

Tabela 2
Cruzamento da posição dos empregadores e trabalhadores em relação às propostas aprovadas

	Empregadores			Trabalhadores		
Posicionamento	**N**	**Aprovado**	**%**	**N**	**Aprovado**	**%**
Oposição	14	9	64	7	2	29
Abstenção	70	45	64	10	5	50
Apoio	40	33	83	107	80	75
Total	124	87	70	124	87	70

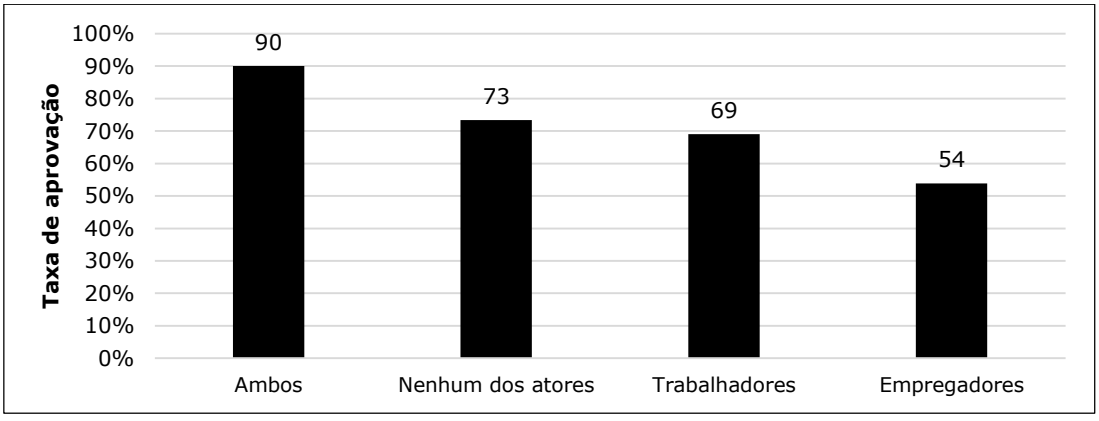
Fonte: Elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10, comissões e órgãos subordinados.

Das 124 propostas identificadas, 87 foram aprovadas, isto é, aproximadamente 70%. Nenhuma proposta que contou com a oposição de ambos os setores foi aprovada. Propostas que contaram com o apoio de ambos foram todas acatadas. Encontraram-se nessa situação, 28 propostas. Isso sugere que a convergência dos atores pode ter sido importante tanto para a aprovação, quanto para a reprovação de propostas em discussão. Esse ponto é retomado na próxima seção deste artigo.

Além disso, os atores diferenciam-se no que pode ser entendido como "chance de eficácia da oposição". Das 13 propostas que contaram com oposição dos empregadores, porém apoio dos trabalhadores, 9 foram aprovadas (69%). Ao passo que das 6 propostas que receberam oposição dos trabalhadores, porém apoiadas pelos empregadores, apenas 2 foram acatadas (33%). Nesse sentido, ainda que não se possa estabelecer causalidade, a oposição dos empregadores reduziu a chance de aprovação em 31%, enquanto a dos trabalhadores em 67%.

Continuando a análise das propostas acatadas, buscou-se identificar se havia diferença na taxa de aprovação das propostas com relação à autoria delas. O Gráfico 6 apresenta esses resultados:

Gráfico 6
Taxa de aprovação por autoria (%)



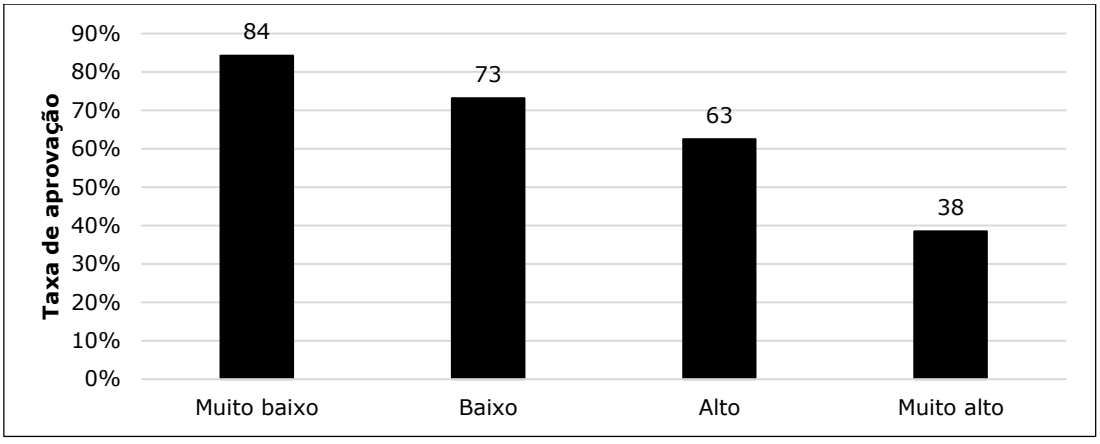
Fonte: Elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10, comissões e órgãos subordinados.

* N = 124; N de "ambos"=10; N de "nenhum dos autores"=30; N de "trabalhadores"=71; N de "empregadores"=13.

A maior taxa de aprovação foi encontrada quando a propositura foi de ambos os atores, ou seja, empregadores e trabalhadores em conjunto. O que reforça a ideia de que a atuação convergente favorece a aceitação de determinada proposta. A menor taxa foi encontrada para os empregadores, que ficou em 54%. Das 71 propostas dos sindicatos, 69% delas foram aprovadas, o que ficou próximo à taxa de aprovação total das propostas (70%).

Além da atuação dos atores (posicionamento em relação às propostas) e a autoria delas, as implicações do impacto da aprovação de determinada proposta dentro do SGT10 foram elementos importantes para análise. O Gráfico 7 resume os resultados:

Gráfico 7
Taxa de aprovação por impacto (%)



Fonte: Elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10, comissões e órgãos subordinados.
*N= 124; N de "muito baixo" = 38; N de "baixo" = 41; N de "alto" = 32; N de "muito alto" = 13.

É possível identificar que a taxa de aprovação declina à medida que aumenta o impacto da proposta. Aquelas de impacto *muito baixo* tiveram aprovação de 84%; já as de impacto *muito alto*, 38%. Ou seja, propostas que demandavam internalização ou alocação de muitos recursos domésticos para sua consecução, mas que implicavam em maior importância para o processo de integração, tiveram menos chances de serem aprovadas. Isto é, nem chegaram a ser debatidas em instâncias superiores do Mercosul, já que não passaram sequer pelo SGT10.

Por fim, para avaliar as variáveis apresentadas, aplicou-se uma regressão logística multivariada, tendo como variável dependente a aprovação, ou não, da proposta, ou seja, 1 para aprovada, 0 para não aprovada. Como preditores, ou variáveis independentes, foram escolhidos os posicionamentos dos empregadores da Argentina e do Brasil, dos trabalhadores da Argentina e do Brasil, a autoria e o impacto da proposta. Os resultados são apresentados na Tabela 3:

Tabela 3
Coeficientes da regressão *logit* para explicar a aprovação

Preditor	B	Wald	Exp(B)
Empregadores Argentina	1,068	2,626	2,910*
Empregadores Brasil	0,371	0,359	1,449
Trabalhadores Argentina	1,143	5,558	3,137**
Trabalhadores Brasil	0,562	1,763	1,754
Autoria	-0,222	0,695	0,801
Impacto	-0,645	7,580	0,525***
Constante	1,387	3,596	4,004
Nagelkerke	0,274		

Fonte: Elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10, comissões e órgãos subordinados.
*p ≤ 0,10; **p ≤ 0,05; ***p ≤ 0,01

Dos seis preditores do modelo, três possuíram alguma relevância estatística. Considerando apenas as variáveis com significância de, no mínimo, 90%, o modelo indica que: (i) o posicionamento favorável dos empregadores da Argentina aumentou a chance de acatamento da proposta em 191%; (ii) o apoio dos trabalhadores desse mesmo país aumentou a chance em 213,7%; e (iii) o aumento marginal do impacto da proposta reduziu a chance de aprovação em 47,5%.

Entende-se, portanto, que a participação dos atores sociais argentinos foi importante para a aprovação das propostas. Contudo, é importante ressaltar que o modelo de regressão não implica causalidade. Ele apenas calcula o impacto de determinada variável nas chances de a variável dependente ser 0 ou 1, mantendo todos os demais preditores constantes.

Vale ressaltar que a variável "autoria" não obteve significância estatística, ou seja, não foi um preditor relevante para se auferir as chances de aprovação. Infere-se, então, que a autoria das propostas não é algo tão relevante para aprovação. Sendo, para tanto, mais importante o impacto da proposta, cujo intervalo de confiança foi maior que 99%.

Discussão dos resultados e considerações finais

Nos dados apresentados nas duas seções precedentes, é possível verificar que houve redução da participação dos atores sociais, se for considerada a presença como um indicador dessa participação. No que se refere à análise específica dos atores sociais dos dois Estados-Partes do Mercosul (Argentina e Brasil), examinados na seção intitulada "Análise da participação dos quatro atores sociais selecionados" deste artigo, é possível verificar que os representantes dos trabalhadores possuem atuação mais propositiva e maior alinhamento com a agenda do SGT10. Os representantes dos empregadores, por sua vez, demonstram uma atuação mais defensiva, caracterizada pela maior incidência de abstenção e oposição às propostas. A maior proximidade da agenda do SGT10 com relação aos trabalhadores se expressa, também, no percentual significativo de propostas

apresentadas e aprovadas dentro do SGT10: das 71 propostas dos sindicatos, 69% delas foram aprovadas.

A capacidade de apresentar propostas aprovadas é um indicativo da relevância dos atores sociais, mesmo que não exista um equilíbrio entre eles no que se refere à atuação – mais defensiva ou mais propositiva quando os atores são comparados. De modo geral, é possível notar que a participação desses atores no que se refere à aprovação das propostas mostrou-se relevante. Em certos casos, os atores sociais selecionados neste artigo revelaram um grau significativo de convergência entre eles, demonstrado pelo percentual elevado de aprovação das propostas quando contam com o apoio dos dois setores (empregadores e trabalhadores).

A redução significativa da participação, observada nos dados empíricos da pesquisa, é um ponto importante a ser destacado na análise. Os dados apresentados na seção intitulada "Análise das listas de *presenças* do SGT10: a redução gradual da participação dos atores sociais" mostra que essa redução ocorreu ao longo dos períodos analisados. Ela é notável no período entre 2015 e 2019, conforme se pode observar pelo número de organizações participantes apresentado no Gráfico 1. De 2010 a 2014, o total de organizações participantes correspondeu a 6,1 e esse número reduziu para 4,1 no período seguinte, de 2015 a 2019. Essa redução pode ser explicada pela alteração nas orientações políticas e ideológicas dos governos nacionais dos Estados-membros do Mercosul, em particular no Brasil e na Argentina. Esse ponto foi notado por diferentes análises sobre as mudanças recentes observadas no regionalismo sul-americano (ver, por exemplo, Briceño-Ruiz, 2018; Ramanzini Junior; Luciano, 2021; Mariano; Bressan; Luciano, 2021; Nolte; Weiffen, 2021).

Nolte e Weiffen (2021, p. 8), por exemplo, destacaram os impactos das tensões político-ideológicas entre os presidentes dos países latino-americanos. Os autores mostraram que as questões ideológicas restringiram as possibilidades de cooperação regional e consideram que as instituições regionais se tornaram campos de batalha ideológica entre governos nacionais. Para os autores, a preferência por mecanismos institucionais de natureza intergovernamental, nos quais a dinâmica das relações entre os presidentes é essencial, é uma característica do regionalismo latino-americano e do Mercosul. O desenvolvimento desses mecanismos tende a prosperar nos contextos nos quais há liderança presidencial e afinidades ideológicas entre os presidentes, como foi observado na década de 2000 no Mercosul. Ao mesmo tempo, as orientações ideológicas de presidentes mais à direita no espectro ideológico tendem a ocasionar bloqueios e falta de consenso político, gerando restrições às possibilidades de cooperação regional (Nolte; Weiffen, 2021).

Na análise comparada que fizeram sobre a participação de organizações da sociedade civil no Mercosul e na Southern African Development Community (SADC), Ramanzini Junior e Luciano (2021) argumentaram que essa participação é condicionada pela soberania dos Estados-membros. Os autores procuraram demonstrar empiricamente

que a ideologia dos governos nacionais foi o fator explicativo decisivo para o aumento ou para a diminuição da participação social no Mercosul. O envolvimento da sociedade civil nesse bloco foi beneficiado pela ascensão de governos de esquerda e de centro-esquerda nos Estados-membros na década de 2000. Nesse contexto, foi aprovado, por exemplo, o Plano de Ação Social para o Mercosul (PEAS), na Cúpula Social de Córdoba, em 2006. Esse plano envolveu os seguintes objetivos: propostas de erradicação da fome, da pobreza e das desigualdades sociais; proteger os direitos humanos e estimular a igualdade racial e de gênero; e criar condições para a cooperação entre os países com o propósito de gerar e financiar políticas sociais (Ramanzini Junior; Luciano, 2021, p. 24). A cooperação entre os atores da sociedade civil e os governos dentro do Mercosul foi favorecida, segundo os autores, pela ligação histórica desses atores com partidos de esquerda no ambiente doméstico e no contexto dos anos 2000. Essa ligação reforçou a intenção dos governos de apoiar a participação de atores da sociedade civil e foi fundamental para o desenvolvimento de espaços de participação no Mercosul nesse momento, que contrasta com o período mais recente no Brasil e na Argentina a partir de 2015.

A eleição de Mauricio Macri na Argentina e o *impeachment* de Dilma Rousseff no Brasil em 2016 (com a consequente ascensão de Michel Temer à presidência da República) determinaram a "desintegração" dos canais de participação da sociedade civil no Mercosul (Ramanzini Junior; Luciano, 2021, p. 30). A evidência dessa "desintegração" foi notada no cancelamento da Cúpula Social de 2017, que seria organizada pela Argentina. Ramanzini Junior e Luciano mostraram que outras mudanças institucionais foram promovidas, como a redução da autonomia da Unidade de Participação Social do Mercosul, que ficou subordinada à Secretaria do Mercosul. Essa Unidade foi essencial no passado, pois era dotada de relativa autonomia para organizar as Cúpulas Sociais até 2017.

Outro ponto destacado pelos autores refere-se ao fato de os governos de direita no Brasil (Michel Temer) e na Argentina (Mauricio Macri) associarem os atores da sociedade civil aos partidos de esquerda, o que explicaria, também, a redução do apoio desses governos à participação desses atores no Mercosul. Esse segundo ponto reforça o argumento de Ramanzini Junior e Luciano sobre o peso decisivo do perfil ideológico dos governos nacionais para o aumento ou a redução da participação social no Mercosul em diferentes períodos.

Assim, se há uma alteração nas orientações políticas dos governos nacionais, como se observou na década de 2010 no regionalismo da América do Sul, pode-se verificar redução da participação, observada nas mudanças do desenho institucional do Mercosul, que favoreceu a participação nos anos 1990 e 2000. A mencionada redução pode ser explicada, também, por outro fator relacionado à ascensão de governos de direita na América Latina: as mudanças de percepção dos governos nacionais a respeito da integração regional, como observaram análises como a de Briceño-Ruiz (2018) e de Mariano, Bressan e Luciano (2021). Assim como Ramanzini Junior e Luciano (2021), essas análises destacaram as mudanças nas orientações políticas e ideológicas dos governos

como um fator explicativo para as alterações recentes observadas no regionalismo sul-americano. Mariano, Bressan e Luciano (2021) destacaram que esse regionalismo é dependente da vontade política dos chefes de Estado e está suscetível às mudanças constantes provocadas pelas alternâncias de poder nos governos da região. Briceño-Ruiz (2018) argumentou que os governos mais conservadores de Michel Temer no Brasil e de Mauricio Macri na Argentina fizeram críticas às atividades do Mercosul na década de 2000 e reorientaram o bloco para uma ênfase maior ao livre comércio como questão prioritária da agenda regional. Os dois governos concordaram que seria pertinente transformar o Mercosul em uma área de livre comércio com maior liberdade para negociar com outros países e blocos. Para isso, era necessário, também, eliminar as barreiras comerciais ainda existentes no Mercosul. Foi nesse contexto, em 2017, que se aprofundaram as negociações do Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul, aprovado em 2019, além de outras iniciativas, como o acordo comercial preferencial com a Índia. Essas iniciativas tiveram o apoio dos demais parceiros do bloco, Uruguai e Paraguai, e revelaram a retomada da dimensão comercial com maior prioridade, que caracterizou a primeira fase do Mercosul na década de 1990. Além disso, os governos de Macri e de Temer buscaram estreitar relações com países desenvolvidos, como os Estados Unidos (Briceño-Ruiz, 2018, p. 587). Por consequência, o Mercosul social e participativo não desapareceu, mas deixou de ser prioritário.

Mariano, Bressan e Luciano (2021), por sua vez, destacaram uma inflexão importante no regionalismo latino-americano como resultante da ascensão de governos de direita na região. Essa inflexão pode ser observada com o surgimento de iniciativas voltadas para a criação de mecanismos de consulta intergovernamental com baixa complexidade em termos de desenho institucional, preservando a autonomia dos governos nacionais e com baixo comprometimento desses governos com políticas e decisões regionais. A criação desses mecanismos convive, atualmente, com projetos de integração regional, como o do Mercosul e da Comunidade Andina, bem como com projetos de cooperação. Exemplos de mecanismos de consulta podem ser localizados no Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL, criado em 2019) e no Grupo de Lima (de 2017). Ambos seriam iniciativas de consulta, de baixa performance e altamente voláteis (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 4-5).

Nesse contexto atual, os governos nacionais não se mostraram interessados no aprofundamento de processos de integração regionais como o Mercosul e esse desinteresse resultou no desaparecimento da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), criada em 2008. A ênfase atual está em propostas de liberalização do comércio e de estímulo às negociações extrarregionais, como o Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia mencionado anteriormente. Para os autores, o Mercosul demonstra resiliência diante dos questionamentos que vem sofrendo desde as gestões de Macri e Temer na Argentina e no Brasil, respectivamente, e mesmo no último governo brasileiro que se encerrou no final de 2022.

Esse conjunto de análises contribuiu para explicar os atuais impasses do processo de integração regional do Mercosul, que se mostrou altamente dependente da dinâmica política e das alternâncias de poder nos seus Estados-membros. Nos dados apresentados nas duas seções precedentes deste artigo, é possível notar os dois momentos: especialmente nos anos 2000, a maior participação dos atores da sociedade civil foi favorecida por governos de esquerda nos dois principais países do bloco e constituiu um contexto de desenvolvimento de espaços institucionais de participação social ao lado da maior abertura à presença e à voz desses atores nesses espaços. O momento atual, por sua vez, é caracterizado por uma redução gradual da presença desses atores com consequente diminuição das contribuições apresentadas por eles no SGT10, mas, também, em outras instâncias de participação. Com a mudança de orientação do Mercosul para o livre comércio, apontado pelas análises de Briceño-Ruiz (2018) e Mariano, Bressan e Luciano (2021), ficaram ainda mais reduzidas as possibilidades de os atores da sociedade civil influenciarem, de alguma maneira, a tomada de decisões no Mercosul. Ademais, a agenda social e política perdeu importância pelo fato de os governos nacionais não a entenderem como relevante e privilegiarem a dimensão comercial, como observou Briceño-Ruiz (2018). Isso explicaria a redução da participação no contexto da década de 2010, especialmente a partir de 2015-2016, quando governos de direita ascendem ao poder no Brasil (em 2016) e na Argentina (em 2015).

Além disso, o desconhecimento sobre o andamento de algumas ações aprovadas no SGT10, as críticas ao esvaziamento de comissões e a falta de envio de comunicados e convites são problemas identificados nas atas. Por um lado, essas lacunas informacionais e participativas ocorreram por falhas de governança institucional frente à multiplicidade temática e complexidade organizacional do SGT10. Por outro, as próprias estruturas e regras institucionais criadas não favoreceram a participação ampla, tendo em vista que as instâncias decisórias do Mercosul não sofreram interferências de interesses difusos, como se nota pela baixa incidência de aprovações de propostas de alto impacto nos dados apresentados na seção "Análise da participação dos quatro atores sociais selecionados" deste artigo.

Outro ponto a ser avaliado diz respeito aos recursos e à qualidade da participação dos atores sociais no Mercosul. A qualidade dessa participação está relacionada ao desenho institucional do Mercosul e à criação e manutenção de suas instâncias de participação. Para avaliar a qualidade da participação, é necessária a realização de entrevistas com atores que participaram das reuniões do SGT10, o que foge ao escopo deste artigo e constitui tema para pesquisas futuras que permitam avaliar essa qualidade a partir da perspectiva desses atores. Numa primeira entrevista já realizada (com um representante da CUT-Brasil), foi possível perceber que há descontentamento quanto aos limites impostos à participação dos atores sociais no SGT. Esses limites foram determinados pelo arranjo institucional do Mercosul estabelecido nas décadas de 1990 e 2000 e verificados nas atas nas quais constam decisões aprovadas sem o consenso de todos os presentes. É relevante

lembrar, nesse sentido, que o SGT10 é uma instância que produz propostas de decisões e sua finalidade é assessorar o GMC na tomada de decisões. No entanto, essas decisões são aprovadas por esse órgão decisório – o GMC – que conta, apenas, com a presença e a participação de representantes dos Estados-Partes, a saber dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais de cada país. A participação dos atores sociais no SGT tem o papel de fornecer elementos de consulta e colaboração técnica nos termos sugeridos pela abordagem de Jonsson e Tallberg (2010) e mencionados na seção "Participação, democracia e organizações internacionais" deste artigo.

Do lado dos atores sociais, existe consenso sobre a necessidade de ampliação da participação e da maior chance de aprovação de propostas em casos de convergência. No entanto, a entrevista com representante da CUT-Brasil mencionada sugere que não há indícios de diálogo entre os atores. Mesmo assim, a convergência entre eles mostrou-se fundamental na aprovação de propostas dentro do SGT10, conforme demonstram os dados disponíveis na Tabela 2. A possibilidade de se alcançar o consenso em torno das propostas é limitado pela falta de diálogo mais frequente entre os atores, conforme apontado pelo entrevistado. Mas quando esse consenso é alcançado, os atores sociais mostraram-se com condições de interferir na aprovação de propostas condizentes com seus interesses. Ocorreram, também, dificuldades para os atores sociais darem visibilidade às ações realizadas no âmbito do Mercosul, por meio da divulgação aos seus representados. Desse modo, as discussões ficaram restritas às entidades representativas, enquanto os representados, isto é, trabalhadores e empresários, permaneceram distanciados desse processo.

Por fim, apesar das dificuldades práticas da participação dos atores sociais e das limitações institucionais do Mercosul – que, em certas instâncias, não favorecem a contribuição desses atores no processo decisório do bloco –, é necessário aprofundar as pesquisas sobre essa participação, pois ela pode revelar os limites e as perspectivas de influência de atores não governamentais em processos decisórios de organizações internacionais. Os resultados dessa influência podem variar de acordo com as características do processo político dessas organizações. Mas é salutar investigar esses resultados para verificar se existem mudanças ou novas perspectivas de participação desses atores dentro de organizações internacionais e regionais, como o Mercosul, num momento em que se observa novas mudanças no perfil político e ideológico dos presidentes dos Estados-membros desse bloco.

Referências bibliográficas

ABBOTT, K. W.; GARTNER, D. "Reimagining participation in international institutions". *Journal of International Law and International Relations*, vol. 8, p. 1-35, 2012.

ALEMANY, C.; LEANDRO, B. *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur*, 2006. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04479.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ALMEIDA, P. R. "História do Mercosul: origens e desenvolvimento". *Espaço da Sophia*, Jaboti, vol. 5, n° 43, p. 63-79, 2011.

BARNES, S. H.; KAASE, M. (orgs.). *Political Action*: mass participation in five western democracies. Beverly Hills: Sage, 1979.

BERNAUER, T.; KALBHENN, A.; SPILKER, G. "Is there a 'depth versus participation' – dilemma in international cooperation?". *The Review of International Organizations*, vol. 8, p. 477-497, 2013.

BOOTH, J.; SELIGSON, M. A. *Political participation in Latin America*. Vol. 1: Citzen and State. New York: Holmes & Meyer Publishers, 1978.

BORBA, J. "Participação política: uma revisão dos modelos de classificação". *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 27, n° 2, p. 263-288, 2012.

BRICEÑO-RUIZ, J. "Times of change in Latin American regionalism". *Contexto Internacional*, vol. 40, n° 3, p. 573-594, 2018.

BUCHANAN, A.; KEOHANE, R. O. "The legitimacy of global governance institutions". *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n° 4, p. 405-437, 2006.

CAETANO, G. "Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña". *Foro Internacional*, vol. 235, n° 1, p. 47-88, 2019.

CCSCS. *Comunicado da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul sobre o Tratado de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia*. 2019. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/nota-da-coordenadoria-de-centrais-sindicais-do-cone-sul-sobre-acordo-mercosul-ue-6824>. Acesso em: 14 fev. 2022.

CMC. Decisão 4/1991: Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Decisão 19/2006: ISM, 2006. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Decisão 3/2007: Criação do ISM, 2007. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Decisão 37/2008: Estrutura do ISM, 2008. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Decisão 65/2010: UPS, 2010. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Decisão 12/2011: PEAS, 2011. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Decisão 10/2015: Organizações e movimentos sociais do Mercosul, 2015a. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Decisão 45/2015: Regulamento Interno GMC, 2015b. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CNI. *Agenda para o Mercosul 2019*: um novo impulso para o bloco, 2019. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/4c/55/4c557b1a-0c6e-4091-8b6e-0d6f1b662165/agenda_para_o_mercosul_2019.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

DAHL, R. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In: SHAPIRO, I.; HACKER-CORDÓN, C. *Democracy's edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DANESE, S. *Diplomacia presidencial*. História e crítica. Rio de Janeiro: TopBooks, 1999.

DANY, C. "Janus-faced NGO participation in global governance: structural constraints for NGO influence". *Global Governance*, vol. 20, p. 419-436, 2014.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação, vol. 7. Brasília: IPEA, p. 126-135, 2011.

GMC. Resolução 12/1992. Representação do setor privado do SGT n° 11. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Resolução 59/2001. Formação Profissional, 2001. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Resolução 53/2019: Modalidades de Participação do Setor Privado em Reuniões do Mercosul, 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Resolução 3/2020. Regulamentação de comentários do setor privado em reuniões do Mercosul, 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

GRANT, R. W.; KEOHANE, R. "Accountability and abuses of power in world politics". *The American Political Science Review*, vol. 99, n° 1, p. 29-43, 2005.

HELD, D. "Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective". *Government and Opposition* – An International Journal of Comparative Politics, vol. 39, n° 2, p. 364-391, 2004.

HIRST, M. "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideologia". *Estudos Avançados*, vol. 10, n° 27, p. 217-250, 1996.

IZERROUGENE, B. "O desafio da integração social no Mercosul". *Cadernos PROLAM/USP*, vol. 1, n° 1, p. 100-112, 2009.

JONSSON, C.; TALLBERG, J. *Transnational actors in global governance* – patterns, explanations, and implications. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

KEOHANE, R. "Global governance and legitimacy". *Review of International Political Economy*, vol. 18, n° 1, p. 99-109, 2011.

KEOHANE, R.; MACEDO, S.; MORAVCSIK, A. "Democracy-enhancing multilateralism". *International Organization*, vol. 63, n° 1, p. 1-31, 2009.

KISSLING, C.; STEFFEK, J. CSOs and the democratization of international governance: prospects and problems. In: STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. *Civil Society participation in European and global governance*. London: Palgrave Macmillan, p. 208-218, 2008.

LAISNER, R. C.; CAMARGO, A. G. "O papel das cúpulas sociais do Mercosul na (re)definição da democracia em tempos de globalização". In: Anais do Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, Belo Horizonte, 2013.

LA NACIÓN. "El Mercosur necesita del sector privado", 1997. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-mercosur-necesita-del-sector-privado-nid78120/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LIJPHART, A. "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma". *American Political Science Review*, vol. 91, p. 1-14, 1997.

LOPES, D. B.; CASARÕES, G. "Can international organisations be democratic? A reassessment". *Contexto Internacional*, vol. 41, n° 3, p. 481-500, 2019.

MALAMUD, A. "Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination". *Latin American Research Review*, vol. 40, n° 1, p. 138-164, 2005.

_____. "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". *Norteamérica*, vol. 6, n° 2, p. 219-249, 2011.

MALAMUD, A.; SOUSA, L. "Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância". *Contexto Internacional*, vol. 27, n° 2, p. 369-409, 2010.

MARIANO, K. P. *Regionalismo na América do Sul*: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. "Liquid regionalism: a typology for regionalism in the Americas". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, n° 2, p. 1-19, 2021.

MARTINS, J.; ALBUQUERQUE, C.; GOMENSORO, F. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: GERARDO, C. (coord.). *MERCOSUR: 20 Años*. Montevidéu: CEFIR, p. 135-164, 2011.

MARTINS, J. R. V.; SILVA, C. A. "Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul". *Boletim de Economia e Política Internacional*, vol. 5, p. 65-71, 2011.

MAYER, P. Civil society participation in international security organizations: the cases of NATO and the OSCE. In: STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. *Civil society participation in European and Global Governance*. London: Palgrave Macmillan, p. 116-139, 2008.

MERCOSUL. *Guia para participação de organizações e movimentos sociais no MERCOSUL*, 2015a. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/guia-para-a-participacao-de-organizacoes-e-movimentos-sociais-no-mercosul/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. *Construindo o mapa da participação social no Mercosul*. Montevidéu: Unidade de Apoio à Participação Social, 2015b. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/construindo-o-mapa-da-participacao-social-no-mercosul/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MESQUITA, L. R. "Para além do Estado: a agência no Mercosul social e participativo". *Conjuntura Internacional*, vol. 10, n° 1, p. 40-50, 2013.

_____. "Representação, democracia e política externa – A participação social como indutora de mudanças na política externa". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

MESQUITA, L. R.; LOPES, D. B. "Does Participation Generate Democratization? Analysis of social participation by institutional means in Argentine, Brazilian and Uruguayan foreign policies". *Journal of Civil Society*, vol. 14, n° 3, p. 222-240, 2018.

MILBRATH, L. W. *Political participation.* Chicago: RandMcNally, 1965.

MORAVSCIK, A. "Is There a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis".

Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics, vol. 39, n° 2, p. 336-363, 2004.

MOTTA, M., et al. "A evolução da integração regional na América do Sul e a crise do Mercosul". *Conjuntura Global*, vol. 2, n° 3, p. 181-189, 2013.

NANZ, P.; STEFFEK, J. "Global governance, participation and the public sphere". *Government and Opposition*, vol. 39, n° 2, p. 314-335, 2004.

NOLTE, D.; WEIFFEN, B. "How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, n° 2, p. 1-21, 2021.

NYE, J. S. "Globalization's democratic deficit: how to make international institutions more accountable". *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 4, p. 2-6, 2001.

ONUKI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (eds.). *Relações Internacionais do Brasil*: temas e agendas, vol.1. São Paulo: Saraiva, p. 299-320, 2006.

PEREIRA, A. E., et al. "Accountability in international organizations: the case of World Bank Inspection Panel (1993-2015)". *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, n° 1, p. 1-28, 2017.

PEVEHOUSE, J. C. "Democracy from the Outside-In? International organizations and democratization". *International Organization*, vol. 56, n° 3, p. 515-549, 2002.

_____. "The COVID-19 pandemic, international cooperation, and populism". *International Organization*, vol. 74, n° S1, p. 1-22, 2020.

PEVEHOUSE, J. C.; MANSFIELD, E. D. "Democratization and international organizations". *International Organization*, vol. 60, n° 1, p. 137-167, 2006.

PIZZORNO, A. *Le radici della politica assoluta*. Milano: Feltrinell, 1966.

RAMANZINI JUNIOR, H.; LUCIANO, B. T. "Regional (dis)integration beyond governments: a comparison in social and civil society participation between Mercosur and SADC". *International Area Studies Review*, vol. 24, n° 1, p. 18-34, 2021.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. London: Springer, p. 1-16, 2012.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (eds.). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe:* nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociale, p. 19-72, 2012.

SANCHEZ, M. R. "É possível pensar em sociedade civil no Mercosul?". *Cena Internacional*, vol. 9, n° 1, p. 37-56, 2007.

SERBIN, A.; MARTINEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe*: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E.; VERBA, S. *Unequal and unrepresented* – political inequality and the people's voice in the new gilded age. Princeton: Princeton University Press, 2018.

SCHOLTE, J. A. (ed.). *Building global democracy?* Civil society and accountable global governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

SMITH, G. *Democratic innovations* – designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SIMÕES, A. J. F. *Integração:* sonho e realidade na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2011.

STEFFEK, J.; NANZ, P. Emergent patterns of civil society participation in global and European governance. In: STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. *Civil society participation in European and global governance*. London: Palgrave Macmillan, p. 1-29, 2008.

STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. *Civil society participation in European and global governance*. London: Palgrave Macmillan, 2008.

STEFFEK, J.; EHLING, U. Civil society participation at the margins: the case of the WTO. In: STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. *Civil society participation in European and global governance*. London: Palgrave Macmillan, p. 95-115, 2008.

TAJRA, J. L. F. "Abertura institucional e democratização da Integração Sul-Americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)". Porto Alegre, 196 páginas. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

TALLBERG, J.; BÄCKSTRAND, K.; SCHOLTE, J. A. Introduction: legitimacy in global governance. In: TALLBERG, J.; BÄCKSTRAND, K.; SCHOLTE, J. A. (eds.). *Legitimacy in global governance:* sources, processes, and consequences. Oxford: Oxford University Press, p. 3-19, 2018.

TALLBERG, J., et al. "NGO influence in international organizations: information, access, and exchange". *British Journal of Political Science*, vol. 48, n° 1, p. 1-26, 2018.

TALLBERG, J.; ZÜRN, M. "The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework". *The Review of International Organizations*, vol. 14, p. 581-606, 2019.

TELECHI, A. V. "Salas mais vazias, vozes mais baixas: participação social no SGT n° 10 do Mercosul". Mestrado em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFPR, Curitiba, 2021.

VAZ, A. C. "Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, n° 1, p. 43-54, 2001.

VERBA, S.; NIE, N. H. *Participation in America* – political democracy and social equality. Chicago: The Chicago University Press, 1972.

VERBA, S., SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality*. Civic voluntarism in American politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. Mercosul: interesses e mobilização sindical. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, p. 1-29, 1995. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/mercosul-interesses-e-mobilizacao-sindical>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Abstract

Participation in international organizations: An analysis of the experience of business and workers in Mercosur (1995-2019)

This article analyzes the participation of social actors in Mercosur's Working Subgroup No. 10 on labor, employment, and social security issues (SGT 10), from 1995 to 2019. In the first stage of analysis the study examined the social actors in the four founding states in Mercosur. In the second, the approach focused on four social actors that represent workers and business from the two main participating states, Argentina and Brazil. The research used document and content analysis and descriptive statistics. It found that: (*i*) there was a reduction in the participation of social actors in SGT 10 in the period analyzed; and (*ii*) the SGT 10 agenda was permeable to the interests of the four selected social actors, according to the analysis of the proposals approved in this subgroup.

Keywords: participation; Mercosur; SGT10; business; workers

Resumen

Participación en organismos internacionales: Un análisis de la experiencia de empresarios y trabajadores en el Mercosur (1995-2019)

Este artículo analiza la participación de los actores sociales en el seno del Subgrupo de Trabajo Nº 10 del Mercosur sobre temas de trabajo, empleo y seguridad social (SGT 10) en el período comprendido entre 1995 y 2019 y en dos etapas: en la primera, se buscó analizar el conjunto de actores sociales en los cuatro Estados Partes fundadores del Mercosur; en la segunda, el enfoque se centró en los cuatro actores sociales ubicados en los dos principales Estados Partes del Mercosur (Argentina y Brasil). Estos actores representan a trabajadores y emprendedores. La investigación utilizó el análisis documental y de contenido y la estadística descriptiva. En el artículo se pudo comprobar que: (*i*) hubo una reducción en la participación de los actores sociales en el SGT 10, cuando se evalúa esta participación a lo largo del período analizado; (*ii*) SGT 10 se mostró permeable a los intereses de los cuatro actores sociales seleccionados al analizar las propuestas aprobadas dentro de este subgrupo.

Palabras clave: participación; Mercosur; SGT10; emprendedores; trabajadores

Résumé

Participation aux organisations internationales : Une analyse de l'expérience des entrepreneurs et des travailleurs au Mercosur (1995-2019)

Cet article analyse la participation des acteurs sociaux au sein du sous-groupe de travail 10 du Mercosur sur les questions de travail, d'emploi et de sécurité sociale (SGT 10), au cours de la période allant de 1995 à 2019 en deux étapes: dans la première, il a cherché à analyser l'ensemble des acteurs sociaux dans les quatre États membres fondateurs du Mercosur; dans la seconde, l'approche s'est concentrée sur les quatre acteurs sociaux situés dans les deux principaux États membres du Mercosur (Argentine et Brésil). Ces acteurs représentent des travailleurs et des entrepreneurs. La recherche a utilisé l'analyse de documents et de contenu ainsi que des statistiques descriptives. Dans cet article, il a été possible de vérifier que : (*i*) il y a eu une réduction de la participation des acteurs sociaux au SGT 10, lorsque cette participation est évaluée sur la période analysée ; (*ii*) l'agenda du SGT 10 s'est avéré perméable par rapport aux intérêts des quatre acteurs sociaux sélectionnés lors de l'analyse les propositions approuvées au sein de ce sous-groupe.

Mots-clés : participation ; Mercosur ; SGT10 ; entrepreneurs ; travailleurs

Artigo submetido à publicação em 15 de junho de 2022.
Versão final aprovada em 10 de maio de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292431
e-ISSN 1807-0191

Interações socioestatais: mútua constituição entre a sociedade civil e a esfera estatal

Marcelo de Souza Marques[1]

Desde os anos 1990 é possível verificar diferentes esforços voltados à análise das interfaces entre as organizações societárias e a esfera institucional. No Brasil, recentemente se observou a estruturação do campo das interações socioestatais. Embora não configure uma abordagem unificada, suas contribuições têm colocado em questão abordagens fronteiriças, fazendo avançar reflexões teóricas, metodológicas e análises empíricas sobre o envolvimento dos movimentos sociais nas políticas públicas. Inserindo-se nessa temática e almejando uma abordagem relacional para ressaltar a mútua constituição entre as esferas societária e estatal, revisitei o conceito de sociedade civil na tradição habermasiana para destacar três aspectos críticos, a saber: negação do *político* (despolitização); otimismo (associação normativa entre sociedade civil e democracia); e relacionismo. As reflexões reforçam as limitações analíticas do conceito e destacam a importância da mútua constituição para a análise das interações socioestatais.

Palavras-chave: interações socioestatais; mútua constituição; sociedade civil

Introdução

O presente artigo se insere na atual temática das interações socioestatais, particularmente quanto ao debate brasileiro. De forma geral, as reflexões teóricas e análises empíricas desse enfoque têm abordado os seguintes pontos: (i) a autonomia das organizações societárias, (re)pensando criticamente a categoria autonomia para além da ideia de não-relação com o Estado; (ii) as diferentes organizações societárias e seus repertórios, visando romper com concepções essencialistas que as compreendem como experiências extrainstitucionais e/ou puramente conflitivas em relação à esfera estatal; (iii) as mudanças institucionais a partir de uma concepção relacional das estruturas institucionais e societárias; (iv) bem como têm indicado novas direções teórico-analíticas respeitante ao conceito de sociedade civil, tendo por objetivo conferir maior precisão à análise empírica sobre as interações entre as organizações societárias e o Estado.

[1] Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Espírito Santo (FAPES). Núcleo Participação e Democracia (NUPAD-UFES). Vitória (ES), Brasil. E-mail: <marcelo.marques.cso@gmail.com>.

Embora em desenvolvimento pelo menos desde o início dos anos 1980 nos Estados Unidos e na Europa[2], no Brasil, essa agenda de pesquisa pode ser percebida como um esforço em construção ao longo das duas últimas décadas, com crescimento acentuado a partir de 2010. Especificamente no contexto nacional, os estudos sobre as interações socioestatais têm mobilizado diferentes perspectivas e tradições intelectuais, indicando novos caminhos na construção de uma abordagem relacional contra perspectivas essencialistas e dicotômicas[3]. Os argumentos relacionais se encontram, por exemplo, mobilizados a partir da sociologia configuracional de Norbert Elias na discussão sobre a relação entre sociedade civil e a construção democrática no país (Silva, 2006). São identificados, também, nos estudos que têm enfatizado as interações a partir de diálogos críticos com perspectivas teóricas fronteiriças, seja com relação ao conceito de sociedade civil (Gurza Lavalle, 1999, 2003, 2011; Gurza Lavalle; Szwako, 2015), seja respeitante às teorias sobre movimentos sociais (Abers; Von Büllow, 2011; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Carlos, 2015; Abers; Silva; Tatagiba, 2018). Outros, por fim, operando a partir de um registro da tradição histórico-institucional, estão a analisar os processos de encaixes institucionais e a construção de domínios de agências, fazendo avançar as reflexões teóricas, metodológicas e análises empíricas sobre a participação dos movimentos sociais no processo de produção de políticas públicas (Houtzager; Gurza Lavalle, Acharya, 2004; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2011; Dowbor, 2014, 2019; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017; Gurza Lavalle et al., 2019).

Partindo desse debate, que considera a relacionalidade do social como parte de suas perspectivas ontológicas, epistemológicas e/ou metodológicas, e considerando o atual contexto político brasileiro, no qual se observam mais claramente as raízes autoritárias de setores societários, revisitei o conceito de sociedade civil, especialmente a partir de um debate crítico com as contribuições de Habermas (1997; 2012) e Cohen e Arato (2001), para destacar três aspectos ontoepistemológicos que podem contribuir tanto para uma melhor compreensão do conceito – apresentando seus limites normativos – quanto para a análise das interações socioestatais, a saber, a negação do *político* (despolitização), o otimismo (associação normativa entre sociedade civil e democracia) e o relacionismo (leitura parcialmente relacional). Especialmente no campo das interações socioestatais, o presente artigo tem por objetivo colaborar com o debate trazendo para o primeiro plano o argumento da mútua constituição entre a sociedade civil e o Estado, considerando (I) a indissociabilidade entre o *político*, entendido como o plano das lutas sociais presentes em uma dada formação social, e a *política*, percebida como o plano institucional que, ao

[2] Entre finais dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, destacaram-se os esforços dos teóricos institucionalistas, como Theda Skocpol, Peter Evans e Joel Migdal, a Abordagem Estratégico-Relacional, em Jessop, e a construção das (novas) sociologias relacionais, como em Mustafa Emirbayer e Pierpaolo Donati.
[3] Para informar apenas as coletâneas recentemente publicadas, destaco Gurza Lavalle (2011), Carlos, Oliveira e Romão (2014) e Gurza Lavalle et al. (2019). Para uma leitura sobre outros contextos, conferir Goldstone (2003).

condensar as contradições sociais e agir junto ao tecido social, molda e, direta ou indiretamente, é por elas moldada (Mouffe, 2015); (II) a reflexão sobre a *multiposicionalidade* dos agentes a partir da consideração de uma ação estratégico-reflexiva dos sujeitos derivada das contribuições de Chantal Mouffe (2014). Pensar estratégica e reflexivamente a ação dos sujeitos pode ser uma possibilidade de deslocamento da ação comunicativa e, dessa forma, uma melhor compreensão do ativismo a partir do interior da esfera institucional.

Esses esforços são necessários para a operacionalização de um deslocamento teórico-analítico das relações *entre* as esferas societária e institucional, o que representa uma abordagem relacionista, para uma perspectiva que compreende as esferas societária e institucional *como* relação, aceitando a relacionalidade do social. Esse deslocamento só é possível considerando uma ontologia relacional e estratificada da realidade, a qual permite compreender que, a despeito de suas realidades estruturais independentes (objetos reais) e de suas ações relativamente autônomas (dotadas de poderes causais tendenciais), as esferas societária e institucional se atualizam/realizam mutuamente (Sayer, 2000; Fairclough; Jessop; Sayer, 2016). Esse registro exige a busca de algo além de uma diferenciação funcional respeitante às esferas societária e institucional, recusando qualquer lógica própria supostamente inerentes ao Estado e à sociedade (lógica fundacionalista), ainda que certos domínios estruturais sejam relativamente autônomos. Nesse sentido, a separação entre esfera societária e estatal passa a cumprir uma função antes metodológica. Parafraseando Donati (2019), trata-se de uma distinção para relacionar e não para separar e/ou "co[n]-fundir".

Além desta introdução, o artigo está organizado em mais três seções. Na primeira, intitulada "Perspectiva da Sociedade Civil: o ressurgimento do conceito de sociedade civil", abordarei a retomada do conceito pela Perspectiva da Sociedade Civil[4]. Nessa retomada, destacarei os aspectos centrais do constructo conceitual com os quais discutirei considerando o argumento da relacionalidade do social. Na seção "Pensar relacionalmente: apontamentos críticos sobre a despolitização, o otimismo normativo e o relacionismo", apresentarei os apontamentos críticos a partir da ideia de negação do *político* (despolitização), o otimismo (associação normativa entre sociedade civil e democracia) e o relacionismo (leitura parcialmente relacional). Na terceira seção, intitulada "Para além das fronteiras: o ativismo como envolvimento crítico com as instituições", partirei das considerações da mútua constituição entre *o político* e *a política* para destacar a ação

[4] Como destacam Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004, p. 259; 265-266; 307-308), apesar de haver diferentes preocupações normativas e teóricas em torno do conceito de sociedade civil, há elementos comuns que permitem pensá-los a partir do interior dessa mesma perspectiva, quais sejam: (i) o modelo tripartite, que introduz distinções normativas entre o Estado, o mercado e mundo da vida; (ii) a ênfase na autonomia como princípio fundante das organizações societárias; (iii) a sociedade civil como fonte de impulsos democráticos e dotada de melhor racionalidade e capacidade administrativa; e (iv) a pouca diferenciação analítica entre os atores da sociedade civil.

reflexivo-estratégica dos sujeitos e para discutir a ideia de *envolvimento crítico com as instituições* (Mouffe, 2014). Com essa reflexão, avançarei sobre a dimensão relacional do ativismo (trânsito ativista entre o Estado e a sociedade civil) para discutir os seguintes pontos: como essa análise pode contribuir com a crítica à ideia de "política de influência" da sociedade civil e para a explicação das interações socioestatais. Por fim, nas "Considerações finais", busco destacar as limitações analítico-normativas da Perspectiva da Sociedade Civil, informando a importância da atenção à relação entre *o político* e *a política* para uma adequada compreensão das ligações estruturais e, portanto, mutuamente constitutivas, entre a sociedade civil e o Estado.

Perspectiva da sociedade civil: o ressurgimento do conceito de sociedade civil

O contexto pelo qual passou a retomada contemporânea do conceito de sociedade civil, seja no Oriente, especialmente no Japão, seja no leste e centro europeu ou no continente sul-americano, foi marcado por significativas transformações em meio às lutas, em meados do século XX, contra regimes autoritários que sufocavam a criação e expansão de esferas públicas liberais. Nesse período, com as transições a regimes democráticos, as relações de antagonismo entre Estado e sociedade civil cederam lugar a novos padrões de interações; ambos passaram a ser percebidos como dois momentos necessários para as novas experiências políticas (Cohen; Arato, 2001; Keane, 2001).

A despeito dos diferentes contextos político-culturais, bem como de projetos de mudança social, política e econômica e das variações teóricas em torno da ideia de sociedade civil daí decorrentes, indo desde abordagens conservadoras, liberais a neomarxistas[5], sobressaiu da retomada conceitual a distinção em relação ao Estado e à "combinação de redes de proteção legal, associações voluntárias e formas de expressão pública independente" (Cohen; Arato, 2001, p. 95) como elementar à ideia de sociedade civil. De forma geral, o conceito passou a evidenciar os seguintes componentes básicos:

> *1. pluralidade*: famílias, grupos informais e associações voluntárias cujas pluralidade e autonomia permitem uma variedade de formas de vida;
> *2. publicidade*: instituições de cultura e comunicação;
> *3. vida privada*: um domínio do autodesenvolvimento e escolha moral do indivíduo; e
> *4. legalidade*: estruturas de leis gerais e direitos básicos necessários para demarcar a pluralidade, a vida privada e a publicidade, pelo menos no que diz respeito ao Estado e, tendencialmente, à economia. Juntas, estas estruturas

[5] Conferir Cohen e Arato (2001, p. 53-112).

> asseguram a existência institucional de uma sociedade civil moderna diferenciada (Cohen; Arato, 2001, p. 398-399).

Esses elementos destacam que a sociedade civil "não só pressupõe e facilita logicamente (desde o ponto de vista histórico) a emergência da democracia representativa, mas que também possibilita historicamente a democratização da democracia representativa" (Cohen; Arato, 2001, p. 460). Essa afinidade eletiva entre democracia e sociedade civil sustenta que não é possível a existência de um sistema democrático sólido, participativo e inclusivo sem uma esfera pública democrática, sem uma vida associativa e, por conseguinte, sem uma sociedade civil pulsante (Keane, 1992, p. 17-50).

Para melhor discutir essa associação entre democracia e sociedade civil, destacarei a localização teórica do conceito no interior do mundo da vida e de sua distinção normativa respeitante aos subsistemas político e econômico. É nessa distinção que se evidenciam os pressupostos fundantes para a compreensão da sociedade civil como um elemento necessário para a emergência de experiências associativas autônomas e potencialmente democratizantes, demarcando o seu estatuto político (lógica fundacionalista). Começarei pela ideia de mundo da vida.

Mundo da vida e sociedade civil

O mundo da vida pode ser compreendido como o "horizonte no qual os que agem comunicativamente se encontram *desde sempre"* (Habermas, 2012, p. 218). Isto é, trata-se do âmbito das formações dos sentidos sociolinguisticamente construídos e compartilhados pelos sujeitos *desde sempre*. Por *desde sempre*, vale destacar, não é correto derivar a compreensão de uma leitura determinista por parte de Habermas, mas um caráter ontologicamente fático. Por fático, entende-se aquilo que "é"; é ocasionalmente o *ser-aí* enquanto "aí", em sua existencialidade fática da qual não é possível escapar (Heidegger, 2013, p. 13; 37). Esse caráter fático, inescapável aos sujeitos jogados em um mundo mediado por estruturas linguístico-comunicativas, não parece se localizar, a partir de presente leitura de Habermas, ao lado de dimensão intersubjetiva autoevidente, que surgiria como um fenômeno estruturante comum a todos os sujeitos e não-problematizável enquanto tal, mas sim ao lado da mediação linguística, a qual estrutura a interação e a integração social, sendo inevitável aos sujeitos da modernidade.

O que é autoevidente, nesses termos, é um saber cultural disponível aos sujeitos, mas que nada tem a ver com algo não-tematizável ou não-problematizável (Cf. Habermas, 2012, p. 239-240; 246-248; 255[6]). Nessa leitura, o mundo da vida surge como um

[6] A construção habermasiana não é uma leitura culturalista. A noção de mundo da vida apresenta três elementos estruturantes: o cultural, a sociedade e a personalidade. Como destacam Cohen e Arato (2001, p. 482-483): "Na medida em que os atores se entendem mutuamente e estão de acordo sobre sua situação, compartilham uma tradição cultural. Na medida em que coordenam sua ação por meio de normas

contexto expansível em que se estruturam as relações entre os indivíduos, configurando-se mais do que um simples processo de entendimento; trata-se de redes de (inter)ações comunicativas, portanto, radicalmente diferente de um sistema que mantém seus limites. Nesse contexto expansível, as interações significam, antes de tudo, processos de socialização e integração social: "Quando os participantes da interação, voltados 'ao mundo', reproduzem, mediante suas realizações de entendimento, o saber cultural do qual se nutrem, eles reproduzem ao mesmo tempo sua identidade e sua pertença a coletividades" (Habermas, 2012, p. 255).

Nesses termos, o munda da vida é compreendido como um construto que implica diretamente na estruturação da teoria do agir comunicativo, posto que este "depende de um processo de interpretação cooperativo em que os participantes se referem simultaneamente a algo no mundo subjetivo, no mundo social e no mundo objetivo" (Habermas, 2012, p. 221) – aqui se localiza o argumento acima referido respeitante ao compartilhamento de elementos comuns sustentados em um saber cultural e linguisticamente estruturado e compartilhado pelos indivíduos. Dessa forma, o mundo da vida emerge na construção habermasiana como um fenômeno inescapável, como um terreno a partir do qual se constroem as formações dos sentidos disponíveis aos indivíduos e às instituições por eles criadas através da linguagem. No entanto, só intuitivamente os sujeitos têm ciência disso: "Somente as secções limitadas do mundo da vida, inseridas num horizonte da situação, formam um contexto para o agir [racional] orientado pelo entendimento, tematizável e classificável como *saber*" (Habermas, 2012, p. 227, acréscimo meu). É nesse sentido que, para Habermas:

> [...] os participantes da comunicação se defrontam com as ligações que existem entre o mundo objetivo, o mundo social, e o mundo subjetivo, as quais, no entanto, já aparecem pré-interpretadas [o *desde sempre*]. E, quando ultrapassam o horizonte de uma situação dada [o recorte de um contexto de referências do mundo da vida, isto é, uma *situação*], não pisam no vazio, uma vez que se encontram, no mesmo instante, em outra esfera de autoevidências culturais (Habermas, 2012, p. 230, acréscimos meus).

É dessa forma que, a partir dessa leitura de Habermas, compreendo o mundo da vida como uma experiência fática dos sujeitos, como o âmbito das formações dos sentidos sociolinguisticamente construídos e compartilhados pelos indivíduos. É nesse "contexto de referência" que os indivíduos, orientados racionalmente para o entendimento

reconhecidas intersubjetivamente, atuam como membros de um grupo social solidário. À medida que os indivíduos crescem no interior de uma tradição cultural e participam na vida do grupo, internalizam as orientações de valor, adquirem competências de ação generalizadas e desenvolvem identidades individuais e sociais (...). Isto implica os processos reprodutivos de transmissão cultural, integração social e socialização".

(*Verständigung*) e a partir de diferentes *situações* dialógicas, isto é, recortes de um contexto de referências do mundo da vida, constroem e buscam validar suas exteriorizações a partir da tematização das experiências fáticas em que se encontram *desde sempre*, dando origem a diferentes instituições da vida social moderna, tais como a família, a religião, as associações profissionais, as organizações de movimentos sociais etc.

Disjunção entre o mundo da vida e as lógicas de mediação sistêmica: a normatividade do estatuto político da sociedade civil

É a partir dessa compreensão do mundo da vida que surge a ideia de sociedade civil como uma esfera especializada/institucionalizada deste, já marcada, em sua origem, pelo pressuposto da ação orientada para o entendimento e dos componentes básicos anteriormente referidos. No interior desse constructo, a sociedade civil ressurge teoricamente revigorada por um ideário cívico, cujas relações sociais cotidianas estariam orientadas por uma ética do discurso que, uma vez apoiada em direitos procedimentais fundamentais para assentar ou justificar normas de ação, emerge como um princípio de legitimidade democrática e uma ética política voltados ao entendimento mútuo. Como abordarei mais adiante a partir de Gurza Lavalle (2011), esse é o quadro geral do estatuto político da sociedade civil, um *fundamento último*, portanto invariável, que sedimenta o conceito e tem implicações analíticas e políticas.

Essa ética discursiva, no entanto, nada tem a ver com um princípio da ação individual. Ao contrário, está diretamente relacionada à "infraestrutura comunicativa intersubjetiva da vida social diária" inerente ao mundo da vida (Cohen; Arato, 2001, p. 424). Nesses termos, trata-se de um processo de diálogo em que os indivíduos, agindo no interior de relações de reconhecimento mútuo, adquirem e afirmam sua individualidade e a sua liberdade intersubjetivamente. Nesse processo de diálogo:

> [...] todo participante articula seus pontos de vista ou interpretações de necessidades e adquire seus papéis ideais em uma discussão pública. Esta proporciona a estrutura em que o entendimento das interpretações de necessidades dos outros se faz possível por meio de um discernimento moral e não somente através da empatia (...). Assim, a ética do discurso pressupõe a autonomia e a integridade dos indivíduos e sua incorporação prévia em um modo de vida intersubjetivo [vinculados no mundo da vida pela integralidade de uma identidade comum compartilhada] (Cohen; Arato, 2001, p. 424; 426, acréscimo meu).

A ética discursiva, ao promover uma leitura alternativa ao processo de tomada de decisão entre os indivíduos, destacando a dimensão do *poder social* para além das tomadas de decisões entre elites, tornou-se um elemento chave para o conceito moderno de

sociedade civil. Isso porque, como destaca Avritzer (2000, p. 26), até os anos 1970, o momento decisório, isto é, "a decisão como o elemento central do processo deliberativo", estava pautado em pressupostos racionalistas egocentrados (Escolha Racional e Teoria Econômica da Democracia). Foi nesse contexto que a ética discursiva surgiu como uma concepção alternativa para se pensar a dimensão da deliberação, enfatizando o elemento *argumentativo-reflexivo* e o *poder social* no momento decisório como forma de preencher o déficit normativo entre uma Teoria da Democracia (Democracia Deliberativa) e a ideia de racionalidade (Racionalidade Comunicativa).

Com esse movimento, a ética discursiva representou "uma forma de compatibilização entre democracia, racionalidade e participação, forma ausente da teoria democrática desde as formulações de Weber e Shumpeter" (Avritzer, 1996a, p. 123). Representou, portanto, uma alternativa contra as insuficiências das leituras elitistas do realismo político respeitante a uma Teoria da Democracia compatível com uma teoria da racionalidade dos indivíduos. Até os anos 1970, a racionalidade dos indivíduos, quando aceita, estava limitada à dimensão egoísta da ação social – para Schumpeter, por exemplo, a massa/povo seria incapaz de racionalidade; como solução para esse déficit normativo, Downs, a partir das heranças do ramo da economia, parte da identificação da racionalidade com a ideia de indivíduo capaz de maximizar os benefícios que ele usufrui do sistema político (Cf. Avritzer, 1996a, 1996b).

As críticas também se direcionaram à Teoria dos Sistemas, uma vez que essa perspectiva, desprovida, segundo Habermas, de um teor normativo, tende a analisar o processo político por meio de uma leitura de autorregulação do poder administrativo independente, fechado em si mesmo (Cf. Habermas, 1997, p. 59-65; 73; 84). Além disso, a compatibilização almejada por Habermas entre o *poder social* (soberania popular), o elemento *argumentativo-reflexivo* e os *mecanismos autolimitantes* entre esfera pública e sistema político "contribuiria para a racionalização do sistema político. Tal processo restauraria, de uma forma diferente da suposta pelos clássicos, a relação entre política e racionalidade" (Avritzer, 1996a, p. 123).

O arcabouço desse constructo é o princípio do discurso da ação comunicativa. Este é concebido por meio de uma perspectiva geral e pragmática do jogo linguístico intersubjetivo aceito racionalmente em uma determinada sociedade, pressupondo que todo ato de decisão (nesse caso, um processo de construção de consensos públicos) deva ser racional para ser legítimo, isto é, deve surgir do processo argumentativo da deliberação em que todos tenham uma igualdade efetiva de oportunidade para o diálogo, devendo, portanto, haver um reconhecimento mútuo e recíproco entre os envolvidos. É nesse sentido que Cohen e Arato (2001, p. 397-399) argumentam que, segundo Habermas:

> [...] uma norma de ação tem validade somente se todos aqueles que possivelmente se vejam afetados por ela (e por efeitos secundários de sua aplicação) chegam, como participantes de um discurso prático, a um acordo (motivado racionalmente) de que essa norma pode ser posta em vigência e permanecer em sua vigência (...). Mas, para que o diálogo seja capaz de produzir resultados válidos, deve ser um processo comunicativo completamente público, não limitado por força política ou econômica (...). Ademais, os participantes devem ser capazes de modificar o nível do discurso para estar em posição de desafiar as normas tradicionais que possam pressupor-se tacitamente. Em outras palavras, nada pode ou deve ser tabu para o discurso racional – nem os domínios do poder, nem da riqueza, nem da tradição ou da autoridade. Em resumo, os princípios processuais que subjazem na possibilidade de chegar a um consenso racional sobre a validade de uma norma implicam simetria, reciprocidade e reflexividade.

Gozando de uma situação ideal de fala, os agentes da comunicação, percebidos por esse constructo teórico como sujeitos racionais, razoáveis e orientados pelo entendimento mútuo, atribuem sentidos aos espaços e às normas sociais comuns, distinguindo-se, dessa forma, tanto da *lógica estratégica competitivo-mercadológica* do subsistema econômico, quanto da *lógica estratégica do poder e dominação* que medeia o subsistema político (Habermas, 1997; Avritzer, 2000; Cohen; Arato, 2001). É nesse ponto que se encontra outro elemento fundante da Perspectiva da Sociedade Civil: a disjunção normativa entre o mundo da vida e as lógicas de mediação sistêmica (Habermas, 2012, p. 272-355).

Para os objetivos deste artigo, cumpre apenas destacar que o intuito de Habermas, seguido por Cohen e Arato, é distinguir o mundo da vida da "sociedade como um todo", argumentando que as estruturas de sustentação das interações sociais no mundo da vida não são as mesmas das trocas e relações motivadas estrategicamente por valores econômicos (subsistema econômico) ou de poder (subsistema político). Ou seja, os subsistemas não operam orientados pelo agir comunicativo (ação orientada pelo entendimento). Estes, ao contrário, são orientados pelo sucesso (ação estratégica).

Nessa diferenciação, que está diretamente relacionada ao processo de distinção dos elementos estruturais do mundo da vida na modernidade[7], a noção de mundo da vida, como informei anteriormente, é compreendida como um terreno estruturado por reciprocidades racionalmente orientadas para a integração social, distinguindo-se dos

[7] O processo de *racionalização* do mundo da vida, base do agir orientado pelo entendimento, leva ao distanciamento do consenso ancorado em tradições culturais (um consenso normativo pré-moderno, *convencional*), como a religião ou estruturas restritas de ordens de parentescos, e volta-se para a formação do consenso por meio da linguagem (um consenso racional e moderno, *pós-convencional*) (Cf. Habermas, 2012, p. 323-333; p. 334-351; Cohen; Arato, 2001, p. 487-495).

mecanismos sistêmicos estratégicos. Dessa forma, à medida que avança a complexificação socioestatal, ocorre um progressivo movimento de disjunção entre as estruturas normativas do mundo da vida (integração social pautada em uma ética discursiva) e a integração sistêmica (organização de trocas e organização política, cujos mecanismos de coordenação da ação, mecanismos autopoiéticos, não apresentam controles normativos pautados em uma ética discursiva, em uma prática comunicativa cotidiana, como ocorre no mundo da vida).

Nessa perspectiva, a transposição do agir comunicativo para meios de controle sistêmicos representaria uma distorção da estrutura comunicativa, um processo de tecnização e, no limite, "colonização" e "patologias do mundo da vida" induzidas pelas lógicas sistêmicas (Habermas, 2012, p. 355). Desse processo, resultaria um movimento de apropriação da intersubjetividade do entendimento possível, uma violência estrutural provocada pela "invasão" do mundo da vida pelas lógicas sistemáticas, as quais representariam restrições sistemáticas à comunicação. Essa disjunção evidencia a normatividade e o estatuto político (lógica fundacionalista) da sociedade civil, isto é, uma lógica que entrevê normativamente a presença de fundamentos capazes de orientar, equilibrar e organizar a estrutura dos fenômenos (Graeff; Nascimento; Marques, 2019[8]):

- Um conjunto de instituições especializadas (*e.g*. instituições religiosas, movimentos sociais, ONG's etc.), não estatais e não econômicas, erigidas a partir de três direitos fundamentais, quais sejam: (i) *reprodução cultural* (liberdade de pensamento, liberdade de expressão e comunicação); (ii) *integração social* (liberdade de associação); e (iii) *socialização* (inviolabilidade da pessoa, proteção da vida, direitos humanos etc.[9]);

- Nessa construção, as instituições da sociedade civil, valendo-se das estruturas comunicacionais, tematizam os problemas sociais que ecoam no mundo da vida e os transmitem à *esfera pública* (Habermas, 1997);

- À esfera pública, concebida como uma "rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões"* em que "nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos" (*Ibid*., p. 92), cabe direcionar os problemas sociais ao sistema político;

[8] O pensamento fundacionalista representa uma tradição filosófica e epistêmica extensa, abrangendo diferentes orientações. Em linhas gerais, o fundacionalismo indica a presença de um fundamento auto justificado. Para essa perspectiva, o fundamento último está instituído em si mesmo e por essa razão não necessita de nenhum tipo de justificativa, servindo de argumento ou legitimação para a existência dos conhecimentos dele derivados (Cf. Marchart, 2009; Graeff; Nascimento; Marques, 2019).

[9] Esses direitos representam o *princípio organizador* de uma sociedade civil moderna (Cf. Cohen; Arato, 2001, p. 494-495).

- Não sendo uma área especializada ou uma organização, "pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc." (*ibid*., p. 92), tampouco um sistema, "pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis", esse direcionamento de problemas sociais alivia "o público da tarefa de tomar *decisões*: as decisões proteladas continuam reservadas às instituições que tomam resoluções" (*ibid*., p. 92-93);

- A *opinião pública*, o resultado desse processo comunicativo-reflexivo canalizado e direcionado ao sistema político, ainda que goze de legitimidade para influenciá-lo, não representa um poder político no sentido de levar a decisões impositivas, e sim potenciais de *influência política*. Nessa construção teórica, a *opinião pública* só se transforma em poder político "quando se deposita nas convicções de membros *autorizados* do sistema político, passando a determinar o comportamento de eleitores, parlamentares, funcionários, etc." (*ibid*., p. 95, itálico do autor)[10].

Para a Perspectiva da Sociedade civil, não caberia a ela ascender ao poder, e sim lutar pela manutenção das estruturas das esferas públicas contra os entraves à comunicação e atuar canalizando e direcionando a opinião pública ao sistema político. Essa compreensão resulta da noção de *autolimitação* da sociedade civil, a qual concebe as organizações sociais como "movimentos democratizantes autolimitados" (Cf. Habermas, 1997, p. 104-106; Cohen; Arato, 2001, p. 35-37; 55-56; 94-95) – esse conceito, como discutirei mais adiante, denota os limites relacionais da sociedade civil.

O argumento central da *autolimitação* sustenta que, na qualidade de elemento democratizante autolimitante, a sociedade civil moderna, permeada por uma expressiva pluralidade de lutas sociais, conferiu novos contornos às relações conflitivas com o Estado ao se distanciar do objetivo de supressão da estrutura estatal (revolução estrutural). É nesse sentido de abdicação do caráter revolucionário que os autores destacam a ideia de revolução autolimitada, ou pós-revolucionária, como um dos elementos centrais de um modelo conceitual autorreflexivo tripartite:

[10] Cumpre destacar que, para Habermas (1997, p. 105), esse processo não corre, ou não deve ocorrer, apenas através do poder dos discursos públicos informais, a opinião pública: necessita ser legitimada. Para isso, "tem que passar antes pelo filtro dos *processos* institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima, antes que a opinião pública, concretamente generalizada, possa se transformar numa convicção *testada* sob o ponto de vista da generalização de interesses e capaz de legitimar decisões política". Para gerar um poder político, portanto, a influência da opinião pública tem que "abranger também as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada".

> [...] é preciso lembrar que, na esfera pública, ao menos na esfera pública liberal, os atores não podem exercer poder político, apenas influência. E a influência de uma opinião pública, mais ou menos discursiva, produzida através de controvérsias públicas, constitui certamente uma grandeza empírica, capaz de mover algo [...]. Diretamente, a sociedade só pode transformar-se a si mesma; porém ela pode influir indiretamente na autotransformação do sistema político constituído como um Estado de direito. Quanto ao mais, ela também pode influenciar a programação desse sistema. Porém ela não assume o lugar de um macrossujeito superdimensionado, dotado de características filosófico-históricas, destinado a controlar a sociedade em seu todo, agindo legitimamente em seu lugar. Além disso, o poder comunicativo, introduzido para fins de planejamento da sociedade, não gera formas de vida emancipadas. Estas podem formar-se na sequência de processos de democratização, mas não podem ser produzidas através de intervenções exteriores (Habermas, 1997, p. 105-106).

O deslocamento da *lógica antagônica* (sociedade contra o Estado = revolução), para uma *lógica autolimitada* entre esfera societária e institucional, buscou escapar, simultaneamente, de uma leitura estatista, redundando numa defesa comunitarista da sociedade civil contra a dominação estatal, e de uma análise economicista, que tende a reduzir a sociedade civil a um simples reflexo do nível econômico da sociedade. No entanto, a Perspectiva da Sociedade Civil, uma perspectiva centrada na sociedade[11], acabou delineando uma rígida separação ontoepistemológica entre Estado, sociedade civil e mercado.

Quando essa perspectiva permite um "olhar relacional", limita-se a uma perspectiva relacionista, como a política de influência, a lógica autolimitada etc. Em suma, o resultado desses esforços foi um modelo conceitual (i) autorreflexivo despolitizado, no sentido de não perceber a mútua constituição entre *a política* e *o político*; (ii) otimista, considerando a associação normativa entre sociedade civil e democracia; e (iii) relacionista, uma vez que só permite perceber relações *entre* fenômenos (sociedade civil e subsistemas) e não os fenômenos *como* relação (sociedade civil e subsistemas em processos de mútua constituição). Esses são os pontos a partir dos quais buscarei uma leitura crítica da Perspectiva da Sociedade Civil nas próximas seções[12].

[11] Como destacam Cohen e Arato (2001, p. 456), "nosso conceito não está nem centrado no Estado, como o estava em Hegel – sem importar o quão ambiguamente –, nem na economia, como o estava em Marx. O nosso é um modelo centrado na sociedade".

[12] Cumpre destacar que esses elementos não contemplam o amplo leque de debate "com e contra" a sociedade civil, iniciado nos anos 1990. Também poderia destacar a ideia de emergência perfeitamente datada da sociedade civil como realidade concreta. Essa leitura foi transposta para a análise do caso brasileiro, destacando que a sociedade civil nacional emergiu (tardiamente) a partir dos anos 1970. Para essa crítica, conferir Gurza Lavalle e Szwako (2015) e Burgos (2015).

Pensar relacionalmente: apontamentos críticos sobre a despolitização, o otimismo normativo e o relacionismo

Essas três questões foram estruturadas a partir de contribuições de diferentes tradições teóricas críticas à abordagem da sociedade civil que permitem perceber a mútua constituição entre as esferas societária e estatal, quais sejam: (I) o pluralismo combativo em Chantal Mouffe (1996a, 1996b, 2012); (II) a Perspectiva da Polis em Houtzager (2004), Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) e Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011); (III) as recentes reflexões sobre as interações entre movimentos sociais e o Estado na produção de políticas públicas a partir de Gurza Lavalle (2011) e Gurza Lavalle e Szwako (2015); (IV) e (re)leituras do conceito de sociedade civil no contexto brasileiro operadas por Gurza Lavalle (2003, 2011) e Burgos (2015).

1. Com relação ao primeiro eixo, a crítica da negação do *político* (despolitização) direcionada à Perspectiva da Sociedade Civil se refere, centralmente, à negação ou esvaziamento do *político* como consequência da diferenciação normativa entre mundo da vida e ordens sistêmicas.

Como abordei na seção "Perspectiva da Sociedade Civil: o ressurgimento do conceito de sociedade civil", a construção e diferenciação normativa do mundo da vida "como uma esfera de liberdade oposta a uma esfera de dominação confinada ao mundo sistêmico", quando, na verdade, tanto "o mundo sistêmico como o mundo da vida, em suas respectivas pluralidades, mas muitas vezes sobrepostas, são locais de luta" (Jessop, 2008, p. 160-161), não confere a devida atenção às relações conflitivas inerentes ao *político*. Ao não se atentar adequadamente às relações de poder na vida pública e privada, limitando a interpretação da ação política dos grupos e organizações societárias à ideia de *influência*, a compreensão da *política*, percebida como o plano institucional que, ao condensar as contradições sociais e agir junto ao tecido social, molda e, direta ou indiretamente, é por elas moldada, é ao mesmo tempo esvaziada da dimensão conflitiva e da mútua constituição com relação ao *político*. O resultado é a despolitização da *política*:

> Em consequência, o reino da política transforma-se numa simples arena em que os indivíduos, despidos de paixões e crenças "perturbadoras" e entendidos como agentes racionais em busca do benefício próprio – dentro dos limites da moral evidentemente –, se submetem a procedimentos para escolherem, entre as suas reivindicações, as que consideram "justas" (Mouffe, 1996b, p. 186),

Isso ocorre porque, como destaca Mouffe (1996b), esse enfoque é uma tentativa de "encontrar um princípio de unidade social sob a forma de uma neutralidade baseada na racionalidade" (p. 185), percebendo *a política* "como um processo racional de negociação entre indivíduos" (p. 186), negando, dessa forma, "toda a dimensão do poder e

antagonismo – aquilo a que chamo 'o político' (…)" (p. 186). Esse movimento, sustentado pela possibilidade de construção de consensos sem desigualdades originárias no momento discursivo, não pode, no entanto, ser bem-sucedido senão colocando em risco a própria democracia:

> A alegação liberal de que um consenso racional universal poderia ser obtido mediante um diálogo sem distorções e que uma discussão pública livre poderia garantir a imparcialidade do Estado só é possível negando o irredutível elemento antagônico presente nas relações sociais, o que pode ter consequências desastrosas para a defesa das instituições democráticas. Negar o político não o faz desaparecer; apenas conduz ao espanto perante as suas manifestações e à impotência no seu tratamento (Mouffe, 1996b, p. 186-187).

O que esses argumentos buscam trazer à tona, contra a disjunção entre mundo da vida e subsistemas, bem como contra a ética discursiva da Perspectiva da Sociedade Civil, é que a negação do *político*, em defesa dos pressupostos normativos fundantes do consenso racional, antes de ser um consenso livre, pautado no reconhecimento intersubjetivo com pretensões de validade cognitiva e normativa, é, em sua radicalidade, um ato seletivo de exclusão, ainda que não necessariamente de autoritarismo em seu sentido político mais profundo[13]. Disso decorre a compreensão de que tanto a opinião pública como a justificativa da decisão (*ratio decidendi*) política no sistema político não representam reflexos do livre exercício da razão prática entre indivíduos racionais e razoáveis que, recobertos pelo "véu da ignorância" e em uma "posição ideal de fala", entrariam num processo comunicativo cujos procedimentos são puramente neutros e orientados pelo entendimento mútuo, cujos resultados, filtrados pelos processos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade nas esferas públicas, alcançam a esfera política. Ao contrário disso, os filtros da esfera pública e, com isso, a legitimação enquanto opinião pública, bem como as decisões sobre os procedimentos e as decisões políticas propriamente ditas, resultam de atos de poder inerentes ao social. Ou seja, evidenciam que certas decisões foram tomadas em detrimento de outras, inclusive sobre os sentidos do que seria "justo" e "razoável" em um determinado contexto, tal como são estrategicamente operacionalizados por diferentes ordens funcionais do Estado e da sociedade, evidenciando que o *político* e a *política* não podem ser tomados isoladamente (Cf. Jessop, 2008, p. 160-163; 168-177; Mouffe, 2012, p. 48-50; 61-64; 83-88; 107-112;).

Ainda nessa perspectiva por mais que seja possível e desejável para as democracias liberais contemporâneas a aceitação consensual sobre a defesa de seus princípios ético-políticos fundantes (liberdade e igualdade), sem os quais não seria possível

[13] Sobre a crítica de autoritarismo na ética do discurso, conferir Cohen e Arato (2001, p. 409-422).

a realização concreta nem das democracias, nem das sociedades civis (Cf. Mouffe, 2012, p. 112-118; Marques, 2017, p. 209-223), como determinar os sentidos que discursivamente preenchem esses princípios? Como determinar os acordos políticos e morais mínimos entre os indivíduos na busca pela *sedimentação*[14] de sentidos abrangentes sobre tais princípios, uma vez que estão em constantes disputas entre diferentes campos discursivos presentes na sociedade? A grande questão é a forma como se coloca o problema dos consensos mínimos.

Para a Perspectiva da Sociedade Civil, o consenso não representa uma "verdade absoluta", tampouco elimina a pluralidade e a possibilidade dos dissensos (Cf. Cohen; Arato, 2001, p. 409-412; 415; 421-422). Todavia, compreende que as sociedades modernas, caracterizadas pelo pluralismo de valores e pela pluralidade de grupos com diferentes identidades coletivas, "não seriam sociedades se não existissem nenhuma identidade comum (política) compartilhada por seus membros, não importando quão diferentes sejam entre si" (Cohen; Arato, 2001, p. 421). A normatividade do argumento acaba indicando que as sociedades civis modernas representam essa "identidade comum" e, como tal, seriam capazes de expressar a totalidade da comunidade.

As críticas do pluralismo combativo de Mouffe, que parte de uma lógica pós-fundacionalista, isto é, da recusa de fundamentos últimos em proveito das possibilidades da construção de fundamentos contingenciais[15], indicam não a necessidade, ou mesmo o desejo, de construção de uma "identidade comum" por meio de uma leitura sócio-integradora, mas o compromisso com os princípios ético-políticos inerentes ao projeto político democrático moderno, o que não tem a ver com os sentidos que conformam política e legalmente tais princípios. Ou seja, os argumentos de Mouffe remetem à construção de um *ethos* democrático, um consenso mínimo sobre os princípios, sem estabelecer um fundamento/estatuto político que normativamente fundamentaria o *político* e/ou a *política*.

[14] Como destaca Laclau (2000, p. 51), a ideia de sedimentação indica um efeito de ocultamento da contingencialidade. Quando "algo" é sedimentado, "o sistema de possibilidades alternativas tende a desvanecer-se e os traços da contingência originária a apagar-se. Desse modo, o instituído tende a assumir a forma de uma mera presença objetiva. Este é o momento da sedimentação. É importante ver que esse apagar-se implica um ocultamento". A luta contra a sedimentação consiste em um esforço por *reativação* desse processo. A *reativação*, como destaca Laclau (2000, p. 51, destaques do autor; acréscimo meu), consiste na evidenciação "através da emergência de novos antagonismos, [d]o caráter contingente da pretendida 'objetividade'". Para uma leitura desses conceitos desde as suas bases, em Husserl, e (re)interpretação de Laclau, conferir Marques (2020).

[15] O pós-fundacionalismo opera um duplo deslocamento epistemológico: ao mesmo tempo em que desconstrói a existência de fundamentos estáveis/imutáveis à estrutura (lógica fundacionalista), também desconstrói o exato movimento oposto, o anti-fundacionalimo, isto é, o argumento que invalida toda possibilidade de estabelecimento de fundamentos ao jogo estrutural, uma espécie de radicalidade líquida do social que aceita a impossibilidade de totalização diante da complexidade e da abundância de fundamentos possíveis/alternativos. A crítica pós-fundacionalista, portanto, não nega a possibilidade da presença de fundamentos, e sim a impossibilidade de uma presença definitiva, estável e estabilizadora da complexidade e contingencialidade do social. Essa crítica mantém a noção de fundamento, mas na qualidade de fundamentos contingentes ou fundamentos ausentes – a noção de ausência deve ser compreendida como a não-presença definitiva (Cf. Marchart, 2009; Graeff; Nascimento; Marques, 2019).

A experiência concreta da sociedade civil é contingencial. É nesse sentido que adverte que uma vez que "estes princípios ético-políticos só podem existir mediante um grande número de interpretações diferentes e conflitivas, tal consenso será forçosamente um 'consenso conflitivo'" (Mouffe, 2012, p. 116).

Afinal, o que é considerado racional, justo ou razoável em uma determinada formação social, destaca Mouffe (1996b, p. 190), corresponde "aos jogos de linguagem dominantes e ao 'senso comum' que eles constroem. É o resultado de um processo de 'sedimentação' de um conjunto de discursos e práticas cujo caráter político foi elidido", e não algo conferido a partir de valores e direitos básicos normativos como se fossem autoevidentes e autojustificados como substâncias pré-constituídas (fundamento último). Sua justificação, antes de um ato autorreflexivo relacionado ao saber cultural, ou (sub)produto de compromissos mútuos na construção de um bem comum, é uma construção radicalmente política, resultante das interações espaço-temporalmente inscritas e das complexas ligações estruturais entre as esferas societária e institucional.

É nesse sentido que compreendo a crítica de Gurza Lavalle (2011) e de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011) sobre o estatuto político da sociedade civil. Como destacam os autores, seu estatuto político deve ser analisado a partir da posição da sociedade civil em relação aos interesses e às instituições estatais e do mercado, e não como elemento predeterminado passível de dedução teórica, como se a sociedade civil *sempre já* estivesse distante e/ou isolada do Estado. A sociedade civil, portanto, não é um fenômeno preexistente e isolado em relação ao Estado. Ao contrário, como destaca Silva (2006, p. 160), "a sociedade civil se constitui na e pela relação com outras dimensões da realidade social". Ou seja, é um fenômeno emergente da mútua constituição entre as esferas societária e estatal. Como tal, não pode ser reduzido a supostas propriedades intrínsecas.

Por essa leitura relacional e antiessencialista, a possibilidade e a legitimidade dos dissensos sobre os sentidos dos fundamentos democráticos (liberdade e igualdade) são, portanto, a própria condição de existência democrática, e nada pode garantir que da sociedade civil, percebida como fenômeno relacional, surjam apenas valores democráticos. Como adverte Mouffe (1996a, p. 17), o risco para as democracias não emerge apenas "quando o consenso e a fidelidade aos valores que ela encarna são insuficientes", mas também quando o caráter dinâmico e combativo, inerente à democracia, é bloqueado "por um aparente excesso de consenso que, normalmente, mascara uma apatia inquietante[16]", uma despolitização em prol de uma suposta "sociedade pós-ideológica" (Cf. Marques, 2021).

[16] Antes de Mouffe, Hannah Arendt já argumentara que a diferenciação de um campo social distinto do Estado foi o início de uma despolitização da sociedade (Cf. Cohen; Arato, 2001, p. 215-236).

Além da apatia e de seus riscos para a vitalidade democrática, as consequências políticas cotidianas desse modelo teórico normativo podem ser percebidas tanto em processos de deslegitimação política de certas experiências organizacionais, cujas formas de ação e objetivos não se enquadram no que o modelo normativo-autorreflexivo concebe como inerentes e salutares à sociedade civil, como nas tentativas de criminalização de determinados agentes societários por meios jurídico-legais, como a elaboração de leis que tipificam práticas comuns a movimentos sociais e sindicatos, por exemplo, como atividades terroristas ou de atentado contra a ordem pública (Cf. Gurza Lavalle, 1999, 2003; Ballestrin, 2015; Burgos, 2015). Um dos resultados mais perceptíveis disso, como destaca Burgos (2015, p. 185), é o "banimento" teórico, e mesmo físico, de partidos políticos da sociedade civil, como observamos durante algumas manifestações públicas no Brasil, entre os anos de 2013 e 2016, momento em que grupos societários com raízes autoritárias tentaram impor o ocultamento de símbolos e discursos de partidos políticos do espectro mais à esquerda durante as manifestações, acarretando um discurso apartidário que tende a constranger os atores individuais e coletivos e, consequentemente, a "ocultar suas identidades partidárias como se fossem um 'antivalor', uma doença social: um *habitus* de ordem do patológico[17]".

2. A despolitização da sociedade civil implica em outro elemento igualmente controverso: o otimismo na correlação direta entre valores democráticos, cultura cívica associativo-participativa e o conceito de sociedade civil[18]. Como abordei anteriormente, há na Perspectiva da Sociedade Civil uma tendência de associação entre sociedade civil e princípios democráticos, percebendo-a como o terreno da liberdade e de virtudes liberal-republicanas.

Isso ocorre porque, como destacam Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004), essa literatura partilha três aspectos que percebem a sociedade civil como uma força autêntica, democratizante e elemento de racionalização do mundo da vida:

> [...] sua lógica deliberativa (versus a baseada em interesses), sua natureza descentralizada e seu enraizamento na vida social das comunidades e sua autonomia em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos grupos de interesse. Essas características dão às organizações civis uma lógica democratizadora particular que contrasta favoravelmente com a lógica tecnoburocrática das agências estatais e a lógica excludente do mercado (Houtzager; Gurza Lavalle; Acharya, 2004, P. 265-266).

[17] Para essa crítica, conferir também Gurza Lavalle (2003) e Silva (2006).
[18] Poderia, também, elencar a questão da participação institucional para discutir o otimismo da Perspectiva da Sociedade Civil. Para essa abordagem, é relativamente fácil alcançar os arranjos institucionais de participação. Essa leitura, no entanto, oculta uma série de variáveis que, inclusive, envolvem as relações de atores individuais ou coletivos com organizações políticas e religiosas clássicas. Para essa crítica, conferir Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004).

Dessa forma, sem muitas problematizações, com certo otimismo e operando por meio de uma seletividade epistemológica colonial, a Perspectiva da Sociedade Civil cria uma afinidade eletiva que vincula a sociedade civil a uma forma específica de cultura política, inerente às experiências democráticas em suas versões europeias e estadunidenses (Cf. Ballestrin, 2015, p. 148-154), como se a presença de uma diversidade de formas associativas assegurasse, por si só, a qualidade democrática[19].

Ainda que se problematize e se reconheça, como o fazem Cohen e Arato (2001, p. 463), que nem sempre as estruturas de participação e associações voluntárias, estruturas assumidas como fundantes de uma "sociedade civil atuante", sejam realmente democráticas e/ou impliquem em práticas de participação genuínas, há, nesse registro analítico, uma correlação quase instantânea entre a experiência de níveis de participação democrática, considerando as experiências político-institucionais e cultura cívica do "norte-global", com a existência de uma ampla gama de associações, públicos e grupos informais. Assim, o argumento indica uma defesa normativa de que a existência de uma pluralidade de microespaços de participação, como associações diversas, clubes etc., possa se converter não apenas em uma substância real de governos democráticos, mas, igualmente, em uma base para experiências de autoeducação e de densos laços de confiança intrapessoal e reciprocidade (capital social) que proporcionariam o desenvolvimento de uma cultura política democrática, tornando mais democráticas e igualitárias as relações entre as organizações no interior da sociedade civil.

Como adverte Houtzager (2004, p. 26) contra esse otimismo normativo, a sociedade civil não é necessariamente um terreno sobre o qual só se produzem democratas, na qual as "organizações cívicas são vistas como escolas de democracia que ampliam os interesses dos cidadãos e ensinam as habilidades indispensáveis para a negociação democrática". A sociedade civil também pode ser fonte de impulsos antidemocráticos, terreno de formação de diferentes facções egoístas, algo muito distante do argumento que tende a sustentar que a sociedade civil seja a responsável pela promoção e (re)generação dos vínculos sociais a partir de relações de reciprocidade e solidariedade social – esta pode ser uma chave analítica para a compreensão da emergência de organizações societárias com raízes autoritárias no Brasil, indicando a presença de setores civis antidemocráticos sem a preocupação de desvinculá-los do conceito de sociedade civil, o que levaria a assumi-los como "sociedade incivil" ou "contra movimentos sociais" para preservar a "pureza" da sociedade civil de tradição habermasiana (Cf. Ballestrin, 2015).

Essa crítica busca evidenciar que nada pode predeterminar uma causalidade direta e uma relação positiva entre sociedade civil e democracia, nem que as relações de

[19] Para uma leitura que rebate esse otimismo, cuja análise da ação de atores da sociedade civil destacou que estes assumiram uma posição de obstáculo às iniciativas de democratização da gestão pública, conferir Silva (2006).

cooperação entre as esferas política e societária sempre levaram a uma melhora da governança e do exercício da soberania popular direcionada a um (suposto) bem comum, visto que há conflitos também entre as diferentes organizações civis. Inclusive, a estruturação de relações não democráticas pode ocorrer sem representar uma destruição das estruturas formais das democracias liberais (eleições regulares, pluripartidarismo, divisão entre poderes etc.), bem como pode ser levada a cabo mesmo em contextos em que se observa a existência da vida associativa. Esse também foi o caso da Alemanha nazista:

> Assim como varejistas, banqueiros e empregados comerciais haviam se organizado em grupos de interesse econômico, observa Fritzsche sobre a Alemanha entreguerras, também ginastas, folcloristas, cantores e fiéis reuniam-se em clubes, reagrupavam novos membros, marcavam reuniões, e planejavam uma completa variedade de conferências e torneios. Realmente, a vida associativa tanto na Alemanha de Wilhelmine quanto na de Weimar, em particular a das classes médias, era tão vigorosa que os contemporâneos falavam do *Verinsmeieri* (grosso modo, fetichismo ou mania de associação) que rondava a sociedade alemã e brincavam com isso: sempre que três ou mais alemães se reuniam, muito provavelmente redigiriam estatutos e fundariam uma associação (Houtzager, 2004, p. 22).

A existência de uma vida associativa, portanto, não implica, necessariamente, em valores democratizantes. Além disso, o papel da vida associativa pode não ser positivamente constitutivo do ponto de vista do aprofundamento democrático. Como apresenta Houtzager (2004, p. 23), a vigorosa vida associativa alemã, por exemplo, "na verdade fragmentou, mais adiante, uma sociedade já profundamente dividida, visto que o povo se organizava dentro de grupos e associações, e não através deles".

Outro problema se encontra no argumento da *autolimitação* da sociedade civil. Analisando a realidade das relações dos agentes e organizações civis junto ao Estado, pode ser um tanto otimista, ou míope, supor que as associações e grupos civis diversos sejam qualquer coisa similar a "movimentos democratizantes autolimitados", cujas ações, sempre voltadas à democratização e ao fortalecimento das estruturas sociais solidárias, visam apenas influenciar indiretamente a programação do mundo sistêmico, sem o objetivo, portanto, de alcançar de fato os espaços e de poder (Cf. Habermas, 1997; Cohen; Arato, 2001). Essa leitura, como destaca Houtzager (2004, p. 27), "é cega para o fato de que a sociedade política é o lugar em que atores coletivos e indivíduos contestam o direito legítimo de exercer controle sobre o poder público e o aparelho estatal".

Como abordarei na sequência, se o objetivo for uma abordagem relacional pensada a partir da mútua constituição entre *o político* e *a política* e, com isso, atenta à complexidade dos padrões de interações socioestatais e às diversas experiências de

organizações civis, seria um equívoco limitar a análise da ação dos agentes societários à lógica da "política de influência", ou às lógicas da "política de identidade", da "política de inclusão" e da "política de reforma[20]". A análise deve considerar, igualmente, a política estratégico-relacional orientada para a transformação da estrutura política e para a mudança do equilíbrio desigual de antagonismos, sem incorrer em leituras normativas autodemocratizantes – como discutirei a seguira, esse argumento exige (re)pensar o tipo de orientação da ação do sujeito sociológico das interações socioestatais, deslocando da ação comunicativa para outra forma de compreender o sujeito: uma *ação estratégico-reflexiva*.

3. Por fim, o terceiro elemento elencado nessa crítica se refere aos limites da leitura relacionista na análise das interações entre a sociedade civil e o Estado. Os dois primeiros apontamentos já entreveem as críticas a esses limites. Para concluir, limitar-me-ei aos argumentos que apontam para um sentido contrário à referida leitura: sociedade civil e Estado como instâncias altamente correlacionadas e mutuamente constitutivas.

Pensar a sociedade civil e o Estado a partir desses termos significa (I) recusar a possibilidade de estabelecimento de um *fundamento último* como estatuto político da sociedade civil, especialmente a ideia de *autonomia*, entendida como não-relação ou relação apenas indireta das organizações da sociedade civil com a esfera estatal, e (II) a suspeição do pressuposto voluntarista referente à espontaneidade da formação da vontade pública e das organizações societárias do mundo da vida.

O estatuto político da sociedade civil, como destaca Gurza Lavalle (2011), não pode ser compreendido como um conjunto de elementos passíveis de dedução teórica que são mobilizados para análise sobre o que é e como se constitui a sociedade civil, ou seja, seu *fundamento*. Como destaca o autor (*Ibid*., p. 11), a formulação da Perspectiva da Sociedade Civil sustenta que essa sociedade é uma instância privilegiada "de produção de consensos morais e, a um só tempo, fonte de fluxos comunicacionais de assédio direcionados a sintonizar o funcionamento das instituições do mercado e da política com

[20] Ao discutirem a ação dos movimentos sociais contemporâneos a partir das teses habermasianas, Cohen e Arato (2001, p. 556-622) apresentam quatro tipos de lógicas de ação dos movimentos sociais. A primeira lógica seria uma "política de identidade", que pode ser compreendida como a ação orientada para a redefinição de normas culturais, identidades individuais e coletivas, mudanças dos conteúdos dos discursos etc., evidenciando uma ação pela transformação cultural. A segunda seria a "política de inclusão", uma ação dirigida às instituições políticas visando o reconhecimento de novos atores no interior da sociedade política e para garantir benefícios para os representados. A terceira lógica é a "política de influência". Esta, como discutido até aqui, orienta a ação para a pressão indireta sobre o subsistema político. Essas três lógicas estariam ligadas à luta contra a colonização administrativa e econômica da sociedade civil. A quarta lógica, a "política de reforma", relaciona-se à luta pela democratização, envolvendo também as instituições políticas. Como destacam os autores, "enquanto a democratização da sociedade civil e a defesa de sua autonomia frente à 'colonização' econômica ou administrativa pode ser considerada como o objetivo dos novos movimentos, a criação de 'sensores' dentro das instituições políticas e econômicas (reforma institucional) e a democratização da sociedade política (a política de influência e de inclusão), que abririam essas instituições às novas identidades e às normas igualitárias articuladas no terreno da sociedade civil, são os meios para assegurar esta meta" (p. 588).

tais consensos". Como discutido até aqui, o estatuto político atribuído por essa perspectiva teórica tende a demarcar quais organizações podem ou não ser aceitas como sociedade civil, quais funções, ações próprias dessa sociedade e quais os padrões de relação entre organizações sociais e estatais delimitam as fronteiras entre uma suposta política própria da sociedade civil e uma política própria das organizações políticas e do mercado (Cf. Gurza Lavalle, 2011; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2011).

No entanto, nada pode determinar um estatuto político da sociedade civil. Essa impossibilidade está diretamente relacionada ao fato de que a constituição concreta depende diretamente do contexto estratégico-relacional, das relações espaço-temporalmente estruturadas entre a sociedade civil com os seus diferentes atores individuais e coletivos, e as esferas política e econômica. Isso significa que:

> [...] o estatuto político da sociedade civil em determinado contexto não é passível de dedução teórica, antes, constitui um problema de natureza empírica que exige, a um só tempo, pesquisa sistemática e distinções capazes de capturar interesses, práticas e atores envolvidos na construção e na reprodução da sociedade civil (...). Por conseguinte, não existe *um* estatuto político da sociedade civil, passível de dedução teórica, mas diversos estatutos, ou, de modo mais incisivo, diversas *sociedades civis* cujo estatuto não é dado, mas requer explicação (Gurza Lavalle, 2011, p. 08).

A recusa de um *fundamento último* da sociedade civil, além de ocorrer em benefício do argumento de mútua constituição, também se dá em favor de uma leitura que percebe o ambiente associativo-organizacional a partir de uma perspectiva heterogênea e dinâmica. Nessa última, em particular, embora se reconheça semelhanças organizacionais que permitem distinguir os atores e organizações sociais de atores e organizações estatais e/ou econômicos, afinal, um partido político é diferente de uma associação de bairro e uma cooperativa não é o mesmo que uma entidade patronal, as diferentes organizações e atores societários não apresentam um mesmo estatuto político, bem como se enfrentam e se constituem por meio de diferentes constrangimentos de ordens vocacional e institucional (Gurza Lavalle, 2011, p. 14-15; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2011, p. 197-206): uma organização de movimento social ou um coletivo difere de uma ONG, por exemplo, em termos de repertórios organizacionais, de ação e de interação com as esferas estatal e econômica, bem como no que se refere à vocação e, em certos casos, aos níveis de institucionalização.

A recusa de um *fundamento último*, em suma, está diretamente relacionada ao contra-argumento de um modelo universal (teórico-normativo e/ou analítico) de sociedade civil. Ao contrário de um conjunto de elementos passíveis de dedução teórica, os quais podem ser mobilizados para análise sobre o que é e como se constitui essa sociedade, o que empiricamente se verifica são diferentes configurações de sociedade civil estruturadas

a partir de determinados tipos e padrões contingenciais de relações entre agentes societários, estatais e econômicos ao longo do tempo. Nesses termos, as sociedades civis são compreendidas como construções politicamente contingenciais e radicalmente relacionais:

> [...] não devido a seus atores serem criaturas dos atores políticos tradicionais e sequer por estarem subordinados aos seus ditames, mas porque o Estado e as instituições políticas, de um lado, e os atores da sociedade civil e os cidadãos, de outro, são mutuamente constitutivos (...). A recíproca constituição entre "Estado" e "sociedade", ou entre instituições políticas e atores societários, ocorre mediante processos que, ao longo do tempo – e no mesmo movimento –, vão moldando e vão sendo moldados pelas diferentes instituições políticas existentes (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2011, p. 187).

Por essa perspectiva, a ideia de *autonomia* não pode ser compreendida como relação indireta ou não relação com o Estado, nem mesmo em contextos não democráticos; ainda que a ideia de *autonomia* tenha sido assumida como uma categoria política durante os anos 1970 e 1980, quer seja pelos agentes societários, quer seja pelos analistas, para se pensar a ação e a própria existência em um contexto de luta contra regimes autoritários (Cf. Gurza Lavalle; Szwako, 2015). Ou seja, as interações socioestatais não são inerentes aos contextos democráticos.

Este é o caso, por exemplo, do movimento sanitarista brasileiro. Como destaca Dowbor (2014, p. 84-85; 110-118), ao longo dos anos 1970 o movimento não só buscou interações estratégicas com partidos políticos e com o Estado por meio de ações conjuntas (seminários, encontros etc.), como também optou por táticas de ocupação de cargos em governos não democráticos para levar a cabo uma política nacional de saúde. Nessa relação, conseguiu não apenas implementar um projeto de acesso universal e um sistema federativo de saúde, como conseguiu torná-lo um dever do Estado. Não é possível, portanto, deduzir que essas relações impactaram negativamente a autonomia do movimento, tampouco que afetaram negativamente seus resultados políticos.

Outro problema caro à ideia de *autonomia* é como mensurá-la empiricamente. Como bem observam Gurza Lavalle e Szwako (2015, p. 175), por diferentes motivos, teorias podem imprimir centralidade à ideia de autonomia, como a perspectiva habermasiana, em que essa categoria não é uma reivindicação dos atores, mas uma propriedade distintiva e constitutiva do mundo da vida (normatividade), ou na tradição anarquista e autonomista, em que, sim, é uma reivindicação dos atores. Da mesma forma, é compreensível a importância a ela atribuída pelos agentes societários em sua organização e ação política. No entanto,

> [...] supor que os motivos da teoria e dos atores coincidem é uma escolha sociológica e teoricamente improdutiva, que inibe a indagação empírica porque as respostas jazem prontas no plano da teoria, e poupa o esforço conceitual de especificar as mediações que conectam as práticas dos atores significadas pelos usos nativos da noção de "autonomia" com as definições substantivas e abstratas da teoria (Gurza Lavalle; Szwako, 2015, p. 175).

Ao contrário de um argumento teórico-normativo ou de uma rápida aceitação dos analistas como categoria nativa dos sujeitos sem maiores reflexões, a análise da *autonomia* deve ser relacional e contextual, visto que "demanda o exame das situações em que ela é invocada por diferentes atores, de modo a desvendar os sentidos atualizados por tal invocação perante diferentes interlocutores" (Gurza Lavalle; Szwako, 2015, p. 170).

Assim como a atribuição de um *fundamento último* do estatuto político da sociedade civil é um entrave ontoepistemológico com implicações diretas sobre a análise empírica, o pressuposto *voluntarista*, referente à espontaneidade da formação da vontade pública e das organizações civis no mundo da vida, é um entrave à interpretação das interações socioestatais na análise da própria constituição da sociedade civil, visto que oculta os efeitos e as ligações (Houtzager, 2004; Jessop, 1982) que, de forma coconstitutiva, estruturam, ainda que de maneira não intencional, as esferas societária e institucional. Da mesma forma que o argumento estadocêntrico falha ao conferir uma mistificação da autonomia do Estado, percebendo-o acima e fora da sociedade, o argumento relacionista da Perspectiva da Sociedade Civil falha ao neutralizá-la e imprimir uma perspectiva voluntarista para explicação do surgimento das organizações civis.

O argumento da mútua constituição, ao colocar em questão as fronteiras (teóricas) entre Estado e sociedade, conduz à suspeição de qualquer pressuposto voluntarista. Isso não significa, como também observam Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011), que as organizações civis sejam simples produtos da ação da esfera político-institucional, um artefato que pode ser facilmente criado ou modelado pela ação estatal. Ainda que assim fossem, como bem observa Hirst (1995, p. 103) em sua crítica à concepção de artefactualidade das associações na perspectiva da Democracia Associativa em Cohen e Rogers (1995), "as associações e organizações 'artefactualmente' criadas por políticas públicas podem ser notavelmente resistentes às mudanças deliberadas e à ativa reestruturação política". Ou seja, ainda que fossem criadas, nada poderia determinar as mudanças subsequentes.

Além disso, uma vez aceito o caráter de artefactualidade, haveria uma perda da dimensão de agência e inventividade dos agentes e das organizações sociais e, assim, o não questionamento da legitimidade do Estado na produção ou indução de modificação das organizações sociais no sentido de obter um suposto bem comum. Isso torna pertinente a

indagação de Hirst (1995, p. 106): "Como as agências estatais podem adquirir competência, neutralidade e legitimidade para desempenhar essa função?"

Para exercerem essa função criadora de forma intencional, a agência institucional deveria gozar de uma *autonomia absoluta*, uma condição não realizável haja vista que o Estado - como um *agente* dotado de poderes causais tendenciais e, simultaneamente, um *campo* resultante da condensação institucional e discursivamente mediada das relações e das mudanças de equilíbrio político entre agentes societários em uma dada sociedade - não está imune às contradições sociais e lutas políticas (Poulantzas, 2015 [1978]; Jessop, 2001, 2008). Assim como Hirst (1995), não discordo dos *efeitos* da ação estatal (efeitos institucionais) sobre a formação e articulação das organizações. Contudo, como Hirst, não estou a argumentar que o Estado crie organizações a partir de um ato político formador. O argumento é sensivelmente diferente: "A criação de associações pela agência estatal só poderá funcionar se houver a existência de focos de solidariedade de grupo quase construído [*quasi-constructed*] e quase político [*quasi-political*]" (Hirst, 1995, p. 107, acréscimos meus).

Isso significa que a ação estatal pode estruturar parcerias diretas com as organizações ou estabelecer relações de cooperação de forma indireta, fornecendo recursos materiais e simbólicos suficientes para que as organizações societárias aprimorem suas capacidades de ação, organização e mobilização, atuando, dessa forma, como "incubadores institucionais" (Houtzager, 2004). Por esse ângulo, não há discordâncias com relação ao fato de que a ação do Estado certamente também esteja relacionada à formação de organizações. Todavia, não sustento que esse processo ocorra por meio de um argumento de ato político formador. Como destaca Hirst (1995, p. 112, acréscimo meu), se, por um lado, "não precisamos aceitar essa tradição [tese da artefactualidade] de maneira não-crítica", por outro, não devemos "acreditar que as associações sejam simplesmente consequências espontâneas da vida social". Por isso a importância de uma abordagem relacional atenta à mútua constituição entre as esferas societária e estatal.

Revisitar o conceito de sociedade, almejando uma abordagem radicalmente relacional e, portanto, não essencialista acerca das relações entre sociedade civil e Estado, é pertinente para a percepção do quão importante são as relações para uma melhor compreensão da ação coletiva e/ou da consideração das possibilidades de geração de ativismo a partir das interações com ou a partir do interior do próprio Estado. Estes são pontos que abordarei próxima seção.

Para além das fronteiras: o ativismo como envolvimento crítico com as instituições

Pensar para além das fronteiras ontoepistemológicas da sociedade civil também exige uma crítica à inadequada compreensão de uma ação "política institucionalizada", que

seria própria de organizações e grupos políticos, e uma ação "política não-institucionalizada", antevista como inerente aos agentes societários (Cf. Goldstone, 2003; Banaszak, 2005; Abers, Von Bülow, 2011; Pettinicchio, 2012; Cayres, 2017). Contra essa leitura relacionista e fronteiriça, e indicando o argumento da mútua constituição, análises recentes têm refletido teoricamente e demonstrado, a partir de estudos empíricos, que a ação política dos agentes societários não é extrainstitucional e tampouco que a ação junto às instituições necessariamente represente um processo de cooptação ou o consequente abandono de práticas políticas contenciosas de protestos[21]. De uma forma geral, a literatura sobre as interações socioestatais tem demonstrado que, longe de uma negação das instituições ou de uma ação autolimitante no sentido atribuído pela Perspectiva da Sociedade Civil, a ação dos agentes societários junto à esfera institucional ocorre por meios estruturais visando modificar os mecanismos estratégico-seletivos estatais em prol de suas agendas e demandas políticas.

Em um nível micro de análise, a literatura tem mobilizado esforços para compreender (I) a ação dos sujeitos no interior das instituições, sejam eles servidores efetivos ou políticos eleitos, sejam ativistas que ingressaram no Estado; (II) os limites e as possibilidades da agência desses sujeitos na promoção de mudanças institucionais; (III) as relações entre os sujeitos que atuam a partir de dentro do Estado com os sujeitos e as organizações de fora do Estado; (IV) e os efeitos múltiplos dessa interseção Estado-movimento nas políticas públicas e nas próprias organizações societárias. Nesse debate das interações socioestatais, o conceito de *ativismo institucional*, ou termos correlatos que também indicam a ação de ativistas a partir das estruturas estatais, passou a ganhar considerável destaque.

Além de sua relevância teórica e analítica, cujo lastro conceitual se encontra nos anos 1990[22], o destaque do conceito também pode ser refletido considerando a flexibilidade que tem ganhado em pesquisas recentes. Essa flexibilidade, segundo Pettinicchio (2012, p. 501), promove diferentes variações para discutir a presença e a ação de indivíduos "que afetam a mudança (desde a mudança das normas organizacionais até a reforma das políticas) de dentro das organizações e instituições". O próprio autor (*Ibid*., p. 503) insere diferentes formas de ação junto às instituições no conceito de *ativismo institucional*, inclusive "de presidentes a juízes da Suprema Corte", quando estes agem de forma específica em relação a alguma política social.

[21] Entre os trabalhos nessa temática, destaco os seguintes: Silva (2006), Abers e Von Bülow (2011), Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Gurza Lavalle e Szwako (2015), Carlos (2015), Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017), Tatagiba, Abers e Silva (2018) e Gurza Lavalle et al. (2019).

[22] No Brasil, por exemplo, Ann Mische (1997) utiliza o termo *militância múltipla* na análise sobre ações dos militantes do Movimento Estudantil brasileiro, indicando a ação política simultânea de sujeitos no movimento, nos partidos políticos, nos grupos de igreja e em outros movimentos e organizações. Para uma revisão da literatura internacional sobre estudos da década de 1990 que indicam esse tipo ação movimento-Estado, conferir Pettinicchio (2012) e Cayres (2017).

Outros estudos de referência sobre o conceito, como Banaszak (2005) e Abers e Tatagiba (2015), ambos voltados ao ativismo feminista no interior das instituições, parecem indicar maior esforço na precisão analítica do conceito. Respectivamente, as autoras analisam o ativismo de sujeitos que se autoidentificam como pertencentes a movimentos sociais, ainda que na qualidade de "colaboradores ocasionais", e sujeitos com trajetórias militantes em organizações de movimentos sociais que passam a atuar a partir do interior da estrutura estatal. Ou seja, consideram como ativista institucional aqueles sujeitos oriundos de organizações societárias que também passaram a atuar institucionalmente, ainda que essa origem não signifique um pertencimento formal – essa é a leitura que estou a fazer do conceito de ativista institucional pensando o envolvimento dos sujeitos com as instituições: aqueles sujeitos formal ou informalmente vinculados às organizações societárias que passam a atuar simultaneamente nas instituições.

Ao refletir sobre esse envolvimento com as instituições, não busco uma revisão do conceito e sim um diálogo que parte da observação de sua demasiada flexibilidade e dos possíveis problemas decorrentes, como a possibilidade de que toda ação em prol das demandas societárias a partir do Estado seja considerada como *ativismo institucional*, o que pode esvaziar o conceito de sua potência, bem como a necessidade da inserção de algumas considerações sobre o tipo de sujeito sociológico dessa *multiposicionalidade* (interseção movimento-Estado). Almejo, assim, uma distinção analítica entre os *ativistas institucionais* e os *atores estratégicos*, estes compreendidos como atores institucionais que, por diferentes motivos, atuam em sincronia com as agendas e demandas políticas das organizações societárias. Ambos os tipos de ação evidenciam a ação estratégico-reflexiva multiposicionada dos sujeitos. Com esse movimento, também busco um olhar para além de um possível dualismo que limitaria a leitura da *multiposicionalidade* como uma simples mudança de posição estrutural operada pelos sujeitos, bem como para além da ideia de uma ação estratégico-pragmática pensada como resultado de uma análise do custo-benefício para a ação, ou de uma interação necessariamente mediada pelo pertencimento formal a organizações civis ou pelo pertencimento partidário, ainda que muitos ativistas institucionais dependam da mediação político-partidária para ingressar na burocracia (Cf. Cayres, 2017).

Ação estratégico-reflexiva multiposicionada: algumas contribuições para a compreensão do ativismo multiposicionado

Na busca pela implementação de agendas, visando à promoção de mudanças institucionais ou, ainda, na tentativa de criação de espaços na estrutura institucional, compreendo, a partir de Mouffe (2014), que os agentes societários, individuais ou coletivos, orientam a sua ação por meio do *envolvimento crítico com as instituições* – indo muito além das limitadas concepções relacionistas entre as esferas institucional e societária

e de argumentos que percebem a ação coletiva como uma ação necessariamente extrainstitucional. Esse tipo de envolvimento discutido por Mouffe, ao contrário de uma ação indireta (influência), contra ou negando as instituições, evidencia uma estratégia de combinação de "luta parlamentar e extraparlamentar em uma batalha comum para transformar a configuração de poder dentro do marco institucional (*Ibid*., p, 87)[23]".

Influenciada pela noção de guerra de posições em Gramsci, a grande questão na sustentação do argumento de *envolvimento crítico com as instituições* é a percepção de Mouffe sobre as instituições como espaços fraturados e marcados pela disputa pelo poder político. Além disso, e mais importante do ponto de vista ontoepistemológico, Mouffe partilha a compreensão da impossibilidade de dissociação entre *o político* e *a política*. Contra o que a autora denomina de ação política do "êxodo institucional", a qual "pressupõe uma retirada do Estado e das instituições políticas tradicionais e uma rejeição à democracia representativa" (Mouffe, 2014, p. 19) como única forma possível de luta por mudanças estruturais, o envolvimento crítico ressalta a importância de uma política democrática "consistente com uma diversidade de ações em uma multiplicidade de âmbitos institucionais", o que "inclui uma multiplicidade de ações contra-hegemônicas com o objetivo de alcançar uma transformação profunda das instituições existentes, e não a deserção" (*Ibid*., 2014, p. 19).

Esse tipo de envolvimento, que, de alguma forma, também está presente nas discussões sobre o *ativismo institucional*, pode ser mais bem compreendido se o sujeito sociológico dessa ação estiver claramente apresentado. Parto da compreensão de que esse sujeito, um sujeito imerso nas interações com as estruturas, não pode nem ser reduzido a mero intermediário das estruturas, nem elevado à qualidade de "Super-Sujeitos" em relação a essas organizações. Corroborando Donati (2019), percebo o sujeito e as estruturas pela ótica da relacionalidade do social (sujeitos e estruturas *como* relação). Por essa perspectiva, o sujeito passa a ser compreendido como um agente estratégico e relacionalmente reflexivo, "que volta a si mesmo ao colocar-se em relação com o contexto social" (Donati, 2019, p. 140), sendo capaz de "refletir sobre as estruturas sociais e modificá-las com certa intencionalidade" (*Ibid*., p. 21), ainda que não seja o "Sujeito" dos fatores que fundamentam por si só a dinâmica social.

[23] Na versão em inglês da obra de Mouffe (2014), o termo que se refere ao *envolvimento* dos sujeitos com as instituições surge como "strategy of 'engagement with'". A tradução para o Português, sem uma devida problematização, poderia indicar o sentido do uso comum do termo *engajamento*. Por exemplo, quando se fala que alguém é engajado, pode-se entender que há um compromisso orgânico e militante com algo, ou envolvimento com defesa. Já na obra em espanhol, o que se entende como *engagement with* surge como *involucramiento crítico*. Considerando o sentido comum do termo *engajamento*, compreendo que há diferenças semânticas entre engajamento e envolvimento crítico. Considerando o pensamento político mais amplo de Mouffe, e essa obra em específico, não parece haver dúvidas de que a autora não está a defender um simples "engajamento nas ou com as instituições", algo que se possa ler como uma "defesa das instituições". Influenciada pela leitura gramsciana, a discussão indica, ao contrário, uma luta pela transformação das instituições, encarando a política institucional como espaço de e em disputa.

Assim, envolvendo relacionalmente o sujeito e o social, compreendo que esse último, e suas formas/instituições, não é imediatamente humano no sentido de ser uma correspondência direta da agência do sujeito a partir de suas orientações puramente subjetivo-reflexivas – não se pode operar uma redução do real ao atual. O social é algo de *emergências* de relações sujeitos-estruturas. Embora necessariamente envolva elementos que constituem o humano (biológicos, afetivos, cognitivos e simbólicos), também envolve as estruturas, considerando a "atuação estrutural" sobre os sujeitos a partir de diferentes formas de interações e interpelações sujeitos-estruturais (*e.g*. relações em torno do Estado, da família, da moral, da ideologia, da religião etc.). O conhecimento dos sujeitos não exaure, portanto, a realidade, o que seria uma falácia antropocêntrica (redução em termos puramente humanos[24]) considerando que os "objetos do mundo" existem independentemente das concepções que os observadores fazem deles. Já a estrutura, embora dotada de poderes causais, isto é, "capacidade de se comportarem de formas particulares e tendências causais [capacidade gerativa/ativa]", o que indica uma especificidade própria em relação à agência dos sujeitos, também é susceptível "a certas formas de mudança" (Sayer, 2000, p. 09, acréscimo meu). O que se percebe, desse modo, é uma relação de mútua constituição entre agência e estrutura.

O envolvimento com as instituições, nesses termos, reflete um agir estratégico e relacionalmente reflexivo dos sujeitos sobre a sua ação, sobre as relações com os demais agentes (societários e institucionais), sobre o conhecimento acerca da configuração estatal e do que pode significar, em termos políticos mais amplos, a estruturação de relações com a esfera institucional. O envolvimento crítico, dessa forma, não deve ser lido apenas como uma ação pragmática, estratégica do ponto de vista do cálculo de custo-benefício para a ação. Não se trata simplesmente de uma estratégia ou tática entre "agir institucionalmente" ou "agir de forma extrainstitucional". Trata-se de uma ação estratégico-reflexiva multiposicionada dos sujeitos.

Essa ação, seja de um ativista institucional ou de um ator estratégico, só ocorre porque os sujeitos estão mais ou menos cientes tanto da realidade institucional do Estado com a qual se deparam, uma estrutura policêntrica e seletivamente orientada, quanto da relevância da ocupação de posições nessa estrutura para a promoção de determinadas demandas políticas. A *multiposicionalidade*, portanto, indica uma reflexividade tipicamente moderna sobre as ações dos sujeitos e sobre o seu conhecimento acerca do funcionamento da esfera institucional. Isso indica que, embora produzido a partir de diferentes referências observacionais (científicas, religiosas, senso comum etc.), os sujeitos têm certo conhecimento da realidade institucional com a qual se deparam e se relacionam cotidianamente, ainda que em níveis e intensidades diferentes. Ou seja, em alguma medida, estão cientes das (inter)ações envolvendo a esfera institucional e os diferentes

[24] Cf. Curry (2000).

sujeitos, grupos de interesses, classes etc. Isso auxilia a compreensão, por exemplo, das diversas formas e discursos que evidenciam o envolvimento de grupos sociais, culturais e religiosos discrepantes entre si com a vida social e política nacional. Com Giddens (2012, p. 144) compartilho a compreensão de que vivemos em uma época em que "a população em geral tornou-se mais intimamente ligada aos sistemas de integração que perpassam o âmbito da comunidade local", tornando-se mais ou menos conscientes sobre a relação entre *o político* e *a política* e suas possíveis implicações, ainda que tenham uma falsa representação sobre elas.

São nesses termos que compreendo o ativismo nas e a partir das instituições como uma ação estratégico-reflexiva marcada pelo trânsito dos sujeitos entre as organizações civis (movimentos sociais, ONG's, coletivos, associações religiosas etc.) e a esfera estatal, evidenciando a *multiposicionalidade*. Sendo um movimento duplo, significa que não se trata apenas de uma mudança estratégica de posição dos sujeitos, um deslocamento da esfera societária para o interior da estrutura, ou um mero recurso para as organizações societárias, que passariam a contar com um ativista no interior das instituições para o sucesso de suas ações. O sujeito é um ativista institucional quando passa a agir também a partir do interior da esfera institucional com o objetivo de inserir, na estrutura, os projetos e as demandas societárias com as quais compartilha significados, sejam eles progressistas ou conservadores.

Para se evitar uma ampliação demasiada dos seus significados, o que pode levar à perda da capacidade analítica, compreendo que esse tipo de ativismo pode ser analiticamente diferenciado dos atores estratégicos, os quais também agem a partir do interior das instituições compartilhando significados com as organizações societárias. Em termos analíticos, esses podem ser compreendidos como aqueles sujeitos que são parte do quadro institucional (seja servidor efetivo ou não), que possuem recursos institucionais e acesso aos espaços e aos momentos de decisão política, tais como os burocratas de carreira, consultores políticos ou mesmo políticos eleitos[25].

O fato de ser cargo comissionado ou de ser um servidor efetivo não seria suficiente para determinar a diferenciação entre ativista institucional e ator estratégico. A questão dos cargos comissionados passa pela indicação política. No entanto, não necessariamente envolve o pertencimento formal a organizações partidárias. A indicação pode abarcar, por exemplo, aderências ideológicas ou sincronia com o projeto político-administrativo do gestor/político que fez a indicação, reconhecendo a trajetória profissional do indicado no setor para o qual foi designado. Pode acontecer, também, que um sujeito com considerável *expertise* em um campo de políticas públicas passe a ser recorrentemente convidado a

[25] Não estou a considerar, portanto, a inclusão de burocratas individuais, como juízes de uma Suprema Corte, que, por diferentes motivos, passam a agir em conformidade com as demandas de organizações societárias, como um ativista institucional, como procede Pettinicchio (2012) e como parece fazer Abers (2015) – conferir a crítica de Cayres (2017, p. 92-93).

integrar diferentes governos ideologicamente próximos ou de uma mesma coalizão governamental – esse sujeito pode não necessariamente pertencer ao mesmo partido político ou a uma organização societária específica[26]. Considero esse sujeito como um ator estratégico, do ponto de vista das organizações societárias, quando, de forma multiposicionada, passa a agir a partir de articulações discursivas com as organizações e redes societárias, não necessariamente integrando-as.

Esses sujeitos são estratégicos, portanto, porque a sua ação pode criar novas estruturas de oportunidades políticas para os atores societários. Como destaca Pettinicchio (2012[27]), devido às trajetórias individuais, às aderências ideológicas, às alianças circunstanciais com atores societários ou mesmo devido à projeção profissional e/ou política, sendo parte do quadro institucional e tendo um contexto estratégico-relacional favorável, esses sujeitos podem agir em consonância com as demandas dos agentes societários que não possuem os mesmos recursos, buscando influenciar o processo de formulação e implementação de políticas públicas, por exemplo. Assim como os ativistas institucionais, os atores estratégicos podem, inclusive, encorajar os ativistas a protestos como forma de tentar inserir uma agenda no debate político junto ao governo, no debate público, ou, ainda, contornar obstáculos institucionais que estejam dificultando a sua ação (Cf. Banaszak, 2005; Pettinicchio, 2012).

Sendo uma ação estratégico-reflexiva, a qual envolve a dimensão relacional, a compreensão desse tipo de ação não pode se limitar ao individualismo do sujeito, por isso o destaque para o contexto estratégico-relacional na análise do envolvimento com as instituições. Isto é, faz-se necessário considerar tanto as relações que se estruturam em um determinado contexto (condições estruturais e temporais) como a ação dos sujeitos em sua dimensão reflexiva e criativa (intencionalidade e reflexividade) na relação com os demais.

Isso porque, embora os sujeitos sejam, antes de tudo, sujeitos-humanos, com propósitos e dotados de intencionalidade (Garro-Gil, 2017), são constituídos por e a partir de diferentes relações espaço-temporalmente situadas. Nesses termos, a autorrealização do sujeito ocorre por meio das relações com os demais e com o próprio contexto político, econômico e cultural (sujeito-estrutura). Ainda que se aceitasse que o sucesso da ação institucional, isto é, a promoção de mudanças "(desde a mudança das normas organizacionais até a reforma das políticas) de dentro das organizações e instituições"

[26] O que poderia ser questionado seria a dimensão temporal para se pensar a ação do sujeito que ocupa um cargo comissionado quando comparado a um servidor de carreira. Como destaca Cayres (2017), o fato de o servidor dispor de tempo de carreira pode impactar, por exemplo, suas formas de ação e de relação com as pressões sociais. O comissionado teria um tempo menor para planejar e agir e sentiria mais as pressões das organizações societárias e do partido que mediou sua inserção institucional. Além disso, estaria mais suscetível às mudanças político-eleitorais de curto prazo.

[27] Vale destacar que Pettinicchio não opera uma adequada distinção entre ativistas institucionais e atores estratégicos nos termos aqui apresentados.

(Pettinicchio, 2012, p. 501) integre o conceito de ação multiposicionada, compreendo que atores estratégicos e ativistas institucionais só podem ser compreendidos como *agentes em potencial*, o que indica que nem sempre encontrarão as condições de possibilidades para a sua realização enquanto tal.

De um ponto de vista relacional, isso significa que eles podem estar posicionados no âmbito institucional, mas dependentes da construção de relações e de um contexto estratégico-relacional que facilite a sua agência. Por isso, essa noção não deve ser reduzida a uma ideia de posição estrutural, mas considerada em termos estratégico-relacionais. É nesse exato sentido que compreendo o argumento de Banaszak (2005, p. 155-156) sobre o fato de que os movimentos podem ser *outsiders* mesmo estando no interior da esfera institucional, pois "mesmo ocupando cargos no Estado, eles podem ter pouca ou nenhuma capacidade de influenciar as ações políticas". Nesse mesmo sentido e corroborando Abers e Tatagiba (2015, p. 73-74; 94), a ação dos ativistas no interior das instituições (I) pode "não ser heroica e nem radicalmente transformadora", indicando, ao contrário, "um esforço diário de experimentação e resolução de problemas, cujos resultados nem sempre são imediatamente perceptíveis", e que (II) os "ativistas institucionais tendem a ter mais flexibilidade quando seus projetos coincidem com os de seus superiores, situação que pode oscilar com o tempo, dependendo da dinâmica política e partidária mais ampla", destacando que é essa sincronia de projetos que cria, "para a ativista institucional, uma oportunidade de avançar seus objetivos".

Não se trata de uma recusa radical da ação individual. Não estou a desconsiderar a existência de uma "esfera mental interior" dos sujeitos (Archer *apud* Garro-Gil, 2017). No entanto, a ação social é culturalmente mediada, o que significa que a reflexividade do sujeito "tem uma manifestação pública", sendo, em sua radicalidade, relacional (Garro-Gil, 2017, p. 649). Entendo, dessa forma, que atores estratégicos e/ou ativistas institucionais não surgem espontaneamente ou por uma "intencionalidade pura" do sujeito, mas das situações estratégico-relacionais envolvendo os demais sujeitos e a estrutura. Por isso são *agentes em potencial*. Como tal, não devem ser analisados exclusivamente a partir de atributos próprios, como o carisma ou trajetórias de vida, nem por meio de uma abordagem estratégico-pragmática ou simplesmente reduzidos a uma posição estrutural. A análise deve considerar, antes, as relações nas quais os sujeitos estão inseridos, o que poderá indicar suas reais capacidades/facilitações de ação, sem dissociar a dimensão reflexiva.

Assim concebidas, as ideias de ativismo institucional e atores estratégicos podem contribuir nos esforços sobre a compreensão da ação dos diferentes sujeitos também no interior das estruturas. Além disso, destaca a necessidade da análise da configuração desse tipo de ativismo, o que exige um olhar para o contexto estratégico-relacional no qual estão inseridos os agentes e não apenas para a ação individual(ista). Certamente há outros desafios nessa análise. Embora a discussão sobre o ativismo a partir das instituições já

tenha uma trajetória de pesquisa de cerca de duas décadas, ainda há questões a serem aprofundadas. Como destaca Cayres (2017, p. 97-98), é necessário avançar sobre o perfil dos ativistas que fazem o trânsito institucional, a forma de recrutamento e de legitimação desses sujeitos nas organizações societárias, os possíveis impactos desse tipo de ativismo na trajetória e percepção dos próprios ativistas e os efeitos desse ativismo para as organizações societárias. Esses pontos, no entanto, escapam às possibilidades deste artigo.

Considerações finais

Ao discutir o conceito de sociedade civil de tradição habermasiana a partir de uma abordagem relacional, enfoquei uma perspectiva epistemológica diferente da Perspectiva da Sociedade Civil para analisar os processos de interações socioestatais. Nesse percurso, foi possível perceber que a referida tradição se mostra um modelo conceitual limitado, considerando que não concebe a mútua constituição entre *a política* e *o político*, o que a faz conferir à sociedade civil uma estrutura autorreflexiva e despolitizada, bem como tende a evidenciar certo otimismo na admissão de uma associação normativa entre sociedade civil e democracia.

Contra a despolitização é necessário (re)pensar o conceito de sociedade civil a partir da relacionalidade do social e da compreensão como um fenômeno emergente politicamente construído. Isso exige a reinserção do *político* em seu seio a partir da consideração da mútua constituição com *a política*. Esse movimento necessariamente coloca em suspeição a possibilidade de um *fundamento último* e a associação normativa entre sociedade civil e democracia.

Já no que se refere ao relacionismo discutido a partir da ideia de "política de influência", contra essa leitura, é preciso considerar que a ações dos agentes societários orientadas à esfera estatal, ainda que não tenham por objetivo uma "revolução estrutural", são mais estruturantes e proativas do que supõe a ideia de "influência", "autolimitação" e "ação defensiva" da sociedade civil contra as lógicas sistêmicas e suas tendências à "colonização do mundo da vida". Embora Cohen e Arato (2001, p. 589-593; 608-615) apropriadamente critiquem o suposto caráter "defensivo" e/ou puramente reativo da sociedade civil, a dimensão proativa que conferem a essa sociedade segue restrita à "política de influência" e à ação *na* sociedade civil voltada para a sua própria institucionalização e democratização por meio da criação de novas identidades, novos espaços públicos e novas formas associativas igualitárias e autônomas – por isso um modelo autorreflexivo. No entanto, é preciso destacar, como argumentam Dagnino (2002, p. 372-378) e Gurza Lavalle (2011), que os agentes societários também buscam a "partilha efetiva do poder", levando-os a assumirem funções institucionais nos processos de

desenhos, implementação e avaliação de políticas públicas e de programas do Estado segundo seus interesses políticos e ideológicos.

Ao tecermos essas críticas, busquei realçar as ligações estruturais entre a sociedade civil e a esfera estatal. Nesse processo, vislumbrei uma "(re)politização" tanto da *política* como da sociedade civil, sem perder de vistas, como destaca Gurza Lavalle (2011, p. 8), que o estatuto político da sociedade civil é contextual e se constitui não como um problema teórico, e sim como um problema de natureza empírica.

Essas críticas, ao desconstruírem as densas fronteiras teórico-normativas entre esfera societária e institucional, também exigiram uma reflexão sobre o envolvimento dos sujeitos, individuais e coletivos, com as instituições. Sem o objetivo de contemplar toda a literatura que tem desenvolvido reflexões teóricas e estudos empíricos sobre o ativismo junto à esfera institucional, busquei trazer contribuições que possam ajudar a refletir sobre o sujeito e o tipo de ação e sobre a distinção analítica entre o ativista institucional e os atores estratégicos.

Referências bibliográficas

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, p. 143-175, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2023.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula". *Dados*, vol. 57, nº 2, p. 325-57, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 3 abr. 2023.

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. "Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas". *Lua Nova*, nº 105, p. 15-46, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>. Acesso em: 3 abr. 2023.

ABERS, R. N.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the bureaucracy. In: ROSSI, F. M.; VON BÜLLOW, M. (Eds.). *Social movement dynamics*: new perspective on theory and research from Latin America. Farnham: Ashgate, 2015, p. 73-101.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". *Sociologias*, nº 13, p. 52-84, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>. Acesso em: 3 abr. 2023.

AVRITZER, L. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*: ensaios em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 99-123, 1996a.

_____. Racionalidade, mercado e normatividade: uma crítica dos pressupostos da Teoria da Escolha Racional. In: AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*: ensaios em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 77-98, 1996b.

AVRITZER, L. "Teoria democrática e deliberação pública". *Lua Nova*, nº 49, p. 25-46, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>. Acesso em: 3 abr. 2023.

BALLESTRIN, L. M. A. "Sociedade civil, democracia e violência". *Revista Brasileira de Ciências Soc*iais, vol. 30, nº 87, p. 143-163, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/3087143-162/2015>. Acesso em: 3 abr. 2023.

BANASZAK, L. A. Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: MEYER, D. S. (Ed.). *Routing the opposition*: social movements, public policy, and democracy. Minneapolis, MN, USA: University of Minnesota Press, p. 149-176, 2005.

BURGOS, R. Sem glória, mas com certa pena: mais uma vez sobre o conceito de sociedade civil no Brasil. In: SHEHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. (Orgs.) *Movimentos sociais e engajamento político*: trajetórias e tendências analíticas. Florianópolis: Editora da UFSC, p. 161-233, 2015.

CARLOS, E. *Movimentos sociais e instituições participativas*: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

CARLOS, E.; OLIVERIA, O. P.; ROMÃO, W. M. (Orgs.). *Sociedade civil e políticas públicas*: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos, 2014.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. do C. "Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas". *Civitas*, vol. 17, nº 2, p. 360-378, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>. Acesso em: 3 abr. 2023.

CAYRES, D. C. "Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais". *BIB*, nº 82, p. 81-104, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/422>. Acesso em: 3 abr. 2023.

COHEN J.; ROGERS, J. Secondary associations and democratic governance. In: Wright, E. O. (Ed.). *Associations and democracy*. The Real Utopias Project, vol. I. London: Verso, p. 7-98, 1995.

COHEN, J. L.; ARATO, A. *Sociedad civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

CURRY, N. "Marxismo, pós-marxismo e realismo crítico: reflexões acerca do debate Bhaskar/Laclau". *Estudos de Sociologia*, vol. 2, nº 6, p. 97-116, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/download/235469/28457>. Acesso em: 3 abr. 2023.

DAGNINO, E. Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades. In: DAGNINO, E. (Coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*: Brasil. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, p. 369-395, 2002.

DONATI, P. *Sociología relacional de lo humano*. UNSA. Ediciones Universidad de Navarra: Navarra, 2019.

DOWBOR, M. Ocupando o Estado: análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, E.; OLIVERIA, O. P.; ROMÃO, W. M. (Orgs.). *Sociedade civil e políticas públicas*: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos, p. 83-122, 2014.

_____. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: construção de encaixes e domínio de agência do movimento municipalista de saúde. In: GURZA LAVALLE, A. et al. (Eds.). *Movimentos sociais e institucionalização*: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 89-118, 2019.

FAIRCLOUGH, N.; JESSOP, B.; SAYER, A. "Realismo crítico e semiose". *Revista Letra Capital*, vol. 1, nº 1, p. 43-69, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/lcapital/article/view/8600/7159>. Acesso em: 13 abr. 2021.

GARRO-GIL, N. "Relación, razón relacional y reflexividad: tres conceptos fundamentales de la sociologia relacional". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 79, nº 3, p. 633-660, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v79n3/0188-2503-rms-79-03-00633.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2023.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A.; LASH, S.; BECK, U. (Orgs.). *Modernização reflexiva*. Política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora Unesp, p. 89-166, 2012.

GOLDSTONE, J. A. Bridging institucionalized and noninstitucionalized politics. In: GOLDSTONE, J. A. (Org.). *States, parties and social movements*. Cambridg: Cambridg Univerity Press, p. 1-24, 2003.

GRAEFF, C. B.; NASCIMENTO, K.; MARQUES, M. S. "A crítica pós-fundacionalista: um debate em construção". *Norus – Novos Rumos Sociológicos*, vol. 7, nº 11, p. 580-599, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.15210/norus.v7i11.17061>. Acesso em: 3 abr. 2023.

GURZA LAVALLE, A. "Crítica ao modelo da nova sociedade civil". *Lua Nova*, nº 47, p. 121-135, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000200007>. Acesso em: 3 abr. 2023.

_____. "Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990". *Novos Estudos*, São Paulo, nº 66, p. 91-110, 2003.

_____. *O estatuto político da sociedade civil*: evidências da cidade do México e de São Paulo. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 28), 2011. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/28162-o-estatuto-politico-sociedade-civil-evidencias-cidade-mexico-sao-paulo>. Acesso em: 3 abr. 2023.

GURZA LAVALLE, A., et al. (Orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização*: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. In: Gurza Lavalle, A. (Org.). *O horizonte da política*: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Editora Unesp, p. 185-236, 2011.

GURZA LAVALLE, A. SZWAKO, J. "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 1, p. 157-187, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191211157>. Acesso em: 3 abr. 2023.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia*: entre facticidade e validade, 2ª ed. vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Teoria do agir comunicativo*. V. 2. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HEIDEGGER, M. *Ontologia* (hermenêutica da facticidade). 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

HIRST, P. Q. Can secondary associations enhance democratic governance? In: WRIGHT, E. O. (Ed.). *Associations and democracy*. The Real Utopias Project, vol. I. London: Verso, p. 101-113, 1995.

HOUTZAGER, P. P. *Os últimos cidadãos*. Conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995). São Paulo: Globo, 2004.

HOUTZAGER, P. P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *Participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, p. 257-322, 2004.

JESSOP, B. *The capitalist state*: marxist theories and methods. Oxford: Martin Robertson & Company, 1982.

_____. "Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections'", *International Review of Sociology*, Roma, vol. 11, nº 2, p. 149-173, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03906700020056029>. Acesso em: 3 abr. 2023.

_____. *State power*. A Strategic-Relational Approach. Cambridge: Polity Press, 2008.

KEANE, J. *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

_____. A Sociedade civil: *Velhas imagens e novas visões*. Lisboa: Temas e Debates, 2001.

LASH, S. A reflexividade e seus duplos: estrutura, estética, comunidade. In: GIDDENS, A.; LASH, S.; BECK, U. (Orgs.). *Modernização reflexiva*. Política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora Unesp, p. 167-258, 2012.

LACLAU, E. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo.* 2ª ed. Buenos Aires: Nueva Visión, 2000.

MARCHART, O. El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

MARQUES, M. S. Cidadania: algumas considerações a partir da Democracia Radical e Plural. In: SILVA, L. G. T. et al. (Orgs.). *Pós-estruturalismo e teoria do discurso:* a obra de Ernesto Laclau a partir de abordagens empíricas e teóricas. Curitiba: CRV, 2017, p. 209-223.

_____. "Status ontológico da Teoria do Discurso (TD) em Laclau e Mouffe: diálogos, perspectivas teóricas e conceitos básicos". *Dados*, vol. 63, nº 2, p. 1-33, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v63n2/0011-5258-dados-63-2-e20180242.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. "Em torno da ideologia - Notas sobre o falseamento da realidade". *Contemporânea, Revista de Sociologia da UFSCar*, vol. 11, nº 2, p. 717-734, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/2316-1329.2021014>. Acesso em: 3 abr. 2023.

MISCHE, A. "De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política". *Revista Brasileira de Educação*, nº 5, p. 134-150, 1997. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/n05-06/n05-06a12.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2023.

MOUFFE, C. Introdução: para um pluralismo combativo. In: MOUFFE, C. *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva, p. 11-19, 1996a.

_____. A política e os limites do liberalismo. In: MOUFFE, C. *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva, p. 179-203, 1996b.

_____. *La paradoja democrática*. El peligro del consenso em la política contemporánea. Barcelona: Gedisa, 2012.

_____. *Agonística*: pensar el mundo politicamente. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.

_____. *Sobre o político.* São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

PETTINICCHIO, D. "Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy". *Sociology Compass*, vol. 6, nº 6, p. 499-510, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2012.00465.x>. Acesso em: 3 abr. 2023.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz & Terra, 2015 [1978].

SAYER, A. "Características chave do realismo crítico na prática: um breve resumo". *Estudos de Sociologia*, vol. 6, nº 2, p. 7-32, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235465>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SILVA, M. K. "Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional". *Sociologias*, Porto Alegre, nº 16, p. 156-178, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200007>. Acesso em: 3 abr. 2023.

Abstract

Socio-State Interactions: mutual constitution of civil society and the state sphere

Since the 1990s, various efforts have been made to analyze interfaces between social organizations and the institutional sphere. The establishment of the field of "socio-state interactions" can be seen recently in Brazil. Although there is no unified approach in this field, its contributions have shed light on border approaches, advancing theoretical, methodological, and empirical analyses about the involvement of social movements in public policy. Seeking a relational approach to emphasize the mutual constitution of the societal and state spheres, I reviewed the concept of civil society in the Habermas' tradition, to highlight three critical aspects: the denial of the *political* (depoliticization); optimism (a normative association between civil society and democracy); and relationism. The reflections reinforce the analytical limitations of the concept and highlight the importance of mutual constitution to the analysis of socio-state interactions.

Keywords: socio-state interactions; mutual constitution; civil society

Resumen

Interacciones socioestatales: mutua constitución entre la sociedad civil y la esfera estatal

Desde los años 1990 es posible verificar diferentes esfuerzos orientados para analizar las interrelaciones entre organizaciones sociales y la esfera institucional. En Brasil, recientemente se ha observado la estructuración del campo de las "interacciones socioestatales". Aunque no se configure como un abordaje unificado, sus contribuciones han puesto en cuestión los abordajes fronterizos, haciendo avanzar las reflexiones teóricas, metodológicas y los análisis empíricos sobre la participación de los movimientos sociales en las políticas públicas. Insertándome en esta temática y buscando un abordaje relacional para subrayar la constitución mutua entre las esferas sociales y estatales, revisé el concepto de sociedad civil en la tradición habermasiana para destacar tres aspectos críticos, a saber: negación de lo *político* (despolitización); optimismo (asociación normativa entre sociedad civil y democracia); relacionismo. Las reflexiones refuerzan las limitaciones analíticas del concepto y destacan la importancia de la mutua constitución para el análisis de las interacciones socio-estatales.

Palabras clave: interacciones socioestatales; mutua constitución; sociedad civil

Résumé

Interactions socio-étatiques : constitution mutuelle entre la société civile et la sphère étatique

Depuis les années 1990, on assiste à différents efforts visant à analyser les interfaces entre des organisations de la société civile et la sphère institutionnelle. Au Brésil, on a observé récemment la structuration du champ des « interactions socio-étatiques ». Bien qu'elle ne constitue pas une approche unifiée, ses contributions ont questionné les frontières des approches, faisant avancer les analyses théoriques, méthodologiques et empiriques sur l'implication des mouvements sociaux dans les politiques publiques. En abordant cette thématique et en cherchant une approche relationnelle pour souligner la constitution mutuelle des sphères sociétale et étatique, j'ai revisité le concept de société civile dans la tradition habermassienne pour mettre en évidence les trois aspects critiques, à savoir : le déni du politique (dépolitisation) ; l'optimisme (association normative entre la société civile et la démocratie) ; la dimension relationnelle. Ces réflexions renforcent les limites analytiques du concept et soulignent l'importance de la constitution mutuelle pour l'analyse des interactions socio-étatiques.

Mots-clés : interactions socio-étatiques ; constitution mutuelle ; société civile

Artigo submetido à publicação em 14 de janeiro de 2022.

Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292469
e-ISSN 1807-0191

Produção legislativa e mediação política: as indicações na Câmara dos Deputados[1]

Paulo Magalhães Araújo[2]

Este artigo apresenta uma análise da produção de indicações pelos deputados federais no intervalo 2007-2018. A indicação é um dispositivo legislativo que se caracteriza como sugestão, por meio da qual os parlamentares solicitam ao poder executivo – e outros órgãos administrativos – a realização de obras públicas, a regulação ou a prestação de serviços. Além de apresentar um panorama sobre a produção de indicações no período mencionado, defende-se no artigo a hipótese de que os deputados mobilizam as indicações em busca da distribuição de benefícios concentrados para, com isso, auferir ganhos eleitorais. Defende-se, também, a hipótese de que os deputados governistas, por terem expectativas mais positivas em relação ao acolhimento de suas sugestões pelo governo, são mais profícuos na produção de indicações. Para testar as hipóteses, o artigo conta com 19.058 indicações devidamente categorizadas. Os dados mostram que, de fato, os deputados federais fazem um uso ostensivo das indicações visando transferir benefícios para seus distritos e, ainda, que os deputados governistas são mais propensos a emitir indicações do que os não governistas.

Palavras-chave: produção legislativa; indicações; Câmara dos Deputados

Introdução

A produção de leis é parte essencial das atividades dos deputados federais e tem ocupado uma parcela importante dos estudos sobre a Câmara dos Deputados brasileira (Figueiredo; Limongi, 1994, 1999, 2008; Ames, 1995; Amorim Neto; Santos, 2002, 2003; Carvalho, 2003; Ricci, 2003; Ricci; Lemos, 2004; Araújo, 2009; Darrieux, 2020). Nesses estudos, o foco é posto principalmente na produção legislativa típica – leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais –, sendo o objetivo captar variáveis político-institucionais que afetam o comportamento dos legisladores enquanto produtores de leis e representantes de territórios, de segmentos sociais específicos e da sociedade como um todo.

No Brasil, pesquisas nesse campo mostram que as instituições políticas nacionais, dentro e fora do parlamento, produzem incentivos contraditórios para os parlamentares. De um lado, há variáveis, como a lista aberta e o voto proporcional, que induzem os deputados a produzir legislação clientelista (Ames, 1986; Santos, 1994; Lemos, 2001;

[1] Agradecimentos aos pareceristas anônimos da revista pelas sugestões e críticas que muito contribuíram para o aprimoramento deste artigo. As falhas remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.
[2] Universidade Federal do Espírito Santo, Departamento de Ciências Sociais. Vitória (ES), Brasil. E-mail: <pauloaraujomagalhaes@gmail.com>.

Carvalho, 2003; Nicolau, 2006). De outro, há a organização parlamentar e a centralidade legiferante do Executivo, que coíbem as tendências distributivas e impelem os deputados federais a produzir legislação regulatória de impacto difuso (Figueiredo; Limongi, 1994, 1999; Amorim Neto; Santos, 2002, 2003; Ricci, 2006; Araújo, 2008).

O diagnóstico dos pesquisadores corrobora ora um lado, ora outro. Afinal, considerada a produção legislativa, o que se pode dizer sobre os deputados federais? São paroquialistas ou preocupados com o bem-estar geral da sociedade? Para responder essa questão, Amorim Neto e Santos (2002) miraram outros tipos de produção legislativa que, embora não tenham a força normativa das leis, têm efeitos políticos relevantes, permitindo compreender melhor o comportamento parlamentar à luz dos incentivos políticos e institucionais que o orientam. A produção em questão é composta por decretos legislativos e resoluções.

Esses instrumentos, que constam no artigo 59 da Constituição e no artigo 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), são atribuições exclusivas do Poder Legislativo, não sujeitas a vetos do Executivo. Dada a liberdade que os deputados têm para produzir decretos e resoluções, é de se esperar que tais recursos sejam mobilizados para dar vazão aos pendores legiferantes dos legisladores. De fato, isso se comprova no estudo supracitado, o qual mostra a predileção dos parlamentares por decretos e resoluções que produzem efeitos concentrados, voltados para territórios ou segmentos específicos da sociedade.

Há ainda um tipo de produção legislativa sem força de lei, que nem sequer consta na Constituição, mas é mencionado no artigo 109 do RICD, e funciona como importante mecanismo de sinalização de preferências e de mediação entre os eleitores e o Executivo. Trata-se da *indicação*, por meio da qual os parlamentares fazem sugestões ao governo ou a outros órgãos públicos para que implementem decisões políticas não facultadas aos legisladores. Às indicações, de praxe, não cabe recusa – são lidas, publicadas e enviadas às instâncias pertinentes. Uma vez que não há restrições quanto à emissão de sugestões e não há custos políticos para sua proposição, é de se esperar que os deputados usem o mecanismo para sinalizar ao governo e a outros órgãos da administração as demandas de suas bases eleitorais, sejam elas paróquias ou segmentos sociais não territorialmente circunscritos. Na literatura especializada, há poucos estudos sobre indicações, todos referentes a municípios ou estados (D'Ávila Filho; Lima; Jorge, 2011, 2014; Rangel, 2014; Simões, 2016, 2018). Nenhum estudo até hoje realizado envolve a produção de indicações no plano federal. Este artigo pretende suprir essa lacuna.

Presumindo-se que os legisladores buscam maximizar ganhos eleitorais por meio da atuação legislativa, e que os deputados governistas tendem a construir relações mais sinérgicas com o Poder Executivo, este artigo analisa a produção de indicações e procura testar duas hipóteses. A primeira é a de que os deputados, preocupados em agradar seu eleitorado, mobilizariam esse instrumento legislativo para sinalizar ao Executivo as demandas dos municípios que integram seus distritos eleitorais. Espera-se constatar que

as indicações são usadas amplamente e que a maior parte delas mira territórios específicos, não o território nacional. A segunda hipótese tem relação com os cálculos feitos pelos parlamentares para mobilizar o instrumento legislativo: deputados governistas seriam mais propensos a emitir indicações, tendo em vista que, sendo aliados, acreditam ter mais chances de suas demandas serem atendidas – como contraparte do Executivo ao apoio parlamentar que o governo recebe ou espera receber.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A próxima seção, "Instituições políticas e incentivos à produção legislativa", discute brevemente a literatura sobre esse tema no Brasil, ressaltando seus fundamentos institucionais. A seção seguinte, "Indicações e mediações políticas: os parlamentares entre o Executivo e os eleitores", apresenta a produção de tipos infralegais de elaboração legislativa, aborda as indicações e busca provar que esses instrumentos legislativos induzem os legisladores a propor decisões que geram benefícios concentrados. A terceira seção, intitulada "As indicações na Câmara dos Deputados: um panorama da produção entre 2007 e 2018", discute a produção de indicações, analisando-a no contexto da produção legislativa geral, da qual é parte expressiva. Esta seção corrobora a primeira hipótese, mostrando que as indicações, embora possam ser coletivas, são quase sempre iniciativas individuais e propõem benefícios exclusivos para os distritos eleitorais. Na quarta seção, nomeada "Indicações, partidos, governo e conexões eleitorais", busca-se verificar a pertinência da segunda hipótese, na qual os deputados governistas são os que mais mobilizam as indicações. Encerrando o artigo, são apresentadas as "Considerações finais".

Instituições políticas e incentivos à produção legislativa

Há uma importante literatura na ciência política que interpreta a produção legislativa com base nos incentivos institucionais, os quais afetam o comportamento dos deputados nas arenas eleitoral e parlamentar. São dois campos de estudos distintos, embora interligados, que visam identificar e mensurar as variáveis explicativas do comportamento parlamentar, particularmente no tocante à produção legislativa em conexão com a dinâmica das eleições (Mayhew, 1974; Ames, 1986; Figueiredo; Limongi, 1994, 1999, 2008; Santos, 1994, 2003; Lemos, 2001; Carvalho, 2003; Nicolau, 2004, 2006).

Estudos no campo eleitoral põem foco nas regras que conformam os processos eleitorais e fomentam no legislativo comportamentos afinados, em maior ou menor grau, com os interesses e demandas das bases dos representantes (Mayhew, 1974; Ames, 1986; Santos, 1994; Carvalho, 2003; Lemos, 2001; Nicolau, 2004, 2006). Esses estudos concluem, em geral, que a produção legislativa reflete os incentivos oriundos das eleições – incentivos estes que redundam em comportamentos individuais clientelistas e na produção de decisões parlamentares do tipo *pork barrel*.

Estudos no campo parlamentar miram a organização interna do parlamento e buscam entender como a dinâmica do processo legislativo induz a comportamentos individualistas ou partidários (Krehbiel, 1991; Cox; McCubbins, 1993; Figueiredo; Limongi, 1994, 1999, 2008; Pereira; Shepsle; Weingast, 1995; Mueller, 2000; Santos, 2003; Santos; Almeida, 2005). Essa literatura, surgida nos Estados Unidos e replicada no Brasil, apresenta três modelos teóricos que postulam diferentes funções para a organização parlamentar: (a) o *modelo distributivo*, segundo o qual o processo legislativo se organiza de forma a propiciar ganhos de troca individuais e produção de *pork*; (b) o *informacional*, conforme o qual a organização parlamentar visa produzir e difundir informações entre os legisladores para minimizar a incerteza e incrementar ganhos coletivos; e (c) o *modelo partidário*, que professa a primazia dos partidos no processo decisório, caracterizado por estratégias que visam reforçar o *label* dos partidos frente aos parlamentares e seus eleitores. Essa última vertente, ao colocar ênfase na força parlamentar dos partidos políticos, chega a conclusões diferentes daquelas que focam na arena eleitoral e na performance distributiva do plenário e das comissões.

No Brasil, nas últimas décadas, pesquisadores desses dois campos – o parlamentar e o eleitoral – têm envidado esforços para interpretar a produção legislativa de senadores (Araújo, 2008, 2009; Ricci, 2008), deputados federais (Figueiredo; Limongi, 1994, 1999, 2008; Amorim Neto; Santos, 2002), deputados estaduais (Santos, 2001; Tomio; Ricci, 2018) e vereadores (D'Ávila Filho; Lima; Jorge, 2011, 2014; Rocha; Kerbauy, 2014). Os estudos de brasileiros ou de brasilianistas centrados na arena eleitoral buscam mostrar como o sistema de lista aberta, combinado com eleições proporcionais e multipartidarismo, induz a um comportamento individualista e centrífugo no âmbito do parlamento – este se caracterizaria por uma produção legislativa de impacto concentrado, voltado para os redutos eleitorais dos parlamentares. Por essa vertente, o arranjo institucional tem como consequências o estreitamento dos vínculos diretos entre os parlamentares com suas bases, o acirramento da competição eleitoral entre correligionários e a disputa entre parlamentares na arena legislativa (Ames, 1986, 1995, 2000; Mainwaring, 2001). Juntos, esses fatores tenderiam a enfraquecer os partidos e a reforçar o poder dos legisladores individuais nas decisões políticas federais, resultando na produção de políticas paroquiais.

Essa visão, entretanto, tem sido em parte contestada por estudos brasileiros com foco na organização parlamentar, em especial pelos estudos que adotam a vertente partidária. No âmbito dessa discussão, essa vertente foi inicialmente defendida por Figueiredo e Limongi (1996, 1999) em pesquisa sobre a Câmara dos Deputados, inaugurando um debate que questionou a explicação centrada no sistema eleitoral e pôs em pauta a discussão sobre a importância dos partidos nas decisões da Câmara. Para os autores, os partidos seriam forças não negligenciáveis no processo decisório intraparlamentar e deteriam, por meio de suas lideranças, poder para induzir os legisladores ao comportamento partidariamente orientado.

Essa literatura também mostra que uma importante especificidade do Brasil em relação aos EUA é a influência do Executivo no trabalho legislativo do Congresso Nacional. Enquanto nesse último país o Poder Executivo é virtualmente destituído do poder de legislar, aqui, ele tem prerrogativas constitucionais exclusivas – a proposição de leis orçamentárias e administrativas –, e ainda compete com os parlamentares nas áreas em que estes podem atuar. Ademais, para viabilizar a implementação de sua agenda, o governo pode lançar mão da urgência, da medida provisória e da troca de cargos no Executivo para conseguir a cooperação de uma maioria. Feitos os acordos, o Poder Executivo passa a contar com o apoio de lideranças partidárias no Congresso Nacional, de modo a ter suas propostas acolhidas, viabilizando, assim, a aprovação de legislação de interesse governamental.

Da parte do legislativo, a ausência de poder dos deputados para legislar em áreas relacionadas ao orçamento federal e à administração pública – campos de políticas cobiçadas pelos deputados – resulta na limitação do potencial legiferante, em particular na capacidade de produzir leis que alocam recursos públicos para suas clientelas em seus redutos eleitorais.

De fato, pesquisas empíricas mostram que, devido às limitações decorrentes desse arranjo político-institucional, a produção legislativa no nível federal não é predominantemente caracterizada por decisões políticas do tipo *pork* (medidas distributivas com custos difusos e impacto concentrado). Ao contrário, as decisões produzidas são majoritariamente regulatórias, com efeitos difusos e orientadas para políticas de interesse dos partidos e dos governos de plantão.

Não podendo legislar na área de sua predileção – leis distributivas de impacto concentrado –, os parlamentares limitar-se-iam a propor e aprovar a legislação possível. Apontando nessa direção, Ricci (2008, p. 261) mostrou que, entre 1991 e 2003, cerca de 42% dos projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional eram de amplo impacto. Araújo (2008) analisou a produção legislativa do Congresso Nacional de 1989 a 2000, mostrando que 54,9% dos projetos da Câmara e do Senado eram de cunho social e 60,4% tinham impacto nacional. Amorim Neto e Santos (2002, p. 100-101) também analisaram a produção legislativa do Congresso e mostraram que 46% das leis aprovadas de 1985 a 1999 eram de natureza social e 68% tinham impacto de abrangência nacional. Lemos (2001) estudou o período de 1988 a 1994 e verificou que 48% da legislação que tratava de educação e saúde eram de efeito amplo, conforme a autora: "O Congresso, a despeito das críticas, e embora certamente abarque o paroquialismo, atua predominantemente no sentido de *difundir benefícios e não de concentrá-los* [...]. Não se pode deixar de atribuir tais resultados às regras e aos procedimentos que restringem a atividade particularista" (Lemos, 2001, p. 595, grifos acrescentados).

Esse fenômeno revela que, diante das limitações que afetam o seu poder de legislar, os parlamentares adaptam suas estratégias para desempenhar sua função representativa. Amorim Neto e Santos observam que, historicamente, o Poder Executivo,

nas democracias, foi incumbido de legislação estrutural e de maior amplitude, com sua atuação sendo pautada pelas necessidades do governo de atuar programaticamente. Essa concentração do poder decisório no Executivo "significa que o tratamento fornecido [por ele] à agenda social tende a assumir características mais gerais ou abstratas, pois derivam de programas que não tocam nos problemas concretos e cotidianos dos cidadãos" (Amorim Neto; Santos, 2002, p. 107). Tais problemas, no entanto, precisam ser enfrentados com legislação apropriada. Nesse ponto, entra o Legislativo, regulando aspectos da vida social não contemplados em seus detalhes pela legislação proposta pelo governo central.

O fato é que a limitação constitucional imposta ao parlamento federal para produzir leis que aloquem recursos tem efeito no perfil da produção legislativa, induzindo os parlamentares a produzir leis de um certo tipo: social de impacto difuso. E há mais: uma vez restritas as possibilidades de aprovar sua legislação predileta, deputados e senadores recorrem a outros tipos de proposições legislativas que não os projetos de lei.

Indicações e mediações políticas: os parlamentares entre o Executivo e os eleitores

No Brasil, conforme dito, legisladores são constitucionalmente impedidos de aprovar legislação de sua preferência. Mas a legislação ordinária, a complementar e a emenda constitucional são apenas alguns dos instrumentos dos quais os parlamentares podem lançar mão para manifestar seus interesses e representar suas bases. No Senado e na Câmara, há três outros tipos de proposição no rol de atribuições dos parlamentares que lhes permitem manifestar seu interesse em auferir ganhos políticos, particularmente, distribuindo benefícios concentrados: os decretos legislativos, as resoluções e as indicações[3]. Os dois primeiros tipos, ao serem aprovados no parlamento, geram efeitos que alteram o *status quo*; o terceiro tipo, o qual não gera tais efeitos e dispensa aprovação, serve como instrumento para os parlamentares sinalizarem ao Executivo, chamando sua atenção para demandas das bases eleitorais.

O art. 10 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que a Casa "exerce a sua função legislativa por meio de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além da proposta de emenda à Constituição". Tendo em vista que os parlamentares são agentes racionais e se preocupam com a reeleição, depreende-se da norma regimental que eles mobilizam os instrumentos formais disponíveis para atender aos interesses das bases que lhes dão ou podem vir a dar apoio eleitoral. Um volume substantivo de decisões de impacto relevante pode ser produzido por meio dos decretos legislativos e também das resoluções, e esses instrumentos são

[3] As emendas aos projetos de lei e as propostas de emenda constitucional também podem servir aos parlamentares para direcionar recursos para suas bases, particularmente as emendas a projetos de lei de natureza orçamentária. Efetivamente, os parlamentares lançam mão desse instrumento em volume expressivo (Sobre emendamentos no Senado, ver Araújo, 2015). Essa discussão, no entanto, está fora do escopo deste artigo.

efetivamente mobilizados pelos parlamentares em prol dos interesses que representam (Amorim Neto; Santos, 2002). Vale uma breve definição de cada um desses instrumentos.

Os decretos legislativos estão previstos no art. 59 da Constituição, inciso VI. Segundo o glossário dos termos legislativos, disponível no *site* do Congresso Nacional, os decretos legislativos são uma espécie normativa que regula matérias de competência exclusiva do parlamento. Por meio deles, o Congresso Nacional julga as contas do presidente da República; resolve definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais; aprecia atos de concessão ou renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; autoriza o Presidente da República a se ausentar do país por mais de quinze dias; disciplina as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas em lei; escolhe dois terços dos Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU); autoriza referendo e convoca plebiscito; e susta atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do seu poder regulamentar. Importa observar que decretos legislativos se prestam a regular matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a necessidade de sanção do Presidente da República (art. 109, inciso II, RICD).

As resoluções, como os decretos, estão previstas no art. 59 da Constituição, inciso VII. No glossário dos termos legislativos, resoluções são definidas como atos normativos que regulam matérias da competência privativa da Casa Legislativa, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo[4]. Às resoluções também não cabe sanção presidencial.

Embora pouco estudados, decretos legislativos e resoluções são utilizados com frequência por senadores e deputados. Os decretos são decisões do Congresso Nacional e tramitam bicameralmente ao passo que as resoluções são privativas de cada Casa. Amorim Neto e Santos (2002) informam que, entre 1986 e 1999, o Congresso aprovou 1.176 decretos legislativos, sendo 55,1% de impacto localizado. Segundo os autores, "a tendência central desse tipo de norma é contemplar questões locais, mais especificamente as que giram em torno do acesso aos meios de comunicação nos municípios" (Amorim Neto; Santos, 2002, p. 127).

Com relação às resoluções, também avaliadas no trabalho mencionado, os autores informam que, no período de 1985 a 1999, 1.479 foram aprovadas no Senado, das quais 49,5% produziram impacto local e 33,7%, impacto regional. Isso mostra que parte expressiva das resoluções aprovadas abordou temas caros aos municípios ou aos estados da federação (Amorim Neto; Santos, 2002). No referido estudo, os autores não avaliaram as resoluções aprovadas na Câmara dos Deputados no mesmo período.

Também ficou por ser avaliado o terceiro dispositivo acima citado: a indicação, prevista no art. 113 do RICD. As indicações da Câmara são um tipo de proposição sem força normativa. Segundo o glossário do Congresso Nacional, elas são uma via pela qual os parlamentares, individual ou coletivamente, *sugerem* a qualquer outro poder a adoção

[4] Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo>. Acesso em: 27 jun. 2022.

de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio (ao Congresso) de projeto sobre matéria de iniciativa exclusiva do poder ao qual a indicação é direcionada. Importa esclarecer que, embora o texto regimental faça referência apenas a "outro Poder", observa-se que na prática as indicações são mobilizadas pelos parlamentares para acionar diversas outras instâncias decisórias, como os governos estaduais, reitores de universidades, presidentes de agências regulatórias e de bancos públicos, secretarias de governo etc. As indicações podem, ainda, ser utilizadas para sugerir a manifestação de uma ou mais comissões da Casa, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara[5].

Assim como ocorre com relação aos decretos legislativos e às resoluções, as pesquisas sobre a produção de indicações são escassas. Os poucos estudos conhecidos analisam o uso desse instrumento apenas nos municípios (D'Ávila Filho; Lima; Jorge, 2014; Rangel, 2014; Silva, 2014) e nos estados (Simões, 2018). Inexistem estudos sobre a produção de indicações na Câmara ou no Senado. Com relação a essa Casa, essa ausência é compreensível, pois só a partir de setembro de 2019 a definição de indicação foi alterada no Regimento Interno da Casa, tornando-a um meio para a interação dos senadores com o Executivo e outras instâncias decisórias. Na Câmara, no entanto, essa ausência surpreende, já que as indicações estão previstas no Regimento da Casa desde 1991.

Embora as indicações, por não terem poder normativo, possam ser consideradas irrelevantes ou uma mera "perfumaria" legislativa, não se pode negligenciar sua importância como mecanismo de intermediação política (D'Ávila Filho, Lima; Jorge, 2011). Segundo Mayhew (1974), com olhos na reeleição, os parlamentares se engajam em três atividades típicas durante o mandato, de modo a manter a conexão com seus eleitores. São elas: a propaganda (*advertising*), a tomada de posição (*position-taking*) e a reivindicação de crédito (*credit claiming*). Claramente, as indicações são mais relacionadas à terceira. Embora sejam "meras" sugestões, elas podem ser instrumentalizadas pelos deputados para obter reconhecimento pela transferência de benefícios a seus redutos eleitorais. Uma indicação atendida pode permitir ao parlamentar reivindicar o crédito por sua realização, mas mesmo as não atendidas podem ser mobilizadas como sinal de que o representante se preocupa com suas bases e faz o possível para atender suas demandas. Ademais, não se pode ignorar a importância simbólica desse instrumento, o qual pode estreitar os vínculos subjetivos entre os representantes e suas bases.

As indicações não carecem de aprovação, não cabendo sua rejeição. São lidas, publicadas e encaminhadas pela Mesa Diretora ao Poder ou ao órgão ao qual são

[5] No Senado Federal, a indicação é uma proposição que corresponde à sugestão de senador ou comissão para que o assunto nela focalizado seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade de seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa. Porém, desde a promulgação da Resolução do Senado Federal nº 14, de 2019, a indicação passou a ser, também, "*uma sugestão a outro Poder para a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva*". (Grifos acrescentados. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/indicacao>. Acesso em: 29 jun. 2022).

endereçadas. Sendo uma iniciativa sem custos e sem óbices, é de se esperar que seja utilizada pelos parlamentares para manifestar suas demandas junto às instâncias de interesse – mais comumente ao Poder Executivo, através de seus ministérios. Por se tratar de uma sugestão, não há limites à produção de proposições de cunho distributivo e impacto local, motivo pelo qual se trabalha com a hipótese de que, ao produzir indicações, os parlamentares expressam suas preferências por políticas do tipo *pork*. Importa reiterar que uma das funções da indicação é sugerir ao outro Poder a adoção de uma providência que, por limite legal ou constitucional, nem o legislador, nem o Legislativo podem adotar diretamente – é o caso, por exemplo, de sugerir ao Poder Executivo a contratação de aprovados em concursos públicos, a construção de hospitais e escolas ou a pavimentação de ruas. Daí se extrai a hipótese de que os parlamentares fazem com as indicações algo que não podem fazer pela via das leis ordinárias ou complementares: *a mediação estratégica das relações entre cidadãos e governo, com vistas a promover a transferência concentrada de recursos para seus redutos eleitorais reais ou potenciais*.

Há uma segunda hipótese. Por serem um canal privilegiado de contato com o Poder Executivo, *espera-se que as indicações sejam mais frequentemente mobilizadas pelos parlamentares que pertencem à base governista, viabilizando as trocas políticas entre o Executivo e os membros da coalizão*. Como se trata de uma proposição que carece do acolhimento governamental, é lógico pensar que os membros da base aliada se sintam mais confiantes para sugerir ao Poder Executivo a realização de obras ou serviços nos distritos eleitorais formais (estados) ou informais (municípios). Em tese, os membros da coalizão governista têm mais chances de ser atendidos do que os demais, e esse cálculo supostamente afeta a disposição dos deputados para mobilizar ou não o referido dispositivo legislativo. As indicações consistem, nesse caso, em instrumentos de barganha que, por um lado, viabilizam acordos envolvendo o reforço da base governista e, por outro, permitem aos parlamentares responder a seus distritos para se promoverem eleitoralmente. Em outras palavras, o atendimento às indicações por parte do Poder Executivo pode ser um estímulo adicional à fidelidade dos parlamentares, e supõe-se que isso é mais provável quando eles pertencem à base governista.

Há na literatura especializada argumentos que motivam essa hipótese. Amorim Neto e Santos (2002) afirmam que deputados com mais recursos devem gozar de maior probabilidade de ter seus projetos aprovados do que deputados com menos recursos (p. 110). Os autores não trabalham especificamente com a adesão à base do governo, mas é razoável pensar que a participação na coalizão governista é um ativo político que viabiliza o sucesso de proposições parlamentares, particularmente quando a aprovação de tais proposições depende da anuência do chefe do Executivo. Os deputados governistas não apenas teriam mais chances de aprovar suas proposições, mas, antevendo isso, teriam mais estímulos para apresentá-las. Estudos sobre a relação entre deputados estaduais e governadores também mostram que os deputados governistas não só têm mais incentivos

para apresentar projetos como têm mais chances de ver seus projetos aprovados pelo Executivo, que, em última instância, pode vetá-los (Araújo, 2018; Rainha, 2018).

Isso posto, é razoável supor que os legisladores aliados, por pertencerem à base governista e por se virem favorecidos na interação com o governo, são mais propensos a apresentarem indicações. De um lado, há um Executivo motivado a atender demandas de seus aliados como forma de reforçar seu apoio legislativo. De outro, há deputados que se sentem estimulados a apresentar indicações por pertencerem à base do governo e vislumbrarem mais chances de ser atendidos.

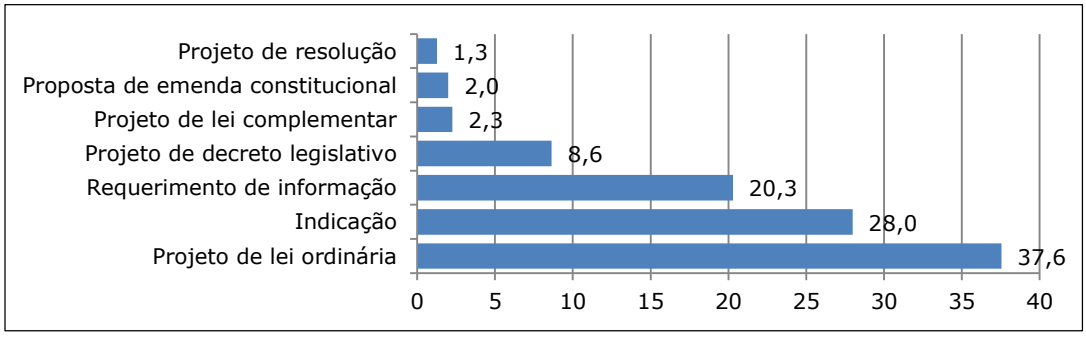
Entende-se que a concentração de poder no Executivo e a impotência dos parlamentares, para favorecer suas bases com a legislação típica, fazem com que eles lancem mão de instrumentos legislativos secundários – como decretos legislativos, resoluções e indicações. O presente artigo trata dessas últimas[6]. A seguir, serão avaliados dados que permitirão verificar até que ponto as expectativas da pesquisa são confirmadas. Começa-se pela apresentação de um panorama geral da produção de indicações do período, para então se avaliar a pertinência das hipóteses apresentadas.

[6] Aqui, vale uma palavra sobre eficácia legislativa, no sentido de Volden e Wiseman (2014, 2017). Nos termos desses autores, a eficácia se relaciona com a capacidade dos parlamentares para aprovar legislação relevante, com base nos ativos políticos que dominam, superando os obstáculos presentes no processo decisório. Em outros termos, "eficácia [...] é o grau de sucesso com que um parlamentar consegue avançar com iniciativas legislativas de sua autoria através do processo legislativo no sentido de torná-las normas jurídicas" (Carvalho; Batista, 2018). Contudo, conforme exposto, as indicações – diferentemente dos projetos de lei e de emenda constitucional – não têm custos políticos, têm custos operacionais mínimos, de modo que não permitem inferências sobre a eficácia dos deputados na aprovação de medidas políticas. Para considerar a eficácia envolvendo as indicações, seria necessário avaliar com que frequência elas são convertidas em decisões políticas ou obras públicas, mas essa avaliação ultrapassa os limites deste artigo. Em tempo: Volden e Wiseman (2017) e Volden (2014) consideram relevantes apenas medidas que têm impacto direto sobre o *status quo*. Nesse caso, a aprovação de medidas de cunho simbólico – homenagens e condecorações, por exemplo – não seriam indicadores adequados para a eficácia legislativa, visto que não exigem tanto a mobilização dos ativos políticos dominados pelos deputados. O mesmo pode-se dizer das indicações, as quais podem ser apresentadas por qualquer parlamentar, independentemente dos recursos de poder político dos quais dispõe.

As indicações na Câmara dos Deputados: panorama da produção entre 2007 e 2018[7]

O objeto dessa análise são as 19.058 indicações emitidas pelos deputados federais no intervalo supracitado. O período escolhido para o estudo das indicações abarca três legislaturas (53ª, 54ª e 55ª) e quatro governos: Lula 2, Dilma 1, Dilma 2 e Temer. Esse recorte visou incorporar as mais recentes legislaturas que se completaram, apresentando configurações distintas e governos com diferentes bases de apoio. Ademais, o período inclui o governo Temer, o qual permite um contraponto com os governos do PT, vigente no restante do período considerado. Assim, será possível avaliar a influência da filiação ideológica e da adesão ao governo como estímulo aos deputados para propor indicações.

Gráfico 1
Proposições legislativas na Câmara dos Deputados (2007-2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

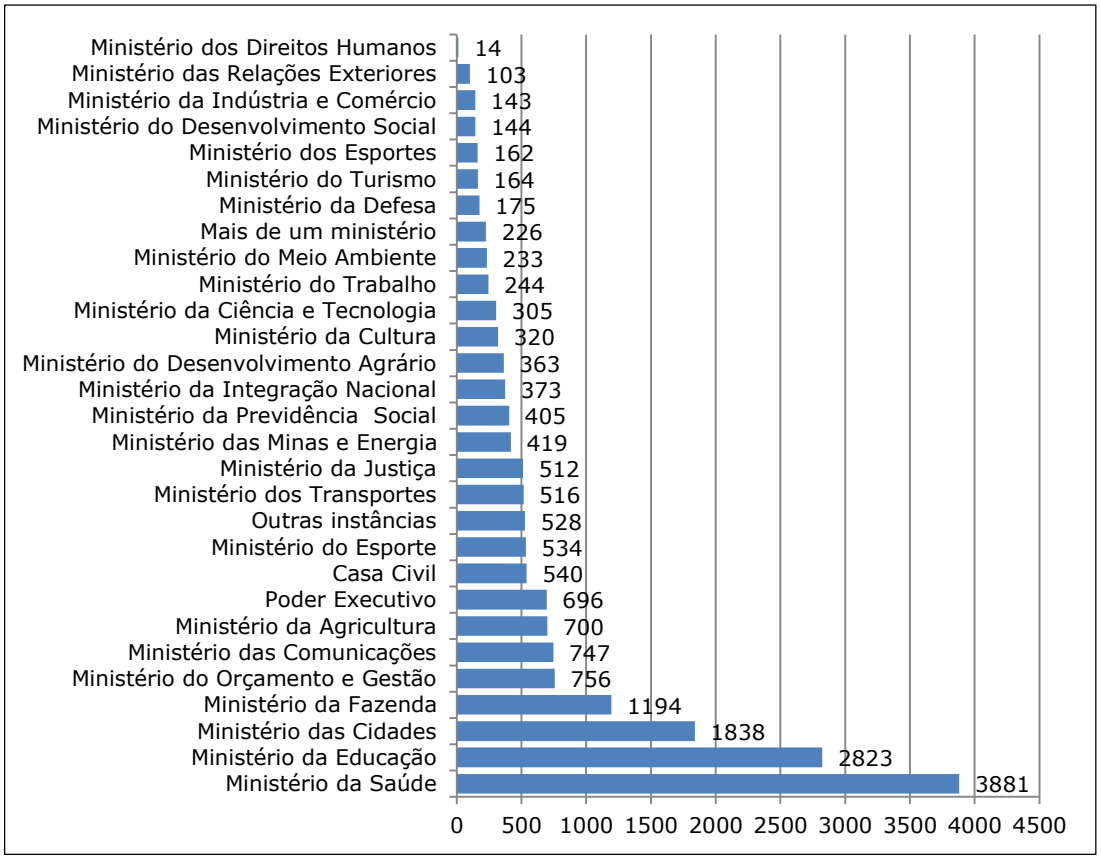
O Gráfico 1 permite situar a produção de indicações frente às proposições em geral. Ao todo, foram apresentadas 68.097 proposições no período, incluindo projeto de resolução, proposta de emenda constitucional, projeto de lei complementar, projeto de decreto legislativo, requerimento de informação, projeto de lei ordinária e indicação. Compondo 28% das proposições em geral, as indicações foram o segundo tipo mais

[7] Informes sobre os dados e sua categorização: quase todas as informações foram extraídas do *site* da Câmara dos Deputados. Para cada proposição, a Câmara informa a data de apresentação, o autor, seu partido, o estado que representa, a ementa e o destino da indicação (para qual órgão a indicação foi remetida). Há também uma justificativa, na qual o parlamentar apresenta o pedido ou faz a sugestão, bem como expõe as razões do contato e os interesses envolvidos na solicitação. Com base nessas informações, foram criadas as categorias avaliadas ao longo do artigo. Primeiramente, foi considerada a ementa, que, em geral, contém uma síntese do conteúdo do documento, permitindo a categorização; quando isso não foi possível, recorreu-se à justificativa. Assim, foi possível, para cada uma das indicações apresentadas no período, definir seu tema (se cultural, econômico, administrativo etc.), a abrangência de seus impactos esperados (se local, regional, nacional) e sua natureza (se regulatória ou distributiva). A relação do parlamentar com o governo foi identificada com base no partido do proponente e na data da proposição. Essas informações foram relacionadas com dados disponibilizados pelo Cebrap sobre a composição das coalizões governamentais. O volume da produção inviabiliza, para este artigo, a introdução de outras variáveis que poderiam ser esclarecedoras, como o partido do ministro para o qual a indicação foi enviada – isso lançaria luz no papel dos partidos e nos efeitos da coalizão sobre a produção parlamentar.

frequente, ficando abaixo apenas dos projetos de lei ordinária, que abarcam 37,6% do conjunto. O notável volume de indicações sugere que se trata realmente de um tipo de proposição valorizada pelos deputados federais. Não é razoável supor que atores racionais empenharam esforços para a mobilização de um instrumento inócuo como ferramenta política. Conforme previsto, nota-se que as indicações são meios atraentes de sinalização política, motivo pelo qual são largamente utilizadas pelos deputados.

Se os parlamentares sinalizam muito, para onde o fazem? As indicações podem ser utilizadas para sinalizar ao Executivo e seus ministérios, mas também ao Poder Judiciário, aos governos estaduais, aos presidentes de bancos públicos, às agências reguladoras, às secretarias de governo, às reitorias de universidades etc. É interessante, portanto, observar quais são as instâncias mais visadas pelos deputados na apresentação de indicações. O Gráfico 2 fornece essa informação:

Gráfico 2
Destino das indicações (2007-2018)

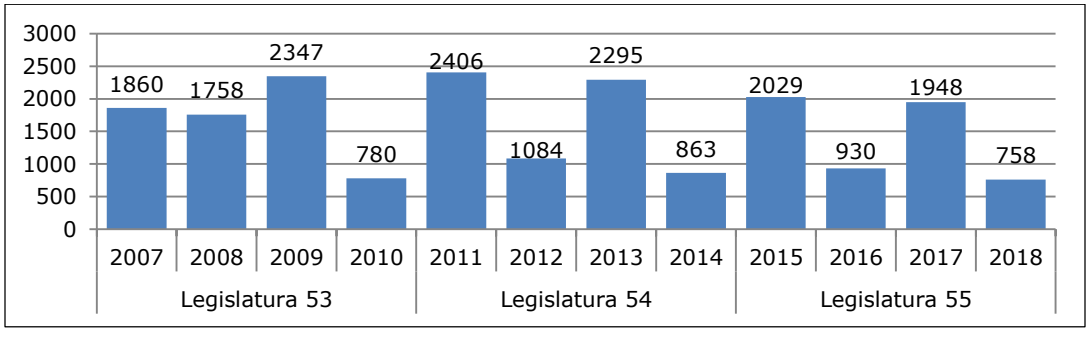


Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

Embora possam mobilizar diversos órgãos ou poderes, 97% das indicações são voltadas para o Poder Executivo e seus ministérios. No Gráfico 2, os órgãos e instâncias não ministeriais estão contemplados no item "outras instâncias". Como se vê, mesmo considerados de forma agregada, eles compõem uma parcela muito pequena do todo. Os principais alvos dos parlamentares são, de fato, os ministérios, sendo os ministérios da Saúde, da Educação e das Cidades os que mais receberam sugestões pela via da indicação. É fácil entender o porquê: são ministérios ligados a obras de grande impacto social, com potencial eleitoral evidente. O Ministério da Educação costuma ser incitado a criar escolas e universidades, comprar veículos para transporte escolar e distribuir material didático. O Ministério da Saúde recebe sugestões de compra de equipamentos para hospitais, distribuição de novos remédios pelo Sistema Único de Saúde (SUS), cobertura para tratamento de doenças, criação de postos de atendimento à saúde e afins. O Ministério das Cidades, por sua vez, recebe sugestões para a construção de casas populares, pavimentação de ruas nos municípios, melhorias em infraestruturas, tais como as de saneamento básico, de iluminação pública etc. Já ministérios como o das Relações Exteriores e o dos Direitos Humanos são pouco mobilizados, provavelmente porque têm atuação restrita no campo das políticas públicas e oferecem pouca possibilidade de exploração eleitoral por parte dos deputados.

A mobilização das instâncias, embora intensa, não é constante. Ela varia ao longo dos anos de acordo com a agenda dos parlamentares, particularmente a agenda eleitoral, conforme se nota no Gráfico 3. Nos anos pares, de eleições, há sistematicamente uma queda, com picos nos anos ímpares, não eleitorais. Isso ocorre, também, com a produção de outros tipos de proposição, como as resoluções e os projetos de lei (Amorim Neto; Santos, 2002; Araújo, 2009). O motivo é que as atividades legislativas caem em anos eleitorais, porque os parlamentares, nessas ocasiões, passam mais tempo em suas bases, desenvolvendo articulações políticas, atividades de pré-campanha e de campanha. Diante disso, pode-se dizer que o ano de 2008 é atípico no período, visto que se destaca pelo grande volume de indicações, aproximando-se dos picos nos anos não eleitorais.

Gráfico 3
Indicações por ano (2007-2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

As indicações mensuradas no Gráfico 3 incluem as individuais, de grupo e de comissões, sendo a grande maioria de autoria individual – 95,8% (18.250). As comissões propuseram 3,9% (746) das indicações do período e as proposições coletivas (de dois ou mais deputados) correspondem a apenas 0,3% (62) do total. Embora possam mobilizar o recurso coletivamente, os deputados não o fazem, reafirmando o que se vê na produção de leis ordinárias e complementares, na qual os deputados também atuam, em geral, individualmente (Araújo, 2009) – isso indica que, com a mobilização das indicações, eles buscam ganhos individuais, assim como o fazem com outras formas de proposição legislativa.

A distribuição percentual das indicações por legislatura não é toda homogênea no período – apenas as legislaturas 53ª e 54ª, com 35,4% e 34,9%, respectivamente, apresentam dados semelhantes. A legislatura 55ª fica um pouco abaixo, com 29,7% do total produzido. A Tabela 1 joga mais luz sobre esse fenômeno. Na tabela são consideradas apenas as indicações apresentadas individualmente – indicações coletivas e de comissões não foram computadas.

Tabela 1
Distribuição das indicações por legislatura (2007-2018)

	Total	N*	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Desvio Padrão
Legislatura 53	6.459	330	1	840	20	3	80,9
Legislatura 54	5.495	345	1	692	16	3	64,9
Legislatura 55	6.296	444	1	748	14	3	65,9
Total	18.250	1.119	1	840	16	3	70,3

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.
*Número de deputados que apresentaram pelo menos uma indicação na legislatura.

Uma informação importante revelada na Tabela 1 é a do número de deputados que mobilizaram a indicação em cada legislatura: nem todos o fizeram. Na legislatura 53ª, apenas 330 deputados apresentaram indicações; na legislatura 54ª, apenas 345. A legislatura 55ª tem o maior número de legisladores mobilizados para a proposição das indicações: 444[8]. Em todas as legislaturas, a mediana é 3, indicando que pelo menos 50% dos deputados propuseram 3 indicações ou menos durante toda a legislatura. Os valores máximos, por sua vez, mostram uma concentração dessa atividade, já que alguns deputados mobilizam intensamente esse dispositivo num mesmo mandato. O desvio padrão revela o quão heterogêneos são os deputados no tocante ao uso das indicações – na legislatura 53ª, por exemplo, um único deputado, João Bittar (PT), apresentou 840 indicações.

[8] Interessante observar que 513 é o número de deputados titulares. Considerando que durante a legislatura alguns suplentes assumem o cargo, o número de deputados que tem a possibilidade de apresentar indicações é maior que 513 (titulares mais suplentes). Isso significa que o número de deputados que *não* utilizam o dispositivo também é maior.

Há outras variações importantes a se considerar. Uma delas é a distribuição da produção por região. Como as regiões não têm o mesmo número de deputados, compará-las apenas em termos de sua produção total seria enganoso. Por esse motivo, será feita uma comparação por média de proposições por deputado – o que permite identificar a variação que existe entre as regiões no tocante ao uso da indicação como recurso legislativo. A Tabela 2 apresenta dados relativos a isso. Cabe ressalvar que os dados só contemplam os deputados que apresentaram pelo menos uma indicação durante o período, e nem todos os deputados fizeram uso do recurso. Entre os que o fizeram, há uma grande variação na quantidade de indicações apresentadas, tanto na média por deputado quanto no total por região.

Tabela 2
Distribuição das indicações por deputados e região (2007-2018)

	Total	Nº deputados	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio padrão
Centro-Oeste	1.701	70	24	4	1	731	90,2
Nordeste	5.585	238	24	4	1	656	82,3
Norte	2.874	103	28	5	1	735	94,2
Sudeste	4.747	261	18	3	1	948	86,0
Sul	3.343	114	29	2	1	1.462	152,0
Total	18.250	784	23	4	1	1.462	98,6

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

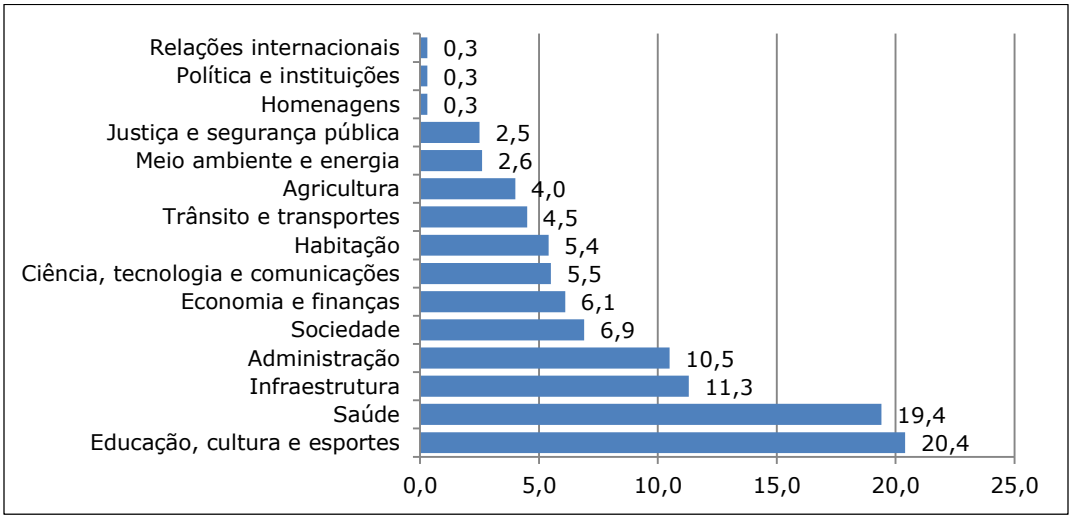
Percebe-se, pelos dados da Tabela 2, que o Norte e o Sul encabeçam o ranque com, respectivamente, 28 e 29 indicações em média por deputado. O Sudeste apresentou a menor média: 18. Centro-Oeste e Nordeste apresentam média de 24 indicações por legislador. Interessante notar a forte variação nessa iniciativa entre os deputados conforme as regiões. O desvio padrão é muito alto e as medianas extremamente baixas. O baixo valor da mediana significa que metade dos deputados, em cada região, apresentou um número de indicações igual ou inferior à respectiva mediana. No Nordeste, por exemplo, a mediana 4 significa que pelo menos metade dos 238 deputados nordestinos que atuaram no período propuseram 4 indicações ou menos. Em suma, considerando as Tabelas 1 e 2, pode-se dizer que as indicações são valorizadas pelos parlamentares, mas o quanto elas o são varia consideravelmente, seja entre legislaturas, entre regiões, ou entre os deputados em cada legislatura ou região.

Com relação à tipificação dos temas abordados pelos legisladores, não há consenso na literatura, há diferentes formas de categorização conforme a intenção dos pesquisadores (Figueiredo; Limongi, 1999; Amorim Neto; Santos, 2002; 2003; Araújo, 2009; Sanchez, 2015; Rezende, 2017). Neste artigo, optou-se por uma definição detalhada para possibilitar uma descrição acurada das diversas áreas de políticas públicas de interesse dos deputados.

Os dados são sugestivos do que interessa aos deputados e a suas bases – nos moldes da representação substantiva discutida por Pitkin (1979). Não podendo atender a

esses interesses pela via legislativa ordinária, resta recorrer a indicações ao Poder Executivo e a seus ministérios, sugerindo-lhes o que pode ser feito para atendimento de demandas ou expectativas políticas dos distritos eleitorais.

Gráfico 4
Temas das indicações (%)

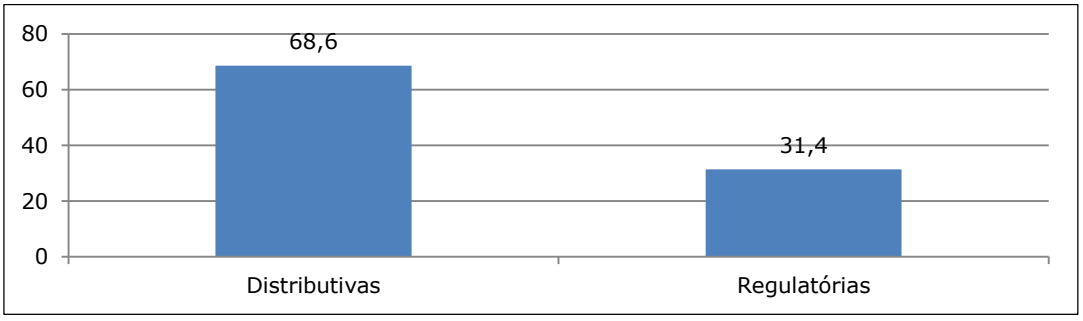


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do sítio da Câmara dos Deputados, 2020.

As áreas mais frequentadas pelos parlamentares, ao formularem suas indicações, são as que dizem respeito a educação, cultura e esportes (20,4%), à saúde (19,4%), à infraestrutura (11,3%) e à administração pública (10,5%). Na educação, há um grande número de sugestões para a criação de universidades, escolas técnicas e bibliotecas; na área da cultura, há pedidos de construção de salas de cinema, criação de espaços culturais e preservação de patrimônio cultural; no esporte, há demandas por criação de estádios, academias populares e políticas de fomento ao esporte. Na saúde, boa parte das sugestões abrange reforma ou instalação de hospitais, compra de equipamentos hospitalares e criação de postos de atendimento. Na infraestrutura, as indicações sugerem políticas voltadas para a construção de terminais rodoviários, modernização de aeroportos e ampliação da rede de saneamento básico. Na administração, são comuns sugestões para o aproveitamento do resultado de concursos públicos; há também sugestões de natureza eminentemente regulatória, como a alteração no regime de trabalho ou de previdência dos servidores públicos. Nas demais áreas, os deputados enviam sugestões de natureza regulatória ou distributiva. Na área das relações internacionais, por exemplo, as proposições são regulatórias na quase totalidade (97,8%), ao passo que na habitação são fundamentalmente distributivas (97,8%).

As categorias "regulatória" e "distributiva" foram definidas conforme a proposta de Lowi (1964, 1972) e adaptada por Santos (1994) para estudo do caso brasileiro. Neste artigo, são consideradas regulatórias as proposições que visam a regulação da administração pública, da vida social, da economia ou das profissões, por exemplo. São consideradas distributivas, as que propõem a utilização de recursos públicos na forma de benefícios ou de obras para a sociedade como um todo ou parte dela – segmentos sociais, estados, municípios e comunidades. Com relação a isso, o Gráfico 5 permite avançar na discussão:

Gráfico 5
Indicações por natureza do impacto esperado (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

Conforme esperado, os deputados usam as indicações na maior parte das vezes para demandar ao Executivo a distribuição de benefícios para suas bases eleitorais reais ou potenciais. O uso para fins regulatórios é mais comedido, provavelmente porque a regulação tem menos apelo eleitoral e porque os limites para o Legislativo legislar afetam mais as políticas distributivas, as quais geram custos ao erário, do que as regulatórias. É possível que as prerrogativas que o Legislativo detém na arena regulatória, ao permitir o atendimento de demandas políticas por meio de legislação direta, dispensem as indicações. Em outras palavras: na arena da regulação, há menor necessidade de mobilizar o Executivo por meio de indicações. Estas são mais mobilizadas na arena em que os legisladores não podem legislar: a distributiva.

Ainda falta conferir as proposições de acordo com a abrangência do seu impacto esperado – se amplo ou restrito – conforme trabalhado na literatura sobre o tema (Di Palma, 1976; Santos, 1994; Taylor-Robinson; Díaz, 1999; Di González, 2001; Amorim Neto; Santos, 2002; Crisp et al., 2004; Juárez, 2019). O Gráfico 6 categoriza a produção nesses termos e permite dizer que os deputados federais são fortemente territorialistas, buscando promover o interesse de subterritórios exclusivos dentro do território nacional.

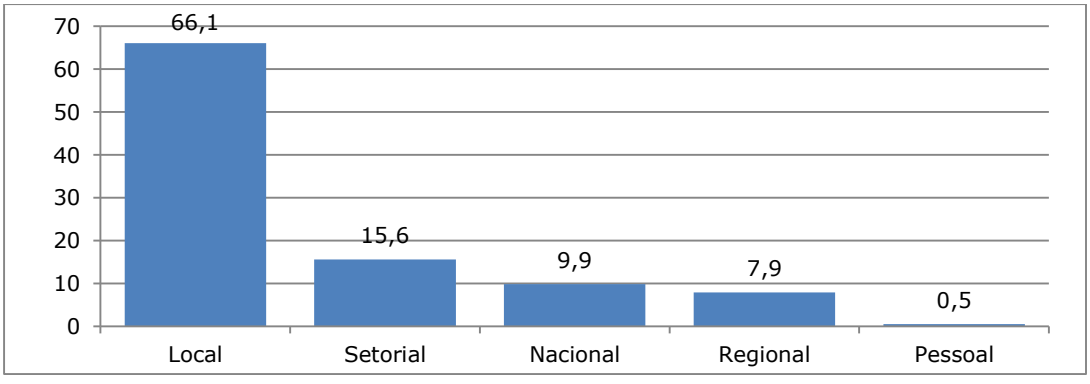
Aqui, vale uma observação a respeito do tipo "pessoal" de indicação, que aparece no gráfico. Em princípio, proposições dessa natureza têm efeitos localizados, uma vez que buscam benefícios para uma ou algumas pessoas situadas *dentro de um determinado território.* No entanto, optou-se por manter essa categoria a exemplo de estudos que visam

destacar certa parcela da produção legislativa voltada à promoção de benefícios centrados em um indivíduo ou em um pequeno grupo de indivíduos (Di Palma, 1976; Santos, 1994; Taylor-Robinson; Díaz, 1999; Amorim Neto; Santos, 2002, 2003; Crisp et al., 2004). Ademais, é comum que proposições voltadas a indivíduos visem efeitos simbólicos e morais, não territoriais nem distributivos. É o caso, por exemplo, da indicação do deputado Rubens Bueno (PPS/PR) sugerindo ao Ministério das Relações Exteriores posicionar-se "contra a condenação à morte por enforcamento da cidadã sudanesa Meriam Yehya Ibrahim".

Dilema similar ocorre com a categorização das propostas "setoriais", muitas das quais visam medidas voltadas para segmentos sociais dispersos no território nacional. É o caso da indicação de Janete Rocha Pietá (PT/SP), propondo à Casa Civil "a criação do Programa de Valorização do Serviço Militar", ou da proposta de Perpétua Almeida (PCdoB/AC), que sugere ao Ministério do Orçamento "a abertura imediata de negociação com os servidores técnico-administrativos em educação das universidades federais". Tais propostas visam certos segmentos da sociedade e não são territorializadas, como aquelas voltadas a municípios e estados ou mesmo regiões do país.

O Gráfico 6 mostra que, das indicações produzidas, 66% são de impacto local, significando que os deputados, de fato, se ocupam em buscar a transferência de benefícios para municípios isolados. Somadas com as proposições que visam produzir impacto regional (em grupos de municípios ou no estado como um todo), o percentual sobe para 74%.

Gráfico 6
Abrangência dos impactos esperados das indicações (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

Um dado adicional reforça a percepção de que os deputados se ocupam em agradar seus eleitores reais e potenciais por meio da apresentação de indicações do tipo paroquial (foi considerada paroquial toda indicação voltada a municípios do estado do parlamentar). Para verificar esse fenômeno, levou-se em conta se as indicações de impacto local visavam o distrito do deputado, pois, em tese, elas poderiam ser voltadas para outras localidades

ou estados que não os dos deputados proponentes. Observou-se, contudo, que 99,2% de todas as indicações de impacto local (municipal) visaram municípios do estado do proponente; e 92,2% das indicações de impacto regional (estadual) foram para o estado dos parlamentares que as propuseram.

Dados eleitorais ajudam a entender melhor essa dinâmica. A questão é avaliar se os deputados são ecléticos ou têm preferência por uma de duas estratégias: (a) propor indicações em favor dos municípios onde foram mais votados para fidelizar o eleitorado; ou (b) buscar agradar territórios ainda não dominados para conquistar novos votos. Tendo em vista que as indicações não envolvem custos e podem resultar em ganhos, é razoável prever que os parlamentares farão uso delas para os dois propósitos (fidelizar o eleitorado cativo *e* conquistar eleitores em novos municípios). Essa ideia foi testada com base em uma amostra aleatória com 30% (3.662) das indicações de cunho local apresentadas no período.

Para avaliar se as indicações são ou não direcionadas para os principais redutos dos deputados, foi construído um índice que mensura o quanto o direcionamento das indicações é afetado pelo desempenho eleitoral do parlamentar nos municípios de seu estado. Os municípios foram ordenados (1, 2, 3... *n*) conforme o volume da votação obtida neles por cada parlamentar. Em seguida, o valor referente a cada localidade foi dividido pelo valor correspondente ao município em que o parlamentar obteve a maior votação. O resultado é uma espécie de "indicador de conexão eleitoral", o qual varia entre os extremos 0 e 1. Zero quer dizer que a indicação visou o município onde o deputado não recebeu *nenhum* voto; 1 significa que a indicação apresentada visou seu principal reduto, o município em que obteve *a maior* votação.

Tabela 3
Indicador de conexão eleitoral

Média	0,55	
Mediana	0,60	
Mínimo	0	
Máximo	1	
Variância	0,127	
Percentis	25	0,20
	50	0,60
	75	0,89
N=3.662		

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Há poucos casos extremos na amostra: apenas 250 (6,8%) das indicações se voltaram para os municípios onde o deputado não obteve qualquer voto; no polo oposto, há mais casos, 365 (9,9%), indicando preferência pelo uso da indicação para agradar seu principal reduto, como meio de retribuição pelos votos recebidos. A distribuição por quartis, a média, a mediana e a variância indicam dispersão: os parlamentares, de fato, transitam

entre as duas estratégias, visando agradar os apoiadores *e* conquistar novos eleitores. Acerca dos quartis, nos extremos, observa-se que 25% das indicações menos "conectadas" têm valor 0,2 ou menor, mostrando que, nestes casos, os parlamentares priorizaram municípios que pouco ou nada contribuíram para sua eleição. No polo oposto, tem-se que, em pelo menos 25% das proposições, os deputados miraram cidades cuja taxa de votação foi mais próxima daquela do maior reduto – o valor do índice alcançado por esses casos é de 0,89 ou mais. O fato é que, na larga maioria dos casos, o deputado mediano preferiu agraciar municípios situados a meio caminho entre o *principal reduto* e os *municípios onde não foi votado*[9]*.*

Interessante notar que essas variações não têm conexão com a relação dos deputados com o governo: tanto entre os aliados quanto entre os demais, o índice é de 0,55 (igual à média geral). O teste *F* de ANOVA não identificou correlação significativa entre ser ou não governista e priorizar ou não seus principais redutos. Já quando se considera a ideologia, o resultado é diferente. O indicador de conexão decresce sistematicamente conforme se muda da esquerda para direita – esquerda, 0,65; centro, 0,57; direita, 0,49. Esses valores indicam que os deputados da esquerda, ao mobilizarem as indicações, tendem a mirar municípios em que foram mais bem votados. Na direita, ocorre o fenômeno contrário: os deputados tendem a priorizar os municípios onde a votação foi reduzida ou nula, como forma de cativar novos eleitores. O índice *F* de ANOVA confirma uma relação estatisticamente significativa e forte entre ideologia e estratégia de conexão (*F*: 58,4, *sig*. ,000). Portanto, nota-se que deputados da esquerda valorizam mais o eleitorado cativo e o apoio recebido, ao passo que os do centro e da direita tendem mais às localidades nas quais receberam poucos votos ou nenhum. Isso pode se dever ao comprometimento maior da esquerda com seus eleitores – particularmente a militância –, que resulta em um estreitamento maior dos laços com as bases eleitorais (Marenco; Serna, 2007), inclusive as bases territorializadas.

Os dados referentes às regiões também mostram diferenças entre elas no tocante à estratégia de conexão adotada pelos parlamentares. O Sudeste revela o valor mais baixo (0,45), seguido pelo Sul (0,54), Centro-oeste (0,57) e Norte (0,56), ao passo que, no Nordeste, os deputados se movem mais na direção do maior reduto (0,62). Em todas as regiões, o índice está distante de 1 e de 0, significando que há uma ampla gama de indicações apresentadas em favor de municípios em que os deputados não foram bem votados, onde tampouco obtiveram votação insignificante. Conclui-se que, em geral, os deputados são ambivalentes em relação ao uso das indicações: buscam conexão com os eleitores reais e também com os potenciais. Em favor da hipótese, cabe ressaltar que tal

[9] É compreensível a ambiguidade estratégica dos parlamentares sugerida pelo índice, tendo em vista a grande dispersão da votação entre os municípios dos estados respectivos. Em média, os deputados da amostra obtiveram (pelo menos um) voto em 82% dos municípios do estado, sendo inexistentes parlamentares que concentraram votos em um único município. O mais comum é uma dispersão da votação nos diversos municípios do estado. Com isso, torna-se estratégico – e impositivo – que os deputados mirem também territórios em que obtiveram votação reduzida ou intermediária.

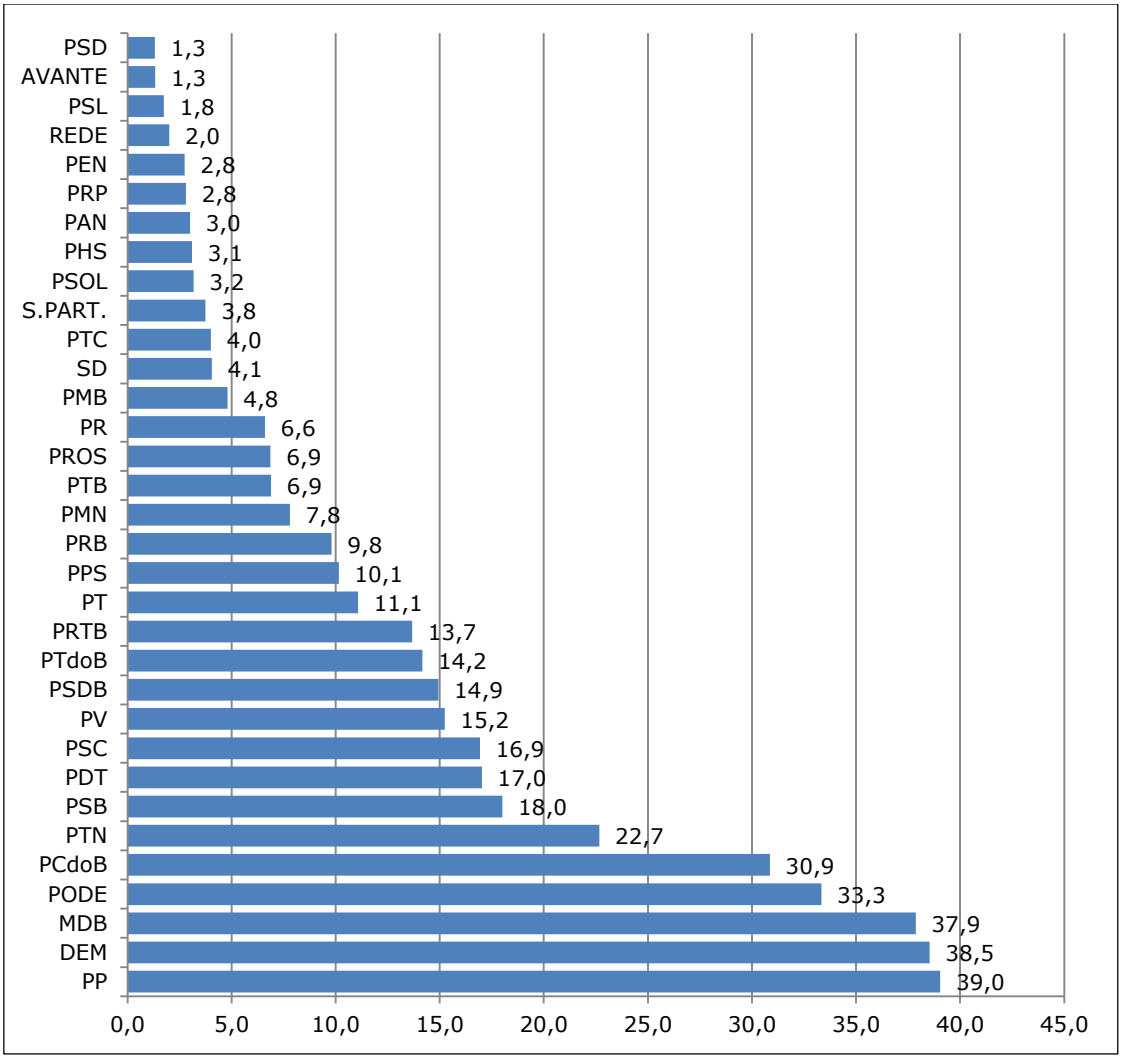
ambivalência não compromete o argumento geral. Mirando quaisquer municípios de seu distrito (o estado), os deputados podem sinalizar para o eleitorado visando simultaneamente recompensar o apoio passado e promover reconhecimento futuro – já que tais estratégias não são mutuamente excludentes.

Indicações, partidos, governo e conexões eleitorais

Esse tópico investiga possíveis conexões entre a produção de indicações e os partidos e as ideologias aos quais os deputados estão filiados. Também será verificado se o pertencimento do parlamentar à base governista afeta sua disposição para apresentar indicações. Conforme a segunda hipótese, deputados governistas são mais propositivos, porque confiam mais no apoio do Poder Executivo, que objetiva manter sólida sua base no Legislativo.

O Gráfico 7 apresenta a média de indicações por partido e mostra que seu uso varia muito conforme a filiação partidária. O cálculo das médias foi feito considerando-se o número de indicações dividido pelo número de parlamentares de cada partido que apresentaram pelo menos uma indicação no período. A diferença entre os partidos é expressiva, com o PP, o DEM e o MDB ocupando o topo do ranque com quase 40 indicações em média por parlamentar. No final da lista, com médias baixas, estão partidos como PSOL, PSL e PSD. A variação mostrada no gráfico, à primeira vista, parece não indicar qualquer tendência de correlação entre a produção de indicações e o *label* dos partidos.

Gráfico 7
Média de indicações por deputado conforme o partido (2007-2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

No entanto, a primeira impressão é refutada quando se considera a distribuição das indicações por blocos ideológicos[10]. Levando-se em conta a produção como um todo, o percentual de indicações cresce conforme se move da esquerda para a direita – os percentuais são 24,9%, 36,2% e 38,9%, respectivamente. Essa tendência é confirmada quando se considera a média de indicações por deputado conforme mostra a Tabela 3.

[10] O posicionamento ideológico dos partidos segue trabalho de Campos e Machado (2020, p. 158). Foram enquadrados na esquerda, PCdoB, PCB, PCO, PDT, PSB, PSOL, PSTU e PT; no centro PHS, PMDB/MDB, PPL, PPS/Cidadania, PSD, PSDB, PV e Rede; na direita, DEM/PSL/União Brasil, Novo, PEN/Patriotas, PL/PR, PMB, PMN, PP, PRB/Republicanos, PROS, PRP, PRTB, PSC, PSDC/DC, PTdoB/Avante, PTB, PTC, PTN/Podemos, SD.

Deputados de direita e de centro são os que mais contribuíram com as indicações apresentadas no período – médias de 24,5 e 23,7, respectivamente. Deputados de esquerda contribuem menos, com média de 15,3 indicações no período em foco.

Tabela 4
Média de indicações por deputado conforme filiação ideológica (2007-2018)

	Nº de deputados	Média de indicações por deputado	Nº de indicações
Direita	289	24,5	7092
Centro	279	23,7	6604
Esquerda	296	15,3	4535
Total	769	23,7	18.231*

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.
*A diferença no total de indicações em relação às tabelas anteriores se deve aos *missing cases* (deputados sem partido).

Surpreende que os deputados da esquerda sejam os menos produtivos, visto que na maior parte do tempo os governos foram chefiados pelo PT. Esse dado vai contra a hipótese segundo a qual os deputados governistas apresentam mais indicações. O fato é que, de acordo com os dados, a esquerda parece não valorizar tanto as indicações quanto o centro e a direita, pois, nem mesmo em contexto favorável, os deputados esquerdistas se igualaram aos demais em termos da intensidade no uso desse instrumento legislativo.

Além de se mostrarem mais comedidos na apresentação de indicações, deputados da esquerda reduziram o envio de sugestões ao Executivo ao longo dos governos ou das legislaturas. Vale notar que os governos e as legislaturas convergiram na maior parte do tempo. A 53ª legislatura coincidiu com o segundo governo Lula, a 54ª, com o primeiro governo Dilma e a 55ª, com o segundo governo Dilma – o qual foi interrompido pelo *impeachment* - mais a subsequente posse de Michel Temer. Essa alternância em meio de mandato (ou de legislatura) permitiu verificar se os parlamentares foram afetados pela mudança ideológica no governo. E foram, ao menos os da esquerda. De acordo com os dados, a média de indicações por deputado desse bloco caiu de 16,4 no governo Lula, para 10 no governo Dilma, caindo ainda mais, sob Temer, para 4,9. Com relação ao centro e à direita, não se nota um padrão: a média dos deputados do centro variou de 12 em Lula, para 20,3 em Dilma e caiu para 16 em Temer. A direita surpreende com uma média de 29,5 no governo Lula – antípoda ideológica –, mas declinou para pouco mais de 13 nos governos subsequentes. Com as variáveis disponíveis, não é possível explicar essas oscilações. Seriam necessárias pesquisas mais detalhadas, inclusive de cunho qualitativo, para esclarecer as variações no uso das indicações por cada parlamentar, e em que situações eles as consideram como estratégicas para o exercício do mandato. Um esforço nessa direção foi feito, mas sem sucesso[11].

[11]Foi elaborado um questionário de *survey* e enviado para todos os gabinetes dos deputados federais com questões que poderiam ajudar a lançar luz sobre o fenômeno da produção de indicações. Infelizmente, nenhum gabinete respondeu ao contato.

A variável ideologia se mostra também associada à preferência dos deputados em relação à abrangência do impacto esperado das indicações. A esquerda não só produz menos indicações como produz um número menor de indicações de impacto local. A Tabela 5 apresenta a distribuição das proposições considerando a abrangência do impacto esperado da indicação e a posição ideológica do deputado proponente. Nota-se que 50,1% das indicações dos deputados da esquerda são voltadas às localidades e 14,2% são de impacto nacional. A preferência pelo paroquialismo é maior no centro e na direita, com 71% e 75,6%, respectivamente. Em relação às medidas de impacto nacional, o centro e a direita ficam abaixo da esquerda, com 7,9% e 7,7%, nessa ordem.

Tabela 5
Indicações por abrangência e ideologia (%)

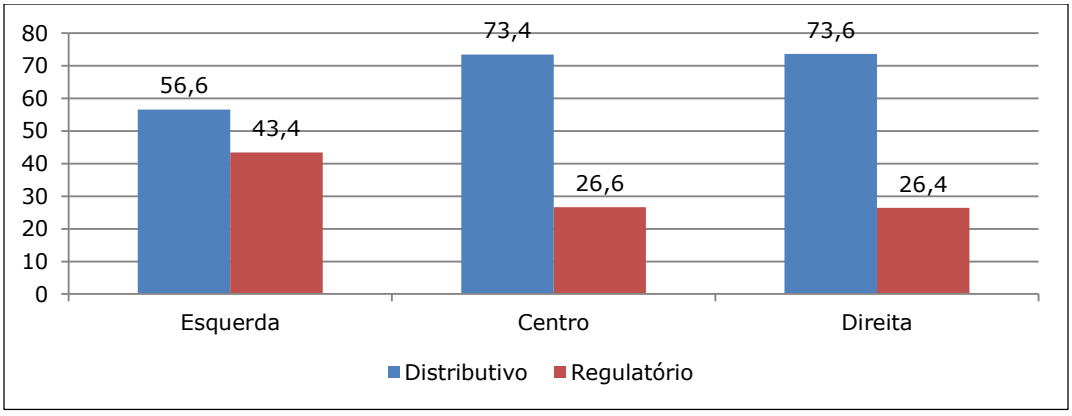
	Esquerda	Centro	Direita	Total
Local	50,1	71,0	75,6	67,6
Nacional	14,2	7,9	7,7	9,4
Pessoal	1,3	0,2	0,3	0,5
Regional	12,9	7,1	5,2	7,8
Setorial	21,5	13,9	11,3	14,7
N (100%)	4.535	6.604	7.092	18.231*

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do sítio da Câmara dos Deputados, 2020.
*A diferença no total de indicações em relação às tabelas anteriores se deve aos *missing cases* (deputados sem partido).

A distribuição das indicações de impacto regional por blocos ideológicos também distingue os deputados da esquerda dos demais, pois eles apresentam percentuais mais expressivos – 12,9% frente a 7,1% do centro e 5,2% da direita. Somadas as medidas de impacto local com as de impacto regional, a esquerda ainda fica abaixo, com 63% das indicações, ao passo que o centro e a direita ficam com 78% e 83,3%, respectivamente. Interessante observar, ademais, a maior preferência da esquerda por medidas voltadas para segmentos específicos da sociedade (setoriais): 21,5% frente a 13,9% do centro e 11,3% da direita.

Os dados sobre a distribuição das indicações por tipo de impacto e ideologia (Gráfico 8) também trazem informações interessantes sobre a preferência dos deputados. Em todos os blocos ideológicos, nota-se a predileção por propostas de cunho distributivo, mas a esquerda, comparada aos outros dois campos ideológicos, é a que menos usa as indicações para propor distribuição concentrada de benefícios (56,6%), e mais para propor regulação (43,4%).

Gráfico 8
Indicações por tipo de impacto e ideologia (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do sítio da Câmara dos Deputados, 2020.

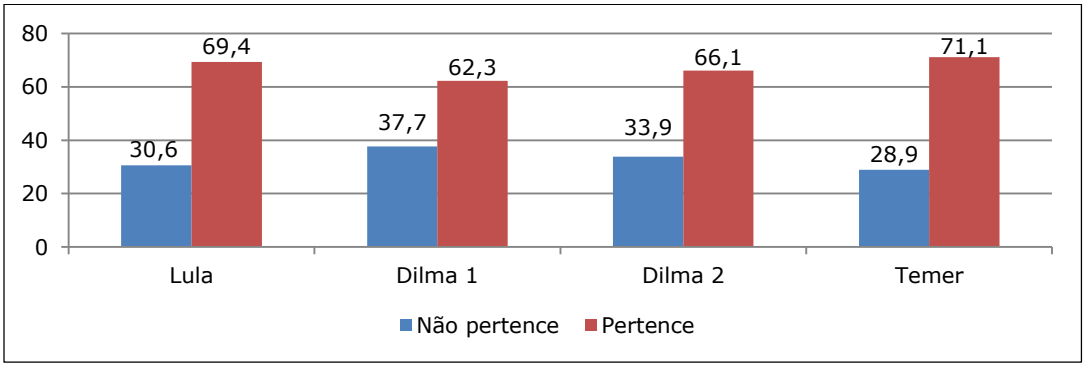
O centro e a direita são praticamente iguais na preferência por distribuição concentrada, na casa dos 73% frente a 26% de propostas regulatórias. Parte da explicação para essa diferença está no fato de que deputados da esquerda são os que menos apresentam indicações de abrangência local (conforme Tabela 4), e estas são mais associadas a propostas do tipo distributivo. Os dados mostram que 81,2% das propostas de cunho local são distributivas, ao passo que apenas 18,8% são regulatórias. Portanto, no geral, a esquerda se mostra mais comprometida com interesses amplos, visando a sociedade como um todo ou segmentos sociais que perpassam estados e municípios do país. No tocante ao tipo de proposição, constatou-se que a esquerda tem maior tendência a apresentar medidas regulatórias do que o centro e a direita.

A preferência da esquerda por medidas de alcance setorial pode estar relacionada à trajetória e à carreira dos seus deputados, mais ligados a movimentos e grupos sociais, como mostra estudo de Marenco e Serna (2007). É razoável esperar que, no poder, parlamentares de esquerda se esforcem para mediar as relações entre o governo e os segmentos sociais com os quais se envolveram ao longo de sua trajetória política. Esse pode ser o motivo pelo qual a esquerda apresenta preferencialmente proposições que visam impacto não territorializado, conformado aos interesses da população como um todo ou de segmentos populacionais transterritoriais. Por sua vez, a preferência por medidas de cunho regulatório está relacionada precisamente à preferência por medidas setoriais. Segundo os dados, medidas setoriais tendem a ser de cunho regulatório: 63% das medidas do tipo setorial foram regulatórias e 37% foram distributivas. As normas de tipo setorial *e* regulatório são de teor variado: regulação de profissões, normatização de setores do serviço público, criação de normas que favorecem segmentos específicos da sociedade, como os portadores de deficiência, regulamentação do ensino em cursos universitários específicos etc.

Até aqui, os dados mostram que a ideologia afeta a disposição dos deputados federais para apresentar indicações, mostrando também que deputados da esquerda propõem, mais do que os do centro e da direita, indicações que solicitam medidas de impacto setorial. Os deputados da esquerda também propõem, mais do que os do centro e da direita, indicações do tipo regulatório, uma vez que, conforme dito, há correlação entre as duas variáveis: indicações setoriais tendem a ser regulatórias.

O Gráfico 9 e a Tabela 6 permitem novas considerações. Eles trazem dados importantes para a segunda hipótese, a qual postula que deputados governistas tendem a recorrer mais às indicações, tendo em vista a proximidade com o Executivo e a expectativa de que esse vínculo leve o governo a atender as demandas dos integrantes da base. De fato, nota-se que os deputados pertencentes à base governista são mais empenhados no uso das indicações. Considerados todos os governos, com variações relativamente pequenas, o percentual de proposições dos deputados não aliados gira em torno dos 30% enquanto o percentual dos deputados governistas fica na casa dos 60%. Precisamente, os não aliados foram responsáveis por 37% da produção enquanto os aliados responderam por 63%.

Gráfico 9
Proposição de indicações versus pertencimento à base governativa (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

Mas esse dado pode ser enganoso. Se os deputados que compõem a base governista somarem maior número do que os que não a compõem, é de se esperar que eles apresentem um número maior de indicações. Por isso, a forma mais correta de atestar a hipótese é considerando a média de proposições por deputado. A Tabela 6 mostra o número de deputados, o número de indicações e a média de indicações por parlamentar conforme a filiação ou não à base governista; a Tabela 7 distingue a produção média por deputado conforme o governo. Os dados favorecem a hipótese.

Tabela 6
Número de indicações e a média de indicações por deputado, aliado ou não aliado

	Nº Deputados	%	Nº Indicações	%	Média de indicações por deputado
Aliados	543	58,0	12.216	67,0	22,5
Não aliados	393	42,0	6.015	33,0	15,2
Todos	938	100,0	18.231*	100,0	18,85

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.
*A diferença no total de indicações em relação às tabelas anteriores se deve aos *missing cases* (deputados sem partido).

No período, os deputados aliados representaram 58% do total, mas foram responsáveis por 67% das indicações emitidas. Cada deputado apresentou, em média, 22,5 indicações. Os não aliados, por sua vez, representaram 42% do todo, mas foram responsáveis por apenas 33% das indicações, com média de 15,2 indicações por deputado. Considerados os governos em separado[12], conforme a Tabela 7, nota-se que, em todos os governos, os aliados se empenharam mais na apresentação de indicações.

Tabela 7
Média de indicações por deputado conforme pertencimento ou não à base governista

	Lula 2	Dilma 1	Dilma 2	Temer	Média geral
Aliados	20,1	15,8	9,6	15,4	22,5
Não aliados	15,6	14,1	5,9	7,9	15,2

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

Destaca-se a diferença entre o governo Lula e os demais, sugerindo que o estilo adotado pelo chefe do Executivo para interagir com o parlamento afeta a disposição dos deputados. As conhecidas dificuldades da presidente Dilma em lidar com o Congresso pareceram refletir-se no comportamento parlamentar, levando a uma redução na média de indicações por deputado ao longo de seus dois mandatos – em Dilma 1, a média caiu mais de 5 pontos em relação a Lula 2; em Dilma 2, caiu mais de 5 pontos em relação a Dilma 1, não apenas pela interrupção do mandato, mas também pelo desgaste que precedeu o *impeachment*. Mesmo no governo Temer, ideologicamente distinto dos anteriores, a tendência se confirmou, visto que a média referente aos deputados governistas foi quase duas vezes a média dos não governistas, embora os polos ideológicos tenham se invertido – os não governistas passam a coincidir com a esquerda e os governistas com o centro e a direita. Isso só reforça a ideia de que ser governista, independentemente do perfil ideológico de quem chefia o governo, implica mais disposição para a apresentação de indicações.

[12] Dados sobre as coalizões governamentais e os respectivos partidos são disponibilizados pelo CEBRAP, e são liberados ao acesso público. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>. Acesso em: 24 ago.2023.

Não obstante a diferença de médias na direção esperada (última coluna das Tabelas 6 e 7), o teste da média geral não se revelou significante estatisticamente (*F* 1.610, *sig*. 0,205). No entanto, vale observar que os dados em tela não constituem uma amostra, mas o universo da produção de indicações apresentadas pelos deputados no período visado. Não há necessidade de inferência com base em um conjunto de dados menor (amostra) para um conjunto maior (universo). Com isso, pode-se considerar que o resultado vai na direção da hipótese, mostrando que, considerado o total das indicações apresentadas, os deputados governistas se revelaram mais empenhados em produzi-las[13].

Outra forma de avaliar a questão é permitida pela Tabela 8, que apresenta a média de indicações propostas conforme a ideologia do deputado e sua relação com o governo. Também assim, deputados governistas se mostraram mais afeitos à apresentação de indicações do que os não governistas – membros dos partidos aliados demonstraram mais que o dobro de empenho em produzir indicações do que os membros da oposição. Confirma-se que a esquerda é a que menos utiliza o instrumento, não obstante se mostre mais empenhada em produzir indicações quando participa da base governista. Esse dado reforça a hipótese 2, a qual prevê a proeminência dos deputados aliados.

Tabela 8
Média de indicações por deputado conforme posição ideológica e relação com o governo

	Não aliados	Aliados	Todos
Esquerda	7,7	16,2	12,7
Centro	12,1	28,4	21,0
Direita	21,9	22,0	22,0
Todos	13,9	21,8	18,3

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2020.

Se a produção por partidos antes mostrada apresentou uma variação aparentemente sem lógica, ao se agregar os dados por posição ideológica e participação na base aliada, nota-se que a dinâmica do presidencialismo de coalizão afetou a disposição dos aliados de centro e esquerda para a proposição de indicações: há mais empenho na proposição de indicações por quem é governista. Isso vale inclusive para os deputados da esquerda, que propõem menos indicações, mas investem o dobro nelas quando estão no governo. A direita difere da esquerda e do centro, porque seus deputados não mudaram o comportamento conforme transitaram da oposição para a base do breve governo Temer (aliados ou não, representantes da direita apresentaram média de 22). Os motivos desse padrão são uma incógnita e pedem estudos mais aprofundados. Não obstante, considerando o centro e a esquerda, pode-se afirmar que a relação com o governo afeta o

[13] Foi tentado um modelo estatístico mais robusto, buscando identificar linearidade na relação entre *ser ou não governista* (variável independente) e *número de indicações por deputado* (variável resposta), adotando-se como variáveis de controle as legislaturas, os governos, as regiões de atuação dos deputados e a filiação ideológica. O resultado, no entanto, não foi satisfatório, em função das características da variável resposta, que não atende aos requisitos (normalidade dos resíduos) para o teste de correlação.

volume de indicações apresentadas, porém a menor disposição da esquerda para produzir indicações é, de fato, diferenciada: provavelmente, porque seus deputados estabelecem não só um padrão diferente de relação com o Executivo, mas também com suas bases eleitorais. Essa posição diferenciada dos deputados da esquerda deve estar associada ao fato de que tais parlamentares valorizam mais medidas de cunho regulatório voltadas para categorias sociais com as quais têm vínculo, em contraposição aos demais parlamentares, que preferem medidas distributivas voltadas para localidades específicas. Iniciativas regulatórias são menos frequentes na produção por serem menos demandadas pela sociedade, já que, em algum momento, a necessidade de regulação se esgota, diferentemente das iniciativas que propõem distribuição exclusiva dos recursos públicos, cuja demanda é potencialmente ilimitada. Isso explicaria por que a esquerda produz menos: seus membros preferem regulação, cuja demanda surge mais em setores sociais (62%) do que em distritos eleitorais (38%).

Enfim, os dados confirmam pesquisas nacionais e estrangeiras que comprovam os interesses dos parlamentares em promover medidas legislativas que favoreçam seus redutos eleitorais – o que é chamado, por vezes, de *pork barrel*, clientelismo, paroquialismo. Este artigo traz como novidade a confirmação da relevância das indicações como instrumento legislativo na Câmara dos Deputados, mostrando a importância de levá-las em conta para a compreensão do comportamento dos deputados federais. Não obstante as indicações sejam destituídas de poder normativo, são meios estratégicos mobilizados pelos deputados para mediar a relação entre o Poder Executivo e os eleitores. Como já visto nos níveis municipal e estadual, no nível federal, as indicações se mostraram uma importante saída para a impotência dos parlamentares para promover diretamente decisões de sua preferência: legislação ordinária e complementar que distribui benefícios de forma concentrada, supostamente na busca de ganhos eleitorais – impossibilitados de produzir leis de impacto paroquial, os deputados sugerem ao Poder Executivo que o faça. Quanto ao desempenho da esquerda, como a produção de leis de impacto setorial e cunho regulatório é possível pela via da legislação ordinária, e como os deputados do bloco dão prioridade a esse tipo de proposição, entende-se por que eles mobilizam menos as indicações e – supostamente[14] – movimentam mais a apresentação de projetos de lei ordinária ou complementar.

Considerações finais

Este artigo apresentou uma pesquisa inédita sobre indicações, instrumento legislativo que serve à manifestação de interesses dos deputados federais, bem como a mediação das relações entre eles, o governo e os redutos eleitorais. No período estudado, a produção de indicações foi abundante e ressaltou o individualismo dos parlamentares:

[14] Logicamente, esta é uma afirmação hipotética que carece de teste apropriado.

embora possam ser proposições coletivas, a quase totalidade (96%) das indicações é apresentada por deputados individualmente, o que indica que o instrumento é utilizado para maximizar e fidelizar o apoio dos eleitores reais ou potenciais.

Um ponto a ser ressaltado é o volume das indicações apresentadas. Não obstante a importância estratégica do instrumento para promover a conexão eleitoral, os dados mostraram que seu uso não é homogêneo – diverge entre deputados, blocos ideológicos, regiões e partidos. A variação entre os blocos ideológicos é a mais intrigante. Considerada a média de sugestões emitidas por deputado conforme a filiação ideológica, foi notado que deputados dos partidos de esquerda são menos propensos a mobilizar o dispositivo legislativo, se comparados aos deputados dos partidos de centro e de direita. Esse dado se mostrou contraintuitivo, tendo em vista que os partidos de esquerda fizeram parte das coalizões governistas durante quase todo o período – caracterizado por governos do PT – e, em tese, teriam mais estímulos para apresentar sugestões ao governo e seus ministérios. Mas, se a esquerda é mais comedida na apresentação de indicações do que os outros blocos, isso não altera a tendência dos governistas de serem mais propositivos: a média de indicações por deputado da esquerda mais que dobra quando o bloco é parte da coalizão de governo.

Com relação ao destino das indicações, foi notado que elas são direcionadas particularmente para ministérios como o da Saúde, da Educação e das Cidades, associados a campos de políticas públicas eleitoralmente promissoras – que geram custos difusos e benefícios concentrados. Na outra ponta, estão os ministérios dos Direitos Humanos e das Relações Exteriores, menos mobilizados pelos deputados, possivelmente por não atuarem em áreas de políticas públicas que rendam votos. Em relação aos temas abordados, destacaram-se "educação, cultura e esportes", bem como "saúde" e "infraestrutura", os quais são campos profícuos para a geração de benefícios exclusivos – como a construção de escolas, de casas populares, de hospitais e a pavimentação de ruas.

Para além de mostrar um panorama da produção de indicações no período, o artigo visou testar duas hipóteses, tendo por base a literatura especializada. Ambas foram corroboradas, no limite da possibilidade dos dados. Em relação à primeira hipótese, esperava-se que os deputados fizessem amplo uso das indicações para contornar o veto constitucional à transferência concentrada de benefícios por meio de legislação parlamentar. De fato, as indicações não só se revelaram abundantes no período, como se mostraram majoritariamente voltadas para a transferência concentrada de recursos para municípios do estado do proponente (74%).

Sobre os municípios preferidos pelos deputados, o artigo buscou verificar se as indicações visavam os redutos eleitorais onde eles foram mais bem votados ou, inversamente, aqueles onde obtiveram baixa votação e esperam receber apoio eleitoral no futuro. A partir de uma amostra com 30% das indicações que propuseram transferência concentrada de recursos, foi constatado que os deputados utilizaram as indicações simultaneamente em duas estratégias: solicitar benefícios para os municípios em que

receberam mais votos *e* defender os interesses de municípios do estado nos quais não foram bem votados. Portanto, é plausível supor que, com as indicações, os parlamentares pretendem prestar contas por promessas passadas *e* reivindicar créditos mirando eleições futuras – com isso, eles reforçam suas bases atuais de apoio e podem ampliá-las em novos pleitos. Diferentemente de certa noção estrita de conexão eleitoral – que prevê que os deputados se ocupam em agradar os redutos onde mais receberam votos –, os deputados federais brasileiros se esforçaram para estreitar conexões não apenas com os eleitores fiéis, mas também com aqueles que podem ser conquistados. Portanto, no tocante à produção de indicações, os legisladores se mostraram não exclusivistas, mas "expansionistas", visto que se esforçaram para cativar novos municípios e ampliar o apoio eleitoral em todo o distrito, ou seja, o estado.

Isso não contradiz a expectativa de conexão eleitoral, mas suscita reflexão acerca do conceito, que foi construído com base na dinâmica eleitoral dos Estados Unidos. No Brasil, o sistema eleitoral é proporcional com distritos multinomiais e difere do sistema majoritário com distritos uninominais vigente nas eleições americanas. Não obstante, a existência da lista aberta introduz na política brasileira estímulo para o cultivo do voto pessoal (Nicolau, 2006) e estimula os deputados a proporem políticas do tipo *pork*, como ocorre nos EUA. A julgar pelos dados, as eleições proporcionais em distritos de média ou alta magnitude não inibem o paroquialismo, visto que os deputados tendem a tomar decisões em benefício de quaisquer dos municípios de seu estado, no interior do qual podem obter votos.

A segunda hipótese diz respeito ao efeito de ser governista sobre a disposição para apresentação de indicações: deputados aliados seriam mais propensos ao uso das indicações, uma vez que esperariam reconhecimento pelo apoio parlamentar dado ao governo. Confiantes no acolhimento de suas sugestões pelo Poder Executivo, os deputados da coalizão teriam mais incentivos do que os demais para apresentar indicações. A hipótese foi corroborada. Durante todos os governos do período – Lula 2, Dilma 1, Dilma 2 e Temer –, os deputados governistas foram responsáveis por 67% das indicações apresentadas. Mesmo a esquerda, que se distingue dos demais blocos, se mostrou mais empenhada em produzir indicações *enquanto* integrava a base governista. O fato é que, consideradas as indicações apresentadas, a média dos não governistas é inferior à dos governistas em todos os blocos ideológicos. No teste das médias, essa diferença não se mostrou estatisticamente significativa, mas, considerando que se trata do total de dados e não de uma amostra, a tendência observada no período expressa uma *diferença real* entre governistas e não governistas na proposição de indicações.

Pelo exposto, é válido afirmar que as indicações são um instrumento útil para a análise da produção legislativa e de suas conexões com os interesses políticos que pautam os mandatos. De acordo com as teorias mobilizadas, os deputados visam estreitar contatos com as bases. Para isso, eles encaminham indicações ao invés de projetos de lei, como forma de contornar o veto constitucional à iniciativa parlamentar de legislação que afeta o

orçamento federal. Dadas as restrições enfrentadas pelos parlamentares para propor e aprovar projetos de lei do tipo distributivo, uma forma de manter vivos os vínculos eleitorais (simbólicos ou objetivos) é sinalizar para os órgãos do governo as demandas das bases na expectativa de agradar os eleitores e estreitar vínculos com o distrito.

Embora este artigo tenha desvendado alguns aspectos da produção de indicações na Câmara dos Deputados, são necessários mais estudos para uma compreensão mais abrangente e profunda dessa dinâmica no contexto do presidencialismo brasileiro. Seria particularmente interessante considerar a convergência (ou não) entre o partido do proponente e o partido do ministro para o qual a indicação foi enviada. Seria importante também, para se avaliar o potencial de eficácia das indicações, considerar a frequência com que elas são convertidas em decisões políticas. Devido ao grande volume de dados necessários para verificar essas questões, tais esforços ficam para o futuro.

Referências bibliográficas

AMES, B. "O congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período autoritário". *Dados,* Rio de Janeiro, vol. 2, nº 29, p. 177-205, 1986.

_____. "Electoral rules, constituency pressure, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". *Journal of Politics*, Chicago, vol. 57, nº 2, p. 324-343, 1995.

_____. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2000.

AMORIM NETO, O., SANTOS, F. A Produção Legislativa no Congresso: entre a Paróquia e a Nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____.; _____. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os Deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, pp. 661-697, 2003.

ARAÚJO, P. M. A Câmara Alta no Legislativo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989-2000. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte*. Brasília: Senado Federal – Unilegis, 2008.

_____. "O bicameralismo no brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)". Tese de Doutorado em Ciência Política. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____. "Processo legislativo e emendamento no Senado Brasileiro". *Revista Agenda Política*, São Carlos, SP, vol. 3, nº 1, p. 203-231, 2015.

_____. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais: divisão de poderes, comportamento parlamentar e produção legislativa entre 1995 e 2010. In: RICCI, P.; TOMIO, F. (Orgs*.). Instituições políticas nos estados brasileiros Governadores e Assembleias Legislativas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, p. 405-436, 2018.

ARAÚJO, V. "Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 2, p. 429-458, 2017.

CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. *Raça e Eleições no Brasil*. Porto Alegre: Editora Zouk, 2020.

CARVALHO, L.; BATISTA, M. "Influência parlamentar: aspectos individuais e institucionais que contribuem para a eficácia legislativa dos deputados federais em projetos de lei em saúde". *Revista Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, MG, vol. 26, nº 1, 2018.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COX, G.; MCCUBBINS, M. D*. Legislative leviathan:* party govern in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.

CRISP, B. et al. "Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies". *Journal of Politics*, Chicago, vol. 66, nº 3, p. 823-846, 2004.

DARRIEUX, R. S. P. "Determinantes do sucesso legislativo parlamentar na Câmara de Deputados do Brasil*"*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2020.

D'ÁVILA FILHO, P. M.; LIMA, P. C. G. C.; JORGE, V. L. "Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro". In: *Anais* do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.

_____. "Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004". *Revista de Sociologia e Política,* Curitiba, PR, vol. 22, nº 49, p. 39-60, 2014.

DI PALMA, G. "Rules and legislative outcomes in the Italian Parliament". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, nº 2, p. 147-179, 1976.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. "O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituinte*". Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, nº 38, p. 24-37, 1994.

_____.; _____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____.; _____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GONZÁLEZ TULE, L. "Representación política en Mexico: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?". Tesis de maestría. Instituto Iberoamerica, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011.

JUÁREZ, S. A. B. "Como evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en Mexico y América Latina". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad do Mexico, v.64, nº 235, p. 395-426, 2019.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization.* Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.

LEMOS, L. B. "O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista". *Dados*, vol. 44, nº 3, p. 561-630, 2001.

LOWI, T. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Thinking". *World Politics*, Cambrigde, vol. 16, n. 4, p. 677-705, 1964

_____. "Four systems of policy, politics and choice". *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MAINWARING, S. *Sistemas Partidários*: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MARENCO DOS SANTOS, A.; SERNA, M. "Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, SP, vol. 2, nº 64, p.93-113, 2007.

MARQUES, D.; LIMA, B. "Estranhas no ninho: uma análise da atuação parlamentar de homens e mulheres na Câmara dos Deputados". *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, MG, vol. 26, nº 2, p. 93-125, 2018.

MAYHEW, D. *Congress:* The Electoral Connection*.* Yale: Yale University Press, 1974.

NICOLAU, J. *Sistemas Eleitorais:* uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil". *Dados*, vol. Rio de Janeiro, RJ, v.49, nº 4, p. 689-720, 2006.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, SP, vol. 15, nº 43, p. 45-67, 2000.

PITKIN, H. O Conceito de Representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Orgs.). *Política & Sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

RAINHA, J. Espírito Santo: dinâmica partidária, produção legal e relação entre os poderes Executivo e Legislativo entre 2003-2010. In: TOMIO, F.; RICCI, P. (Orgs.). *Governadores e assembleias legislativas:* instituições e política nos estados brasileiros. São Paulo: Alameda, p. 431-465, 2018.

RANGEL, A. "Produção parlamentar municipal: os projetos de indicação". *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, ES, vol. 2, nº 1, p. 113-132, 2014.

REZENDE, D. "Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados". *Estudos Feministas*, Florianópolis, SC, vol. 25, nº 3, p. 1199-1218, 2017.

RICCI, P. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, Rio de Janeiro, RJ, vol. 46, nº 4, p. 699-734, 2003.

_____. Produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte*. Brasília: Senado Federal – Unilegis, 2008.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. "Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da Câmara". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, SP, vol. 19, nº 55, p. 107-130, 2004.

ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M. (Orgs.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

SANCHEZ, B. R. "Quem são e o que fazem as parlamentares brasileiras? Uma análise do perfil biográfico e da produção legislativa da bancada feminina". In: *Anais* do I Seminário Internacional de Ciência Política, Porto Alegre, 2015.

SANTOS, F. "Teoria das decisões legislativas: os microfundamentos do clientelismo político no Brasil". Tese de Doutorado em Ciência Política. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

_____. *O Poder Legislativo nos Estados:* diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. "Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, RJ, vol. 48, nº 4, p. 693-735, 2005.

SILVA, B. S. 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: Editora UFJF, 2014.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

SIMÕES, J. C. C. "Conexão Eleitoral e Comportamento Parlamentar no Estado do Espírito Santo". In: *Anais* do I Seminário de Ciências Sociais PGCS-UFES, Vitória, 2016.

_____. "Conexão eleitoral e comportamento parlamentar: um estudo a partir da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 1999 e 2010". Dissertação de mestrado em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas e Naturais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

TAYLOR-ROBINSON, M.; DÍAZ, C. "Who gets legislation passed in a marginal legislature, and is the label marginal legislature still appropriate?". *Comparative Political Studies*, vol. 32, nº 5, p. 598-625, 1999.

TOMIO, F.; RICCI, P. (Orgs.). *Governadores e assembleias legislativas:* instituições e política nos estados brasileiros. São Paulo: Alameda, 2018.

VOLDEN, C.; WISEMAN, A. *The Lawmakers*: Legislative Effectiveness in the US Congress. Nueva York: Cambridge University Press, 2014.

_____. "Legislative Effectiveness in the United States Senate". In: *Anais* the 2017 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, p. 01-44, 2017.

Abstract

Legislative production and political mediation: indications in the Chamber of Deputies

The article analyzes the production of indications by federal deputies from 2007 until 2018. The indication is a legislative measure that is characterized as a suggestion, which parliamentarians use to request that the executive branch – and other public bodies –carry out public works, regulate or provide services. In addition to presenting an overview of the production of indications in the period mentioned, the article defends the hypothesis that deputies use indications to distribute concentrated benefits to obtain electoral gains. It also defends the hypothesis that deputies that support the government, because they have more positive expectations in relation to the acceptance of their suggestions by the government, are more fruitful in the production of indications. To test the hypotheses, the article examined 19,058 properly categorized indications. The data shows that federal deputies make ostensive use of indications to transfer benefits to their districts and that deputies that support the government are more likely to propose indications than deputies that do not.

Keywords: legislative production; recommendations; Chamber of Deputies

Resumen

Producción legislativa y mediación política: nominaciones en la Cámara de Diputados

El artículo presenta un análisis de la producción de nominaciones por diputados federales en el período 2007-2018. La indicación es un dispositivo legislativo que se caracteriza por ser una sugerencia, a través del cual los parlamentares solicitan al Poder Ejecutivo - y otros organismos públicos - realizar obras públicas, regular o prestar servicios. Además de presentar un panorama de la producción de recomendaciones en el período mencionado, el artículo defiende la hipótesis de que los diputados movilizan indicaciones buscando, principalmente, distribuir beneficios concentrados y con ello obtener ganancias electorales. También defiende la hipótesis de que los diputados de gobierno, por tener expectativas más positivas en relación a la aceptación de sus sugerencias por parte del gobierno, son más fructíferos en la producción de indicaciones. Para probar las hipótesis, el artículo tiene 19.058 recomendaciones debidamente categorizadas. Los datos muestran que, de hecho, los diputados federales hacen un uso ostensible de las indicaciones para transferir beneficios a sus distritos y también que es más probable que los diputados gubernamentales propongan recomendaciones que los diputados no gubernamentales.

Palabras clave: producción legislativa; recomendación; Cámara de los Diputados

Résumé

Production législative et médiation politique : les indications à la Chambre des Députés

L'article présente une analyse de la production de candidatures par les députés fédéraux au cours de la période 2007-2018. L'indication est un dispositif législatif qui se caractérise comme une suggestion, à travers lequel les parlementaires demandent à l'exécutif - et à d'autres organismes publics - d'exécuter des travaux publics, de réglementer ou de fournir des services. En plus de présenter un état des lieux de la production des nominations au cours de la période évoquée, l'article défend l'hypothèse que les députés mobilisent les nominations principalement en cherchant à répartir des bénéfices concentrés et ainsi obtenir des gains électoraux. Il défend également l'hypothèse selon laquelle les députés du gouvernement, parce qu'ils ont des attentes plus positives par rapport à l'acceptation de leurs suggestions par le gouvernement, sont plus fructueux dans la production de candidatures. Pour tester les hypothèses, l'article a 19 058 indications correctement catégorisées. Les données montrent qu'en fait les députés fédéraux utilisent ostensiblement les candidatures pour transférer des avantages à leurs districts et aussi que les députés du gouvernement sont plus susceptibles de proposer des candidatures que les députés non gouvernementaux.

Mots-clés : production législative ; les indications ; Chambre des Députés

Artigo submetido à publicação em 14 de janeiro de 2022.
Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292505
e-ISSN 1807-0191

O partido do presidente do Brasil no Legislativo: centralização de trabalho nas comissões permanentes[1]

Vitor Vasquez[2]
Benjamin de Oliveira Magalhães[3]

No Brasil, o partido presidencial centraliza cargos e propostas legislativas no Executivo, demonstrando empenho em implementar sua agenda. Porém, um projeto só se torna lei após passar pelo Legislativo, o que frequentemente é alterado nas comissões. Assim o partido presidencial busca centralização também nesses órgãos. Este artigo analisa se e como isso ocorre. Analisamos descritivamente, e com regressão logística, dados da Câmara da presidência de comissão e relatoria (1995-2014). Apontamos que o partido presidencial recebe relatorias em proporção superior ao peso de sua bancada, sobretudo em projetos do governo: seus deputados presidem as comissões que mais designam relatores e priorizam seus correligionários nas indicações. O artigo traz contribuições sobre relação Executivo-Legislativo, gerenciamento de coalizão e ratifica a relevância das comissões no processo decisório.

Palavras-chave: centralização de trabalho; presidencialismo de coalizão; partido do presidente; Poder Legislativo; comissões permanentes

Introdução

A formação de coalizões é comum no Brasil e em tantos outros países com sistemas presidencialistas multipartidários (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004; Amorim Neto, 2006; Figueiredo, 2007; Alemán; Tsebelis, 2011). Nesse processo, o partido que elege o presidente distribui pastas ministeriais[4] entre alguns partidos eleitos para o Legislativo que, por sua vez, passam a compor o governo. No entanto, ainda que o acordo de coalizão se alicerce em partilha de poder entre seus membros, no Brasil, o partido do presidente centraliza recursos importantes em relação aos demais parceiros no Poder Executivo. Isso ocorre em relação aos ministérios (Amorim Neto, 2006), cargos administrativos (Vieira,

[1] Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no Simpósio de Pesquisa Pós-Graduada SPG 34. Partidos e eleições do 43º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 2019. Agradecemos aos participantes do SPG pelas considerações feitas na ocasião.
[2] Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Departamento de Filosofia e Ciências Humanas (DFCH). Ilhéus (BA), Brasil. O autor agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, Processo 2016/10421-1). E-mail: <vitor.vasquez@gmail.com>.
[3] Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH). Campinas (SP), Brasil. O autor agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, Processo 2019/02542-1). E-mail: <benjamin.oliveiram@gmail.com>.
[4] A prerrogativa de nomear e exonerar ministros cabe especificamente ao presidente da República. No entanto, assumimos que ele aja, institucionalmente, em prol de seu partido. Assim, ao longo do artigo, usamos presidente e partido do presidente como sinônimos, assumindo que representam os interesses do mesmo ator político, qual seja o partido.

2017) e até propostas legislativas (Batista, 2013), evidenciando a preocupação do partido presidencial com as políticas elaboradas pelo governo.

No entanto, o teor final de uma política pública só é definido após sua tramitação no Legislativo, e, ainda que o processo decisório brasileiro seja centralizado no Executivo (Pereira; Mueller, 2000; Figueiredo; Limongi, 2001), a Câmara e o Senado alteram com frequência as matérias que examinam. As alterações geralmente são realizadas nas comissões, por intermédio dos relatores designados pelos presidentes desses órgãos (Freitas, 2016). Vale destacar que o Legislativo é o espaço em que prevalece a preferência da maioria e que congrega outros partidos além dos que compõem o governo, sendo também palco de atuação de oposicionistas (Santos; Almeida, 2011; Inácio; Rezende, 2015; Freitas, 2016). Em última análise, a capacidade de atuação de um partido no Legislativo deveria ser equiparável à sua própria força nessa arena, isto é, proporcional à porcentagem de cadeiras que possui.

Considerando a centralização de recursos promovida pelo partido do presidente no Executivo, visando influenciar as políticas públicas elaboradas pela coalizão e dada a atuação do Legislativo no conteúdo final dessas políticas, é de se esperar que o partido presidencial busque centralizar poder, sempre que possível, também nessa esfera. Não obstante, como o Legislativo é o espaço no qual prevalece a preferência da maioria, a atuação do partido do presidente pode ser limitada pelo seu peso parlamentar. A partir disso, surge o seguinte dilema: se, por um lado, o partido do presidente busca concentrar as ações no Legislativo, no intuito de que a centralização exercida no Executivo se estenda até essa esfera, por outro, a atuação dos partidos no Legislativo é restringida pela porcentagem de assentos que eles possuem, em função do princípio majoritário (Krehbiel, 1992). Isso nos coloca duas questões: (1) O partido do presidente é capaz de centralizar ações também no Legislativo? (2) Se sim, como isso ocorre?

O objetivo deste artigo é investigar se a centralização do partido do presidente, já verificada no Poder Executivo, ocorre também no Legislativo. Inicialmente, demonstramos, de modo descritivo, que o partido presidencial exerce de forma positivamente desproporcional, em relação ao seu peso na Câmara, uma tarefa-chave na análise e modificação de propostas do Executivo: a relatoria de projetos nas comissões permanentes (Santos; Almeida, 2011; Freitas, 2016). Complementarmente, utilizando regressões logísticas, apontamos que a ocupação e o uso estratégico do cargo de presidente de comissão são fundamentais para que essa centralização de trabalho ocorra, pois é esse o ator que detém a prerrogativa de designar os relatores[5].

Assim nosso artigo alicerça três hipóteses:

[5] Os scripts do Stata estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

- (H1) Em termos de presidência da comissão, comissões que acumulam um maior volume de atividades são priorizadas pelo partido do presidente da República;
- (H2) Deputados pertencentes ao partido presidencial são priorizados, em termos de designação de relatorias, pelos presidentes de comissão do partido do presidente da República;
- (H3) Para que os demais partidos do governo atenuem a concentração de atividades do partido presidencial, deputados da coalizão, pertencentes a partidos distintos do presidencial, são priorizados, em termos de designação de relatorias, por presidentes de comissão que compartilham essa situação partidária.

Com base em nossos resultados, ajudamos a montar um quadro mais completo da atuação do partido do presidente da República no processo decisório brasileiro, colocando em diálogo as duas principais esferas desse trâmite: Executivo e Legislativo. Colaboramos ainda na compreensão sobre gerenciamento de coalizão e ratificamos o papel essencial das comissões para que os partidos atuem no Legislativo. Finalmente, destacamos a relevância dos presidentes de comissão, especialmente por possuírem a prerrogativa de designar os relatores, isto é, os deputados encarregados de analisar e modificar as matérias no interior desses órgãos.

Para a condução dos testes empíricos, mobilizamos dados obtidos do Banco de Dados Legislativos do Cebrap para o período entre 1995 e 2014. Em termos de proposta legislativa, analisamos todas as vezes em que um projeto foi distribuído pelo presidente da comissão para algum relator. Dessa forma, se o mesmo projeto passou por dois relatores, são duas unidades analíticas. As propostas abrangidas pelo artigo são projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar aprovados, vetados, rejeitados ou arquivados. Quanto às comissões, investigamos, ano a ano, o partido do presidente do órgão e a quantidade de relatores que ele designou.

O artigo possui mais quatro seções. Na próxima seção, chamada "Centralização do partido presidencial no Executivo e atuação do Legislativo", apresentamos como a literatura discute a concentração de poder do partido presidencial no governo, bem como o papel do Legislativo para o formato final da política pública, mesmo em sistemas centralizados no Executivo e nos líderes partidários, tal qual o brasileiro. Em sequência, na seção "O partido do presidente no Legislativo: concentração de relatorias", sugerimos, a partir de nossos resultados empíricos, que há centralização de trabalhos legislativos exercida pelo partido presidencial nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Isso feito, em "O partido do presidente no Legislativo: presidência de comissão e designação de relatores", apresentamos nossas hipóteses, os testes que as sustentam e analisamos esses resultados. Por último, trazemos as "Considerações finais", destacando nossas principais contribuições e as possibilidades investigativas aqui abertas.

Centralização do partido presidencial no Executivo e atuação do Legislativo

O Executivo brasileiro controla a agenda do processo legislativo (Figueiredo; Limongi, 1996, 2001; Pereira; Mueller, 2000). Este Poder inicia a maioria das propostas transformadas em norma jurídica, além de contar com alta taxa de aprovação sobre as matérias que propõe (Figueiredo; Limongi, 2007; Limongi; Figueiredo, 2009). Nessa dinâmica, o presidente das Mesas Diretoras e os líderes partidários exercem papel fundamental ao centralizarem o processo de tomada de decisão dentro do Legislativo. Desse modo, os líderes partidários da coalizão implementam a agenda do Executivo, atuando como canalizadores de demandas do governo através de suas bancadas que, regularmente, seguem suas orientações durante as votações dos projetos (Figueiredo; Limongi, 2000).

Contudo, embora a coalizão seja caracterizada por compartilhamento de poder, o partido do presidente brasileiro tende a se sobressair em relação aos demais que compõem o governo. Amorim Neto (2006) demonstra como, em relação ao tamanho da bancada na Câmara, o partido presidencial controla mais ministérios do que seus parceiros de coalizão. Baseado na Lei de Gamson[6], o autor constrói um índice de coalescência[7] para medir se os partidos que formam o governo no Executivo recebem ministérios proporcionais à sua bancada no Legislativo. Segundo Amorim Neto, a taxa de coalescência tende a ser mais proporcional à distribuição de cadeiras quanto maior for a bancada legislativa do partido do presidente. Efeito contrário ocorre quanto mais extremista é a ideologia do partido presidencial[8] (Amorim Neto, 2006).

A Lei de Gamson, mesmo fundamentada em sistemas parlamentaristas, proporciona boas explicações sobre a composição do Executivo. No entanto, para se adequar aos sistemas presidencialistas, deve-se levar em conta que o partido do presidente não pode ser excluído de nenhuma formação de governo, por sempre ser o formador da coalizão (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004). Ao contrário dos demais partidos do acordo, que podem ser substituídos por outros membros do Legislativo, o partido presidencial permanece até o fim do mandato. Por isso faz sentido que o partido tenha vantagem em relação aos demais parceiros de coalizão, ao se comparar a porcentagem de assentos com o número de ministérios (Batista, 2016).

Todavia, a centralização do partido do presidente no Executivo não se restringe à concentração de ministérios. Segundo Vieira (2017), a presidência centraliza a organização burocrática, criando mais órgãos administrativos à medida que aumenta a distância entre

[6] A Lei de Gamson propõe que cada membro da coalizão, ao firmar o acordo de participação, tem uma expectativa de retorno proporcional ao tamanho de sua contribuição.
[7] O índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais os partidos recebem um número de ministérios proporcional ao total de cadeiras que possui (Amorim Neto, 2006).
[8] Amorim Neto (2006) considera presidentes extremistas aqueles cuja posição de seu partido no espectro ideológico é identificada como direita ou esquerda. As outras posições possíveis seriam centro-direita, centro e centro-esquerda.

a preferência política mediana do partido que controla o ministério e a do partido do presidente. Mais, a centralização do partido presidencial extrapola a ocupação de cargos – ministérios ou burocracias – e se estende à apresentação de projetos enviados ao Legislativo (Batista, 2013). Analisando propostas legislativas iniciadas no Executivo, Batista (2013) indica que o partido do presidente apresenta a maior proporção de projetos em comparação aos ministérios de outros partidos. Tal dinâmica acentua-se conforme aumentam os seguintes fatores: total de partidos da coalizão, grau de institucionalização da Casa Civil e, em menor medida, distância ideológica entre o partido do presidente e a mediana dos outros partidos da coalizão.

De acordo com a autora, isso não impede que os demais partidos da coalizão participem do processo decisório. Pelo contrário, a maioria das iniciativas de políticas públicas tem origem no Executivo e é elaborada de forma descentralizada nos ministérios temáticos. Porém, essa participação não é desempenhada com total autonomia, uma vez que a Casa Civil monitora as propostas formuladas por ministros com preferências distantes das do partido presidencial (Batista, 2013). Como toda matéria passa obrigatoriamente pela Casa Civil, e este órgão está altamente associado à presidência, esse monitoramento diminui a capacidade de ministros com preferências distantes daquelas do partido do presidente de agirem autonomamente na produção de propostas legislativas. Como resultado, além de a presidência centralizar uma parcela das matérias elaboradas no Executivo, ainda conta com a atuação da Casa Civil para monitorar as propostas que possam ser desviantes das preferências de seu partido.

Contudo, o partido responsável pelo ministério temático controla uma variedade de recursos e de *staff* que o auxilia a convencer o ministro da Casa Civil sobre a qualidade e adequação de sua proposta. Portanto, há uma assimetria informacional em favor do ministro temático (Laver; Shepsle, 1996; Thies, 2001; Martin; Vanberg, 2020) que, nessas circunstâncias, dificulta a ação do partido do presidente de monitorar a coalizão no interior do Executivo. Além disso, interferências frequentes nas políticas públicas desenvolvidas dentro dos ministérios temáticos geram insatisfação entre os membros da coalizão, em razão da redução de autonomia sobre a pasta nas quais essas interferências ocorrem. Essa situação exige um equilíbrio fino e coloca um dilema para o partido do presidente: se, por um lado, a vigilância constante sobre seus parceiros de governo dificulta o manejo da coalizão, por outro, a autonomia completa por parte dos outros ministros apresenta riscos para o presidente. Afinal, ainda que a coalizão compartilhe a responsabilidade da aprovação da agenda governista, as reclamações sobre resultados oriundos de políticas públicas mal avaliadas recaem principalmente sobre a figura do chefe do Executivo e seu partido.

Assim, não havendo um instrumento formal de controle de coalizão dentro do Executivo[9], o Legislativo, por meio do seu sistema de comissões, apresenta-se como uma arena pertinente ao monitoramento das propostas ministeriais. Esse controle pode ser feito ocupando estrategicamente a presidência desses órgãos (Kim; Loewenberg, 2005; Carroll; Cox, 2012; Inácio; Rezende, 2015; Fortunato; Martin; Vanberg, 2019), via atuação dos relatores, a fim de controlar o conteúdo das proposições durante o seu escrutínio (Freitas, 2016; Martin; Vanberg, 2020) e pelo uso de requerimento de informações (Araújo, 2017; Silva; Medina, 2022). Esse monitoramento, realizado no interior do Legislativo, traduz uma das principais funções desse Poder, a de realizar o escrutínio de projetos elaborados pelo Executivo. Nesse sentido, o controle de coalizão realizado no Congresso tende a ser menos tenso do que aquele que pode ocorrer, informalmente, no Executivo, inclusive por ser previsto constitucionalmente.

Nesse sentido, esperamos que haja investidas de centralização de poder do partido presidencial não só em relação a cargos, propostas legislativas e monitoramento de seus pares de coalizão no Executivo, mas também quanto ao formato final adquirido pelas matérias que compõem a agenda governista. Para tanto, o partido presidencial deve pensar sua atuação também no Legislativo, que tem por excelência a função de propor leis, bem como de fiscalizar o Executivo e analisar as matérias propostas pelo governo. Isso apresenta uma lacuna nos estudos que se debruçam sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil: se o partido do presidente concentra a elaboração de projetos no Executivo e se essas matérias podem ser alteradas no interior do Legislativo, deve-se investigar como e se esse partido atua também nesse Poder, a fim de proteger sua agenda.

O ponto de partida que propomos para preencher essa lacuna é examinar como o partido presidencial age quanto ao cargo que faz o escrutínio das matérias que tramitam pelo Legislativo, influenciando no conteúdo das proposições e sugerindo sua aprovação ou sua rejeição. Trata-se, portanto, de examinar como o partido presidencial se comporta em relação à ocupação de relatorias nas comissões. De acordo com Freitas (2016), os relatores são responsáveis por cerca de 40% das alterações nos projetos elaborados pelos ministros. A autora demonstra que mais de 80% das alterações realizadas nas matérias apreciadas pelas comissões ocorreram por quem ocupa esse cargo. Desse modo, o processo de alteração de propostas de leis "é coordenado pelos partidos que compõem a maioria, via relatores, que, por sua vez, têm um papel central na construção do consenso em torno das políticas" (Freitas, 2016, p. 111). Ou seja, o Legislativo brasileiro influencia no processo decisório, mesmo que através de alterações, interferindo no teor das leis aprovadas. Isso é feito no interior das comissões, por meio de relatoria de projeto.

Os relatores ainda podem desempenhar um importante papel informacional, gerando conhecimento para que o plenário tome decisões mais bem embasadas sobre as proposições elaboradas pelo Executivo (Santos; Almeida, 2011). Isso ocorre

[9] Thies (2001) demonstra como esse controle dentro do Poder Executivo pode ser feito formalmente, com a presença de ministros juniores que monitoram os titulares da pasta.

principalmente quando não há consenso partidário em torno de um projeto que tramita pela Câmara. Nessas ocasiões, o Legislativo busca, através da relatoria da comissão responsável pelo projeto, informações sobre a matéria, com a expectativa de que essas sejam compartilhadas. Ao alcançarem o consenso, os partidos mobilizam a urgência, que, quando aprovada, é apoiada por toda a Casa, inclusive pelos membros da oposição. Nas ocasiões de falta de consenso, os partidos oposicionistas têm preferência para assumir as relatorias (Santos; Almeida, 2011).

A atuação da oposição indica a dificuldade que o partido presidencial enfrenta para centralizar ações no Legislativo. Como neste Poder o que prevalece é o princípio majoritário, os partidos têm suas oportunidades de atuação constrangidas pelo tamanho de suas bancadas. Freitas (2016), por exemplo, destaca que o controle da coalizão sobre a agenda governativa diminui em situações nas quais é minoritária. Nesses casos, há maior participação da oposição na análise e modificação das propostas do Executivo. Os resultados de Vasquez (2020) apontam para um sentido semelhante, ao destacarem que as oportunidades de relatorias em propostas do Executivo, por parte da oposição, aumentam em situações de coalizões minoritárias. Em suma, o Legislativo é o espaço da maioria e a proporcionalidade partidária oferece um desafio ao partido presidencial em sua estratégia de centralizar o controle em casos que podem impactar o sucesso de seus objetivos.

Diferentemente do Executivo, o Legislativo possui, por essência, uma estrutura mais descentralizada de divisão de trabalhos e com maior número de atores políticos. No Brasil, esta arena ainda conta com duas instâncias, Câmara e Senado, com 513 e 81 parlamentares, respectivamente. Entretanto, o alto volume de projetos em tramitação no Congresso demanda uma coordenação dos trabalhos, a qual é encabeçada, no caso brasileiro, pelos partidos políticos, mais especificamente pelos líderes partidários (Figueiredo; Limongi, 2001). Por isso, apesar do grande número de indivíduos, nem todos podem ou querem participar da elaboração de todos os projetos de lei que passam pelo plenário, assim, salvo exceções, a maioria dos projetos é aprovada por maioria simbólica. Nessas votações, não há registro individual e nem a necessidade de manifestação de todos os membros presentes, apenas a orientação partidária, o que corrobora a ideia de que o critério majoritário não apresenta uma característica tão individualizada na figura do parlamentar.

O mesmo raciocínio é aplicado ao pensarmos na distribuição de trabalho entre as comissões. Embora os pareceres dados pelas comissões passem pelo crivo do plenário para que sejam aprovados, raramente são negados ou alterados (Freitas, 2016). Ou seja, ainda que não seja possível assumir que o mesmo padrão de comportamento do Executivo se projete nessa esfera, infere-se que, se é do interesse do presidente supervisionar as políticas públicas importantes para o governo, o partido vai buscar centralizar cargos que operam como mecanismos de controle de conteúdo de propostas: as relatorias.

O partido do presidente no Legislativo: concentração de relatorias

Nossa primeira etapa empírica consiste em verificar se o partido do presidente concentra atividades no Legislativo. Para tanto, exploramos de maneira descritiva a distribuição de relatoria para os partidos nas comissões. Sistematizamos em que medida o governo e, mais especificamente, o partido do presidente desempenham o papel de relator, cuja designação envolve oportunidade de alterar matérias, inclusive as iniciadas pelo Executivo.

Um relator é designado toda vez que é necessário emitir um parecer sobre alguma matéria em uma comissão. Consequentemente, uma comissão como a da Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – que analisa praticamente todas as proposições, seja por mérito ou para avaliar a sua constitucionalidade – distribui mais relatorias do que as demais. Nosso ponto é que o total de relatorias distribuídas varia de comissão para comissão e, portanto, não necessariamente é proporcional ao peso do partido em plenário, configurando uma oportunidade para centralizar ações dentro do Legislativo. Por isso, mobilizamos esse fator como indicador de centralização de trabalho.

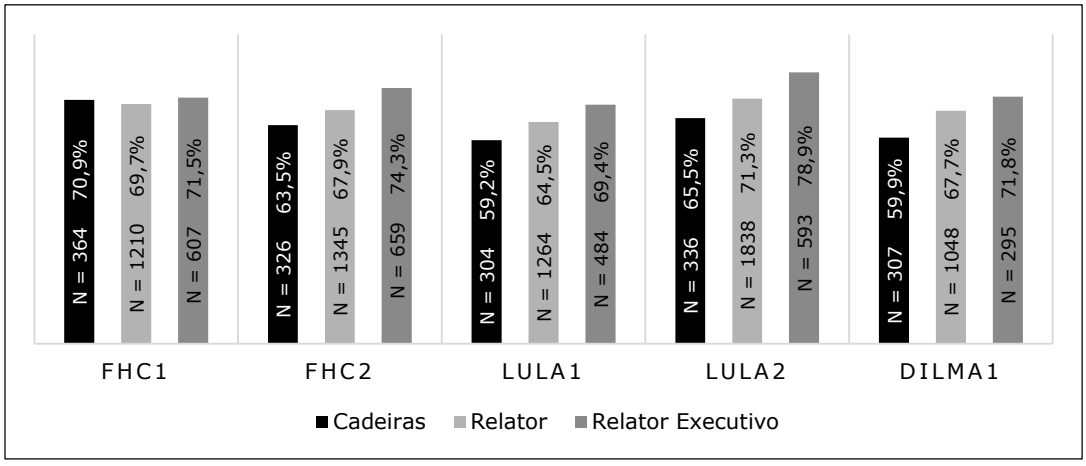
Para verificar se a distribuição de relatorias é desproporcionalmente favorável ao governo e ao partido do presidente, comparamos as taxas de designação de relatores com o tamanho das bancadas. Para investigar se a concentração de relatoria é maior sobre a agenda governativa, realizamos a mesma comparação, porém considerando apenas as matérias iniciadas pelo Executivo. Inicialmente, analisamos os partidos da coalizão em relação aos demais partidos da Câmara.

As informações abrangem o período entre 1995 e 2014 e foram extraídas do Banco de Dados Legislativos do Cebrap[10]. Para estabelecer a porcentagem de cadeiras ocupadas pela coalizão e pela oposição, medimos esses dados mês a mês e depois calculamos uma média de ocupação, por mandato presidencial. No que diz respeito às relatorias, contabilizamos todas as vezes que algum relator foi designado para avaliar todos os projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar do período. No Gráfico 1, exibimos a comparação entre os membros da coalizão e os demais partidos presentes na Câmara nos seguintes quesitos:

- $Cadeiras\ coalizão\ na\ Câmara = \frac{total\ cadeiras\ da\ coalizão}{total\ cadeiras\ na\ Câmara\ dos\ Deputados}$
- $Relatoria\ coalizão = \frac{total\ relatorias\ da\ coalizão}{total\ relatorias}$
- $Relatoria\ Executivo\ coalizão = \frac{total\ relatorias\ da\ coalizão\ projetos\ do\ Executivo}{total\ relatorias\ projetos\ do\ Executivo}$

[10] Disponível em: < https://bancodedadoslegislativos.com.br/ >. Último acesso em: 24 ago. 2023.

Gráfico 1
Partidos da coalizão vs. demais partidos da Câmara, por mandato (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Como pode ser observado, a coalizão teve um peso maior do que sua proporção de cadeiras na Câmara em termos de relatoria em todos os mandatos, com exceção do governo FHC1, ainda que com proporções bastante semelhantes neste período. Chama a atenção essa concentração de atividade legislativa por parte de membros da coalizão, principalmente, considerando a relatoria de matérias oriundas do Executivo. Isso é sugerido pelas barras localizadas à direita que, em todos os governos, configura a maior das porcentagens, apontando para um esforço da coalizão para que seus projetos recebam parecer de seus próprios membros.

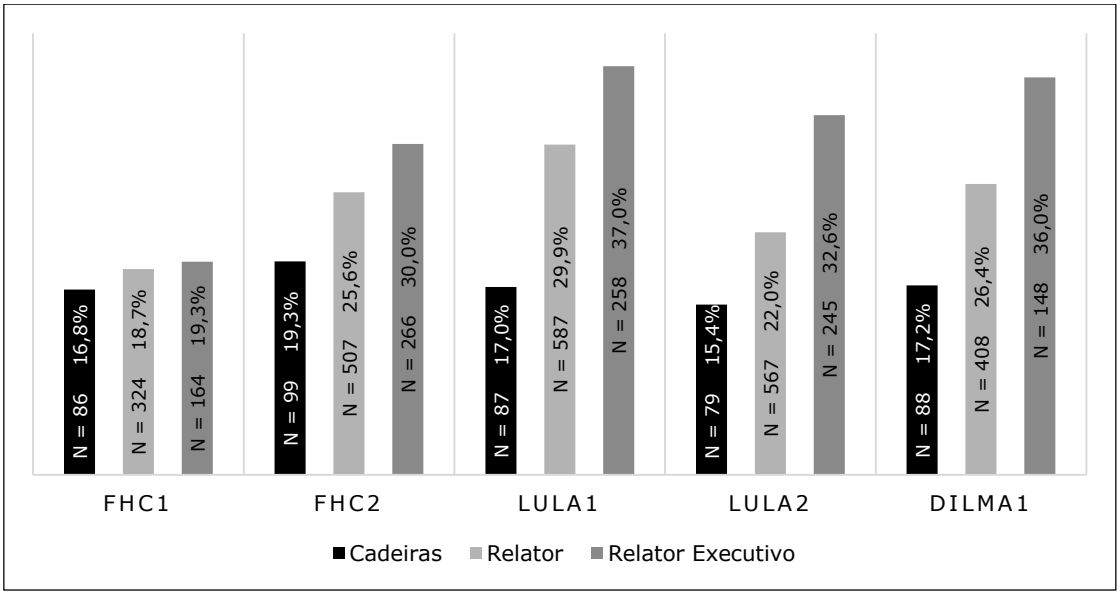
Por um lado, isso representa uma coordenação do governo para proteger sua agenda na Câmara dos Deputados. Afinal, os relatores não só podem realizar alterações nos projetos, como podem influenciar seu ritmo de tramitação e sua sorte, dependendo do tempo que levam para emitir os pareceres e da indicação que propõem, favorável ou contrária à matéria. Além disso, os relatores julgam quais alterações são inseridas nos projetos, definindo as contribuições dos outros deputados que entram ou não nas propostas legislativas. Por outro, a prevalência da coalizão em relatorias de matérias do Executivo indica que, conforme destacamos na seção anterior, as comissões podem operar como órgãos de controle interno da coalizão para que seus membros evitem que possíveis preferências extremadas, propostas por ministros, componham a versão final das leis aprovadas.

O Gráfico 1 evidencia que a coalizão centraliza a divisão de trabalho no Legislativo, entretanto não informa se e o quanto o partido presidencial se destaca nessa atuação em comparação aos seus pares de coalizão governista. Para termos dimensão dessa

desproporção, elaboramos o Gráfico 2, no qual comparamos o partido do presidente com os demais membros do governo[11]. Para tanto, mobilizamos as seguintes proporções:

- $Cadeiras\ partido\ do\ presidente\ na\ coalizão = \frac{total\ cadeiras\ do\ partido\ do\ presidente}{total\ cadeiras\ da\ coalizão}$
- $Relatoria\ partido\ presidente = \frac{total\ relatorias\ do\ partido\ do\ presidente}{total\ relatorias\ dos\ partidos\ da\ coalizão}$
- $Relatoria\ Executivo\ partido\ presidente = \frac{total\ relatorias\ partido\ presidente\ projetos\ Executivo}{total\ relatorias\ partidos\ da\ coalizão\ projetos\ Executivo}$

Gráfico 2
Partido do presidente vs. demais partidos da coalizão, por mandato (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Juntando as informações dos Gráficos 1 e 2, nota-se que não só a coalizão tende a centralizar as relatorias de projeto na Câmara dos Deputados, como o partido do presidente se destaca nesse aspecto em comparação aos seus parceiros de governo. Esse perfil se acentua em matérias iniciadas pelos ministérios. Nossos dados ainda sugerem algo já demonstrado por outros estudos focados no Poder Executivo (Amorim Neto, 2006; Batista, 2013; Vieira, 2017): os governos do PT atuaram de maneira mais centralizada do que os peessedebistas. Mesmo que a centralização de relatorias não garanta o sucesso e a aprovação do projeto de lei exatamente no ponto ideal do presidente, demonstra um esforço do partido em participar de discussões e negociações em torno das proposições

[11] A título de informação, realizamos esse mesmo procedimento comparando o peso do partido do presidente nessa centralização com os demais partidos da Câmara. O gráfico encontra-se no Anexo do artigo.

que interessam ao governo, principalmente em função do ônus de políticas mal avaliadas, que recai desproporcionalmente sobre o partido presidencial em relação aos outros membros da coalizão.

O partido do presidente no Legislativo: presidência de comissão e designação de relatores

Para compreendermos como essa concentração de relatoria ocorre, devemos levar em consideração não só o papel do relator, mas também a atuação de quem tem o direito de designá-lo: os presidentes de comissão. A escolha dos presidentes de comissão ocorre a cada ano no início da sessão legislativa. Conforme demonstra Vasquez (2020), o número de presidência de comissão que um partido ocupa é proporcional ao total de cadeiras que detém. Portanto, o cargo de presidente de comissão é caro aos partidos, que não renunciam ao direito de ocupá-lo. Inácio e Rezende (2015) destacam que a importância dos presidentes de comissão no Brasil advém da prerrogativa que estes atores possuem para definir quais projetos serão apreciados nas comissões e, a partir disso, controlar a agenda desses órgãos. Além disso, os presidentes de comissão são regimentalmente responsáveis pela escolha dos relatores que, por sua vez, têm protagonismo no processo de análise e modificação de propostas no interior das comissões brasileiras.

Portanto, para concentrar a atividade de relatoria, o partido do presidente deve atuar em duas etapas. No primeiro momento, precisa presidir as comissões mais acionadas pela Câmara, isto é, aquelas que analisam mais projetos e, consequentemente, distribuem mais relatorias. No segundo momento, uma vez assumida a presidência dessas comissões, deve ser priorizada a designação de relatores que também pertencem ao partido do presidente da República. Ao fazê-lo, este partido torna-se capaz de concentrar atividades mesmo na Câmara, onde a atuação partidária tende a ser limitada pelo peso de sua bancada. Nesse sentido, devemos considerar que duas comissões centrais no sistema acumulam boa parte da distribuição de relatorias: a CCJC e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Isso ocorre porque, além de serem temáticas, essas comissões possuem um caráter procedimental, sendo que praticamente todas as matérias, independentemente do mérito, tramitam por elas. A primeira (a CCJC) para avaliar a constitucionalidade da proposta; a segunda (a CFT) para analisar a sua adequação financeira (Santos, 2002; Inácio; Rezende, 2015).

Em vista disso, apresentamos três hipóteses. A primeira estabelece que (H1) *o partido presidencial buscará presidir as comissões pelas quais tramitam mais matérias* (proteção da agenda – presidência de comissão). A segunda hipótese diz que (H2) *os deputados do partido presidencial têm mais chances de serem designados como relatores por presidentes de comissão também pertencentes ao partido presidencial* (proteção da agenda – designação de relatoria). Por fim, há a terceira hipótese, complementar à

segunda. Cientes da centralização almejada pelo partido do presidente no Legislativo e visando atenuar essa concentração para também imprimirem suas preferências políticas nas matérias relatadas, (H3) *os deputados dos demais partidos da coalizão têm mais chances de serem designados como relatores por presidentes de comissão pertencentes a partidos da coalizão, porém diferentes do presidencial* (controle de coalizão – designação de relatoria).

As hipóteses H2 e H3 visam, além de analisar a atuação do partido presidencial na arena legislativa, investigar o manejo da coalizão no dia a dia da política. Sabe-se que o presidente tem maior autonomia e capacidade de centralização dentro do governo. Apesar disso, todos os membros da coalizão podem se beneficiar de algum mecanismo de controle, a fim de garantir que parte de suas preferências seja representada nesse acordo. Nesse sentido, considerando que um Executivo com preferências heterogêneas e conflitantes entre si é resultado da formação de um governo multipartidário, os partidos do governo que não ocupam a presidência utilizam as relatorias como uma alternativa para exercer controle de maneira cruzada no interior da coalizão (Magalhães, 2022).

Para aferirmos H1 (proteção da agenda – presidência de comissão), elaboramos testes de regressão logística. A unidade analítica foi cada comissão permanente por ano, entre 1995 e 2014. Além das variáveis incluídas na hipótese, acrescentemos dois fatores que, por impactarem os cálculos de gestão da coalizão, podem influenciar a variável dependente em questão: a porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido do presidente da República no início da sessão legislativa considerada e a heterogeneidade ideológica da coalizão no mesmo momento. Na sequência, apresentamos as variáveis mobilizadas nos testes, uma tabela com os principais resultados e um gráfico que ilustra as razões de chances que possuem significância estatística para um intervalo de confiança de 95%. Foram feitos dois modelos. No primeiro, consideramos todas as comissões permanentes do sistema; no segundo, excluímos a CCJC e a CFT para investigar se os efeitos se mantinham, mesmo sem essas duas comissões centrais do sistema.

- Variável dependente – Presidente Comissão: equivale a 1 nos casos em que o presidente da comissão pertence ao partido do presidente da República, e a 0 em todos os outros casos;
- Variável independente 1 – Total de Relatorias: número de designação de relatores que ocorreu na comissão naquele ano. A fim de facilitar a leitura dos resultados, multiplicamos por 10 esse valor e, portanto, cada unidade equivale a uma dezena de relatorias designadas;
- Variável independente 2 – Cadeiras Presidente: porcentagem de cadeiras que o partido do presidente da República possuía na Câmara dos Deputados no início da sessão legislativa. A fim de facilitar a leitura dos resultados, multiplicamos por 10 esse valor e, portanto, cada unidade equivale a 10% de cadeiras;

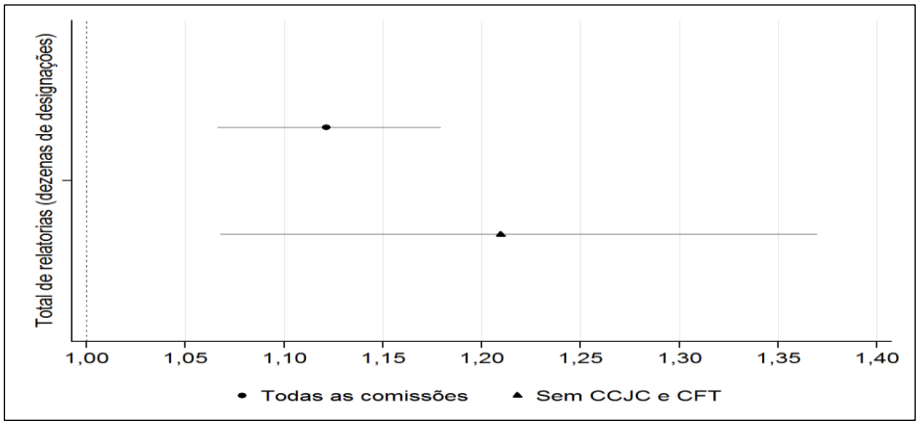
- Variável independente 3 – Heterogeneidade Coalizão: grau de heterogeneidade ideológica da coalizão governista no início da sessão legislativa. Para o seu cálculo, consideramos a média dos valores absolutos das distâncias entre as posições estimadas no espectro esquerda-direita de cada partido pertencente à coalizão e o partido do presidente. Os valores de cada posição, calculados por Zucco e Power (2019) a partir da Pesquisa Legislativa Brasileira, podem variar de -1 (extremo polo esquerdo) a 1 (extremo polo direito).

Tabela 1
Regressão logística. Razão de chances de o partido do presidente da República presidir uma comissão em função do total de dezenas de relatorias designadas por ano

H1	Todas as comissões				Sem CCJC e CFT			
Presidente Comissão	Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%		Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%	
Total de Relatorias	1,121***	(0,029)	1,066	1,179	1,210**	(0,077)	1,068	1,370
Cadeiras Presidente	0,966	(0,501)	0,349	2,672	0,712	(0,392)	0,242	2,093
Heterogeneidade Coalizão	0,533	(0,719)	0,038	7,494	0,274	(0,419)	0,014	5,503
	N = 437				N = 397			
	Pseudo R^2 = 0,056				Pseudo R^2 = 0,033			
**p<0,01; ***p<0,001.								

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Gráfico 3
Razão de chances de o partido do presidente da República presidir comissão em função do seu total de relatorias por ano



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Os resultados apresentados no Gráfico 3 dão suporte à H1. Conforme pode ser observado pelos valores de razão de chances, a probabilidade de que o partido do presidente da República presida uma comissão aumenta na medida em que o órgão

apresenta maiores números de distribuição de relatoria por ano. A cada 10 distribuições de relatorias a mais que uma comissão apresenta, a chance de que seu presidente pertença ao partido do presidente da República é 12% maior em comparação aos outros partidos, considerando-se todas as comissões. Importante destacar que esse valor aumenta para 21% se retirarmos a CCJC e a CFT da análise, apesar de também crescer o tamanho das caudas do intervalo de confiança de 95%. Portanto, o partido do presidente da República prioriza presidir as comissões que acumulam os maiores volumes de atividade legislativa em termos de análise de projetos, mesmo se considerarmos apenas as comissões de cunho essencialmente temático, que, por analisar exclusivamente o mérito da proposta, possuem as maiores probabilidades de alterá-las.

Por outro lado, as variáveis Cadeiras Presidente e Heterogeneidade Coalizão não apresentaram impacto estatisticamente significante para um intervalo de confiança de 95%. A ausência de efeito, nesses testes, era esperada, pois a porcentagem de presidências de comissão que cada partido ocupa é proporcional à porcentagem de cadeiras que possui na Câmara de Deputados. Portanto, a estratégia se desenha em termos de quais comissões presidir, e não em relação a quantas. Nesse sentido, o partido do presidente da República busca presidir as comissões mais requisitadas da Casa.

Uma vez demonstrada essa ação coordenada do partido presidencial em termos de quais comissões presidir, examinamos como seus presidentes de comissão distribuem relatorias, levando-nos a testar H2 (proteção da agenda – designação de relatoria) e H3 (controle de coalizão – designação de relatoria). Nesse caso, elaboramos diferentes testes de regressão logística, considerando cada hipótese. A unidade analítica foi cada designação de relator feita por um presidente de comissão permanente na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014. Novamente incluímos a porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido do presidente da República e a heterogeneidade ideológica da coalizão nos modelos, no entanto, desta vez o momento considerado não foi o início da sessão legislativa, mas a data de designação do relator. Apresentamos, em seguida, as variáveis mobilizadas, uma tabela com os principais resultados e uma figura que contém um gráfico para cada circunstância investigada.

Consideramos quatro situações: (1) designação de relatoria de todos os projetos de lei ordinária e complementar aprovados, vetados, rejeitados e arquivados do período; (2) relatorias apenas dos projetos iniciados no Executivo, para verificar se a atuação do partido do presidente da República se concentra ainda mais nestas ocasiões, por se tratar especificamente da agenda governista; (3) somente as distribuições de relatoria quando a coalizão governista era minoritária, pois como o Legislativo é o espaço da maioria, deve-se examinar em que medida esses contextos dificultam o partido do presidente da República a concentrar atividades legislativas na Câmara; (4) excluindo a CCJC e a CFT da análise, em função das razões já expostas.

- Variável dependente H2 – Relator-Presidente: equivale a 1 se o relator designado pertence ao partido presidencial, e a 0 nos demais casos;
- Variável dependente H3 – Relator-Coalizão: equivale a 1 se o relator designado pertence à coalizão, mas não ao partido presidencial, e a 0 nos demais casos;
- Variável independente 1, H2 e H3 (categórica):
  - Presidente-Presidente: equivale a 1 se o presidente de comissão que designou a relatoria pertence ao partido presidencial, e a 0 nos demais casos;
  - Presidente-Coalizão: equivale a 1 se o presidente de comissão que designou a relatoria pertence à coalizão, mas não ao partido presidencial, e a 0 nos demais casos;
  - Presidente-Oposição: equivale a 1 se o presidente de comissão que designou a relatoria pertence à oposição, e a 0 nos demais casos. Categoria utilizada como referência.
  - Variável independente 2, H2 e H3 – Cadeiras Presidente: porcentagem de cadeiras que o partido do presidente da República possuía na Câmara dos Deputados no momento da designação da relatoria. A fim de facilitar a leitura dos resultados, multiplicamos por 10 esse valor e, portanto, cada unidade equivale a 10% de cadeiras;
  - Variável independente 3, H2 e H3 – Heterogeneidade Coalizão[12]: grau de heterogeneidade ideológica da coalizão governista no momento da designação da relatoria.

[12] A variável Heterogeneidade Coalizão não foi incluída nos testes de coalizão minoritária por razão de multicolinearidade com a variável Cadeiras Presidente. Isso ocorre, pois há apenas duas coalizões minoritárias, uma no final do segundo mandato de FHC (06/03/2002 a 31/12/2002) e outra no início do primeiro governo Lula (01/01/2003 a 22/01/2004). Nesses períodos, Heterogeneidade Coalizão e Cadeiras Presidente assumiram valores de 0,38 e 1,11, e 0,32 e 1,83, respectivamente, com correlação igual a -1,0.

Tabela 2
Razão de chances de um presidente de comissão pertencente ao partido do presidente da República designar um relator também de seu partido

H2	**Todos os projetos**				**Projetos do Executivo**			
Relator-Presidente	**Razão de chances**	**Desvio-padrão**	**I.C. 95%**		**Razão de chances**	**Desvio-padrão**	**I.C. 95%**	
Presidente-Presidente	2,102***	(0,145)	1,835	2,407	2,480***	(0,261)	2,018	3,048
Presidente-Coalizão	1,030	(0,072)	0,898	1,181	1,100	(0,115)	0,896	1,352
Cadeiras Presidente	1,553***	(0,157)	1,274	1,894	1,862***	(0,279)	1,388	1,498
Heterogeneidade Coalizão	0,791	(0,189)	0,495	1,263	2,687**	(1,013)	1,284	5,624
	N = 9806				N = 3596			
	Pseudo R^2 = 0,024				Pseudo R^2 = 0,039			
H2	**Coalizões Minoritárias**				**Sem CCJC e CFT**			
Relator-Presidente	**Razão de chances**	**Desvio-padrão**	**I.C. 95%**		**Razão de chances**	**Desvio-padrão**	**I.C. 95%**	
Presidente-Presidente	1,960***	(0,332)	1,406	2,732	2,435***	(0,230)	2,023	2,929
Presidente-Coalizão	1,387	(0,266)	0,952	2,019	1,139	(0,098)	0,961	1,349
Cadeiras Presidente	1,133	(0,255)	0,730	1,760	1,560**	(0,237)	1,158	2,100
Heterogeneidade Coalizão	-	-	-	-	1,154	(0,420)	0,565	2,356
	N = 1064				N = 4665			
	Pseudo R^2 = 0,014				Pseudo R^2 = 0,023			
**p<0,01; ***p<0,001.								

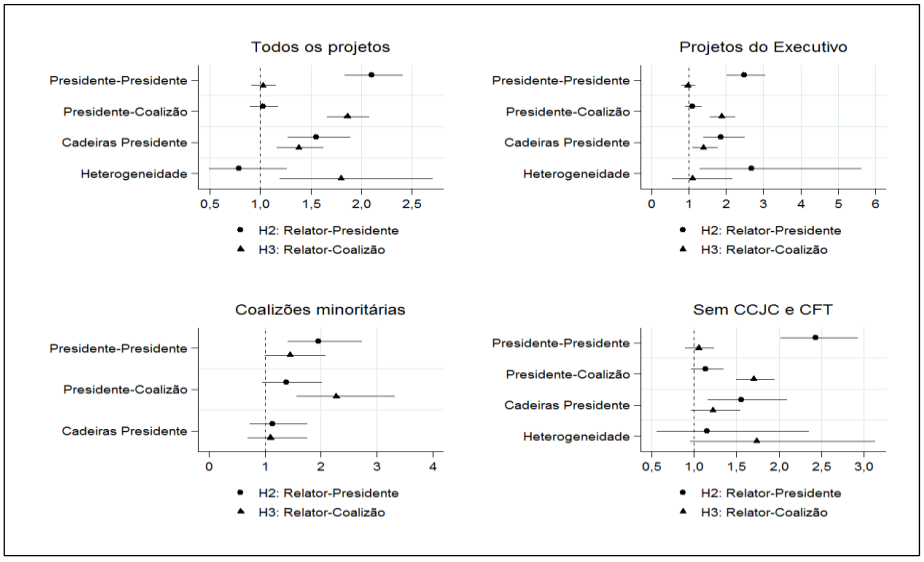
Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Tabela 3
Razão de chances de um presidente de comissão da coalizão, mas não do partido do presidente da República, designar um relator na mesma condição partidária

H3	**Todos os projetos**				**Projetos do Executivo**			
Relator-Coalizão	**Razão de chances**	**Desvio-padrão**	**I.C. 95%**		**Razão de chances**	**Desvio-padrão**	**I.C. 95%**	
Presidente-Presidente	1,027	(0,062)	0,913	1,155	0,971	(0,094)	0,803	1,173
Presidente-Coalizão	1,860***	(0,106)	1,664	2,079	1,879***	(0,170)	1,575	2,243
Cadeiras Presidente	1,378***	(0,116)	1,168	1,627	1,394**	(0,177)	1,088	1,788
Heterogeneidade Coalizão	1,798**	(0,375)	1,195	2,705	1,094	(0,384)	0,550	2,177
	N = 9807				N = 3597			
	Pseudo R^2 = 0,018				Pseudo R^2 = 0,020			
H3	**Coalizões Minoritárias**				**Sem CCJC e CFT**			
Relator-Coalizão	**Razão de chances**	**Desvio-padrão**	**I.C. 95%**		**Razão de chances**	**Desvio-padrão**	**I.C. 95%**	
Presidente-Presidente	1,446*	(0,270)	1,004	2,085	1,055	(0,088)	0,896	1,242
Presidente-Coalizão	2,274***	(0,438)	1,559	3,317	1,705***	(0,116)	1,492	1,948
Cadeiras Presidente	1,101	(0,262)	0,690	1,755	1,219	(0,147)	0,962	1,545
Heterogeneidade Coalizão	-	-	-	-	1,734	(0,524)	0,959	3,134
	N = 1064				N = 4665			
	Pseudo R^2 = 0,016				Pseudo R^2 = 0,014			
*p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001.								

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Figura 1
Razão de chances de um relator ser designado por um presidente de comissão: todos os projetos, somente projetos do Executivo, coalizão minoritária e sem designações da CCJC e CFT



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Considerando as designações de relatoria de todos os projetos (gráfico localizado no canto superior esquerdo da Figura 1 e informações contidas no quadrante superior esquerdo das Tabelas 2 e 3), relatores pertencentes ao partido presidencial são priorizados por presidentes de comissão também deste partido e, de maneira análoga, relatores de outros partidos da coalizão são priorizados por presidentes de comissão na mesma condição. A porcentagem de cadeiras que o partido do presidente possui na Câmara dos Deputados impacta tanto a designação Relator-Presidente, quanto Relator-Coalizão. Quanto maior a bancada do partido presidencial, maior a porcentagem de comissões presididas por ele. Tal efeito é esperado, uma vez que presidentes de comissão pertencentes ao partido presidencial preferem designar correligionários e pares de coalizão como relatores.

Quanto à designação para relatorias de projetos iniciados no Executivo (gráfico localizado no canto superior direito da Figura 1 e informações contidas no quadrante superior direito das Tabelas 2 e 3), o perfil anterior (relatoria de todos os projetos) novamente é observado em termos de presidência de comissão e cadeiras legislativas do partido presidencial. Entretanto, o impacto da categoria Presidente-Presidente sobre a variável dependente Relator-Presidente é ainda maior nos projetos do Executivo do que se comparado a todos os projetos, ratificando o nosso argumento central de que o partido presidencial centraliza trabalho no Legislativo visando proteger a agenda governista. Cabe

ainda destacar que quanto mais heterogênea ideologicamente é a coalizão, mais relatores do partido da presidência da República são designados para emitir pareceres sobre projetos do Executivo, o que demonstra que a preocupação desse partido em imprimir sua preferência na agenda governista é ainda maior nesses contextos.

Em situações de coalizão minoritária (gráfico localizado no canto inferior esquerdo da Figura 1 e informações contidas no quadrante inferior esquerdo das Tabelas 2 e 3), mais uma vez o padrão se repete: relatores do partido presidencial são priorizados por presidentes de comissão também deste mesmo partido, ao passo que relatores pertencentes aos demais partidos da coalizão são priorizados por presidentes de comissão também pertencentes aos demais partidos da coalizão. Contudo, em situações minoritárias, os presidentes de comissão pertencentes ao partido presidencial também priorizam designar relatores dos outros partidos da coalizão. Tal resultado demonstra como nesses contextos o custo de gestão da coalizão aumenta para o partido do presidente da República, afinal qualquer pequena redução de apoio legislativo tem impacto negativo ainda maior sobre a possibilidade de implementação da agenda governista.

Por fim, os testes sem CCJC e CFT (gráfico localizado no canto inferior direito da Figura 1 e informações contidas no quadrante inferior direito das Tabelas 2 e 3), assim como os demais, também ajudam a sustentar H2 e H3 nas relações Relator-Presidente e Presidente-Presidente; Relator-Coalizão e Presidente-Coalizão. Além disso, as designações de relatores pertencentes ao partido presidencial são mais prováveis nesses cenários quanto maior for a sua bancada na Câmara. Em tais circunstâncias, a relação é proporcional, pois quanto maior é o número de deputados que um partido possui, maior a probabilidade de que um de seus parlamentares seja designado relator.

Considerações finais

Neste artigo, evidenciamos que a centralização que o partido presidencial realiza no Poder Executivo também é observada no Legislativo. Isso, além de ratificar a relevância do Congresso Nacional no processo decisório brasileiro, fornece um panorama mais completo de como Executivo e Legislativo se relacionam no processo político. Para confirmar a centralização de trabalho, demonstramos que o partido do presidente tem acesso positivamente desproporcional, quando se leva em conta as cadeiras que possui na Câmara, a um cargo central desta Casa: relator de projeto. Este perfil é observado tanto em relação à Câmara dos Deputados como um todo, quanto em relação aos seus parceiros de coalizão.

Para realizar essa concentração de atividade legislativa, caracterizada pela atuação como relator, outra figura central entra em cena: o presidente de comissão, ator responsável pela designação de relatores nesses órgãos. O partido do presidente da República busca presidir as comissões que acumulam o maior volume de atividade, para,

assim, distribuir mais relatorias. Isso ocorre não só nas comissões chave do sistema, CCJC e CFT, mas também, e principalmente, nas comissões de mérito mais atuantes.

O ciclo se fecha quando o partido presidencial faz uso coordenado das presidências de comissão, pois, ao assumir esses cargos, prioriza seus deputados em termos de designação de relatoria. Assim, o partido do presidente da República é capaz de participar com mais frequência das atividades de análise e modificação de projetos no Legislativo, se tomarmos como referência o tamanho da sua bancada na Câmara. Essa é outra contribuição do artigo, ao demonstrar que, além dos relatores, os presidentes de comissão também têm papel fundamental no processo legislativo.

Nossos resultados ainda ratificam a importância das comissões como órgãos que permitem aos deputados monitorar e fiscalizar as ações do Executivo. Não à toa, o partido presidencial protege sua agenda ao priorizar sobremaneira os relatores do seu partido em matérias governistas. Ratificam, por fim, o peso da regra da maioria nas tomadas de decisão da Câmara e a possibilidade de utilizar as comissões como espaço de controle da coalizão. Por isso, relatores da coalizão que pertencem a partidos distintos do presidencial são mais acionados por presidentes de comissão que compartilham esta mesma condição partidária. Mais, em coalizões minoritárias, eles passam a ser mais acionados mesmo por presidentes de comissão do partido presidencial que, consequentemente, designam menos relatores do seu partido.

Contudo, permanece como lacuna identificar através de qual mecanismo o partido do presidente da República consegue prioridade para presidir as comissões pelas quais tramitam os maiores volumes de projetos, uma vez que a distribuição de presidência de comissão é proporcional ao tamanho da bancada de cada partido. Cabe ainda analisar como o perfil de designação de relatoria se modifica em períodos de coalizão minoritária. Afinal, dado o caráter majoritário das decisões na Câmara, nessas circunstâncias, a oposição pode participar mais ativamente do processo legislativo, inclusive interferindo na agenda governativa. Por último, mas não menos importante, cabe perguntar qual o impacto da centralização de trabalho exercida pelo partido presidencial sobre o compartilhamento de poder no interior da coalizão, dado que isso ocorre tanto no Executivo quanto no Legislativo.

Referências bibliográficas

ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. "Political parties and government coalitions in the Americas". *Journal of Politics in Latin America*, Hamburgo, vol. 3, nº 1, p. 3-28, 2011.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

ARAÚJO, V. "Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 2, p. 429-458, 2017.

BATISTA, M. "O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 19, nº 2, p. 449-473, 2013.

_____. "O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 24, nº 57, p. 127-155, 2016.

CARROLL, R.; COX, G. W. "Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments". *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, vol. 45, nº 2, p. 220-236, 2012.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism". *British Journal of Political Science*, Cambridge, vol. 34, nº 4, p. 565-587, 2004.

FIGUEIREDO, A. "Government coalitions in Brazilian democracy". *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 1, nº 2, p. 182-206, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. "O Congresso Nacional: organização, processo decisório e produção legal". *Cadernos de Pesquisa - CEBRAP/Entrelinhas*, São Paulo, nº 5, p. 1-97, 1996.

_____. "Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil". *Comparative Politics*, Nova Iorque, vol. 32, nº 2, p. 151-170, 2000.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho de governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, C. (Ed.). *A democracia brasileira:* balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 147-198, 2007.

FORTUNATO, D.; MARTIN, L.; VANBERG, G. "Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies". *British Journal of Political Science*, Cambridge, vol. 49, nº 2, p. 785-797, 2019.

FREITAS, A. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. "Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 2, p. 296-335, 2015.

KIM, D. -H.; LOEWENBERG, G. "The role of parliamentary committees in coalition governments: keeping tabs on coalition partners in the German Bundestag". *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, vol. 38, nº 9, p. 1104-1129, 2005.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. *Making and breaking governments*: cabinets and legislatures in parliamentary democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 77-104, 2009.

MAGALHÃES, B. O. "Compartilhamento e controle no presidencialismo de coalizão brasileiro". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

MARTIN, L.; VANBERG, G. *Parliaments and coalitions*: the role of legislative institutions in multiparty governance. Oxford: Oxford University Press, 2013.

_____.; _____. "Coalition government, legislative institutions, and public policy in parliamentary democracies". *American Journal of Political Science*, Bloomington, vol. 64, nº 2, p. 325-340, 2020.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 15, nº 43, p. 45-67, 2000.

SANTOS, F. "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SILVA, T. N.; MEDINA, A. "Policy Monitoring and Ministerial Survival: Evidence from a Multiparty Presidentialism". *Legislative Studies Quarterly*, St. Louis, vol. 48, nº 1, p. 71-103, 2022.

THIES, M. "Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments". *American Journal of Political Science*, Bloomington, vol. 45, nº 3, p. 580-598, 2001.

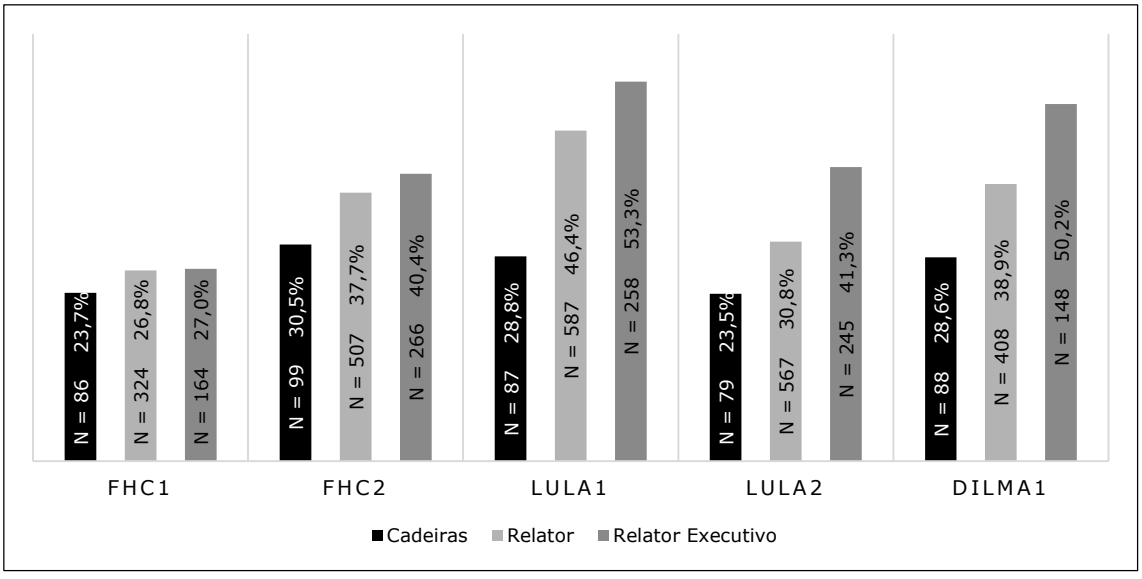
VASQUEZ, V. "Comissões: o poder do Legislativo". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

VIEIRA, M. "Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência da República no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 60, nº 1, p. 111-144, 2017.

ZUCCO, C.; POWER, T. "Replication data for: Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System". Harvard Dataverse, Cambridge, vol. 4, UNF:6:gymWmfV/2EJXqVZCxyVa2w==, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/G2RADZ>.

Anexo

Gráfico 4
Partido do presidente vs. demais partidos da Câmara, por mandato (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

No Gráfico 4 apresentamos as proporções que seguem:

- $Cadeiras\ partido\ do\ presidente\ na\ Câmara = \frac{total\ cadeiras\ do\ partido\ do\ presidente}{total\ cadeiras\ na\ Câmara\ dos\ Deputados}$
- $Relatoria\ partido\ presidente = \frac{total\ relatorias\ do\ partido\ do\ presidente}{total\ relatorias}$
- $Relatoria\ Executivo\ partido\ presidente = \frac{total\ relatorias\ partido\ presidente\ projetos\ Executivo}{total\ relatorias\ projetos\ do\ Executivo}$

As informações contidas no Gráfico 4 sugerem que a concentração de atividades legislativas exercida pelo partido presidencial se mantém não apenas em comparação aos demais membros da coalizão, mas também em relação a todos os partidos presentes na Câmara. Nesse sentido, merece destaque a concentração dos petistas nos governos Lula1 e Dilma1, quando o partido relatou 37% e 36% das matérias oriundas do Executivo, respectivamente, mesmo possuindo 17% das cadeiras na Câmara. Oportuno destacar que, em todos os mandatos, o partido do presidente concentra relatorias, se considerarmos como parâmetro seu peso na Câmara, e tal concentração é ainda maior no caso de matérias elaboradas pelo Executivo.

Abstract

The Party of the Brazilian president in the legislature: centralization of labor in permanent commissions

In Brazil, the president's party commands job positions and legislative proposals in the executive branch, demonstrating the effort to implement its agenda. However, a bill only becomes law after being passed by the legislature, where it is frequently changed in committees. Thus, the presidential party also seeks to gain command of these bodies. This article analyzes if and how this occurs. We use a descriptive analysis, with logistic regressions, and data from the Cebrap Legislative Database on the presidents and rapporteurs of legislative commissions (1995-2014). We demonstrate that the

presidential party has more rapporteurs than their weight in the House, mainly for bills proposed by government. Its deputies preside over the committees that distribute the most rapporteurships and benefit their co-members in the assignments. The article contributes to analysis of executive-legislative branch relationships, and the administration of coalitions and confirms the importance of committees in the decision-making process.

Keywords: centralization of labor; presidentialism through coalition; the president's party; legislative branch; permanent commissions

Resumen

El partido del presidente de Brasil en la legislatura: centralización de trabajo en las comisiones permanentes

En Brasil, el partido del presidente, en comparación con sus pares de coalición, concentra ministerios, burocracias e iniciativas legislativas en el poder ejecutivo, demostrando un compromiso con la implementación de su agenda. Sin embargo, un proyecto de ley sólo se convierte en ley después de que se procesa en la legislatura, donde a menudo se modifica en las comisiones, por lo tanto, el partido presidencial busca cierta centralización en estos órganos. El objetivo del artículo es investigar si y como el partido presidencial centraliza trabajo en la Cámara de Diputados. Analizamos con estadísticas descriptivas y regresiones logísticas informaciones de la Base de Datos Legislativos del Cebrap sobre presidencia de comisión y relatoría (1995-2014). Demostramos que los miembros del partido presidencial son nombrados relator en proporciones superiores a su peso en la Cámara, principalmente en proyectos gubernamentales: sus diputados presiden las comisiones que distribuyen la mayoría de las relatorías y priorizan a sus correligionarios en las indicaciones. El artículo es original al examinar la acción del partido presidencial en la Cámara, trae contribuciones sobre la interacción Ejecutiva-Legislativa y la gestión de la coalición y ratifica la relevancia de las comisiones en el proceso decisorio.

Palabras clave: centralización de trabajo; presidencialismo de coalición; partido del presidente; Poder Legislativo; comisiones permanentes

Résumé

Le parti du président du Brésil dans le Pouvoir Législatif: centralisation du travail dans les commissions permanentes

Au Brésil, le parti du président, par rapport à ses pairs de la coalition, concentre les ministères, les bureaucraties et les initiatives législatives dans l'Exécutif, démontrant ainsi ses efforts pour mettre en œuvre son agenda. Cependant, un projet de loi ne devient loi qu'après avoir été passe par le Législative, où il est fréquemment modifié dans les commissions. Pour cette raison, le parti présidentiel souhaite qu'une certaine centralisation aura également lieu dans ces organes. Le but de cet article est d'examiner si et comment le parti présidentiel centralise le travail dans la Chambre des Députés. Nous avons analysé, avec des statistiques descriptives et de régressions logistiques, des informations de la Base de Données Législatifs du Cebrap sur la présidence de la commission et de le rapporteur (1995-2014). Nous démontrons que les membres du parti présidentiel sont nommés rapporteurs en proportions supérieures à leur poids dans la Chambre, principalement en les projets gouvernementaux: leurs députés président les commissions qui répartissent le plus les fonctions de rapporteurs et priorisent leurs coreligionnaires en les nominations. L'article est original en examinant l'action du parti présidentiel dans la Chambre, apporte des contributions sur la relation Exécutif-Législatif, sur la gestion de la coalition et entérine la pertinence des commissions dans le processus décisionnel.

Mots clés : centralisation du travail ; présidentialisme de coalition ; parti du président ; Pouvoir Législatif ; commissions permanents

Artigo submetido à publicação em 30 de abril de 2021.
Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912023292528
e-ISSN 1807-0191

Los discursos políticos en el inicio del conflicto catalán: marcos y estrategias de los protagonistas

Eva Pérez-López[1]
Daniel Martín Pena[2]

El artículo aborda el papel de los actores políticos clave en el inicio del conflicto catalán, Rajoy (presidente de España) y Mas (presidente de Cataluña). A partir de una tipología de marcos de conflicto y de estrategias de producción del discurso ideológico, se analizan seis discursos de ambos en relación con acontecimientos relevantes. Los marcos presentes en los discursos de Mas son el político, el simbólico y el normativo. En los de Rajoy, el pragmático y el normativo. Los factores contextuales influyen en la variación de los marcos y las estrategias de los actores. Los marcos utilizados por ambas partes retroalimentan sus posiciones y amortiguan los argumentos del adversario. Los argumentos pragmáticos de Rajoy se contrarrestan con los elementos del marco simbólico secesionista. Y los argumentos de legalidad constitucional chocan con los de legitimidad democrática del separatismo.

Palabras clave: discurso político; marcos de conflicto; estrategias discursivas; Cataluña; España

Introducción

¿Qué papel desempeñaron los líderes políticos de los gobiernos español y catalán en la construcción del conflicto? ¿Cuáles son los marcos predominantes con los que los líderes políticos lo interpretan? ¿Qué estrategias discursivas emplean para persuadir al público y legitimar sus posiciones? ¿De qué manera influyen las dinámicas políticas en los discursos de los líderes? A todas estas preguntas pretende dar respuesta este artículo focalizado en el conflicto independentista de Cataluña, *el procés,* que durante las dos últimas décadas ha acaparado un gran protagonismo político y mediático no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional. Con este objeto hemos identificado aquellos discursos de los presidentes, Artur Mas y Mariano Rajoy, que guardan relación con acontecimientos políticos relevantes entre 2011 y 2014: Manifestación de la Diada 2011; reunión sobre Pacto Fiscal; reunión sobre referéndum en Cataluña; declaración Institucional de Artur Mas con motivo de la Diada; celebración de un referéndum secesionista en Escocia y debate en el Congreso de los Diputados sobre la cesión de

[1] Departamento de Dirección de Empresa y Sociología (Área De Sociología). Universidad de Extremadura. Cáceres, España. E-mail: <evaperez@unex.es>.
[2] Departamento de Información y Comunicación (Área de Comunicación Audiovisual y Publicidad). Universidad de Extremadura. Cáceres, España. E-mail: <danielmartin@unex.es>.

competencias a Cataluña para celebrar un referéndum.

El devenir del denominado *procés* en su fase de gestación se estructura en dos fases diferenciadas. Nuestra investigación se centra en la primera, en la que se produce una evolución de las posiciones nacionalistas, representadas históricamente por el partido Convergencia i Unió (CiU), hacia posiciones soberanistas. Este periodo se caracteriza por la desafección de una parte del pueblo catalán hacia el resto de España, motivada esencialmente por la sentencia sobre el *Estatut* emitida por el Tribunal Constitucional (TC) en junio de 2010 tras un recurso interpuesto por el Partido Popular (PP). Esta sentencia es considerada por diversos autores como el epicentro de esa transición (Perales-García; Pont-Sorribes, 2018; Moragas-Fernández; Montagut, 2019). En noviembre de 2010, CiU regresa al gobierno de la *Generalitat* de la mano de Artur Mas. Solo un año después, también en noviembre, el PP obtiene mayoría absoluta en las elecciones generales proclamándose presidente del gobierno de España Mariano Rajoy. La llegada del PP al gobierno acrecienta la tensión con la *Generalitat* por la posición refractaria que sostiene respecto a una reforma del modelo territorial (Liñeira; Cetrà, 2015).

Tras la multitudinaria manifestación celebrada el 11 de septiembre de 2012 con motivo de la *Diada*, ambos líderes mantienen una reunión con un único punto en el orden del día, el *pacto fiscal*. El pacto suponía para Cataluña la recaudación y gestión de todos los tributos. La reunión se salda con la negativa de Rajoy a aceptar la propuesta y con el anuncio de más de una convocatoria anticipada de elecciones para el 25 de noviembre de ese año. La campaña de Mas se focalizó en la promesa de celebrar un referéndum y empezar a construir las estructuras del futuro Estado catalán.

Los resultados de las elecciones del 25-N constatan el desplazamiento del eje soberanista hacia el independentista en el sistema de partidos catalán inaugurando con ello una segunda fase en la gestación del conflicto. La irrupción en el *Parlament* de Candidatura d'Unitat Popular (CUP), además de un fulgurante crecimiento del apoyo electoral a Esquerra Republicana de Cataluña (ERC), configura una nueva aritmética parlamentaria que ayuda a explicar la radicalización del nacionalismo conservador que emprende la denominada *Transición Nacional*. Dicha *transición* desemboca en enero de 2013 en la aprobación por parte de los grupos parlamentarios independentistas de un texto que declara a Cataluña "sujeto político y jurídico de soberanía" y que es anulada en marzo de 2014 por el TC. Tan solo un mes después, el Congreso de los Diputados rechaza la cesión de competencias al gobierno catalán para organizar una consulta independentista. A pesar del rechazo, el 9 de noviembre de 2014 se celebra la consulta comenzando la segunda fase del proceso de gestación del independentismo, que no es objeto de análisis en esta investigación.

Todos estos acontecimientos políticos, sumados a la crisis económica y a una intensa movilización social, explican la sustantiva variación que durante el periodo analizado experimenta la ciudadanía catalana en sus preferencias territoriales. Como

ponen de manifiesto los barómetros del Centro de Estudios de Opinión[3] (CEO)[4], la preferencia "comunidad autónoma", primera opción entre los catalanes (38,2%), es sustituida en junio de 2011 por la de "estado federal" (33%) manteniéndose con cierta estabilidad hasta junio del año siguiente. A partir de entonces y hasta el final del periodo considerado, la opción "estado independiente" pasa a ser mayoritaria con un nivel de apoyo en torno al 45%.

El estudio del conflicto catalán nos permite comprender desde el punto de vista de la comunicación, las dinámicas que se establecen entre actores políticos, medios y opinión pública (Moragas-Fernández; Capdevila, 2017; Perales-García; Xambó, 2017; Pont-Sorribes et al., 2018, Xicoy; Dekavalla; Montagut, 2018), de ahí que desde diversas perspectivas se haya tratado de arrojar luz sobre un fenómeno tan complejo como el que nos ocupa. Es el caso de aquellas investigaciones que abordan el conflicto catalán desde el análisis de los marcos que emplea la prensa para explicar acontecimientos puntuales como la sentencia del *Estatut* de 2010 (Montagut, 2012), los procesos electorales y plebiscitarios vividos en Cataluña (Capdevila; Pont-Sorribes, 2012; Ballesteros, 2015; Moragas-Fernández; Capdevila, 2017) o las movilizaciones sociales (Gili, Pont-Sorribes; Ruiz-Collantes, 2018; Palà Navarro, 2018). Otras perspectivas, en cambio, se han centrado en los factores institucionales (Cetrà; Harvey, 2019) y comportamentales (López; Sanjaume, 2020) para comprender los posicionamientos de los actores políticos. Sin embargo, a pesar de la abundante literatura existente sobre el conflicto catalán, los estudios han prestado escasa atención a la incidencia de los líderes políticos en la construcción del conflicto. Este artículo trata de cubrir esta brecha. Para ello, partiendo de la premisa de que en situaciones de conflicto los líderes políticos, además de alimentar la polarización de sus respectivos públicos, pretenden generar adhesiones a sus causas, este artículo se interesa por el papel desempeñado por los actores políticos clave, el presidente del gobierno de España, Mariano Rajoy, y el presidente del gobierno de Cataluña, Artur Mas, en la gestación del *procés* (junio de 2010-noviembre de 2014). Los objetivos son: (1) identificar los marcos de conflicto predominantes con los que los actores políticos clave construyen el conflicto; (2) determinar las estrategias discursivas que utilizan los líderes políticos para convencer a sus públicos respectivos y legitimar sus posiciones; y, (3) analizar las posibles variaciones que experimentan los marcos de conflicto y las estrategias discursivas atendiendo a las dinámicas políticas subyacentes.

Además de esta parte introductoria, el artículo presenta la sección de fundamentación teórica de la construcción del discurso político del conflicto. A

[3] Barómetros del CEO: 555, 581, 600, 612, 652, 661, 677, 694, 705, 712, 723, 733, 746, 758.

[4] El Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) es el órgano de la Generalitat de Catalunya dedicado a los estudios de opinión pública. Dentro del CEO se realiza el Barómetro de Opinión Política (BOP) que consiste en una encuesta de carácter periódico que tiene como principal objetivo conocer la percepción de la sociedad catalana sobre política, economía, medios de comunicación, comportamiento electoral y la valoración de los líderes políticos. Los BOP consultados han sido los realizados entre las fechas del 26/02/2010 y el 31/10/2014: 555, 581, 600, 612, 652, 661, 677, 694, 705, 712, 723, 733, 746 y 758. Disponible en: <https://ceo.gencat.cat/es/barometre/index.html>. Recuperado el: 20 jun. 2021.

continuación, se encuentra la descripción del proceso metodológico para la extracción de los datos. Seguidamente, se realiza un análisis pormenorizado de los discursos seleccionados. Finalmente, se encuentra la sección de discusión y conclusiones.

Construcción del discurso político del conflicto

La importancia del discurso político en un conflicto se relaciona con el hecho de que puede utilizarse para legitimar, acompañar, encubrir o sustituir un cambio en la política. Estas diferentes opciones, según Fairclough (2001), apuntan al mismo tiempo a la mayor fortaleza y a la mayor dificultad del discurso como objeto de estudio.

Es en los discursos donde se encarnan los procesos de producción e interpretación de las ideas, creencias, normas y valores que orientan la acción (Hayward, 2008). De hecho, gran parte de la construcción de la vida social es discursiva (van Dijk, 2011).

Una de las formas de construir y dar sentido al mundo es a través del *framing* o enmarcado que consiste en "seleccionar algunos aspectos de la realidad percibida y hacerlos más relevantes en un texto comunicativo, de manera que promuevan una definición determinada del problema, una interpretación causal, una evaluación moral (atribución de responsabilidad) y/o una recomendación de tratamiento para el asunto descrito" (Entman, 2004, p. 5). Los marcos, por tanto, además de conformar los procesos que inducen a interpretar la realidad de una determinada manera, contribuyen, por extensión, a la construcción de esa realidad social y política (Martínez Avidad, 2011).

El marco del conflicto en concreto se refiere a la explicación que dan los medios o los actores sobre ciertos temas en clave de conflicto entre partes (Neuman; Just; Crigler, 1992). De este modo, reflejan desacuerdos entre individuos, instituciones o países (Cappella; Jamieson, 1997) para "captar el interés de la audiencia" (Semetko; Valkenburg, 2000, p. 95) y movilizarla. Así lo pone de manifiesto Huszka (2010) en su trabajo sobre las dinámicas del *framing* secesionista en el que, a partir de la consideración de tres marcos – prosperidad, étnico y democrático –, analiza los argumentos empleados por los líderes de los movimientos de autodeterminación de la antigua Yugoslavia en las regiones de Croacia, Eslovenia y Montenegro para lograr el apoyo de la ciudadanía a la causa independentista.

En nuestro caso, elaboramos una tipología de marcos de conflicto (ver Tabla 1) a partir de los planteamientos teóricos de Capella y Jamieson (1997), Strömbäck y Kaid (2008), Aalberg; Strömbäck y Vreese (2012), Castelló y Capdevila (2013), y Bartholomé et al. (2018). El marco que presentamos supone un avance en la literatura del conflicto al integrar en un mismo marco la disparidad de propuestas teóricas existentes y permite realizar un análisis más exhaustivo sobre estudios de conflicto que adopten un enfoque de *framing*, ya sea desde la perspectiva de los medios o de los actores políticos. Bartholomé et al. (2018, p. 1691) establecen una diferenciación entre marcos sustantivos, basados en ideas y problemas políticos, y no sustantivos, centrados en elementos de juego y

estratégicos.

Los marcos sustantivos de conflicto se aglutinan en cuatro categorías: (1) *marcos del problema o políticos* (Capella; Jamieson, 1997; Strömbäck; Kaid, 2008), que indagan en la forma en que se definen los temas políticos, sus causas, explican sus consecuencias y proponen soluciones; (2) *marcos simbólicos*, que recurren a la nación, la cultura o la historia para interpretar el conflicto; (3) *marcos pragmáticos*, que incorporan aspectos materiales – económicos o implicaciones concretas en la vida cotidiana de las personas – (Castelló; Capdevila, 2013); y (4) *marcos normativos*, que se focalizan en argumentos de legalidad y legitimidad democrática para resaltar ideas, valores o principios democráticos. La incorporación de este último marco a nuestro análisis es de especial relevancia por tratarse de un conflicto que pretende la alteración del statu quo legal. Los marcos de conflicto no sustantivo se representan en dos categorías: *marco estratégico* y *marco de juego* (Aalberg; Strömbäck; Vreese, 2012). El marco estratégico interpreta los motivos de determinadas acciones y las posiciones de partidos o representantes políticos. El marco de juego representa la política como un juego y señala vencedores y vencidos.

Tabla 1
Tipología de marcos de conflicto

Dimensión sustantiva de marcos de conflicto	Dimensión no-sustantiva de marcos de conflicto
Marco de problema o político (Strömback; Kaid, 2008) - Define el conflicto - Identifica a los responsables - Describe las consecuencias - Propone soluciones *Marco simbólico* (Castelló; Capdevila, 2013) - Referencias a la historia, la nación, la cultura, los símbolos *Marco pragmático* (Castelló; Capdevila, 2013) - Señala consecuencias materiales que tiene para la sociedad seguir o no un determinado curso de acción - Señala implicaciones en la vida cotidiana de los individuos al seguir un determinado curso de acción *Marco normativo* Referencias a cuestiones de legalidad o legitimidad	*Marco estratégico* (Aalberg; Strömbäck; Vreese, 2012) - Incluye estrategias o tácticas de políticos o partidos - Incluye motivaciones para la acción, posicionamientos o comportamientos de políticos o partidos *Marco de juego* (Aalberg; Strömbäck; Vreese, 2012) - Señala ganadores/perdedores - Incluye ataques a políticos o partidos - Utiliza un lenguaje metafórico (deportivo, bélico o de juego)

Fuente: Los autores a partir de Capella y Jamieson (1997), Strömbäk y Kaid (2008), Aalbergt et al. (2012), Castelló y Capdevila (2013) y Bartholomé et al. (2018).

Además de los marcos de conflicto, la investigación adopta el enfoque político de los Estudios Críticos del Discurso (ECD) por ser apropiado para analizar la producción de discursos en situaciones de conflicto al considerar el conocimiento, el contexto, la ideología como elementos condicionantes de la producción lingüística de los hablantes (van Dijk, 1999, 2008). Por otra parte, los ECD abordan la legitimación y la manipulación discursiva y la influencia del discurso en la formación de opiniones y actitudes del público sobre un

tema específico (Wodak, 1989).

En definitiva, este enfoque nos permitirá interpretar las formas en que se implementan las estrategias que despliegan las élites políticas en sus discursos dado que éstos son propuestos y legitimados a partir de los usos persuasivos de los sistemas sígnicos disponibles (Pardo, 2012).

Si las ideologías se adquieren, se expresan, se promueven y se reproducen mediante el discurso, esto debe ocurrir a través de una serie de estructuras y estrategias discursivas. Siguiendo a van Dijk (2006), la estrategia básica de todo discurso ideológico consiste en enfatizar la polarización endogrupo-exogrupo ('nosotros' *vs* 'ellos'), a través de la cual se manifiestan las ideologías que compiten o entran en conflicto. Esta macroestrategia se caracteriza por destacar los aspectos positivos del grupo y los aspectos negativos del contrario y, a su vez, por mitigar o contrarrestar los aspectos negativos del grupo y los aspectos positivos del contrario. Dicho de otro modo, el discurso está organizado por un principio general de polarización que, aplicado al discurso, afecta a sus formas y significado (van Dijk, 2006, p. 126).

Metodología

Para lograr los objetivos propuestos, se seleccionaron, en primer lugar, aquellos discursos de los presidentes Mariano Rajoy y Artur Mas que guardan relación con acontecimientos políticos relevantes (Tabla 2):

Tabla 2
Discursos de Rajoy y Mas vinculados con acontecimientos clave

	Tema	Género	Fecha	Código
Artur Mas	Manifestación de la *Diada*[5]	Declaración institucional	10/09/2011	(1AM)
	Reunión Mas-Rajoy sobre *Pacto Fiscal*[6]	Rueda de prensa	20/09/2012	(2AM)
	Reunión Mas-Rajoy sobre referéndum en Cataluña[7]	Rueda de prensa	30/07/2014	(3AM)
Mariano Rajoy	Respuesta a la Declaración Institucional de Artur Mas con motivo de la *Diada*[8]	Entrevista (TVE1)	10/09/2012	(4MR)
	Valoración sobre la celebración de un referéndum secesionista en Escocia[9]	Rueda de prensa	27/11/2013	(5MR)
	Intervención en el Congreso de los Diputados sobre cesión de competencias a Cataluña para celebrar un referéndum[10]	Debate parlamentario	08/04/2014	(6MR)

Fuente: Los autores.

[5] Disponible en: <https://www.ccma.cat/tv3/alacarta/la-riera/la-riera/video/3681350/>. Recuperado el: 10 ago. 2021.
[6] Disponible en: <https://www.ccma.cat/tv3/alacarta/programa/Roda-de-premsa-integra-dArtur-Mas/video/4253190/>. Recuperado el: 7 ago. 2021.
[7] Disponible en: <https://www.abc.es/espana/20140730/abci-alminuto-rajoy-201407300909.html>. Recuperado el: 1 ago. 2021.
[8] Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/especiales-informativos/rajoy-sobre-diada-espana-estamos-para-grandes-algarabias/1524675/>. Recuperado el: 30 jul. 2021.
[9] Disponible en: <https://www.rtve.es/play/audios/radio-5-actualidad/radio-5-actualidad-rueda-prensa-rajoy-hollande-27-11-2013/2176209/>. Recuperado el: 9 ago. 2021.
[10] Disponible en: <https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-192.PDF>. Recuperado el: 5 ago. 2021.

Para balizar el contexto político en el que se desarrollan los discursos de ambos líderes, daremos unas breves pinceladas:

- (1AM) Septiembre de 2011: Declaración institucional del *president* Mas el día previo a la celebración de la *Diada*, fiesta nacional de Cataluña.
- (2AM) Septiembre de 2012: Rueda de prensa posterior a la reunión mantenida con el presidente Rajoy para abordar un posible *pacto fiscal*, consistente en un modelo económico que permitiera al gobierno catalán la recaudación autonómica de todos los impuestos.
- (3AM) Julio de 2014: Rueda de prensa posterior a la reunión entre Rajoy y Mas en la que trataron la celebración de un referéndum secesionista en Cataluña.
- (4MR) Septiembre de 2012: Entrevista de Rajoy realizada en la primera cadena de Televisión Española (TVE1), en la que, entre otros temas, responde a la Declaración institucional pronunciada por Mas el día previo a la *Diada* de 2012.
- (5MR) Noviembre de 2013: Rueda de prensa con motivo de la cumbre mantenida con el presidente de la República francesa, François Hollande. En el turno de preguntas se pide a Rajoy una valoración sobre las declaraciones del entonces Ministro Principal escocés, Alex Salmond, sobre la permanencia de Escocia en la Unión Europea en el supuesto de que en el referéndum escocés se aprobara la independencia.
- (6MR) Abril de 2014: intervención en el Congreso de los Diputados a propósito del debate sobre la delegación de competencias a la *Generalitat* de Cataluña para la celebración de un referéndum consultivo.

A fin de identificar los marcos de conflicto predominantes en los discursos seleccionados, se utilizó la tipología de marcos de conflicto (ver Tabla 1). Por otra parte, a partir de la propuesta de van Dijk (2008) sobre las estrategias de producción del discurso ideológico, se analizaron las estrategias que emplearon los líderes políticos (Tabla 3):

Tabla 3
Estrategias de producción del discurso ideológico

Categorías	Estrategias
Argumentación	Apertura y honestidad, autoridad, comparación, contraposición, ejemplo e ilustración, evidencia, explicación, falacias, falsa ignorancia, generalización, ilegalidad-legalidad, juego de cifras, racionalidad.
Significado	Referencias al país, categorización, comparación, contraposiciones, descripción de los actores, descripción de la situación, distanciamiento, empatía, eufemismo, evidencia, explicación, falsa ignorancia, generalización, implicación, negaciones, polarización, nosotros–ellos, suposición, vaguedad, victimismo.
Tópico	Historia como lección, humanitarismo
Retórica	Dramatización, eufemismo, hipérbole, ironía, juego de cifras, metáforas, repetición.

Fuente: van Dijk (2008).

A continuación, se elaboró una base de datos en la que cada discurso fue codificado

siguiendo las siguientes variables:

a) Datos de identificación: actor político (MR, Mariano Rajoy; AM, Artur Mas), fecha en la que se pronunció el discurso;

b) Género de la pieza: Declaración institucional, rueda de prensa, intervención en sede parlamentaria o entrevista;

c) Acontecimiento político vinculado a la pieza;

d) Marcos de conflicto identificados en cada pieza y subcomponentes del marco presentes. Por ejemplo, en aquellas piezas donde aparece el marco del problema, se utiliza una subcategoría para especificar si el marco en cuestión define el problema, identifica a los responsables, describe consecuencias o propone soluciones;

e) Estrategias discursivas que se reflejan en el discurso.

Análisis de los discursos seleccionados

Marcos de conflicto y estrategias discursivas de Artur Mas

A continuación, vamos a analizar fragmentos de las piezas (1AM, 2AM y 3AM) del *president* Artur Mas:

a) Construyendo los problemas: polarización y victimización

Los discursos de Mas recurren por lo general al marco político para definir los problemas de Cataluña, identificar a los responsables, describir las consecuencias y proponer soluciones. Como se puede apreciar en los siguientes fragmentos, los problemas para el presidente Mas son de tipo pragmático (económicos) y políticos. Teniendo en cuenta que los gobiernos autonómicos junto con el central estaban adoptando en aquel momento severas medidas de austeridad para controlar el déficit y la deuda, no es de extrañar la referencia a la economía. El efecto que pretende el marco político es eludir la responsabilidad de Mas por las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno catalán y, al mismo tiempo, vincular las aspiraciones secesionistas con mayor prosperidad.

(1AM) ***Vivimos*** *tiempos de* ***incertidumbre,*** *de* ***adversidad,*** *de* ***amenazas*** *económicas que afectan a* ***nuestro*** *bienestar y a****menazas*** *políticas que cuestionan* ***nuestro*** *autogobierno. (…) La* ***obligada*** *política de* ***austeridad*** *en el ámbito público puede hacer pensar que nos encontramos ante un* ***debilitamiento irreversible*** *de* ***nuestro Estado del Bienestar*** *(…). No habíamos vivido en muchos años una situación como la actual donde se produjera una* ***conjunción de retos económicos, consecuencias sociales****… (2011).*

(2AM) *Se piden* ***muchos más esfuerzos*** *a las Comunidades Autónomas (…) que al* ***Estado central.*** *Esto* ***no es justo*** *(2012).*

Cuando se trata de definir el problema político, Mas expone los agravios que sufre Cataluña para pretender un estatus político diferente:

(1AM) *… Visión **uniformista** y **excluyente** de **España** que afecta negativamente a todos **los catalanes** (…) refuerza el catalanismo. (…) No habíamos vivido en muchos años … **falta de respeto** (a **nuestra** cultura y a **nuestra** lengua) (2011).*

(2AM) *Por mucho que se **desprecie**… Una **aspiración** ampliamente compartida por la **sociedad catalana** (…) No solo es un tema de dinero, (…) es un tema de poder tener un **estatus diferente** al **conjunto del Estado** más acorde con **nuestra personalidad política** (y con **nuestra** identidad como país) (…) las aspiraciones de un **pueblo** como el catalán que **se considera a sí mismo como nación** (2012).*

Por otra parte, las consecuencias que acarrean estos problemas se describen de una manera imprecisa:

(1AM) *amenazas económicas que **afectan** a **nuestro bienestar** y amenazas políticas que cuestionan **nuestro autogobierno** (…) (**visión uniformista y excluyente**) que **afecta** negativamente a **todos los catalanes** (2011).*

(2AM) *(los esfuerzos económicos…) provocan **tensiones sobre los servicios básicos** (2012).*

(3AM) *… **No habrá solución estable** y **no será bueno** (para la relación entre Cataluña y el **resto del Estado**) (2014).*

Finalmente, el marco político contiene las soluciones propuestas por Mas para resolver el problema. La solución, en un primer momento, pasa por alcanzar un pacto fiscal que garantice un futuro común. Sin embargo, una vez que las pretensiones del *president* de obtener un modelo de financiación más ventajoso para Cataluña fracasan, comienza un nuevo camino.

(2AM) *(**El pacto fiscal**) era **importante** para la relación entre **Cataluña** y el **conjunto del Estado** y para el **futuro común** de todos. Era **importante** que desde la **presidencia del gobierno español** se abriera una **puerta** clara (…) (El **camino** que afronte Cataluña) ha de ser un **camino europeo**, un **camino** donde los **puentes del diálogo** y de hacer las cosas en común **dentro de España** o **con** el **Estado español** sean **puentes** (…) abiertos (2012).*

(3AM) *… clima de **diálogo abierto** (…) veintitrés **temas que tocan la economía** (…), los servicios públicos (…), las infraestructuras, las competencias, las leyes de educación (…) … la **consulta** en **Cataluña** (…) o se hace (…) o no habrá solución estable (2014).*

En cuanto a las estrategias discursivas del marco político, Mas emplea con frecuencia la **polarización** ("*nuestro", "Cataluña*", "*pueblo catalán*" vs "*España*", "*Estado español*", "*gobierno español*") para identificar a las partes contendientes. Las macroestrategias semánticas de **presentación negativa** de España ("*amenazas*", "*visión uniformista y excluyente*" y "*cuestionamiento*") y la **victimización** ("*más esfuerzos a Cataluña*", "*por mucho que se desprecie*", "*falta de respeto*") sirven para reforzar esta polarización. En el **léxico** empleado por Mas resuenan palabras como "*amenaza*", "*incertidumbre*", "*adversidad*" que poseen un gran poder argumentativo para caracterizar

al exogrupo (España) y justificar las acciones que emprenda Cataluña por el sombrío horizonte que se perfila en caso de no lograr las aspiraciones económicas (pacto fiscal) y políticas (la consulta). Por otra parte, mediante el uso del **eufemismo** "*obligada política de austeridad*", Mas **elude su responsabilidad** política con las medidas de "recortes".

La lexicalización sobre el pacto fiscal remite a las palabras "*importante*" y "*futuro **común***". En este caso, el adjetivo "común" tiene una connotación fundamental para entender la posición de Mas con respecto a quién es el responsable del problema entre Cataluña y España, dando a entender que, si el resultado del encuentro con Rajoy hubiera arrojado otro balance – conseguir la soberanía fiscal –, ese futuro común no estaría en cuestión; sin embargo, la negativa de Rajoy a que "*se abriera la puerta*" para que Cataluña pudiera "*tener un estatus diferente al conjunto del Estado*" conduce inevitablemente ("*no queda otra salida*") a adoptar un "*camino*". De este modo, el uso de la **metáfora** "camino" anticipa el comienzo de un conflicto político.

b) Los símbolos como elementos generadores de adhesión y cohesión

El marco simbólico está presente en los discursos de Mas aunque en menor medida que el marco político. Como se aprecia en los siguientes párrafos, valores, creencias, cultura, lengua, nación, país, identidad son los elementos que utiliza para apelar a las emociones y a la identidad colectiva y, con ello, generar la necesaria cohesión de la ciudadanía catalana en torno a una "*aspiración común*". Los símbolos tienen una intencionalidad unificadora, es decir, no son enarbolados con ánimo de excluir a aquellos que no dominan la lengua o no han nacido en Cataluña sino para motivar a su defensa por parte de todos los que viven en territorio catalán.

(1AM) *"La **fuerza** de creer en **nosotros** mismos. Aquella **fuerza**, base de unos **valores propios** que ha hecho que a lo largo de la **historia** de Cataluña se mantuviese **de pie**, sin doblar la **espalda** ni bajar la **cabeza** (…) **Muchos catalanes** han visto que la visión uniformista y excluyente de España afecta negativamente **a todos los catalanes** con independencia de su **lengua** habitual, de su lugar de **nacimiento** o de sus **creencias** religiosas. Y esto refuerza el **catalanismo**, del signo **ideológico** que sea (…) la reapertura del debate sobre la **lengua** (…) falta de respeto a **nuestra cultura** y a **nuestra lengua** (…) la **herencia** recibida de tantas y tantas **generaciones** de catalanes y catalanas muchos de ellos **venidos de todas partes**…" (2011).*

(2AM) *… **nuestra identidad** como **país** (…) las aspiraciones de un **pueblo** como el catalán que se considera a sí mismo como una **nación** (2012).*

En ambos fragmentos se identifica claramente la **auto representación positiva** de Cataluña con el uso de la palabra "*fuerza*" que remite a la capacidad de enfrentar cualquier "*amenaza*". De ahí que, de nuevo, recurra a la **polarización** para elaborar un relato épico del pasado ("*sepamos ser dignos de la herencia recibida*") que se proyecta en el presente ("*creer en nosotros mismos*"). Para caracterizar a Cataluña recurre a la **metáfora** de **atributos** humanos como si de un cuerpo se tratara ("*Cataluña **de pie,** sin*

*doblar la **espalda** ni bajar la **cabeza**"*), un cuerpo al que hay que proteger y defender con la fuerza de las creencias, los valores y la historia. La adhesión y cohesión de grupo se construye con la búsqueda retórica de **consenso** ("*con independencia de su lengua, su lugar de nacimiento*") en torno a la defensa del "*catalanismo"* es la estrategia predominante, para ello utiliza la **generalización** ("*muchos catalanes*", "*todos los catalanes*", "*tantas y tantas generaciones*").

c) El pueblo como fuente de legitimidad democrática

Como se aprecia en los fragmentos que se exponen a continuación, los elementos del marco normativo están presentes para hacer valer la legitimidad democrática que emana del pueblo catalán y de su Parlamento. De este modo, identifica democracia con el derecho a que el "*pueblo catalán*" pueda decidir su modelo territorial. El "*marco legal*" al que alude Mas sería, por tanto, una consecuencia de la legitimidad democrática que no puede estar supeditada a las normas que se dicten desde el Estado de ahí que en su alocución utilice la expresión "*a poder ser*".

(2AM) *… una aspiración **ampliamente compartida** por la **sociedad catalana** (…) las aspiraciones de un **pueblo** como el catalán que se considera a sí mismo como una **nación** por una **amplia mayoría** de su ciudadanía (2012).*

(3AM) *… tenemos la base y la **mayoría democrática y parlamentaria y política** para hacerlo [la consulta] (…) lo queremos hacer el 9 de noviembre de acuerdo con un **marco legal** y, **a poder ser**, **de acuerdo con el Estado**.*

La estrategia de **generalización** se detecta en las expresiones "***ampliamente compartida***", "***pueblo***", "***amplia mayoría***" que tienen como finalidad consolidar y cohesionar al endogrupo y generar un mayor **consenso** en torno a la celebración de la consulta.

d) El camino hacia la independencia

Mas construye el marco estratégico haciendo apelaciones emocionales y describiendo de forma positiva el camino que debe emprender Cataluña. El objetivo de este marco es conseguir la movilización de la sociedad catalana al tiempo que evidencia la inequívoca voluntad de los catalanes de celebrar la consulta.

(1AM) ***Comprometámonos** con Cataluña como una **noble y hermosa causa**. **Sepamos ser dignos** de la herencia recibida (2011).*

(2AM) *Siempre habíamos pensado que **una España así** [rica, democrática, europea] entendería **amable y respetuosamente** las aspiraciones […] Entiendo que no es así […] Sea el **camino** que sea el que afronte Cataluña **estos próximos tiempos**, debe ser […] un **camino** donde los **puentes del diálogo** y de **hacer las cosas en común dentro de España** o **con el Estado español** sean **puentes** que puedan mantenerse **en pie** y **abiertos**. […] Por mucho que se lleven **las cosas al límite**, por mucho que **se saquen las cosas de madre**, **yo procuraré** que la actitud de Cataluña sea una **actitud respetuosa y constructiva** (2012).*

(3AM) ***Nosotros estamos*** *absolutamente* ***decididos*** *[…] a que esta consulta se celebre. […] Lo* ***queremos*** *hacer el 9 de noviembre […]. No hay ninguna propuesta por parte del Estado para resolver este conflicto político más allá de recordarnos que,* ***según ellos****, esta consulta es ilegal (2014).*

La movilización para la acción se concreta en los verbos ("*comprometámonos*", "*sepamos*", "*estamos*", "*queremos*"). Las estrategias discursivas a las que Mas recurre para lograr movilizar a la sociedad catalana son la **auto representación positiva** de Cataluña ("*noble y hermosa causa*", "*dignos*", "*diálogo*" "actitud *respetuosa y constructiva*") para confrontarla con una **representación negativa** de España ("*desprecie*", "*lleve las cosas al límite*", "*saque las cosas de madre*", "*ninguna propuesta*") y la **polarización** categorizada en términos de "*nosotros*" (Cataluña, Mas, el pueblo catalán) *vs* "*ellos*" (España, Rajoy, Estado). De esta manera, frente a la actitud dialogante que exhibe Mas ("*puentes de diálogo*", "*puentes abiertos*"), la única respuesta que reciben por parte del Gobierno de España es que la "*consulta es ilegal*". Para reforzar la imagen negativa sobre España, utiliza la **ironía** ("*España entendería amable y respetuosamente las aspiraciones … no es así*"). Finalmente, el hecho de fijar una fecha, "*9 de noviembre"*, marca un rumbo cierto por el que discurrirán los acontecimientos políticos en los siguientes meses y, al tiempo, actúa como elemento desafiante ante el Gobierno de España.

Marcos de conflicto y estrategias discursivas de Mariano Rajoy

A continuación, vamos a analizar fragmentos de las piezas (4MR, 5MR y 6MR) del presidente Mariano Rajoy:

a) La trivialización del conflicto

El presidente del gobierno de España utiliza el marco político para trivializar el conflicto. De los subcomponentes que integran este marco, se centra en la definición del problema y la propuesta de soluciones. Hay que tener en cuenta que el conflicto catalán comienza a gestarse en el tiempo en el que el gobierno de España y las comunidades autónomas están ejecutando severas medidas para controlar el déficit fiscal y la deuda. De ahí que, como se aprecia en los siguientes párrafos, Rajoy utilice de manera reiterada los términos "*en este momento*" puesto que el objetivo prioritario de los gobiernos central y autonómicos es salir de la crisis económica.

(4MR) *En este momento lo que no toca es el* ***lío****, la* ***disputa*** *o la* ***polémica. En este momento lo que toca es la unión, la colaboración y la cooperación*** *[…] Lo que menos necesitamos ahora son* ***estas cosas*** *[…]. En este momento no estamos para grandes* ***algarabías*** *(2012).*

(5MR) *… Este* ***asunto*** *(2013).*

(6MR) *…* ***Proyecto de fractura*** *[…] Yo veo* ***las cosas*** *de otra manera (2014).*

La **vaguedad** y la caracterización **irónica** del problema pretenden rebajar la

relevancia política del conflicto. Por otra parte, utiliza dos expresiones contrapuestas "*no toca lío …lo que toca es unión*" para **deslegitimar** los objetivos del gobierno catalán al calificarlo como "*lío*" y buscar el **consenso** ("*lo que toca es unión*") en torno a las prioridades económicas.

b) Los sentimientos como elemento para seguir juntos

Aunque Rajoy no recurre al marco simbólico en los discursos de 2012 y 2013, la referencia que hace a los elementos emocionales en el de 2014 es especialmente relevante.

(6MR) *Intervengo para explicar a los ciudadanos de Cataluña* ***lo mucho que nos une*** *[…] Yo* ***no puedo compartir*** *una hipotética historia de* ***agravios****,* ***no puedo asumir*** *su relato de* ***opresión.*** *Sinceramente* ***no puedo aceptarlo*** *porque* ***no es verdad*** *[…] Yo veo esos* ***siglos de historia común*** *[…]* ***Amo a Cataluña****, como a las demás comunidades […]* ***Valoro*** *la inmensa aportación de Cataluña a* ***nuestro pasado****, a* ***nuestro presente*** *y, estoy seguro, que también a* ***nuestro futuro*** *(2014).*

El fragmento, dirigido expresamente a la ciudadanía catalana, es una declaración **empática** ("*lo mucho que nos une*", "*amo a Cataluña*", "*valoro la inmensa aportación de Cataluña*") con la que contrarrestar la estrategia emocional del nacionalismo. Según esta estrategia la relación entre España y Cataluña estaría salpicada por una historia de "agravios" y de "opresión". Negando, a través de la figura de los **desmentidos**, los argumentos retóricos construidos desde el lenguaje y los valores del nacionalismo, Rajoy adopta el marco a través del cual una mayoría de los catalanes ven el mundo ('España no quiere Cataluña'). Y para descalificar esta visión, utiliza los términos "*no puedo asumir*", "*no es verdad*", "*no tienen razón*". Por otra parte, pretende concitar **consenso** entre los catalanes en torno a la posición que el Presidente del Gobierno defiende a través de la **empatía** ("*lo mucho que nos une*", "*historia común*") y sobre la base histórica de siglos de convivencia. El recurso retórico a la metonimia (el Presidente del Gobierno por el 'Estado') es evidente en el discurso: "*Yo no puedo*", "*Yo no veo*", "[yo] *amo*", "[yo] *valoro*", "[yo] *estoy seguro*". A través de esta categorización, Rajoy encarna los sentimientos de todos los españoles hacia Cataluña. Se convierte en fuente de autoridad y se transfiere la legitimidad de las instituciones al hablante.

La **empatía aparente** (*disclaimers*) también está presente, pero en esta ocasión, para **representar negativamente** a aquellos que pretenden la "*fractura*" ("*se les escucha y se les entiende muy bien, pero no se les puede reconocer lo que no tienen: no tienen razón*").

c) Es la pela…

El marco pragmático está muy presente en los discursos de Rajoy con la finalidad de señalar las consecuencias materiales o las implicaciones que tendría para la sociedad catalana continuar con las pretensiones secesionistas.

(4MR) *Fijemos* ***prioridades****. En Cataluña hay más de* ***700.000 parados****. Cataluña tiene* ***problemas muy graves****, el primero, el* ***desempleo****; tiene problemas de* ***déficit****, tiene problemas de* ***deuda*** *[…] Si conseguimos* ***crecer*** *y* ***crear empleo*** *la Generalitat tendrá* ***más dinero*** *(2012)*

(5MR) *… Una región que obtuviera la independencia de un Estado miembro de la Unión Europea* ***quedaría fuera de la Unión Europea*** *[…] Y esto tiene muchas consecuencias* ***económicas****, de* ***moneda****, de* ***mercado****, de* ***inmigración*** *y de* ***fronteras*** *(2013)*

(6MR) *…los* ***riesgos*** *que entraña un proyecto de fractura […] Cataluña sería* ***más pobre****,* ***saldría de Europa*** *sine die, del euro,* ***de la ONU****, de* ***los tratados internacionales*** *(2014)*

Las estrategias que despliega Rajoy persiguen persuadir a la sociedad catalana de los riesgos que representaría una hipotética secesión más que concitar la adhesión de los que defienden la causa constitucionalista. Utiliza el recurso retórico del **juego de números** ("*más de 700.000 parados*") y la **hipérbole** ("*problemas muy graves*") para señalar las "*prioridades*" de Cataluña. De este modo, acusa implícitamente a Mas de no atender las cuestiones que afectan al bienestar y la calidad de vida de los catalanes. Al exponer el argumento del crecimiento económico y la creación de empleo como objetivos para que la *Generalitat* tenga "*más dinero*", trata de poner el foco en las verdaderas motivaciones que se ocultan tras el "*lío*" que está provocando Mas. De ahí que la **selección léxica** focalice los peligros de la ruptura: "*riesgos*", "*más pobre*", "*saldría del euro, de la ONU, de los tratados internacionales*". Destacan, por tanto, las estrategias que pretenden categorizar el conflicto en términos de disputa económica y sembrar la amenaza respecto al futuro europeo e internacional de Cataluña en el supuesto de convertirse en un Estado independiente.

d) La Constitución como fuente de legalidad democrática

Los fragmentos de los discursos del presidente Rajoy ponen de relieve los argumentos de legalidad en los que este se basa para descartar una consulta secesionista en Cataluña.

(5MR) *… el portavoz comunitario, en nombre de la Comisión [Europea], dijo que los Tratados de la Unión Europea se aplican única y exclusivamente a los Estados miembros que los han acordado y ratificado. Por tanto, si una parte del territorio de un Estado miembro se escinde, este nuevo Estado independiente se convertiría en un tercer país con respecto a la Unión Europea y no se aplicarían los Tratados (2013).*

(6MR) *… Ni* ***este Gobierno****, ni las* ***Cortes Generales****, ni el* ***Parlamento de Cataluña*** *pueden* ***legítimamente privar*** *de manera* ***unilateral*** *al conjunto del* ***pueblo español****, único* ***titular de soberanía****, de su* ***derecho a decidir sobre su futuro colectivo*** *[…] La esencia de la* ***democracia*** *es que todo – incluidas las votaciones – y todos – incluidos los parlamentos y los gobiernos – tienen que* ***atenerse a las normas****.*

*Ser **demócrata** implica aceptar la **obediencia a la ley** […] los **límites** que nos exige la **Constitución** y sobre aquellas cuestiones que la Constitución nos permite dialogar (2014).*

En el párrafo (5) señala un argumento de **autoridad** ("*el portavoz comunitario*") para subrayar la exclusión de Cataluña de la Unión Europea en el supuesto de convertirse en un Estado independiente. Si bien recurre de nuevo a la amenaza, son sobre todo los elementos de legalidad del marco normativo los que tienen mayor carga argumentativa no solo para deslegitimar al *otro* (Mas, Generalitat) sino para lograr persuadir a la ciudadanía catalana de emprender un camino que chocará con el muro de la Constitución. Una Constitución que impone unos "*límites*" que no pueden traspasarse porque atentarían precisamente contra el principio que defiende el independentismo, "*el derecho a decidir*".

e) Diálogo, un significante sin significado

Como ya sucediera con el marco simbólico, los elementos del marco estratégico no suelen aparecer en los discursos de Rajoy. Tan solo en el discurso de 2014, en la sede de la palabra, el Congreso de los Diputados, alude al diálogo con la finalidad estratégica de aparecer como un líder que resuelve los problemas dialogando

(6MR) *Por mi parte, señorías, no puedo sino **asegurarles** una vez más mi **absoluta disposición al diálogo**, siempre, como es obvio, que se produzca **dentro de los límites** que nos exige la Constitución (2014)*

El diálogo está abierto, pero dentro del marco constitucional. Puesto que el marco constitucional señala que el único titular de soberanía es el pueblo español y no una parte de él, el diálogo termina convertido en un recurso retórico vacío de contenido.

A continuación, sintetizamos los marcos de conflicto y las estrategias discursivas de ambos líderes políticos, ordenando los discursos cronológicamente para poder interpretar con mayor claridad si existen variaciones en función de las dinámicas sociales, políticas y económicas subyacentes.

Tabla 4
Variaciones en los marcos de conflicto y en las estrategias discursivas de los actores políticos

Tema	Marcos de conflicto dominantes	Estrategias discursivas dominantes
Artur Mas Declaración Institucional de la Diada (10/09/2011)	Marco político-pragmático: agravios y amenazas políticas y económicas	Elusión de responsabilidad, representación negativa de España, victimización, polarización
	Marco simbólico: cultura, historia, lengua como elementos de adhesión	Autorepresentación positiva de Cataluña, victimización, polarización, consenso
Mariano Rajoy Respuesta a la Declaración Institucional de Artur Mas (10/09/2012)	Marco político: trivialización del problema catalán	Ironía, vaguedad, consenso
	Marco pragmático: el conflicto como disputa económica	Juego de números, deslegitimación
Artur Mas Reunión con Rajoy para abordar el *pacto fiscal* (20/09/2012)	Marco político: asimetría económica y estatus político diferenciado	Victimización, comparación, generalización, polarización
	Marco normativo: legitimidad democrática de la consulta	Generalización, consenso
Mariano Rajoy Consecuencias de la celebración del referéndum escoces (27/11/2013)	Marco pragmático: una Cataluña independiente quedaría fuera del euro, del mercado europeo, etc.	Amenaza
	Marco normativo: una Cataluña independiente quedaría fuera de los tratados de la UE	Autoridad, amenaza
Mariano Rajoy Debate parlamentario sobre cesión de competencias para la celebración de referéndum (08/04/2014)	Marco pragmático: una Cataluña independiente sería más pobre, quedaría fuera del euro y de los tratados internacionales	Amenaza
	Marco simbólico: apelaciones emocionales a la historia común y negación del relato de opresión y agravios	Desmentidos, empatía, consenso, *disclaimers*, representación negativa del independentismo
	Marco normativo: la Constitución como fuente de legalidad y legitimidad	Deslegitimación
Artur Mas Rueda de prensa tras la reunión con Rajoy para abordar la celebración de una consulta sobre el futuro político de Cataluña (30/07/2014)	Marco normativo: legitimidad democrática de la consulta	Generalización, consenso
	Marco estratégico: decisión inequívoca de celebrar la consulta del 9-N	Polarización, consenso

Fuente: Los autores con base en los discursos de la Tabla 2.

Como se aprecia en la Tabla 4, tanto los marcos de conflicto como las estrategias discursivas que emplean Mas y Rajoy varían en función de las circunstancias políticas de cada momento. En el caso de Mas, es el marco político el que tiene mayor protagonismo en el arranque del *procés* por la necesidad de explicar las razones del conflicto y sus responsables, es decir, los agravios políticos y económicos del Estado español con Cataluña. Sin embargo, la *Diada* de 2012 marcará un punto de inflexión no solo por ser la más multitudinaria de las celebradas en Cataluña sino por el lema de la manifestación, "*Catalunya, nou estat d'Europa"* ("*Cataluña, nuevo estado de Europa*"), que anticipa un cambio en los marcos independentistas. Otro factor contextual que explica el cambio de

marcos en los discursos de Mas es el resultado de las elecciones de noviembre de 2012 en las que CiU pierde doce escaños, lo que obliga a pactar la investidura de Mas con ERC. El inicio de la *Transición Nacional* caracteriza un nuevo tiempo político en el que los marcos normativo y simbólico adquirirán mayor relevancia. De hecho, la declaración aprobada por el *Parlament* en enero de 2013 considera a Cataluña como sujeto soberanía. Representan un hito más en esa transición. A pesar de la anulación de esta declaración por parte del TC y del posterior rechazo del Congreso de los Diputados a ceder competencias a la *Generalitat* para celebrar una consulta, el discurso de Mas de 2014 evidencia el camino de no retorno emprendido, de ahí que recurra al marco estratégico y al normativo para legitimar la decisión y mostrar la férrea determinación de llevarla a cabo.

Por su parte, los discursos de Rajoy también experimentan variaciones en el periodo analizado. En los momentos iniciales, cuando se interpretaba el problema catalán como una cortina de humo para eludir la responsabilidad por las medidas de austeridad llevadas a cabo por el gobierno catalán, el conflicto quedaba reducido a la categoría de *lío*. Sin embargo, el dimensionamiento del problema a través de las manifestaciones cívicas, los cambios en las preferencias políticas de los catalanes expresadas en distintos barómetros y en las urnas, supusieron un replanteamiento de la estrategia política y, por consiguiente, de los discursos. Si bien se aprecia una estabilidad en los marcos empleados por Rajoy, normativo y pragmático, en el discurso de 2014 recurre al marco simbólico, debido probablemente a la proximidad de la fecha de la consulta secesionista.

Discusión y conclusiones

Los resultados de este artículo arrojan luz sobre la diferente construcción de los discursos de los principales representantes del independentismo y el unionismo en la gestación del conflicto catalán. El hecho de abordar el estudio desde el prisma de los actores políticos aporta una nueva comprensión no solo sobre los primeros compases del *procés* sino sobre los derroteros por los que transitaría en fases posteriores.

Centrándonos en el periodo objeto de esta investigación, hemos constatado que el *president* Mas construye discursivamente los marcos del conflicto recurriendo a argumentaciones políticas, simbólicas y, normativas.

En cuanto al marco del problema, se aprecia una evolución discursiva vinculada con los argumentos económicos y políticos. Inicialmente, las aspiraciones políticas se confunden con las económicas. No en vano, la crisis económica de 2009 actúa, en palabras de Vidal-Folch (2013), como "catalizador del sentimiento soberanista" gracias a la idea profundamente asentada de que la financiación es insuficiente, injusta y desigual. De acuerdo con este discurso la economía catalana, a pesar de ser el motor de la economía española, ha sido explotada por el gobierno central. Esta percepción de injusticia económica enciende la mecha de la frustración antes de que el independentismo se convierta en opción mayoritaria en Cataluña. La ligazón de Cataluña con España representa

un obstáculo para lograr un mayor bienestar y alcanzar el pleno autogobierno; de este modo, la independencia se justifica y legitima como única solución para alcanzar esos objetivos. Una vez que el *president* logra asentar la idea de que las medidas de austeridad son responsabilidad del gobierno de España por el injusto modelo de financiación, focaliza el marco político en la celebración de la consulta soberanista.

Las argumentaciones simbólicas, patentes a través de las apelaciones emocionales, persiguen generar adhesión del pueblo catalán haciendo referencias a un pasado épico y glorioso; pero también cohesión recurriendo al victimismo y señalando un historial de agravios y amenazas. De este modo consigue representar negativamente a Rajoy, las instituciones del Estado y España. El discurso de victimización, por tanto, acrecienta la polarización entre Cataluña y España subrayando los agravios, las injusticias y la opresión que España le inflige. Como ponen de manifiesto Llamas y Ariño (2005), los partidos políticos nacionalistas e independentistas utilizan la retórica de la opresión que ejerce sobre ellos la nación principal para legitimar negativamente la posición de sujeto que detenta la "nación opresora" y crear así la sensación de amenaza al tiempo que presenta una imagen positiva de la comunidad oprimida. A través de la retórica victimista se construyen hipótesis sobre el resultado de las acciones (Pérez González, 2001) que a los ojos de la comunidad a la que se dirigen pretenden convertirse en verdades inmutables. El marco simbólico trata de persuadir a la sociedad catalana, heterogénea, plural y diversa, de que la causa independentista debe ser defendida por todos dado que apoyar la independencia es apoyar a Cataluña. Este discurso, que podría categorizarse como reactivo, usa con frecuencia la retórica populista para conferirle legitimidad. Además, los valores sobre los que descansa la identidad del pueblo catalán (lengua, cultura, símbolos, historia) envuelven un discurso retórico tradicionalista que resalta los elementos diferenciadores con España. Esta identidad, sin embargo, se establece sobre una base inclusiva para todos aquellos que, a pesar de no haber nacido en Cataluña, o no hablar el catalán, o tener distintas creencias religiosas, sienten como propia la bandera del catalanismo. La mejor expresión de la adhesión y defensa hacia esta bandera es la amenaza que se cierne sobre uno de los símbolos del catalanismo, la lengua.

Finalmente, los argumentos del marco normativo descansan en estrategias de cohesión y legitimación. A través de estrategias discursivas que presentan a Cataluña, a sus instituciones y a su persona de forma positiva y a España, sus instituciones y a Rajoy de forma negativa, pretende proyectar una Cataluña cohesionada en torno a la bandera del catalanismo y el derecho a decidir su futuro político. El foco del discurso también se centra en la legitimidad política ante la necesidad de recabar el respaldo de la Unión Europea y de otros organismos internacionales.

Estos resultados coinciden con los de Huszka (2010) cuyo trabajo sobre las dinámicas del *framing* secesionista concluye que los líderes políticos secesionistas usan el marco de prosperidad y el democrático (político-pragmático y normativo, en nuestro caso) allí donde la identidad colectiva se establece sobre una base inclusiva. Igualmente,

confirman los resultados del estudio de Echitchi (2017) sobre las estrategias lingüísticas usadas por Mas para construir una identidad catalana separada. En este sentido, Echitchi señala que el *president* recurre a estrategias de singularización y cohesión para hacer aparecer al pueblo catalán como unánimemente partidario de la independencia o para reclamar a los catalanes que se sumen a la causa independentista.

La estrategia de Rajoy pasa por dos etapas. Primeramente, el conflicto soberanista es trivializado y rebajado a la categoría de mera disputa económica. El menosprecio como estrategia, refuerza los sentimientos de agravio y falta de respeto con los que Mas elabora su discurso de victimización lo que desencadena un independentismo reactivo que, si bien se manifiesta antes de la llegada del PP al gobierno de España, irrumpe con fuerza a partir de noviembre de 2011 – fecha del triunfo electoral del PP – retroalimentando el discurso independentista. Seguidamente, a partir de junio de 2012, el independentismo se convierte en hegemónico. Por todo ello, Rajoy pasa a categorizar el "*lío*" catalán como un problema político y a desplegar estrategias para contrarrestarlo.

Las estrategias de Rajoy se construyen sobre los marcos normativo y pragmático con la pretensión de alertar sobre las consecuencias que acarrearía la independencia con relación a la Unión Europea y denunciando la ausencia de legalidad y legitimidad democrática del proceso soberanista. La estrategia de la amenaza con respecto a Europa no encuentra una réplica sólida en la parte secesionista y tiene un efecto persuasivo en la sociedad catalana, por tanto, es recurrente en los discursos de Rajoy. Sin embargo, la estrategia del marco normativo encuentra más dificultades para convertirse en persuasiva al chocar con el argumento del marco soberanista que defiende la legitimidad emanada del Parlamento de Cataluña y del pueblo catalán. El argumento dominante es que la Constitución española no permite un referéndum unilateral de independencia al consagrar la indivisibilidad de la nación española y que la soberanía nacional reside en el conjunto del pueblo español. En la misma línea, Cetrà y Harvey (2019) afirman que los cálculos electorales incentivan a Rajoy a oponerse al referéndum independentista al tiempo que su concepción *mononacional* del Estado y el diseño constitucional proporcionan una restricción adicional y una justificación discursiva para rechazarlo. En similares términos López y Sanjaume (2020) advierten que la racionalidad y la cultura estratégica actúan como factores relevantes para explicar el comportamiento de los actores políticos estatales en el conflicto. En este sentido, es importante recalcar que los discursos de ambos líderes se retroalimentan. Cuando Mas aviva la llama del independentismo y se erige en el líder que llevará a cabo la separación de España, pretende lograr una mayor adhesión de la ciudadanía catalana a su causa y, consiguientemente, un mayor apoyo electoral. En sentido contrario, cuando Rajoy aviva la llama del unionismo y consigue mimetizar su figura presidencial con la preservación de la unidad de España, actúa movido por cálculos electoralistas.

Por otro lado, los argumentos esgrimidos por Rajoy logran ser más persuasivos cuando explican la administración del futuro y no recurren a la amenaza. Sin la perspectiva

de pertenecer a un espacio político y económico que garantice la viabilidad del nuevo Estado catalán será difícil que aquellos que ven en la independencia la salida a un futuro mejor persistan en la idea. Lo cierto es que los intentos de los independentistas de contrarrestar estos argumentos caen en el saco roto de la persuasión porque se asientan en falacias. Sin embargo, cuando Rajoy recurre a las amenazas para persuadir a los catalanes de los efectos negativos de la secesión, consigue un efecto no deseado, mayor cohesión y adhesión a la causa soberanista. En este sentido Canetti et al. (2019) advierten en su análisis sobre la influencia del marco subjetivo del conflicto en las actitudes de palestinos e israelíes que los argumentos materiales – o pragmáticos – no son eficaces en la solución de los conflictos.

A diferencia del discurso de Mas, Rajoy no acude a la *alteridad* para marcar diferencias con Cataluña sino más bien a la unidad apelando para ello a la continuidad de los históricos vínculos afectivos y culturales entre España y Cataluña.

En suma, coincidiendo con Desrosiers (2012), los cambios en el contexto y en la estructura de oportunidades provocan un cambio de marcos como ponen de manifiesto los resultados de este artículo. Esto se evidencia, por ejemplo, en la utilización de los marcos simbólicos por parte del independentismo con el doble objetivo de establecer una diferenciación con España y al mismo tiempo cohesionar a la sociedad catalana en torno al catalanismo. Por el contrario, desde las posiciones unionistas, los marcos simbólicos actúan como apelación a la historia de convivencia común para persuadir a los catalanes de la necesidad de seguir juntos. Nuestra investigación también apunta al factor contextual como elemento clave para entender las variaciones en los marcos y estrategias discursivas de las partes contendientes. Asimismo, los resultados sugieren que el marco pragmático utilizado para alertar de las consecuencias que la independencia puede tener en la vida de los catalanes no tiene efectos persuasivos cuando los elementos del marco simbólico están bien asentados entre aquellos que persiguen la independencia. Finalmente, hay que destacar que los marcos normativos fundamentados en los argumentos de legalidad constitucional son difícilmente asumibles por quienes anteponen la legitimidad emanada de las urnas como principio básico de la democracia.

Nuestro acercamiento a la incidencia de los discursos políticos en la gestación del conflicto catalán se ha focalizado en los marcos del conflicto y las estrategias discursivas empleadas por los líderes políticos que encarnan el independentismo y el unionismo. Sería de interés profundizar en los efectos de estos discursos en la modificación de los marcos mentales del público. Por otra parte, el alcance temporal del artículo se circunscribe a la fase de gestación del conflicto dejando fuera del análisis la siguiente fase que se desarrolla a partir de la celebración de la consulta del 9 de noviembre y que es de especial trascendencia en el devenir político del independentismo. Consideramos, por tanto, que futuras líneas de investigación podrían detenerse en ambas cuestiones para complementar los resultados aquí expuestos.

Referencias bibliográficas

AALBERG, T.; STRÖMBÄCK, J.; VREESE, C. "The framing of politics as strategy and game: a review of concepts, operationalizations and key findings". *Journalism: Theory, Practice & Criticism,* vol. 13, nº 2, p. 162-178*,* 2012.

BALLESTEROS, C. "El desafío inadvertido. La consulta sobre la independencia de Cataluña desde el marco informativo del conflicto". *Anàlisi*, nº 53. p. 48-64, 2015.

BARTHOLOMÉ, G., et al. "Typology of conflict frames". *Journalism Studies*, vol. 19, nº 12, p. 1.689-1.711, 2018.

CANETTI, D., et al. "The impact of conflict frames on political attitudes". *Journal of Peace Research*, vol. 56, nº 6, p. 737-752, 2019.

CAPDEVILA, A.; PONT-SORRIBES, C. *La campanya fragmentada.* Comunicació política i comportament electoral a les eleccions catalanes de 2010. Barcelona: Documenta Universitaria, 2012.

CAPPELLA, J.; JAMIESON, K. *Spiral of cynicism:* the press and the public good. Oxford: Oxford University Press, 1997.

CASTELLÓ, E.; CAPDEVILA, A. "Defining pragmatic and symbolic frames. Newspapers about the independence during the Scottish and Catalan election". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, vol. 19, nº 2, p. 979-999, 2013.

CETRÀ, D.; HARVEY, M. "Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in UK and Spain". *Nations and Nationalism*, vol. 25, nº 2, p. 607-629, 2019.

DESROSIERS, M. E. "Reframing frame analysis: key contributions to conflict studies". *Ethnopolitics,* vol. 11, nº 1, p. 1-23, 2012.

DEKAVALLA, M.; MONTAGUT, M. "Constructing issues in the media through metaphoric frame networks". *Discourse, context & media*, nº 26, p. 74-81, 2018.

ECHITCHI, R. "Catalunya no és Espanya: a critical discourse analysis of Artur Mas's selected speeches". *Odisea*, nº 18, p. 7-22, 2017.

ENTMAN, R. *Projections of power:* framing news, public opinion, and US foreign policy. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

FAIRCLOUGH, N. *Language and power*. London: Pearson Education, 2001.

GILI, R.; PONT-SORRIBES, C.; RUIZ-COLLANTES, X. "Frame and narrative structure analysis combined. A novel methodological proposal applied to the Via Catalana 2013". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, vol. 24, nº 2, p. 1.301-1.320, 2018.

HAYWARD, K. "The role of political discourse in conflict transformation: evidence from Northern Ireland". *Peace and Conflict Studies*, vol. 15, nº 1, p. 1-20, 2008.

HUSZKA, B. "Secessionist framing: the role of different discourses in creating arguments for self-determination". Tesis Doctoral, Departament Philosophy and Political Science, Central European University, Austria, 2010.

LLAMAS, L. F.; ARIÑO, M. M. "Víctimas y verdugos: la apelación a los sentimientos en el discurso nacionalista e independentista". *Interlingüística,* nº 16, p. 407-419, 2005.

LIÑEIRA, R.; CETRÀ, D. "The independence case in comparative perspective". *The Political Quarterly*, vol. 86, nº 2, p. 257-264, 2015.

LÓPEZ, J.; SANJAUME. M. "The political use of defacto referendums of independence the case of Catalonia". *Representation,* vol. 56, nº 4, p. 501-519, 2020.

MARTÍNEZ AVIDAD, M. "Redes alternativas de comunicación, framing y la construcción del poder político". *Obets Revista de Ciencias Sociales*, nº 6, p. 269-292, 2011.

MONTAGUT, M. El caso de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el *Estatut* en la radio matinal: la ductibilidad del catalanismo político. In: CASTELLÓ, E. (ed.). *La mediatización del conflicto político*. Barcelona: Laertes, 2012.

MORAGAS-FERNÁNDEZ, C.; MONTAGUT, M. Recerca en comunicació i procés català. In: LÓPEZ, B.; CIVIL, M. (eds.). *Informe de la comunicació a Catalunya 2017-2018*. Bellaterra: InCom-UAB, 2019.

MORAGAS-FERNÁNDEZ, C.; CAPDEVILA, A. "La mediatización del proceso independentista de Cataluña: el rol de la metáfora en el tratamiento informativo de El Mundo, El País y La Vanguardia". *Dígitos*, vol. 2, nº 3, p. 11-35, 2017.

NEUMAN, R.; JUST, M.; CRIGLER, A. *Common knowledge:* news and the construction of political meaning. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

PALÀ NAVARRO, G. "A punt. Anàlisi del relat televisiu de TV3 sobre la mobilització ciutadana de la Diada Nacional de Catalunya del 2016". *Comunicació Revista de Recerca i d'Anàlisi*, vol. 35, nº 1, p. 27-45, 2018.

PARDO, N. "Análisis crítico del discurso: conceptualización y desarrollo". *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, nº 19, p. 41-62, 2012.

PERALES-GARCÍA, C.; PONT-SORRIBES, C. "The Spanish-Catalan political crisis as represented in the UK, French and German press (2010-2017)". *ESSACHESS. Journal for Communication Studies*, vol. 11, nº 2, p. 147-162, 2018.

PÉREZ GONZÁLEZ, R. A. *Estrategias de comunicación*. Barcelona: Ariel, 2001.

PONT-SORRIBES, C., et al. "Is there americanization in Catalan election campaigns? A decade of electoral communication strategies from postmodernist perspective". *American Behavioral Scientist,* vol. 62, nº 3, p. 375-390, 2018.

SEMETKO, H.; VALKENBURG, P. "Framing European politics: a content analysis of press and television news". *Journal of Communication,* vol. 50, nº 2, p. 93-109, 2000.

STRÖMBÄCK, J.; KAID, L. *A framework for comparing election news coverage around the world.* The handbook of election news coverage around the world. New York: Routledge, 2008.

VAN DIJK, T. A. "El análisis crítico del discurso". *Revista Anthropos: Huellas del conocimiento*, nº 186, p. 23-36, 1999.

_____. "Ideology and discourse analysis". *Journal of Political Ideologies,* vol. 11, nº 2, p. 115-14, 2006.

_____. *Discourse and context:* a socio-cognitive approach. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2008.

_____. *Sociedad y discurso*. Barcelona: Gedisa, 2011.

VIDAL-FOLCH, X. *¿Cataluña Independiente?* Madrid: La Catarata, 2013.

WODAK, R. *Language, power and ideology:* studies in political discourse. Amsterdam: John Benjamins Publishing, 1989.

XICOY, E.; PERALES-GARCÍA, C.; XAMBÓ, R. "Shaping public opinion for confrontation: Catalan independence claims as represented in Spanish, Catalan, Valencian and Basque Editorials". *American Behavioral Scientist*, vol. 61, nº 9, p. 1.040-1.055, 2017.

Resumo

Discursos políticos no início do conflito catalão: marcos e estratégias dos protagonistas

O artigo aborda o papel dos principais atores políticos no início do conflito catalão, Rajoy (presidente da Espanha) e Mas (presidente da Catalunha). A partir de uma tipologia de *frames* de conflito e estratégias de produção de discurso ideológico, seis discursos de ambos são analisados em relação aos acontecimentos relevantes. Os referenciais presentes nos discursos de Mas são o político, o simbólico e o normativo. Nos de Rajoy, o pragmático e o normativo. Os fatores contextuais influenciam a variação das estruturas e estratégias dos atores. As estruturas usadas pelas partes realimentam suas posições e amortecem os argumentos do adversário. Os argumentos pragmáticos de Rajoy são contestados por elementos da estrutura simbólica separatista. E os argumentos da legalidade constitucional colidem com os da legitimidade democrática do separatismo.

Palavras-chave: discurso político; quadros de conflito; estratégias discursivas; Catalunha; Espanha

Abstract

Political discourses at the beginning of the Catalan conflict: marks and strategies of the protagonists

The article addresses the role of the key political actors at the start of the recent Catalan conflict, Rajoy (President of Spain) and Mas (President of Catalonia). Based on a typology of marks of conflict and strategies for the production of ideological discourse, six discourses of both actors are analyzed in relation to important events. The marks present in Mas's speeches are the political, the symbolic, and the normative. In those of Rajoy, the pragmatic and the normative. Contextual factors influence the variation of the actors' marks and strategies. The marks used by both parties feed their positions and dampen the adversary's arguments. Rajoy's pragmatic arguments contrast with the elements of the secessionist symbolic mark. And the arguments of constitutional legality conflict with those that affirm the democratic legitimacy of separatism.

Keywords: political discourse; marks of conflict; discursive strategies; Catalonia; Spain

Résumé

Les discours politiques au début du conflit catalan : cadres et stratégies des protagonistes

L'article aborde le rôle des principaux acteurs politiques au début du conflit catalan, Rajoy (président de l'Espagne) et Mas (président de la Catalogne). Sur la base d'une typologie des cadres de conflit et des stratégies de production de discours idéologiques, six discours de ces deux acteurs sont analysés en relation avec des événements pertinents. Les cadres présents dans les discours de Mas sont le politique, le symbolique et le normatif. Dans ceux de Rajoy, le pragmatique et le normatif. Les facteurs contextuels influencent la variation des cadres et des stratégies des acteurs. Les cadres utilisés par les deux parties alimentent leurs positions et atténuent les arguments de l'adversaire. Les arguments pragmatiques de Rajoy sont contrés par des éléments du cadre symbolique sécessionniste. Et les arguments de la légalité constitutionnelle se heurtent à ceux de la légitimité démocratique du séparatisme.

Mots-clés : discours politique ; cadres de conflit ; stratégies discursives ; Catalogne ; Espagne

Artigo submetido à publication em 5 de setembro de 2021.
Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

ISSN 1807-0191

OPINIÃO PÚBLICA

May-August 2023 Vol. 29, nº 2

Contents

Page

Corruption in the perception of Brazilian society: persistence and resilience 270
Emmanuel Nunes de Oliveira
José Álvaro Moisés

Misinformation, political preferences, and cognitive traits: a look at the Brazilian electorate 304
Carlos Oliveira

"People in arms" versus "People of the Bolsa família": imaginary and the popular vote in 2018 327
Thais Pavez

Transformations in the public debate about drug policy (2003–2016): an analysis of publications by the newspaper Zero Hora 363
Marcelo Kunrath Silva
Cristiano Nicola Ferreira

Participation in international organizations: An analysis of the experience of business and workers in Mercosur (1995–2019) 396
Alexsandro Eugenio Pereira
Acácio Vasconcelos Telechi
Danniele Varella Rios

Socio-State Interactions: mutual constitution of civil society and the state sphere 431
Marcelo Souza Marques

Legislative production and political mediation: indications in the Chamber of Deputies 469
Paulo Magalhães Araújo

The Party of the Brazilian president in the legislature: centralization of labor in permanent commissions 505
Vitor Vasquez
Benjamin de Oliveira Magalhães

Political discourses at the beginning of the Catalan conflict: marks and strategies of the protagonists 528
Eva María Pérez-López
Daniel Martín Pena

cesop

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 29, nº 2, p. 270-550
May-August 2023
ISSN 1807-0191

UNICAMP