OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA

O

CESOP

Vol. 28, no 1, 2022

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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

Editora: Rachel Meneguello Departamento de Ciência Política Universidade Estadual de Campinas Editora Assistente: Fabíola Brigante Del Porto

Revisorα: Juliana Bôa

Estagiária de Revisão: Luana Marques

CONSELHO EDITORIAL

André Blais Département de Science Politique Université de Montréal

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

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

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

> Mitchell Seligson Department of Political Science Vanderbilt University

Aníbal Pérez-Liñán Department of Political Science University of Pittsburgh

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

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

> Marina Costa Lobo Instituto de Ciências Sociais Universidade de Lisboa

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

Ulises Beltrán Centro de Investigación y Docencia Económicas Catalina Romero Departamento de Ciencias Sociales Pontificia Universidad Católica del Perú

> Ingrid van Biezen Department of Political Science Leiden University

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

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

> Peter Birle Ibero-Amerikanisches Institut

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://mco4.manuscriptcentral.com/op-scielo.

Submissão de artigos

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

Secretaria da revista

rop@unicamp.br

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

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

> Visite: 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





OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas vol. 28, n° 1, janeiro-abril de 2022 – Campinas: CESOP, 2022. 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 Janeiro-Abril 2022 Vol. 28, nº 1

Sumário

	Pág
The importance of ideas in institutional change and political processes René Millán	1
El tribalismo digital, entre la furia y la farsa: pinchemos la burbuja de la polarización artificial en internet Pedro Jesús Pérez Zafrilla	33
Existe polarização política no Brasil? Análise das evidências em duas séries de pesquisas de opinião Pablo Ortellado Marcio Moretto Ribeiro Leonardo Zeine	62
Do Leme a Santa Cruz: a territorialização eleitoral de Jair Bolsonaro no município do Rio de Janeiro Mayra Goulart Silva Paula Frias dos Santos Luan Sudário da Silva	92
O jogo das nominatas nas eleições municipais do Rio de Janeiro Marcio Grijó Vilarouca Américo Oscar Guichard Freire Philippe Chaves Guedon	126
A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro Maria Paula Almada Paula Karini Amorim Maria Dominguez C. Pinho Claudia Regina de Sousa e Silva	169
Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? Marianna Sampaio	200
An empirically oriented analysis of deliberative and participatory systems: health and policy for women's councils and conferences in Minas Gerais Cláudia Feres Faria Isabella Lourenço Lins	237
Traditional written media coverage and cybersecurity events: the NSA case Matheus Gregorio Tupina Silva Anna Carolina Raposo de Mello Marislei Nishijima	268







The importance of ideas in institutional change and political processes

René Millán¹ 🗓	

This article aims to show the crucial role that ideas play in institutional change, the formation of public policies, and actors' grouping and orientation. These scenarios involve processes of creation of ideas and discourses, of disputes over the solution to problems and the legitimation or not of decisions. The role of ideas depends on our conception of their relationships with institutions, interests, and actors, and of the determinants of the changes we appreciate. The assumption promoted by rational choice that they are instrumental means of interests limits the understanding of the complexity of political processes. To vindicate the role of ideas, the article analyzes: various schools and authors based on the conceptual tension between interest and institutions; the relationship between ideas, political changes, and coalitions; and the role of discourse concerning them.

Keywords: ideas; discourse; institutions; social learning; coalitions

Introduction

This article is about the role of ideas in political processes and institutional change. Sikkink (1991) believed that it was a paradox that academics, engaged in the production of ideas, gave them so little importance. This relative indifference has been grounded in strong and widespread theoretical traditions. A meeting point between rational choice (RC) theory and classical structural conceptions is the marginal place they have accorded to ideas in social analysis, political processes, and institutional change. Both schools embrace a "strategic realism" that underestimates the complex link between actors, interests, and ideas and the fluid dynamics to which change processes give rise (Campbell and Pedersen, 2001; Birkland, 2016).

For decades, an increasingly refined field of research on the importance of ideas has developed under multiple perspectives of constructivist affiliation (Hay, 2006). They agree that rationality or structural imperatives do not sufficiently define how interests are translated into policies, authoritative discourses, and institutional changes. In dialogue with what they call International Political Economy (IPE), Abdelal, Blyth, and Parsons (2015)

¹ National Autonomous University of Mexico (Unam) – Instituto de Investigaciones Sociales. Mexico City, Mexico. E-mail: <renem@sociales.unam.mx>. I would like to thank Unam and Conacyt for their support for this article.

make this point. Rationalist and materialist models view incentives derived from economics as informing decision-making and determining governance decisions. They assume that political action varies "not with different interpretations of the world" (pos. 99), but with the mere presence of the resources and power shares that actors hold in different settings (pos. 137). They profess that, under increasing analytical sophistication, they "objectively" express "reality".

Their assumptions form a vast "gap" that the systematic incorporation of constructivism can address. The central insight of constructivism – as Wendt (1999) argues – is that collectively held ideas shape the social, economic, and political world in which we live. The meaning of the social world, of its objects – how collective ideas generate different interpretations and solutions in the face of the environment or contexts of uncertainty – changes and limits the postulate of a fixed correspondence between actors and material structures. This dislocation implies a serious postulation of the weight of ideas.

Abdelal, Blyth, and Parsons (2015) consider that constructivism is aligned on four axes of research. In the construction of meaning (pos. 237-70) the processes of interpretation are central; they make it possible to orient oneself by narrowing the range of choices in open events and vary according to identities, norms, and conventions that value actions and authorities. As the authors put it, "A strong version of meaning-oriented constructivism holds that societies and policymakers rarely, if ever, interpret the world around them in purely material terms. Rather, they endow the economies in which they are embedded with social purposes" (pos. 249). Second, the cognition axis emphasizes the relationship between "shortcuts" and information. Action is a social construct not because agents need meaning to guide it, but because they depend cognitively on stabilizing frames to organize and analyze information. Shortcuts filter information in a non-neutral way.

Those who mainly introduce the study of ideas in institutional change (Blyth, 2002; Kristensen and Zeitlin, 2005; Hay, 2006; Schmidt, 2008) place themselves on the axis of uncertainty. The strong version of the axis distinguishes between a situation of risk where interests can be achieved under specific probabilities and uncertainty that does not admit that possibility because the outcome is unique and radically unpredictable (pos. 306). Postmodern or poststructuralist perspectives are placed on the axis of subjectivity. Like the other axes, they assert that interests are social constructs, but discourse and identity are central elements of the social context in which they are realized. The position of subjects in a discursive field defines their identity and interest. For them, norms not only regulate behaviors, but are expressions of power that exclude or include specific actions and beliefs (pos. 344).

According to several scholars, Abdelal, Blyth, and Parsons (2015) consider that constructivism is only a parameter of analysis. Furthermore, it does not represent a theory of everything or a fundamental epistemological presupposition. In this framework, the authors emphasize uncertainty as a key concept and diminish the potential of discourse. Due to its characteristics, discourse delimits identities, facilitates interpretations, sustains

frames and narratives, and guides the ordering of information (Fischer, 2003; Hay, 2006; Schmidt, 2010). In other words, it addresses many of the central points described in the four research axes mentioned above. It supports ideas because, as Risse-Kappen (1994) has said, they do not float in the air. Fischer (2003, 2012) and Schmidt (2012) have presented their perspectives under a position that they generically call the return of ideas and discourse.

Schmidt (2008, p. 317-21) has developed discursive institutionalism (DI), which postulates overcoming the limitations of the other neo-institutionalism: rationalist (IR), historical (HI), and sociological (SI). While the latter agree that institutions modulate the formation of actors' expectations and strategies, discursive institutionalism distances itself for several reasons: it rejects the exogenous conception of change (IR; IH); it views interests as a social construction rather than as an instrumental-objective dimension (IR, IH); it understands uncertainty not only as an information challenge (IR) but above all as a cognitive problem; it considers norms as dynamic social constructions and not as static structures that weigh on agents (IS).

As members of this "fourth neo-institutionalism" (Schmidt, 2010, p. 2), a wide body of perspectives are considered: "ideational turn" (Blyth, 2002), discursive institutionalism (Campbell and Pedersen, 2001), ideational institutionalism, and constructivist institutionalism (Hay, 2006). All of them coincide with the critique of neo-institutionalism and exercise a variety of methods. This group takes ideas and discourse seriously within the processes of change; recognizes neo-institutionalism as background information; places discourse and ideas in contexts of meaning while associating them with "logics of communication"; and commits to a markedly dynamic vision of institutional change. Because of the variety of topics it brings together, this field is today one of the most fertile in analyzing ideas.

Notwithstanding this conjunction, Schmidt's DI professes her distinction by focusing less on the substantive content of the ideas and much more on the interactive processes to which the latter gives rise in political processes (2008, 2011). For her discourse is not only "text (what is said) but also context (where, when, how, and why it was said). The term refers not only to structure (what is said or where and how) but also to agency (who said what to whom)" (2008, p. 3). The interactive view entails the central question of what determines the success of ideas in political processes and institutional change. The forms of coalition of agents, the character of ideas, and social learning are at the core of that discussion (Hall, 1993; Fischer, 2003; Radaelli, 2008; Béland and Cox, 2016; Weible and Sabatier, 2018).

The analysis of ideas has identified many problems; we have outlined just a few. There is no single route for describing and reflecting on this body of problems, nor is there a perspective that enjoys all adherents. Every route passes through some places and avoids others: we are interested in the relationship between interests, actors, and institutions and, therefore, in the discussion between the role of ideas and neo-

institutionalism. In this framework, ours is closer to the interactive view of discourse and, therefore, without reducing the interpretative and even normative weight of ideas, we also assume that they are a source of power and are linked to various stakeholders. We aim to show the vital role that ideas play in orienting actors and political processes or institutional changes. We do this through the analysis of schools or authors who have dealt with the subject and from various reflection points. It privileges scholars who are a traditional reference on the subject but recovers other more contemporary ones.

In the first part, we discuss why a non-exogenous and more dynamic conception of change brings to light the criticisms that are made to neo-institutionalism from a vindication of ideas. In the second, we reflect on the link between interests and ideas, debunking the assumption that these are mere reflections of the former, and we analyze their essential role in the orientation of actors in contexts of profound crisis. In the third section, the complex relationship between ideas, discourse, and large-scale or paradigmatic political changes and the associated issue of so-called social learning are analyzed. The formation of coalitions of actors around knowledge and ideas is also introduced. The last section highlights the effect of ideas, discourse on public policy, and the problem of how discursive interactions are configured; it also addresses a question that lies behind this dynamic: why do some ideas succeed while others do not? What is the nature of the coalitions that are formed for this success?

Institutions facing change: the need for ideas

The relationship of institutions with ideas constitutes a field of reflection, recognition, and critique of neo-institutionalism in its different versions. The discussion has as its background the formation of preferences, institutional practices, and the character of their change. Suppose we postulate that institutions are the plain expression of the interests of actors who only maximize. In that case, we assume that there is a remarkable correspondence between them, their motivations, and the institutional frameworks. Where, then, does the need for change arise? What explains the formation of new institutions and the collective action that accompanies it? Under this correspondence, institutional changes can only be explained exogenously. Several problems remain unresolved in the response: how exogenous variables become new interests; how actors acquire clarity about them in the change; and whether these precede the formation of institutions or if because of the lack of information, the process is reversed.

This theoretical gap has repeatedly pointed to the rational choice (RC) since it is not possible to address the link between interests and the formation of institutions without specifying preferences, without defining routes of action and, therefore, without a body of ideas. For this reason, King (1973, p. 294) has suggested that, to explain the variability in the routes of change and public policy, attention should be paid not only to the interaction between interest groups or elites, but also to the institutional processes and ideas. The

implications of the gap are complex, and neo-institutionalism has tried to find some answers by incorporating endogenous variables and accentuating institutional weight to make room for ideas (Hall and Taylor, 1996). Because of its conceptual nature, it is rational neo-institutionalism (RN) that has shown the greatest difficulty in this subject.

It is a common mistake to emphasize only the continuity between RC and RN without specifying their differences. Regardless of the context, for RC, individuals or actors are involved in strategic games whose rationality, oriented towards maximizing one's interest, makes cooperation unlikely as they promote free-rider logics (Hardin, 2006, p. 6). In following their strategies, their relationship with institutions is instrumental, and the norms and ideas are marginal. By relying on a disorderly flow of strategies per actor, social action appears as unstructured, marked by limited information, and highly contingent. How an actor can be rational in that context is a pertinent question. Rational neo-institutionalism sees the analytical need to give structure to social interaction, and by doing so, gives conceptual priority to institutions over interests (Goldstein, 1993; North, 1993; Ostrom, 2011). As Blyth (2002, pos. 542) has indicated, the importance of institutions allows us to find a "mechanism to explain the apparent anomaly of stability" that derives from the disordered and individual action of RC.

For North (1993, p. 13), institutions are rules that constrain actors to shape human interaction and form structured incentives so that exchanges of any kind can take place. They reduce uncertainty and are "guides" for interaction to take place expectedly. For Ostrom (2011, p. 3-13), they are regulations that shape structured situations of action and determine positions and decision ranges of actors and, consequently, the possible outcomes. For both, the institutions affect the eligible strategies and modulate the field of interests that can be socially processed. The structuring effect of the institutions allows us to understand stability but leaves intact the exogenous explanation of change and does not solve the problem of variation of preferences and institutions. An endogenous perspective of change is needed, and with it, "ideas become the focal point... for explaining institutional supply and stability" (Blyth, 2002, pos. 543).

To solve the endogenous dimension within the RN, Goldstein and Keohane (1993) have assigned a relative place to ideas. They matter only when the objective variables do not explain the behavior; when the routes of action available to the actor do not present clear benefits as they help "to choose a reasonable rational plan of action" (Fischer, 2003, pos. 35), and act as "road maps" in conditions of uncertainty to form institutions. Along these lines, North (1993) has considered them "mental models of behavior" in the task of replacing inadequate institutions.

Although it is an important attempt to value ideas and accentuate the endogenous logic of change, the adjustment of the RN does not work at all for several reasons: a) it becomes insufficient by relegating ideas to a secondary role and depending on contexts of uncertainty (John, 1998, p. 154) as ideas are not useful only in those scenarios (Mansbridge, 1980); b) they are placed as "road maps" or "focal points" but it is not clear

what determines that selection in the face of other possible ones and given the weakness of interests (Gofas and Hay, 2010); c) if they count seriously, it would have to be admitted that institutions open or close possibilities for the realization of interests and determine preferences of actors and not the other way around (Goldstein and Keohane, 1993). In other words, if ideas are only an instrumental means for the creation of institutions, what prevents them, once embodied, from affecting and shaping the interests of agents? The logic of the RN resists considering "the fact that ideas often shape the interests themselves... the fact that ideas affect how actors come to see – and change – their interests" (Fischer, 2003, p. 36).

Sociological and historical neo-institutionalisms (SN and HN, respectively) tend to recognize the weight of ideas but register some analytical tensions. Unlike RN, action appears in both as highly structured and implies a difficulty in explaining agency and change (Hall and Taylor, 1996). Within the SN, March and Olsen (1984) considered that it was necessary to transcend institutional analysis that focused on results because it limited action to criteria of mere utility or efficiency. The contrast with that position implied a marked normative and cultural orientation that was expressed in their definition of institutions as an "enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant" (March and Olsen, 2006, pos. 550).

Embedded in these structures are "identities and belongings: common purposes and accounts that give direction and meaning to behavior, and explain, justify, and legitimate behavioral codes. These are structures of resources that create capabilities for acting" (March and Olsen, 2006, pos. 553). These institutional structures are condensed into a broad repertoire of rules, norms, and routines that determine both what is accepted as correct routes of action and the appropriate criteria for legitimation. The institutions are, consequently, cultural sedimentations of ideas and values that limit options for structuring social interaction and contain the predominance of the individual utilitarian interest. They provide "order to social relations, reduce flexibility and variability in behavior, and restrict the possibility of a one-sided pursuit of self-interest of drives" (March and Olsen, 2006, pos. 712). An important implication of this perspective is that it transfers the regularity generated by the institutions to a cultural or codified meaning level. Politics is not only organized according to instrumental patterns of production and distribution of resources, but also refers to the interpretation, direction, and meaning of social life. That is why institutions need to be legitimized. It must be admitted that "there is... no perfect positive correlation between political effectiveness and normative validity" (March and Olsen, 2006, pos. 699).

It is unquestionable that in the rules, norms, and practices, there are structures of meaning that are based on ideas (for example, individual equality before the law). The SN values them and simultaneously limits them. Understood as resources that are available to legitimize actions, behaviors, and practices, the structures of meaning reside at the

cultural and ideational level. It would be possible to bring them closer to ideas and discourse to address flexibility among actors and institutional change. But the SN takes another route and gives institutions an over-determining weight over the actors; they limit their actions, model expectations, and make their experiences comprehensible. The actors, thus, develop within contexts and organizational structures that determine norms, scripts, narratives, and cognitive frameworks (Scott, 2013). The actors can orient themselves with a logic of "appropriation" of these structures, but they can hardly modify them. To the extent that institutions are considered to make ideas operable, without circularity, they do not have a substantial effect on their formation or the variability of actions. The result is an undynamic vision of social life and its mutability. Another "core assumption - according to March and Olsen (2006, pos. 574) - is that the translation of structures into political action and action into institutional continuity and change are generated by comprehensible and routine processes. These processes produce recurring models of action and organizational patterns". The insistence on routine level and the formation of patterns of action has led to saying that we are dealing with "actions without actors" (Dowding, 1994, p. 111) or structures without agents.

HN takes premises similar to the other two institutionalisms and articulates them in terms of path-dependent processes. HN emphasizes the institutions resulting from the past as determinants of the choices of agents who, nevertheless, remain rational. On the one hand, the institutions are – roughly speaking – cultural and normative incarnations, which *de facto* implies valuing ideas; on the other hand, the actors move in a double logic: they are culturally determined, but their behavior obeys guidelines of rationality and calculation (Hall and Taylor, 1996). The weight of ideas is minimized. The HN is effectively an amalgam between the rational and the normative sociological. The amalgamation seeks to resolve the tension between maximizing actors and stability and the imbalances to which that tension gives rise.

The change is then paradoxically formulated and the place of ideas also because we find ourselves with an actor divided between his parameters of reference. The determination of the sequence of decisions that analytically imposes the path-dependent, limits the capacity of action beyond the current conditions and superimposes the weight of the institutions born from that sequence. Thus, it is not clear how the link between actors and ideas or norms affects institutional change despite the fact they embody them. In other words, "If institutions make ideas `actionable´, then one cannot appeal to ideas to create institutions" (Blyth, 2002, pos. 656). According to Hay (2006, pos. 1650) under that double logic of behavior, the HN is "unlikely to offer much analytical purchase on questions of complex post-formative institutional change... merely compounds and reinforces the incapacity of rational choice and normative/sociological institutionalism to deal with disequilibrium dynamics".

SN and HN have a conceptual structure that is more open to ideas, but as with RN, they have a lack of endogenous vision for change. The more the contextual and external

character of the norms is accentuated, the more the institutional mutation tends to be perceived as exogenous and to reduce the role of ideas. As Rothstein (2005) has said, institutions should not be thought of only as incentive structures without a subjective weight, they are bearers of ideas, of collective memories that grant them reliability or not. Institutions change in relative conformity with the views held about them.

Interests and ideas in contingent contexts

Blyth (2002) argues that the limited relevance given to ideas derives from the conceptual confusion about the relationships between them, interests, and institutions. They tend to be considered mutually exclusive, especially the first two. Interests are presented as the key and sole determinant of the choice of actors in every situation. Even those strongly imperfect regarding information tend to hold that individuals have an infallible capacity to choose the best strategy. Indeed, with this reasoning we only construct an ex-post and circular explanation: we find that the choice of actors crystallizes into a specific behavior and indicate that it involves interests since these are already conceptually implicit in the very notion of choice (Blyth, 2003).

The immediate unity between decision and interest lies in the fact that the latter is mistakenly considered as a "singular concept", a kind of concept that cannot be "associated or related" to anything. The postulate of the exclusive priority of interest "ignores the fact that the concept of interest presupposes unacknowledged but very important cognates of interest, such as wants, beliefs, and desires... these cognates are not analytically separate from interest and must be considered as part of the concept of interest itself" (Blyth, 2002, pos. 717). Interests are categorically composed of several elements, and their articulation can present complex dynamics. They are a kind of "cluster concept". In it, ideas play a substantial role and, to explain it, Blyth resorts to scenarios of uncertainty that can put in doubt the stability of the cluster.

He considers it limited to homologate the risk of decisions to the daily uncertainty. In Knightian-type uncertainty, a situation is generated – as in a radical crisis – where the risk, consequences and products cannot be calculated. It is understandable that in such a condition there are no references to acting and the agents are disoriented before the infinity of alternatives since the actors, as he has indicated (Rydgren, 2009, p. 73), "are 'meaning-seeking' beings in the sense that they strive to obtain cognitive closure". In that context, interests "cannot be given by assumption or structural location and can be defined only in terms of the ideas that agents themselves have about the cause of uncertainty. Without reference to such ideas, neither interests nor strategies would have meaning..." (Blyth, 2002, pos. 773). Consequently, the results produced in such a situation "will also be a function of those ideas" (Blyth, 2002, pos. 785).

Resorting to an uncertainty scenario has a strong implication: the behavior of the actors is not a direct expression of their interests, but of the perception actors have of

them in a given situation. The ideas specify, clarify, and make actionable the interests in specific social contexts. The two are intimately related without ever merging (Blyth, 2003). The argument coincides with others that assume the importance of the social construction of interests (Wendt, 1999, p. 113-35; Barnett, 2008). The conceptual indistinction between actors and interests makes it extremely difficult to address institutional variation and to explain the products of political processes.

Concerning change, Blyth has proposed four theses on the role of ideas that are of analytical interest. The first can be formulated in terms of a cognitive function: ideas reduce uncertainty before the formation of institutions. As in high uncertainty conditions institutions are not a reliable parameter, ideas allow for its reduction by operating as an "interpretive framework" and by providing the actor with an interpretation of the causes that produce it. On that operation, uncertainty is reduced before institutional formation; otherwise, construction itself would be impossible. The reduction of uncertainty and the political provision of new institutions are, therefore, two consistent but separate events. The argument becomes more evident if one thinks about moving from Keynesian to monetarist policies in the UK (Campbell and Pedersen, 2001). This argument is central to Hall's work which we will see below.

The second thesis postulates that ideas generate resources by enabling collective action and fostering coalitions. By interpreting crisis, ideas promote collective action by changing the perception of the costs and benefits of particular courses of action. As the interpretation takes hold or as part of that process, "political entrepreneurs" emerge who build and disseminate analyses that tell other actors why the world is different now. They offer a "new programmatic menu" that encourages the aggregation of political actors and the redefinition of interests. In this context, "ideas make them collectively actionable" (Blyth, 2002, pos. 883).

According to the third thesis, in the struggle over the current institutional context, ideas are used as "weapons". They are the main resource for delegitimizing it: ideas fix the causes of a problem as a matter of institutional malfunction or a subset of its fabric. Under this construction, institutions are part of the problem, and their function requires legitimacy. Implicitly, the thesis coincides with SN. However, the dynamics are thought of from the perspective of the actors and their capacity to act. The agreement lies in the fact that institutions must generate meaning for the actors based on the body of values that reside in their formation (March and Olsen, 2006) and from which some policies are derived and not others. De-legitimization implies "answering" precisely the ideas that give them foundation and forming others.

The fourth thesis identifies ideas as a "blueprint". They are used by actors to rebuild institutions after a successful period of contestation and criticism. The central point is that the ideas would act as "blueprints" for institutional building. The argument implies the fact that the articulation of a discourse of institutional delegitimization already contains a set of ideas about the desired institutions. Therefore, ideas would "dictate the form and content

of the institutions that agents should construct to resolve" crises situations (Blyth, 2002, pos. 915). In this line, the thesis identifies the role of ideas for stability. By crystallizing into new institutions, they facilitate the coordination of expectations about the expected future through the establishment of conventions on appropriate policies.

Blyth's arguments range from the height of the crisis to the presence of new institutions: ideas are key to change and stability. His theses have been implicitly recovered or are the expression of various institutional and discursive approaches. He has also been harshly criticized because he maintains a dualism between the material conception of interests and the weight of ideas (Hay, 2006, p. 1.703-1.831), a point of tension in the institutional theory of rational choice.

Institutional change, social learning, and coalitions

In a much-debated article, Hall (1993) analyzes the transition from the Keynesian model to the monetarist or neoliberal model as a change of political paradigm. Although he has been criticized or adjusted by other authors, his argument continues to be a crucial reference in the analysis of ideas. In it, Hall firmly situates their role in the processes of change and policy formation. These processes correspond to types of social learning (SL). Among the first to use it for political analysis, Heclo (1974) introduced it to solve the problem of whether the state can act autonomously and at the same time formulate sound policies since it does not submit to the influence of parties, interest groups, or elites. This question is particularly interesting in welfare contexts.

As is recognized, state-centric perspectives presuppose that autonomy is key to the formulation of policies of general interest. Against pluralism, they deny the positive character of social pressure and the postulate that the diversification of state instances places structural limits on interests. Although the "general interest" remains notably imprecise, it is the result of preferences among officials; a kind of "pluralism within the state" (Hall, 1993, p. 275). SL allows Heclo to correct this closed image without reducing the role of autonomy: the policies are not arbitrary but rather cognitive results of previous experiences. The government, he argues (1974, p. 306), not only exercises power but also becomes confused in contexts of uncertainty. In the logic of the trajectory, the policies of the previous moment determine the next via SL.

Hall argues that the legacy imposed by the orientation of policies reduces the role of social pressure and assumes that experts – from the state or at the interface with intellectuals – are the ones who generate SL and exclusively design them. The formulation of Heclo's SL reduces or cancels out both the role of politicians and the need for social dialogue in the policy formation process. It gives all the credit to public officials or technicians. Autonomy now rests on this assumption. The concept of SL implies a strong role for ideas, but its development becomes an internal and almost exclusive dimension of the state (Heclo, 1974; Freeman, 2006). In contrast, Hall (1993, p. 276-78) argues that

SL refers to the willingness to stably modify behavior or orientation to affect policy formulation. It takes many forms depending on the level at which the change or adjustment of public policy occurs. Depending on the recording of these changes, more open SL dynamics occur that deny or nuance Heclo's view.

The formation of policies is carried out considering three levels: goals, means, or instrument designs and their specific establishment (Hall, 1986, 1993). If we wish to raise the quality of life of older people (goal) we could approve a law for the elderly (means) and define (instruments) that any person over 60 years of age will receive monetary compensation. These are changes of the first order; they only imply the adjustment or mutation in the instruments while the other levels remain stable. They are second-order when the means and instruments are altered, and only the goals remain the same. Third-order changes imply the change in the instruments, means, and the hierarchy of goals. They seldom occur and, in certain situations, are expressed in phenomena such as the passage from Keynesianism to neoliberalism.

In the relationship between SL and these orders, Hall succeeds in formulating the role of ideas and the extent of change incisively. The first and second orders fit more clearly into Heclo's SL concept and indicate routine patterns of adjustment. The third is more problematic, expressing a profound transformation "of policy discourse associated with a paradigm shift" (Hall, 1993, p. 279). Anderson (1978, p. 23) stated that: "the deliberation of public policy takes place within a realm of discourse... policies are made within some system of ideas and standards which is comprehensible and plausible to the actor involved". On that basis, Hall (1993, p. 279) confirms that policymakers work within a framework that "is embedded in the terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as whole. I am going to call this interpretative framework a policy paradigm". The paradigm is the framework through which policymakers view the world, prescribes how the economy and society should be considered; it determines not only what policies are possible and with what instruments, but the very "nature" of the problem being addressed or what others call the definition of the problem (Stone, 1988). In this sense, "policy paradigms can be seen as one feature of the overall terms of political discourse" (Hall, 1993, p. 290).

To the extent that political paradigms establish new evaluation parameters, they are not commensurable in technical terms. For the defenders of the new ones, it isn't easy to agree with their detractors on a set of data to establish judgments as technically valid for both. Behind this difficulty, substantial implications persist. The choice between paradigms is never scientific, although experts play a role. It is a battle of political judgments whose outcome depends not only on arguments but also on positions within a framework. The change of paradigm is either predetermined or accompanied by a shift in the locus of authority over policy formation. In this shift, politicians, in turn, must consider which experts or technicians they believe to be authorities, depending on whether the new

paradigm appears to be robust and coherent. Authority only becomes entrenched (and routine) when new policymakers have recognized authority and can adjust procedures without the criticism of detractors altering the strength and coherence of the paradigm.

The implications of third-order change are diverse. The political mutation is not the result of the autonomous action of the state; it is a response to the presence of different groups and media in the debate of society. This dynamic breaks the closed process of policy formation, in which something similar to "policy networks" or "issue networks" are generated that expand the market of ideas. Within this framework, parties, interest groups, and other political actors not only hesitate, but also exercise influence or power. But doubt and power go together; they do not exclude each other; neither do ideas and interest. The actors require, we would say, ideas and interests to resolve the doubt and guide their influence. If we start from a rigid distinction between grassroots interests and ideas, we do not fully understand policy formation. It is not accurately described if it is characterized only as the pressure exerted by interest groups or parties: "The state is also linked to society by a flow of ideas between the two spheres" (Hall, 1993, p. 289). Competition for power is itself a vehicle for SL.

SL definitely induces an emphasis on ideas. But ideas are articulated through discourse:

Politicians, officials, the spokesmen for social interests, and policy experts all operate within the terms of political discourse... at a given time, and the terms of political discourse generally have a specific configuration that lends representative legitimacy to some social interests more than others... defines the context in which many issues will be understood (Hall, 1993, p. 289).

These actors exercise power and acquire it while being able to influence political discourse. In doing so, they, in turn, influence policy formation without using the typical routes of influence. Although Hall does not make it explicit, political discourse is an arena of action – a sphere in which ideas are contested and influence is generated so that formal or typical conceptions of the political system and its actors do not register. Within the discourse framework, the media and its association with experts or parties can be incorporated as actors in the processes of formation and legitimization of public decisions. And, of course, coalitions play a central role in this process.

From this set of influences, it is clear that "ideas are an important dimension of the process in which policy is made". The articulation of policy around discourse helps to understand how policy formation is "structured by a particular set of ideas, just as it can be structured by a set of institutions" (Hall, 1993). Ideas, then, are also institutions, but in a particular way. On the one hand, both are mutually reinforceable because institutional routines confirm bodies of ideas about what is possible and desirable. On the other, "ideas embodied in a policy paradigm have a status somewhat independent of institutions that can be used, as in the case of monetarism, to bolster or induce changes in institutional

routines" (Hall, 1993, p. 290). Ideas are a means of institutional change and operate under the conformation of SL processes, frameworks, and political discourses that express the influence of different actors.

The Advocacy Coalition Framework (ACF) developed by Sabatier and Jenkins-Smith (1999) is another recognized perspective that considers ideas central to political processes and links them to coalitions and learning patterns. One of the reasons for its broad influence lies in the fact that it proposes an open delimitation of the political subsystem. The formation of decisions and policies is not reduced, as Heclo (1974, p. 105) indicated, "to a small group of insiders" of the government. It includes a repertoire of actors that transcends the classic delimitation that focuses on legislators, officials, parties, or leaders of interest groups, and also incorporates specialized researchers and journalists as well as judicial officials (King, 1973; Sabatier, 1998; Sabatier and Jenkins-Smith, 1999). It results in more complex dynamics that do not fit with the dynamics supported by the policy network analyses either. While these analyses consider the resources that structure the relationship among actors as the key piece in policy formation, the ACF emphasizes belief systems (BS) and learning orientation (Sabatier, 1987; Smith, 2000). For Cairney (2018, p. 203-4) the difference matters because network analysis is often used to "isolate" privileged relationships between actors and government. In contrast, the ACF considers diverse levels of government and the presence of multiple, rationally-limited actors: decision makers in contexts of uncertainty and dispute within processes that can be very slow in producing results.

In terms of guidance, SL compensates for the limited rationality of the actors. Without denying rational patterns of action, it conceptually allows drawing a dynamic but stable political interaction. As we have seen, if it were based on pure interest, it would be highly disordered or lacking in structure. The ACF elaborates a theory of policy formation in which the actors influence them by transferring their beliefs rather than their mere material interests (Cairney, 2018; Weible, 2018). As in Heclo, between actors and policies, there is more than just power and interest. As in Hall, actors acquire influence because they can articulate a body of ideas – in this case, more technical ones – and not only because they are in a position to exert influence (Weible and Carter, 2017). More precisely, it follows from the relevance of BS that "many actors may be influential because they share a set of beliefs with a large number of others; translating those beliefs into policy decisions and outcomes is a common project" (Cairney, 2018, p. 3). It is precisely the beliefs that are the "glue" that brings together certain individuals and that sustain their coalitions (Weible and Sabatier, 2018).

The political subsystem is the basic unit where political processes occur. From the production of results, this subsystem is shaped by the actors involved in the effort to achieve them and by the issues around which they are grouped. This blurred image does not presuppose that anyone can effectively participate in policy formation; not all individuals are involved (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999; Jenkins-Smith et al., 2018).

Coalitions are the means and implicitly constitute limits to the openness of the political subsystem. They involve a wide range of "people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers, etc.). Individuals share a particular belief system (i.e., a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions) and show a nontrivial degree of coordinated activity over time" (Sabatier, 1998, p. 139).

Political processes are spaces – in some sense thematic – within which one coalition, with a specific BS competes with another to dominate areas of the political subsystem or influence its decisions. Coalitions are founded on common belief systems, but they also share resources and in that sense are "profitable" because they facilitate collective action by reducing transaction costs. They also institute strategic forms of coordination (Sabatier and Brasher, 1993; Henry, 2011). In the coalitions, there are weak forms of coordination carried out by "auxiliaries" who share information and commit themselves intermittently. Strong coordination also persists, exercised by leaders committed to the political system and its issues (Weible and Sabatier, 2018).

As a result of the political system, programs and public policies are configured as an implicit or explicit migration of the beliefs of one or several coalitions. They embody theoretical and causal pre-positions about problems (Mazmanian and Sabatier, 1983) and achieve solutions as a product of negotiations between coalitions or the expression of the weight of one of them. In any case, they are imports of the belief system that has crystallized into goals, rules, and incentives on a variety of topics (Jenkins-Smith et al., 2018, p. 486). The "import" explains the intense promotion or defense of specific policies by some sectors or coalitions and, conversely, their perception as threats by others. For this reason, the ACF analyzes policy formation as a dynamic of struggles, negotiations, learning, and political change.

Beliefs play a central role in such dynamics and, from the actor's perspective, are organized in three levels or systems (Sabatier, 1998, p. 194-95). Deep core beliefs are the fundamental normative values, even of ontological order, about human nature. They represent a body of rigid precepts, of unquestionable truths in the first order. Based on them, they justify the orientation and organization of society, the general role of government and the market, and the conception of welfare. These justifications crystallize into solid cultural forms (Jenkins-Smith et al., 2018). They are, in some sense, paradigmatic and address the very essence of a society's identity. They cover most areas of politics and are unlikely to change in the face of any evidence (Sabatier, 1998, p. 130).

Policy core beliefs link actors to the political subsystem precisely by defining topics and goals. They determine the fundamental political positions and therefore reflect not only normative orientations, but also more empirical aspects, particularly in the formation of decisions and policies. It is assumed that those who participate in this process have experience capable "of applying certain deep core beliefs to develop policy core beliefs in that subsystem" (Sabatier, 1987, p. 195). In any case, there is no one-to-one correspondence between the two belief systems. Therefore, a certain flexibility for change

at the political level is generated without diluting any resistance. Secondary beliefs refer to the instruments for the achievement of objectives implicit in the other belief systems and, therefore, can acquire a more empirical dimension. The three belief systems maintain a hierarchy of operation and flexibility among themselves.

Since changes are mutations in politically-oriented beliefs, they can be classified concerning the belief system they affect. Those registered in the core (general and political) are the most important and imply changes in the goals of the system, something similar to Hall's paradigmatic idea. They are extremely challenging because they affect normative dimensions in politics; they become almost impossible if the coalition that holds them remains in power (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, p. 147-48). Because they are secondary, the other changes are more viable or, in line with the principle, more probable.

There are two conditions or routes of change: internal and external events. The disruptive effect of some external shocks depends on the minority coalition managing to establish them as confirmation of its belief system and to mobilize resources accordingly. The internal ones, through crises, serious political errors, or scandals, can affect the composition of coalitions and disrupt the belief system (Weible and Sabatier, 2018, p. 198-205). The conflict between coalitions depends on the intensity of the perception with which one of them sees its core beliefs threatened (Jenkins-Smith et al., 2018). In conditions of change, a central avenue for the ACF is one that is achieved through a political orientation of learning at the internal level. The guidance refers to a lasting alteration of intentional thoughts and behaviors as a result of past experiences or new information, and with an effect on attention or policy revision (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, p. 123; Freeman, 2006). Social learning is thus a mechanism of attention and regulation of cognitive conflicts that appeals to the flexibility or modification of beliefs of coalitions. In this process, science and technical information are central in the definition of problems, in the attribution of causalities and solutions. Hence, experts (university researchers and scientists, political analysts, consultants, etc.) play a crucial role in the formation of policies and the shaping of the belief system (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, p. 192).

For May (1992), the ACF's attempt to "technify" the entire learning process does not negate the strategic political use of knowledge. The intensity of conflict ("cross-coalition learning") substantially affects the willingness to learn. In low-intensity conflicts, it is not motivated because coalitions can find non-rival subsystems of action. In acute or polarized conflicts, it is also not encouraged because coalitions maintain immovable positions. Willingness to learn flows best in medium-intensity conflicts (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, p. 206-7). For this reason, and regardless of the intensity of the conflict, the ACF introduces into the repertoire of actors of the political processes the figure of the "brokers" whose function is to minimize them, promote viable compromises between coalitions and reinforce the government authority for decision making and policy implementation (Cairney, 2018, p. 3). Management and mediation are required to break the resistance of coalitions.

The vindication of ideas and the reference to SL does not unify perspectives. Behind an open conception of the political subsystem, the ACF reaffirms a conventional concern of politics based on pressure or negotiation. In large part, this is because the interaction between coalitions is non-existent. Only the SL agrees. It is an internal mechanism for change. Hall (1993) limits the role of ideas too narrowly to the paradigmatic level but postulates a more open concept of SL by indicating a relevant role for political discourse.

In the background of the discussion lies the permanent tension between technical knowledge and politics. In any case, in a more refined way, this tension is repeated in other more contemporary analytical developments. The issue of SL finds a fertile field in its connection with political and governance processes. SL is closely linked to coalition building, epistemic communities, and knowledge-based actors (Scherfter, 2010). There is a debate on how science and experts influence the formation and change of public policies, and whether the instruments they promote and the institutional designs they postulate effectively stimulate learning and its good performance.

Gilardi and Radaelli (2012) identify 4 types of SL in governance processes. Their distinction is important because the types diverge in their micro-foundations and have different normative consequences (p. 170-71). Although they do not consider it, the four types could be arranged on an axis whose extremes range from technical knowledge, under rational criteria, to politics and its symbols. The first type is identified with instrumental learning (Radaelli, 2009; Gilardi, 2010). It postulates theories of a bureaucracy governed by criteria of rationality and efficiency, not of normative order. Evidence on policies informs its decisions and agenda. It is characterized by process of knowledge updating under a Bayesian logic.

In this rationality, the best decision is estimated due to the analysis between prior beliefs and evidence, which in combination produces the so-called "posterior beliefs". Prior beliefs are contrasted with new information and generate a "Bayesian update". Thus, policymakers update their beliefs based on the effectiveness of the technique. They are all exposed to the same evidence, but their subsequent beliefs vary according to their prior beliefs. Only more solid evidence makes this variation commensurable and updates beliefs. Solid means that there are many points of ascertainment (analysis, evidence) and that the variability between them is considered low. If there are few and the variability is high, updating beliefs is not relevant (Gilardi and Radaelli, 2012, p. 168). This rationality implies that the disparity of interpretation tends to be neutralized, by the force of evidence, from one moment to the next but without ever reaching homogeneity. In one of its variants, agents do not evaluate policies according to statistical evidence but following "cognitive shortcuts" based on the representation and availability of data (Kahneman and Tversky, 2013). For example, using "success stories" that are assumed to be objectively so.

The second type would be reflective learning. Its field of analysis encompasses paradigmatic changes in societies and, therefore, institutional behavior and forms of social interaction. This level of analysis is close to that of Hall (1993). Campbell (1998) introduced

the distinction between programs, paradigms, frames, and public sentiments as areas in which reflection is about ideas. However, reflective learning is today linked to forms of governance, especially the "new" ones. As networks support the latter, they comprise rational or non-hierarchical communication processes (Héritier and Rhodes, 2011). International coordination areas on public policy exemplify this type of governance: they are based on disseminating information through social and political networks with influence in different governance spaces. "Its instruments are benchmarking, peer review, common indicators, and iterative appraisal of plans and achievements of member states" (Gilardi and Radaelli, 2012, p. 168). In theory, this increases the capacity for innovation and learning, but this "open method" tends to generate asymmetry: there is more learning "from the top than from society" (Radaelli, 2008). Moreover, while making a reflexive use of knowledge, this type of governance introduces dynamics for "creating a pressure to converge" in a context in which expert elites capture and use knowledge better. Bovens, Hart, and Kuipers (2006) have shown that public policy evaluation policy patterns are reproduced in different countries. In reality, design and evaluation criteria are socialized as neutral and insuperable parameters.

Policy learning emphasizes that policy change is based on the authority of elected politicians and on the accumulated learning of the bureaucracy that defines a range of possible actions. For May (1992) it crystallizes in strategies that favor controlling the political dimension of issues, attenuating costs and responsibilities. Its effect is that the technical criteria of judgment decrease, organizations become politicized and reduce their efforts to search for better public policies (Brunsson, 1989). This dichotomy between rationality and politics is reformulated by Gilardi and Radaelli (2012, p. 170) by establishing that policy learning has different expressions of use: strategic – increases political control (Boswell, 2008); substantive – a resource to support a previous or decided position; and symbolic – communicates through signals and distributes blame. The fourth type of learning, the appropriately symbolic, helps to increase legitimacy, but not necessarily the government's good performance and its policies.

Instrumental learning projects an image in which good governance is guided by rational criteria and know-how internal to government structures. It fits well with Heclo's (1974) parameter, and if we take into account Radaelli's (2009, 2008) warning, the reflexive also concentrates on learning in the higher spheres. In that case, both learning moves under the assumption that efficient governance requires politics or political authority to give way to technical knowledge. It is not understood what authority would occupy; it would seem to be imagined as a necessary hindrance without any positive function. Without fitting in entirely, political learning fits better with Hall (1986, 1993) and above all with Blyth's (2013) reading of it, as we shall see shortly. Symbolism maximizes legitimacy as a criterion of governance. While it would seem easy to dismiss the symbolic and limit the political usefulness, the first two also have their difficulties.

Gilardi and Radaelli (2012, p. 171) point out some of them: the first is that the level of analysis of evaluation and policy change has not specified a convenient methodology that addresses the aggregation and connection between macro and micro levels, so that the effects may not be well evaluated. There is no standard, accepted measure of learning: without it, there is no distinction between what is and what is not learning (p. 172). This imprecision stimulates the "mantra" that learning has taken place in the face of crisis events as a mechanism to restore control and legitimacy to decision-makers (p. 173); symbolic learning is used. Several studies have shown that the recognition of specific public solutions, proclaimed as evidence-based or based on technical research, is articulated by stakeholders, epistemic communities, coalitions of different forms, or knowledge networks that give them veracity (Hajer, 1995; Dunlop and James, 2007).

This reflexive dynamic of FS has its contrasts: networks do not always encourage independent regulators to adjust to new learning patterns: they merely "reinforce the autonomy of regulators and their insulation from democratic processes" with the responsibility that this entails (Gilardi and Radaelli, 2012, p. 175). Börzel and Heard-Lauréote (2009, p. 142) argue that these knowledge networks primarily fulfill a socialization function, a standard definition of problems and solutions. In other words, they play a constructivist role. As Freeman (2006, p. 373) has indicated, "Learning begins in uncertainty: if there were no uncertainty, there would be no need for puzzling. This uncertainty is in part a function of inadequate information"; it is also a primary function of interaction and communication between agents.

On the bridge between information and interaction, Hall's position is interesting. Contrary to him, in examining economic policy in Great Britain, Oliver and Pemberton (2004) emphasize that policy learning does not always lead to paradigm change because it depends on the institutional capacity to drive the impulses for change. A paradigm that fails is not necessarily wholly replaced. Blyth (2013, p. 11-13) agrees that even when empirically the conditions are given, change is not generated, among other reasons, because the agents and networks that manage the knowledge related to the current paradigm choose to validate it by reproducing interpretation criteria and routes. This reading reinforces the constructivist explanation.

Blyth (2013, p. 2-7) argues that a paradox governs Hall's position on the paradigm shift: on the one hand, his causality refers to the accumulation of anomalies and failures, which implies a Bayesian logic in terms of rationality; on the other, the causality appeals to a discursive logic where ideas are central (i.e., of a constructivist type). We would say it attempts to link an instrumental SL with those that register a political dimension. The paradox is not a weakness; it is productive: its strength lies in the solution given by Hall. What prevents these causalities from being mutually exclusive is that paradigmatic changes acquire, by their scope, autonomy from Bayesian logic: they do not respond mechanically to the empirical accumulation of the deficiencies of the model in force. They

are not commensurable in technical or scientific terms, but at the same time, the impulse reflects the failures of the previous paradigm. The change is autonomous because it is sociological rather than scientific: it needs to be self-founding by generating its patterns of legitimacy and authority. This need arises from the recognition that, in political terms, the veracity between paradigms does not rest on the criteria of one, and these are, without further ado, recognized by the others.

In the paradigm shift, authority and incommensurability of knowledge are the keys to SL. However, they have different roles. It is authority that allows linking the two types of SL and dissolving the paradox: "Although learning is most certainly about cognition, politics is not just who thinks, it is also about recognition: who gets to (authoritatively) speak. This is why authority is the real conceptual". And Blyth (2013, p. 15) adds: "The struggle...is a struggle over the meaning of anomalies, not their existence. Incommensurability ensures that meaning is always contestable... authority, in such instances, matters perhaps most of all...". The richness of Hall's paradox does not lie about apparently competing levels of causality. It introduces us to the analysis of the tension between change and incommensurability in Kuhn's route, but above all, in recognizing that this tension is resolved – until the next event – in a process where ideas are central to the dynamics that found discursive authority.

Discourse, policies, and discursive coalitions

The Argumentative Turn (Fischer, 2003; Fischer and Gottweis, 2012) and the discursive neo-institutionalism (Schmidt, 2008, 2012) have recognized the contributions of those who give a significant place to ideas in political analysis. Still, they revalue them in a different conceptual framework: the discourse and the interaction between actors to which it gives rise. Both perspectives assume essential elements of discourse and neo-institutional theories. They are based on a constructivist conception, but the first one is more aligned with the post-structural schools, the argumentative and deliberative perspectives, while the second one emphasizes the strategic of the discursive interaction.

Given its post-temporal feature, the argumentative turn (AT) radically refutes the position that the analysis of processes and policies can be reduced to a technical-scientific dimension. It recognizes that processes are social constructions, fields of discursive battle, results of communicative and argumentative interactions between actors (Fischer and Gottweis, 2012, pos. 70). Public policies have an empirical dimension, but we could say they are also institutionalized discourses. They are texts expressing orientations or preferences presented under a specific frame and narrated in a certain way (Fischer, 2003, pos. 176-85). It is in this sense that AT seeks to understand how the empirical and the normative are interwoven in the discursive processes of policy construction. Consequently, it emphasizes argumentative frames, narratives, or storylines and the access to and use of discursive practices as basic units of analysis (Fischer, 2003, pos. 185-90). Discourse is

the reference category of these units. In this framework, human action is not limited to rational parameters or immediate empirical variables; the actors are "culturally shaped, communicatively based, socially motivated, and emotionally grounded" (Fischer and Gottweis, 2012, pos. 7). Under this variety of impulses, discourse allows us to observe how their interactions and dynamics are structured.

Discourse is more than discussion, talks, or limited linguistic interactions. It is an "instrument" that corresponds to the fact that all reality must be meant contextually. Discourse refers "to historically specific systems of meaning which form identities of subjects and objects" (Howarth, 2000, p. 9). It is unquestionable that objects, practices and actions of all kinds are socially charged with meaning and that this is conditioned by social and political struggles of the context. This process is executed through discourse. Along these lines, Hajer and Versteeg (2005, p. 175) defines it as "a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed to give meaning to physical and social relations".

For Fischer (2003) showing how this process of construction of meaning arises and the importance it acquires for social life and its interactions is the task of discursive political analysis. At the level of interactions, the study implies understanding which social practices and which specific logics of power reproduce discourse. Discourse practices delimit the range of subjects and objects through which "people experience the world, specify the views that can be legitimately accepted as knowledge, and constitute the actors taken to be the agents of knowledge" (Fischer, 2003, pos. 86). Over time, these discursive delimitations are established as norms governing the understanding of social life, and the interpretations to which they give rise are little reflected by the actors (Shapiro, 1981, p. 130). They remain embedded in institutional practices and deliberations.

The political analysis then begins by recognizing that discourses are distributed across institutions. In the face of the dominant ones, there are always others who compete for recognition and power. Actors speak from specific conceptions and positions. It is essential in the analysis to carry out identification and validation through the institutions reproducing them. The place of an actor is not a solitary projection; it is constituted by a discourse that refers to another one, as when the opposition speaks to the government or the employer to the worker (MacDonell, 1986, p. 2-3; Fischer, 2003, pos. 86). A discourse is dominant when it determines the nodal points of the discussion, accentuating some and excluding others; when its concepts provide meaning to the interpretations on a variety of themes, problems, situations and actors; when it is socially or politically successful. In short, in the interpretative processes. Besides the capacity to structure the position of the actors, the discourse crystallizes into practices that support or modify power relations in communities or between groups. The discursive resources available in a specific social situation (the appeal to rights or technical aspects, for example) and how they are stratified according to those power relations, are another central variable of the analysis (Fischer, 2003, pos. 92-99).

Policy formation is an argumentative battle. The analyses must pay attention to the content of the discourse that supports or promotes them, observe the dynamics of actors as a discursive interaction, and identify how all this impacts on institutional practices. In this way, social interaction and the position of actors are not considered the result of a set of defined roles; they are understood as an exchange of competing arguments aimed at determining the meaning of the "realities" in dispute (MacDonell, 1986, p. 43-59). In addition to the arguments themselves, necessary in the content is the information that is assumed to be valid or refused as irrelevant; understanding the claim behind a discursive position and, therefore, examining the argumentative structure, style, and context that justifies specific actions and rejects others. It is necessary to identify how the assumed "knowledge" can promote or not agreements and to allow the reorientation of the interests of the actors (for example, when we moved from the concept of acid rain to that of sustainable development).

In line with Hajer (1995), Fischer (2003, pos. 94-99) assumes that in the interaction, the actors are constituted by the discourse. Thus, ideas that are not within the discursive interaction are irrelevant; the argument is only plausible concerning other positions. The actors are actively engaged in the elaboration of views, in choosing and adapting ideas, in shaping and disseminating them. They seek not only to convince their opponents, but to engage other actors in their problem definition. Actors attribute meanings to each other and to the positions their discourse assigns to others; from there, they attribute shame or responsibility. In the discursive interaction, a key point is how framing gives a topic the status of problematic while others appear as adequate according to certain predominant discourses.

One mechanism by which these framings are created or reproduced is storylines. They are a type of narrative that allows the actors to land different discursive categories to give meaning to the social order or specific problems (Hajer, 1995, p. 56). Its primary function is to provide unity in the bewildering variety of problem discourse components that otherwise have no clear or meaningful pattern of connections. It is a synthetic construction that works because people do not understand the world through complicated conceptual systems of a theoretical or analytical order. The narrative cancels out some aspects and accentuates others; it mixes information with normative orientations and reinforces their meaning. Storylines are social constructions that express the position of actors or institutional practices in the struggle for the sense of the world or its issues. After all, the social order depends on successfully reproducing the understanding of which actors and institutions are vital to that order (Fischer, 2003, pos. 99-101).

The uniqueness of the discursive analysis of the policies can be seen in its contrast with the ACF. In line with Hajer, Fischer (2003, pos. 94-100) perceives that advocacy coalitions, when based on core beliefs, are stably and uniquely shaped by a rigid delimitation. The associative game of the actors and the possible routes of action are thus reduced; the processes of change and the effects of innovation of SL become slow. The

discursive analysis, in contrast, postulates the formation of discursive coalitions based on interpretations of themes, in storylines that guide preferences rather than technical aspects. These are aggregations of actors or individuals who do not necessarily meet or coordinate physically. They are oriented towards the definition of problems since it is built through discursive interaction. Advocacy coalitions, instead, have fixed preferences and seem to have an anticipated clarity in the way of conceptualizing the problem or issue of attention. Even under a debate format, for them, SL is a technical, cognitive process to which experts are central. For discursive coalitions, it is further a discursive and interactive process, and the same condition is fulfilled by the formation of policies.

Discursive institutionalism (DI) maintains a relationship of identity and distance with AT. DI is an "umbrella" concept that groups schools dealing with ideas, particularly those from the perspective of neo-institutionalism (Schmidt, 2008, 2010). For Schmidt (2012) this range of approaches is unified by the fact that they take ideas and discourse seriously; consider the institutional context as an essential framework of information; place ideas within a "context of meaning" and discourse within a logic of communication; and, finally, have an endogenous and more dynamic vision of change. But DI introduces a set of concerns different from ideational (Campbell and Pedersen, 2001) or constructivist institutionalism (Hay, 2006). It not only asks who is speaking and from what place something is being said, but also under what communicational dynamics. Along these lines, DI is distinguished because it sees in the discourse a more solid unity than the ideas to address institutional or policy change (Schmidt, 2010). For DI, ideas are essential, but those who focus exclusively on their generation, deliberation and legitimacy, relegate the implicit interactive processes of discourse.

As an organization of values, principles, and knowledge, ideas are located on three levels: specific policies, programs, and paradigms or philosophies. All of them contain cognitive and normative ideas (Schmidt, 2011, 2012). Cognitive ones are intended as a guide for action; they define and establish solutions to problems according to technical-scientific parameters. The normative ones legitimize policies by indicating that the solutions and the parameters of reference entail values that are identified with the ideals and interests of the general public. The classification, however, does not clarify why some ideas do succeed and rule or shape policies, programs, or philosophies while others do not. It does not specify what criteria alone make the adoption of a policy inevitable. The statement that "good ideas" (based on knowledge and appearing to be more appropriate) generates efficient and successful solutions is not entirely correct. In politics, many bad ideas succeed. If we resort to the paradigmatic level to answer about the success of ideas, it would be necessary to identify through which processes of discursive interaction it acquired validity because none of them seems to sustain itself. Consequently, "discourse is more versatile and overarching than ideas" (Schmidt, 2008, p. 7).

Connolly's (1983) conception of discourse alludes to institutionalized structures of meaning that orient political thought and action in a certain direction. They are structures

of ideas that are represented. Schmidt (2008, 2012) assumes this definition and identifies two dimensions of analysis for the success of ideas: their content or representation in discourse and their interaction. To consider the discourse as a unit of observation is to understand that it simultaneously refers to the ideas that represent us and to the interactive process through which they are transferred or exchanged. Without this discursive exchange, it is not possible to understand how ideas pass from the individual to the collective (Schmidt, 2008, 2010). As an interactive process and above all as representation, discourse facilitates the deliberation and legitimization of our collective actions. Elaborating persuasive discourses helps the agents in the formation or change of institutions, and that capacity refers to their foreground discursive abilities that must be identified. This capacity expresses actors who need to make sense, who are emotional, and whose interests are not only, nor primarily, material (Schmidt, 2008, 2010, 2011). The representative dimension of the discourse may involve the analysis of frames, narratives, memories, and other methodologies. As it considers to whom, how, and when a discourse is addressed, it can explain the success or failure of ideas.

The success of ideas also depends on the interaction dynamics testing the discourse as representation and process capable of their effective transmission and legitimation (Schmidt, 2008). The importance of discursive interaction lies in the connection it resolves. Even when agents are seen as bearers of ideas as in the ACF,

the connection between ideas and collective action remains unclear. The missing link is discourse not as representation but as interaction, and how ideas conveyed through discursive argumentation lead to action. But discourse also cannot be considered on its own, since it requires agents who articulate and communicate their ideas through discourse in exchanges that may involve discussion, deliberation, negotiation, and contestation (Schmidt, 2012, pos. 91).

Actors generate and deliberate ideas through discursive interactions that guide collective action within institutional contexts. Concerning these, individuals affiliate as "discourse coalitions, epistemic communities, and advocacy coalitions" (Schmidt, 2008, p. 302). All are forms of organization of actors articulated by ideas or beliefs. Discourse coalitions do not require the sharing of a whole body of ideas or visions; they compete based on the need to promote a program, some policy instruments, or specific ideas. ACF share a more narrowly defined set of ideas, are more cohesive, and have more direct access to policy formation. Epistemic communities identify with an idea or purpose but do not register any organized linkage (Schmidt, 2012, pos. 100-2).

Grouped under different forms, actors when entering the political sphere commit themselves to two types of tasks or dimensions. In the coordinative discourse, individuals are involved in the creation of political or programmatic ideas – in deliberating, negotiating, and reaching agreements among themselves given the variety of options and policy

designs that are presented in a situation. It usually involves civil servants, politicians, experts, civil or interest organizations, and activists, among others. The communicative discourse may bring together some of these actors and incorporate others: "members of parties, the media, community leaders, social activists, public intellectuals, experts, thinktanks, organized interest, and social movements" (Schmidt, 2008, p. 310). Often these actors organize themselves as "political forums" or present themselves as "informed citizens" although they may include legislative figures. The communicative dimension of discourse involves the interaction between political actors and various audiences. It is oriented towards the deliberation, rejection, justification, or legitimation of ideas or political proposals before these publics (Schmidt, 2008, 2012).

Depending on the type of coalition that prevails and the balance of the coordinating and communicative dimensions, more or less accentuated forms of top-down or bottom-up discursive interaction are verified. In the former, the political elites generate and communicate ideas, and so there is a "master-discourse" which governs political vision and deliberation. In the second, political communication expands, and so does the generation of ideas. Institutional contexts influence the strength of one of the two types: for example, highly presidential regimes tend to favor top-down discursive interactions.

Public deliberation can be manipulated or subjected to effective rhetoric and does not in itself ensure better democratic outcomes (Schmidt, 2010, p. 18) because private interests are always present. However, in acceptably democratic contexts, public debates cannot be controlled by a single actor or a group of actors. The exercise of the two dimensions, coordination and communication, has a substantial influence on the success or failure of ideas and discourses. This exercise significantly affects the actors' capacity to influence because, among other reasons, it breaks with the conception that power is an exclusive function of the actors' position in specific scenarios.

The relationship between power and ideas is central to policy formation. However, it is not easy to understand if the former is taken as the latter's source or a mere expression of the former. At the same time, pure discursive interaction is insufficient to explain the influence of ideas or their success. Carstensen and Schmidt (2015) put the point well by considering *ideational power* (IP) as a specific category, distinguishable from other forms of power. In its broadest sense, IP refers to the ability of certain actors to influence the normative and cognitive beliefs of others through the use of ideational elements (discourse, practices, symbols, myths, narratives, collective memories, stories, frames, norms, grammars, and identities). It operates through persuasion, imposition, or directly through the influence of ideological contexts that define the range of possibilities of interpretation and beliefs of others (p. 5). There are three forms of IP.

The definition of power through ideas is similar to the IP because it has an enormous neo-institutional charge that inspires all three forms. The central point is that it is persuasive, relying on normative and cognitive reasoning and argumentation. The success of a cognitive argument depends on its ability to define the problems and solutions

assumed to be adequate. Every argument, even the scientific one, requires its translation into politics a normative implication given the deliberative public arenas. This type of power emphasizes the capacity of actors to commit themselves to the ideas they hold. They are not internalized in the minds of the actors; they are resources in discursive battles and therefore require an exercise of critical and creative agency (p. 9). Power over ideas refers to the possibility of controlling the meaning of ideas, imposing or resisting new alternatives (p. 4-10). Typically, those actors who impose them have traditional power (coercive, structural, or institutional) and are in a position to promote their ideas to the exclusion of others; the others tend to accentuate the persuasive ideational character, but also in an instrumental way. Both actors may not listen as resistance (p. 11). The power in ideas refers to the authority that some of them have over others who are excluded. It implies the constitution of ideological background structures – knowledge systems, discursive practices, and reasoning parameters – determining which ideas have authority (p. 13). Once these structures are instituted, agents try to depoliticize ideas to the point they are taken for granted (p. 13).

In a different position, Béland and Cox (2016) argue that ideas are beliefs and do not have power by themselves (p. 4-6); they substantially influence political changes or modify power relations when they play the role of "coalition magnets". These coalitions express the capacity of an idea to articulate a broad spectrum of interests or preferences of different groups or individuals and, therefore, it is feasible to be used strategically by policy entrepreneurs (p. 10). The capacity resides in the fact that the idea is ambiguous or polysemic (it admits different understandings), and its valence rests on a solid positive and emotional connotation (p. 6-14). Typically, these ideas are new in the political debate or acquire a new meaning that broadens their possibility of incorporating different perspectives. In short, they are manipulated by political entrepreneurs, promoted by key agents who give them authority and bring together interests that previously had no common platform. When these three features are fulfilled, coalition magnets are generated (p. 7).

According to the three types, IP acquires three features: first, it is exercised through the construction of intersubjective meaning structures that give meaning; second, it is top-down or the other way around; and it considers the discursive struggles in political arenas and the resistances to which it gives rise from below. That is to say, it claims agency and remains linked to logics of interaction and communication with certain instrumental features. Coalition magnets suspend the level of interaction and discourse but recognize the need for political entrepreneurs and even the instrumental use of ideas. On the other hand, they reject that these are a force in themselves: their potentiality lies in the possibility of a representation that crosses particular interests, brings them together, and gives them emotional and normative value. Among these nuances, today we find a fruitful field of debate on ideas.

Final considerations

- 1. Ideas do not replace or deny interests; but confining the behavior of individuals or social action to base-line-interests is limited and imprecise. Interests do not automatically translate into infallible routes of action regardless of the structures of meaning, ideas, and discourses that contextualize specific scenarios. The fusion between actors and interests that rational choice postulates as an unfailing condition for the orientation of action has been questioned in the field itself. The Bloomington school of rational neo-institutional inspiration disbelieves in such fusion. This approach recognizes that calculating individuals are "failing learners" (Ostrom, 2011, p. 11). For Aligica and Boettke (2011, p. 39) members of that school the "ideas or correlated concepts such as learning or knowledge frame and permeate choice. Ideas set into motion actions, ideas give solutions, but they also generate new problems and challenges... an account of human societies is fundamentally an account of the social avatars of ideas and knowledge, manifested through choices" (p. 39). Ideas, social knowledge, and decisions are relevant links in and beyond public policy.
- 2. Ideas are not only constructions that succeed or generate new problems, nor does SL lead (under a Bayesian logic) tendentially to an ever-better society. The thesis that SL is politically based at the general level of change and rational at more concrete levels is illustrative, but its dichotomous logic reduces the analysis. One of the most fertile warnings of Gilardi and Radaelli (2012) is their insistence on considering the macro and intermediate levels in which SL operates. There are thousands of intermediate social dimensions in which political knowledge is necessary, and the different forms of SL can act in a non-exclusive manner. The Covid-19 vaccination policy and the resistance movements have clarified this; the European community's forms of coordination are another example.
- 3. The observation of coalitions is a helpful tool for analyzing major changes, but there are undoubtedly intermediate dimensions in which SL operates, and ideas and new institutions are generated. Without renouncing this, the study of ideas must go beyond their role in the general framework of significant crises or paradigmatic changes. This is a significant insight of Schmidt (2008, 2010) vis-à-vis Hall (1993). The discursive interaction can delimit intermediate spaces of analysis in which forms of power are acting through ideational elements and without a crisis of major proportions being registered but decisions being taken. Moreover, the relatively general suspension of the parameters of reference did not occur only in great moments of crisis: specific conflicts or intermediate processes of social innovation register it. The new social processing of gender differences is just one example.
- 4. These innovations indicate that there are coalitions of different types or groups identified with them behind the ideas. The SL plays in many ways in social innovation, and Bayesian rationality cannot always fix routes (the interrupted clutch). The link between ideas and coalitions helps to explain their success, but also resistance to social innovation.

RENÉ MILLÁN

Along these lines, we find the power of Béland and Cox's "coalition magnets", which indicate that innovation requires aggregation of preferences of different actors. In social life, there are thousands of concepts or labels that articulate diversities. The concept of citizen allows for a unity of differences among diverse individuals; the search for non-binary pronouns articulates many individuals with diverse gender identities. The formation of these magnets and the institutions to which they give rise in contexts of patterned change are of significant analytical and research interest. So are the other considerations indicated.

Bibliographical references

ABDELAL, R.; BLYTH, M.; PARSONS, C. (eds.). *Constructing the international economy*. Cornell: University Press, 2015.

ALIGICA, P. D.; BOETTKE, J. P. "The two social philosophies of Ostroms' Institutionalism". *The Policy Studies Journal*, vol. 39, n° 1, p. 29-49, Aug. 2011.

ANDERSON, C. The logic of public problems: evaluation on comparative policy research. In: ASHFORD, D. (ed.). *Comparing public policies*. Sage, 1978.

BARNETT, M. Social constructivism. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. (eds.). *The globalization of world politics:* an introduction to international relations. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BÉLAND, D.; COX, R. H. "Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations". *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n° 3, p. 428-45, Dec. 2016.

BIRKLAND, T. An introduction to the policy process. New York: Routledge, 2016.

BLYTH, M. *Great transformations:* economic ideas and institutional change in the twentieth century. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

______. "Structures do not come with an instructions sheet: interest, ideas, and progress in political science". *Perspectives on Politics*, vol. 2, n° 4, p. 695-706, Dec. 2003.

_____. "Paradigms and paradox: the politics of economic ideas in two moments of crisis". Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 2, n° 2, p. 197-215, abr. 2013.

BÖRZEL, T. A.; HEARD-LAURÉOTE, K. "Networks in EU multi-level governance: concepts and contributions". *Journal of Public Policy*, vol. 29, n° 2, p. 135-51, Jul. 2009.

BOSWELL, C. "The political functions of expert knowledge and legitimation in European Union immigration policy". *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 4, p. 471-88, May 2008.

BOVENS, M.; HART, P.; KUIPERS, S. The politics of policy evaluation. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Brunsson, N. *The organization of hypocrisy:* talk, decisions, and actions in organizations. Chichester and New York: John Wiley and Sons, 1989.

CAIRNEY, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. In: Lodge, M.; Page, E. C.; Balla, S. J. (eds.). *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University, 2018.

CAMPBELL, J. L. "Institutional analysis and the role of ideas in political economy". *Theory and Society,* vol. 27, n° 3, p. 377-409, Jun. 1998.

CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. (eds.). *The rise of neoliberalism and institutional analysis.* Princeton: Princeton University Press, 2001.

CARSTENSEN, M.; SCHMIDT, V. "Power through, over, and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism". *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 2, p. 318-337, Dec. 2015.

CONNOLLY W. E. The terms of political discourse. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1983.

DOWDING, K. "The compatibility of behaviouralism, rational choice, and 'new institutionalism'". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, n° 1, p. 105-17, May 1994.

DUNLOP, C.; JAMES, O. "Principal-agent modelling and learning: the European commission, experts, and agricultural hormone growth promoters". *Public Policy and Administration,* vol. 22, nº 4, p. 403-422, Oct. 2007.

FISCHER, F. Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford University Press, 2003.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (eds.). *The argumentative turn revisited*. London: Duke University Press, 2012.

FREEMAN, R. Learning in public policy. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GILARDI, F. "Who learns from what in policy diffusion processes?" *American Journal of Political Science*, vol. 54, n° 3, p. 650-66, Jul. 2010.

GILARDI, F; RADAELLI, C. Governance and learning. In: LEVI-FAUR, D. (ed.). The Oxford handbook of governance. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GOFAS, A.; HAY, C. The ideas debate in political analysis: towards a cartography and critical assessment. In: GOFAS, A.; HAY, C. (eds.). *The role of ideas in political analysis: a portrait of contemporary debates*. London: Routledge, 2010.

GOLDSTEIN, J. Ideas, interests, and American trade policy. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (eds.). *Ideas and foreign policy:* beliefs, institutions, and political change. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.

HAJER, M. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain. In: FISCHER, F; FORESTER, J. (eds.). *The argumentative turn in policy analysis and planning.* Durham, NC: Duke University Press, 1995.

HAJER, M.; VERSTEEG, W. "A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives". *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 7, n° 3, p. 175-84, Jan. 2005.

HALL, P. A. *Governing the economy:* the politics of state intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press, 1986.

_____. "Policy paradigms, social learning, and state". *Comparative Policy*, vol. 25, n° 3, p. 275-96, Apr. 1993.

HALL, P.; TAYLOR, R. "Political science and the three institutionalisms". *Political Studies*, vol. 44, n° 5, p. 936-57, Dec. 1996.

RENÉ MILLÁN

HARDIN, R. La acción colectiva y el dilema del prisionero. In: COLOMER, J. (ed.). *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2006.

HAY, C. Constructivist institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (eds.). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HECLO, H. Modern social politics in Britain and Sweden. New Haven: Yale University Press, 1974.

HENRY, A. "Power, ideology, and policy network cohesion in regional planning". *Policy Studies Journal*, vol. 39, n° 3, p. 361-83, Aug. 2011.

HÉRITIER, A.; RHODES, M. (eds.). *New modes of governance in Europe*: governing in the shadow of hierarchy. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

HOWARTH, D. Discourse. Buckingham: Open University Press, 2000.

JENKINS-SMITH, H. D., et al. The advocacy coalition framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, C.; SABATIER, P. A. (eds.). *Theories of the policy process*. Avalon Publishing, 2018.

JOHN, P. Analyzing public policy. London: Pinter, 1998.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Choices, values, and frames. In: MACLEAN, L. C.; ZIEMBA, W. T. (eds.). Handbook of the fundamentals of financial decision making: part I. Singapore: World Scientific Publishing Company, p. 269-78, 2013.

KING, A. "Ideas, institutions, and the politics of governments: a comparative analysis, I and II". *British Journal of Political Science*, vol. 3, no 3, p. 291-313, Jul. 1973.

KRISTENSEN, P. H.; ZEITLIN, J. *Local players in global games*: the strategic constitution of multinational corporation. New York: Oxford University Press, 2005.

MACDONELL, D. Theories of discourse: an introduction. Oxford: Blackwell, 1986.

MANSBRIDGE, J. Beyond adversarial democracy. New York: Basic Books, 1980.

MARCH, J.; OLSEN, J. "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review*, vol. 78, p. 732-49, Sep. 1984.

______; _____. Elaborating the 'new institutionalism'. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (eds.). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006

MAY, P. J. "Policy learning and failure". Journal of Public Policy, vol. 12, no 4, p. 331-54, Dec. 1992.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. Implementation and public policy. Glenview: MD: Scott Foresman, 1983.

NORTH, D. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

OLIVER, M. J.; PEMBERTON, H. "Learning and change in 20th-century British Economic Policy". *Governance*, vol. 17, n° 3, p. 415-41, Jul. 2004.

OSTROM, E. "Background on the institutional analysis and development framework". *The Policy Studies Journal*, vol. 39, no 1, p. 7-21, Feb. 2011.

RADAELLI, C. M. "Europeanization, policy learning, and new modes of governance". *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 10, n° 3, p. 239-54, Sept. 2008.

______. "Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe". *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no 8, p. 1.145-64, Nov. 2009.

RISSE-KAPPEN, T. "Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war". *International Organization*, vol. 48, n° 2, p. 185-214, May 1994.

ROTHSTEIN, B. Social traps and the problem of trust. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

RYDGREN. Beliefs. In: Peter, H.; Bearman, P. (eds.). *The Oxford handbook of analytical sociology*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SABATIER, P. "Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework". *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 8, n° 4, p. 649-92, Nov. 1987.

______. "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no 1, p. 98-130, Feb. 1998.

SABATIER, P.; BRASHER, A. M. From vague consensus to clearly differentiated coalitions: environmental policy at lake Tahoe, 1964-1985. In: SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). *Policy change and learning*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SCHERFTER, L. "The use of scientific knowledge by independent regulatory agencies". *Governance*, vol. 23, n° 2, p. 309-30, Mar. 2010.

SCHMIDT, V. "Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse". *The Annual Review of Political Science*, vol. 11, p. 303-26, Jun. 2008.

_____. "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'". *European Political Science Review*, vol. 2, no 1, p. 1-25, Feb. 2010.

______. "Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation". *Critical Policy Studies*, vol. 5, n° 2, p. 106-26, Jun. 2011.

______. Discursive institutionalism: scope, dynamics, and philosophical underpinnings. In: FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (eds.). *The argumentative turn revisited:* public policy as communicative practice. Duke University Press, 2012.

SCOTT, R. Institutions and organizations: ideas, interests, and identities. Sage Publications, 2013.

Shapiro, M. Language and political understanding: the politics of discursive practice. New Haven, CT: Yale University Press, 1981.

SIKKINK, K. *Ideas and institutions*: developmentalism in Argentina and Brazil. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SMITH, A. "Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK Industrial Pollution Policy". *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 18, n° 1, p. 95-114, Feb. 2000.

STONE, D. A. Policy paradox and political reason. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1988.

WEIBLE, C. Introduction: the scope and focus of policy process research and theory. In: WEIBLE, C.; SABATIER, P. (eds.). *Theories of the policy process*. Avalon Publishing, 2018.

RENÉ MILLÁN

WEIBLE, C.; CARTER, D. "Advancing policy process research at its overlap with public management scholarship and nonprofit and voluntary action studies". *Policy Studies Journal*, vol. 45, n° 1, p. 22-49, Feb. 2017.

WEIBLE, C.; SABATIER, P. (eds.). Theories of the policy process. Avalon Publishing, 2018.

WENDT, A. Social theory of international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Resumo

A importância das ideias na mudança institucional e nos processos políticos

O objetivo do artigo é mostrar o papel crucial que as ideias desempenham na mudança institucional, na formação de políticas públicas, e no agrupamento e orientação dos atores. Todos estes cenários envolvem processos de criação de ideias e discursos, de disputas sobre a solução de problemas e a legitimação ou não de decisões. O papel das ideias depende da nossa concepção da sua relação com as instituições, interesses e atores. E dos determinantes que apreciamos nas mudanças. O pressuposto promovido pela escolha racional de que são um meio instrumental de interesses limita a compreensão da complexidade dos processos políticos. Para justificar o seu papel, o artigo analisa várias escolas e autores em termos da tensão conceitual entre interesse e instituições; a relação entre ideias, mudança política e coligações; e o papel do discurso em relação a elas.

Palavras-chave: ideias; discurso; instituições; coligações; aprendizagem social

Resumen

La importancia de las ideas en el cambio institucional y los procesos políticos

El objetivo del artículo es mostrar el papel crucial que las ideas juegan en el cambio institucional, en la formación de políticas públicas, la agrupación y orientación de actores. Todos esos escenarios implican procesos de creación de ideas y discursos, de disputas por la solución a problemas y la legitimación o no de las decisiones. El papel de las ideas depende de la concepción que tenemos sobre sus relaciones con las instituciones, los intereses y los actores. Y de los determinantes que apreciamos en los cambios. El supuesto promovido por el *rational choice* de que son un medio instrumental de los intereses limita el entendimiento de la complejidad de los procesos políticos. Para revindicar su papel, el trabajo analiza varias escuelas y autores en función de la tensión conceptual entre interés e instituciones; la relación entre ideas, cambios políticos y coaliciones; y el papel del discurso con relación a ellas.

Palabras clave: ideas; discurso; instituciones; coaliciones; aprendizaje social

Résumé

L'importance des idées dans les changements institutionnels et les processus politiques

L'objectif de cet article est de montrer le rôle crucial que jouent les idées dans le changement institutionnel, dans la formation des politiques publiques, ainsi que dans le regroupement et l'orientation des acteurs. Tous ces scénarios impliquent des processus de création d'idées et de discours, des conflits sur la solution des problèmes et la légitimation ou non des décisions. Le rôle des idées dépend de notre conception de leur relation avec les institutions, les intérêts et les acteurs. Et sur les déterminants que nous apprécions dans les changements. L'hypothèse promue par le choix

rationnel selon laquelle ils sont un moyen instrumental d'intérêts limite la compréhension de la complexité des processus politiques. Pour justifier leur rôle, l'article analyse diverses écoles et auteurs en termes de tension conceptuelle entre intérêt et institutions, de relation entre les idées, le changement politique et les coalitions, et de rôle du discours par rapport à ceux-ci.

Mots-clés: idées; discours; institutions; coalitions; apprentissage social

Artigo submetido à publicação em 24 de novembro de 2020. Versão final aprovada em 12 de janeiro de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.





El tribalismo digital, entre la furia y la farsa: pinchemos la burbuja de la polarización artificial en internet¹

Pedro J	lesús I	Pérez	Zafrilla ²	(D)

En los últimos años ha crecido la preocupación en la opinión pública sobre la polarización política. Algunos autores señalan internet y las redes sociales como una causa de esa polarización. En ese contexto, este artículo aborda los diferentes usos que los sujetos hacen de internet y que dan lugar a distintas formas de polarización. El artículo parte de la revisión bibliográfica sobre las bases neuropsicológicas del comportamiento político y la naturaleza de la polarización política. Sobre este fundamento, el artículo presenta las formas en que tiene lugar la polarización en internet, así como los supuestos morales y epistémicos de la polarización política. Frente a estas formas de polarización, el artículo desarolla el concepto de polarización artificial. Este concepto pretende explicar cómo los usos expresivos de la red generan una percepción errónea de polarización entre los usuarios. Ejemplos de polarización artificial son los discursos incendiarios, los linchamientos virtuales o el exhibicionismo moral. Como resultado, el artículo presenta algunas indicaciones para desactivar los procesos de polarización artificial y construir un ambiente más sosegado en la red.

Palabras clave: polarización política; polarización artificial; discursos incendiarios; linchamiento virtual; exhibicionismo moral

Introducción

En los últimos años, diversos estudios realizados tanto en EE. UU. (Pew Research Center, 2017) como en Europa (Ipsos Mori, 2018) alertan del aumento de la polarización política en la sociedad. Entre las causas de este fenómeno, son varios los autores (Stroud, 2011; Haidt y Rose-Stockwell, 2019) que señalan a internet y al uso de redes sociales. Las comunicaciones entre afines y los algoritmos que facilitan la búsqueda de información que confirma a los sujetos en sus posiciones estarían provocando una mayor polarización de

¹ Este estudio se inserta en el Proyecto de Investigación Científica y Desarrollo "Ética cordial y Democracia ante los retos de la Inteligencia Artificial" PID2019-109078RB-C22, financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033.

² Universidad de Valencia, Departamento de Filosofía, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Valencia, España. E-mail: <p.jesus.perez@uv.es>.

nuestras sociedades, así como la corrosión del debate público y de la convivencia democrática.

Ahora bien, determinar la incidencia de internet en la polarización política no puede hacerse sin atender a los diferentes usos que las personas hacen de la red. Ello es así porque, como trataré de mostrar en este artículo, hay usos de internet que producen una polarización política real, es decir, un reforzamiento de las convicciones que provoca un distanciamiento de los sujetos en sus posiciones políticas. En cambio, existen otros usos que generan lo que he llamado una *polarización artificial*. Con este concepto hago referencia a los usos expresivos de la comunicación mediante los que los usuarios buscan mejorar su estatus en la red recurriendo para ello a una escalada de comentarios inflamantes (Pérez Zafrilla, 2021). Ejemplos de polarización artificial son la exposición a cierto contenido altamente ideologizado, la participación en linchamientos virtuales o el exhibicionismo moral. Estos usos de la red crean en la audiencia una percepción ficticia de polarización que es necesario conocer para así desenmascararla y combatir sus efectos sobre los usuarios.

En este artículo analizo esta distinción entre los usos de internet que producen formas de polarización política frente a los usos de internet que dan lugar a una polarización artificial. En una primera sección titulada "Definir la polarización" abordo el fenómeno de la polarización política desde las tesis de la psicología evolucionista sobre nuestra naturaleza tribal. Además, hago unas clarificaciones introductorias sobre el uso del concepto de polarización política en los ámbitos de la ciencia política y la filosofía. Seguidamente, en la sección "Formas de polarización" expongo los modos en que se produce la polarización política, tanto en el mundo offline como online. Esto nos permitirá conocer los supuestos morales y epistémicos que dan sentido a los procesos de polarización política en internet. Sobre esta base, en la tercera sección titulada "Polarización artificial" desarrollo la idea de polarización artificial, introducida en un trabajo anterior (Pérez Zafrilla, 2021). En esta sección profundizo en la lógica de la red que da lugar a la polarización artificial. Después presento nuevos rasgos de los principales ejemplos de polarización artificial en internet: los discursos incendiarios, los linchamientos virtuales y el exhibicionismo moral. Finalmente, en la sección "Cómo frenar la polarización artificial" presento unas recomendaciones para afrontar los contextos de polarización artificial con el objetivo de rebajar la atmósfera de crispación en la red.

Definir la polarización

Un estudio adecuado de la polarización política en internet debe partir de la naturaleza tribal del ser humano. Las teorías desarrolladas en el campo de la psicología evolucionista comparten la tesis de que el proceso de hominización se desarrolló en el marco de convivencia en grupos pequeños. Este hecho hizo que el cerebro humano se

configurara adoptando unos códigos de conducta que permitieran la supervivencia de los sujetos en esos grupos pequeños. Dichos códigos fomentaban la cooperación con los sujetos cercanos, como forma de evitar el aislamiento o el castigo del grupo. Por ese motivo, desde la psicología evolucionista se reduce el fenómeno moral al comportamiento dirigido a la cohesión social. Los teóricos, sin embargo, difieren en el enfoque que adoptan en su explicación. Unos autores, como Trivers (1971) o Alexander (1987), son partidarios de la selección a nivel individual: la evolución pertrechó a los individuos con las herramientas necesarias, especialmente las emociones morales de vergüenza o indignación, para tener una disposición a la cooperación social y el respeto a las normas del grupo. Ello permitirá a los sujetos mantener su reputación como buenos cooperadores y garantizar así su supervivencia en el grupo. En cambio, otros autores, como Wilson (1995) o Haidt (2019), adoptarán una posición distinta, denominada como teoría de la evolución de grupos: para estos autores los grupos promueven en los sujetos actitudes favorables a la adhesión tribal, como la lealtad y el sacrificio. De esta forma, los grupos que tienen miembros más fieles se imponen evolutivamente sobre los grupos formados por sujetos más egoístas y menos comprometidos con los valores del grupo.

Así pues, la psicología evolucionista, desde diferentes marcos teóricos, nos muestra cómo la evolución, mediante la convivencia durante milenios en grupos pequeños, configurará nuestra naturaleza tribal. Como muestran también los experimentos realizados en el campo de la neurociencia (Greene, 2013), el cerebro del ser humano está programado para favorecer la cooperación con los cercanos, y, por ende, para la formación de grupos y la adhesión a los mismos como forma de garantizar su supervivencia individual.

Es precisamente esta naturaleza tribal sobre la que se asienta el fenómeno de la polarización política. Pero para comprender adecuadamente la polarización, es preciso realizar una clarificación conceptual. En la actualidad las reflexiones sobre la polarización política en el ámbito académico entremezclan dos definiciones que, aunque relacionadas entre sí, es necesario deslindar. Concretamente, en las ciencias sociales y humanidades el término "polarización" adquiere dos significados distintos, uno en ciencia política y otro distinto cultivado en la filosofía.

En ciencia política la polarización política no se entiende como un extremismo en las posiciones, sino como un alineamiento de los ciudadanos en identidades políticas contrapuestas. Es decir, "polarización política" significa división de la sociedad en dos grupos contrapuestos a través de la adhesión acrítica de los ciudadanos a las posiciones de su partido preferido frente a las posiciones defendidas por los adversarios. Más concretamente, en ciencia política podemos definir la polarización política como el "proceso por el que las diversas perspectivas surgidas en la sociedad quedan realineadas en una única dimensión: la pugna entre dos grupos, 'nosotros' frente a 'ellos'" (McCoy, Rahman y Somer, 2018, p. 18). Con ello, la política, en lugar de definirse, en la línea aristotélica, como el ámbito de diálogo para llegar a acuerdos entre ciudadanos, queda configurada

como una lucha agonística entre dos grupos (partidos, en los sistemas bipartidistas, o bloques compuestos de partidos en los sistemas multipartidistas) que encarnarán el bien y el mal absolutos.

Esta definición de polarización política como división de la sociedad en grupos contrapuestos a los que los sujetos se adhieren permite aunar las dos formas en que se estudia este fenómeno en el campo de la ciencia política: la polarización ideológica y la polarización afectiva.

La polarización ideológica se mide a partir del posicionamiento de los sujetos sobre los distintos temas. Una sociedad moderada será aquella en la que una mayoría de ciudadanos muestra una posición independiente sobre los distintos asuntos políticos. Así los sujetos adoptarán una posición conservadora sobre unos temas y una posición más progresista sobre otros, de tal forma que los sujetos no siempre coinciden con la posición de un partido sobre esos temas. En cambio, una sociedad está más polarizada ideológicamente cuando los sujetos alinean su posición sobre los distintos temas con la mantenida por el partido con el que se identifican (Pérez Zafrilla, 2020). Es decir, los sujetos compran de forma acrítica el paquete ideológico de su tribu política al pensar sobre los distintos asuntos, de tal forma que los individuos actuarán guiados por su identidad grupal (Kim, 2016). Como consecuencia, se reforzará la adhesión ideológica de los individuos con los partidos y, con ello, crecerá la división en dos grupos de la sociedad. La polarización política no es, por tanto, un sinónimo de radicalización, sino de división de la sociedad en dos grupos contrapuestos.

Por su parte, la polarización afectiva hace referencia a los sentimientos surgidos hacia el adversario político como consecuencia de la identificación que los sujetos hacen con su partido. En una sociedad moderada los sujetos no se identificarán fuertemente con un partido, al tener posiciones independientes sobre los diversos asuntos. Por tanto, los sentimientos de afecto hacia su propio partido y de rechazo a los adversarios serán bajos. En cambio, donde reina una fuerte identificación partidaria, los sentimientos de lealtad con su partido y de rechazo y animadversión a los adversarios, serán mayores. Esta brecha de sentimientos hacia el propio partido y hacia el adversario indica una mayor polarización afectiva de la sociedad (Iyengar y Westwood, 2015).

La polarización afectiva es el resultado de nuestra naturaleza tribal. La pertenencia a un grupo genera lazos de amistad y cooperación con los miembros del grupo y rechazo hacia los de fuera, al percibirlos como una amenaza para la supervivencia. Esta es la base del conocido sesgo de intragrupo/extragrupo, según el cual, la mera identificación con un grupo genera sentimientos positivos hacia los miembros del grupo y negativos hacia los oponentes. Así, la gente tiende a pensar que su propio grupo busca el bien común, mientras que los adversarios son malvados y se guían por intereses egoístas. Esto hace que los sujetos que se identifican con un partido tiendan a desarrollar sentimientos negativos hacia sus adversarios (Haidt, 2019). Por tanto, cuando en una sociedad existe un alto grado de

rechazo, animadversión o desconfianza hacia los miembros del partido opuesto, se incrementa la polarización afectiva.

Esta identificación de los sujetos con unos partidos enfrentados, unido al rechazo sentido hacia los adversarios, arroja como consecuencia un menor punto de acuerdo y de entendimiento entre la ciudadanía y, con ello, una mayor división de la sociedad. Ello explica que el centro político (entendido como el grupo de población con menor identificación partidaria) pierda apoyo y en su lugar los individuos ideologizados aumenten su número. El resultado es la polarización de la sociedad al quedarse dividida en dos grupos irreconciliables.

Pues bien, en este contexto de polarización política entendida como fuerte división de la sociedad en dos grupos antagónicos, entra en juego el sentido de polarización desarrollado en las humanidades. En filosofía, el término "polarización" se aplica a un fenómeno producido principalmente en el intercambio discursivo entre sujetos. Cuando los sujetos dialogan, o cuando acceden a contenidos altamente ideológicos, como sucede en internet, en determinados contextos se puede producir una polarización de posiciones. En este caso, polarización tampoco significa una tendencia al extremismo o la radicalidad. Se entiende más bien en el sentido de que los sujetos pasan a mantener una posición más convencida en la línea de lo que pensaban antes del diálogo o del acceso a ese contenido ideologizado (Sunstein, 2003). Polarización es, así, un reforzamiento de las convicciones de los sujetos.

En este artículo el término "polarización" se entenderá en este sentido de reforzamiento de posiciones de los sujetos. Pero es importante tener en cuenta que, como mostraré, el reforzamiento de posiciones de los sujetos toma como base la adopción de la identidad grupal por parte de los individuos, y esta adopción de la identidad grupal es fruto de la adhesión del sujeto al paquete ideológico de su partido. Por tanto, la polarización entendida como reforzamiento de posiciones está ligada a la polarización política como adhesión acrítica a la identidad grupal que da lugar a la división de la sociedad en dos grupos. Este es un punto clave que se pondrá de manifiesto a lo largo del artículo pero que es necesario señalar aquí de entrada.

Una vez presentada la idea de polarización política, la cuestión que debemos abordar es cómo se produce esa polarización de posiciones de los sujetos en el mundo digital y que da como resultado esa división de la sociedad.

Formas de polarización

En esta sección desgranaré las formas en que tiene lugar la polarización política entendida como ese reforzamiento de posiciones. Según la bibliografía existente, la polarización de posiciones se produce de dos formas, aplicables tanto al mundo *online* como al *offline*: Hay una polarización intragrupal descrita principalmente por Sunstein

(2003). Esta se produce cuando los miembros de un grupo refuerzan su posición por sí solos o en diálogo con afines. La otra forma de polarización es la intergrupal, señalada desde la neurociencia (Schulz, 2010). Esta tiene lugar cuando dos grupos enfrentados polarizan sus posiciones al confrontar dialécticamente entre ellos. Presentaré en una primera subsección la polarización intragrupal, ya que sienta las bases para comprender la polarización intergrupal, la cual será expuesta en una subsección posterior. Finalmente, dedicaré una última subsección a sintetizar los elementos definitorios de la polarización política entendida como reforzamiento de posiciones.

Polarización intragrupal

La polarización intragrupal se produce de dos maneras: de forma individual y mediante la relación con sujetos de ideas afines. De forma individual, los sujetos identificados con las posiciones de un partido polarizan sus posiciones cuando se informan sobre un asunto en medios de comunicación acordes con las ideas de su partido. Como se apunta desde la psicología social (Kunda, 1990; Shaw, 1996), la búsqueda de información política se rige por un sesgo de confirmación. Este sesgo, por un lado, lleva a los individuos a informarse a través de medios que confirman sus impresiones sobre los asuntos. Por otro lado, el sesgo de confirmación produce la tendencia en los sujetos a evitar aquellos medios que cuestionan esa perspectiva. Ello es así porque los individuos no se informan sobre política para tener una visión objetiva de la realidad. Más bien los individuos tienden a verse como miembros de un partido y quieren encontrar información que apoye a su equipo y refute las posiciones de los adversarios (Brennan, 2018). Para ello los individuos siguen medios especialmente politizados, cuya línea editorial está alineada con el ideario de su partido. El seguimiento de estos canales reforzará la posición de los sujetos sobre los distintos temas en la línea de lo defendido por el partido³. Así se explica que los individuos más informados sobre política tengan posiciones más alineadas con las de su partido que los sujetos menos informados, que son, por ello, más moderados. Hay estudios que reflejan esa conexión entre información política y polarización: cuanto más informado está un sujeto sobre política, mayor es su polarización (Abramowitz y Saunders, 2008). Es decir, cuanto más informada está una persona, más alineada está con la posición de su partido y más convencida está de la verdad de su posición.

Pero si esta polarización de posiciones se produce con los medios tradicionales, en mayor medida podría suceder *online*, gracias a la personalización del algoritmo en las diferentes plataformas digitales (redes sociales, buscadores o agregadores de noticias). El algoritmo puede definirse como un constructo matemático que arroja un resultado

³ De esta manera se aprecia la conexión entre los dos sentidos de polarización existentes en filosofía y ciencia política. La polarización entendida como reforzamiento de posiciones va unida a una mayor adhesión a la tribu política de los sujetos.

determinado a partir de unas variables prefijadas (Hill, 2015). El algoritmo es la herramienta que permite a las plataformas crear un perfil de cada usuario para arrojar los resultados más acordes a lo que el usuario está buscando en los buscadores o lo que más le interesará ver en su muro de la red social (Cho et al., 2020). Esto, en principio, es positivo. Un buscador de internet será eficiente si acierta en seleccionar aquella información de la red que más se acerca a lo que el usuario está buscando en cada momento, y para ello es necesario que la plataforma tenga un perfil sobre sus intereses.

El problema está en que, como denuncian autores como O'Neil (2017) o Pariser (2017), el modelo matemático que está a la base del algoritmo no está diseñado para generar una sociedad más justa ni para proporcionar una visión objetiva de la realidad. El algoritmo está diseñado para aumentar los ingresos, tanto de las plataformas de internet como de las empresas a las que venden nuestros datos. Esta finalidad lucrativa ayuda a entender los tres filtros principales que estas plataformas emplean para seleccionar el contenido ajustado al perfil de cada usuario (Möller et al., 2018):

- a) Popularidad entre el conjunto de usuarios: las recomendaciones más seleccionadas por los usuarios se vuelven más populares y aparecen primero. En cambio, aquellas recomendaciones menos seleccionadas son postergadas en la lista;
- b) Filtro semántico: la plataforma selecciona un contenido en función de los términos de búsqueda empleados antes por el mismo usuario. Así, el algoritmo elige aquellos resultados que se asemejan al espectro de resultados que el usuario seleccionó anteriormente;
- c) Filtro colaborativo: el algoritmo recomienda aquellas entradas que han sido seleccionadas antes por otros usuarios con gustos similares.

Cada plataforma empleará uno de estos filtros o varios de ellos combinados. Por ejemplo, Facebook y Twitter no presentan a los usuarios las publicaciones de sus contactos por orden cronológico, sino aquellas que pueden ser más interesantes al usuario. Para ello el algoritmo de estas plataformas tiene en cuenta factores como las veces que el sujeto ha interactuado con ese contacto o el número de clics que ese post ha recibido (Agrawal, 2016). La prioridad dada a los contenidos que resulten atractivos para los usuarios se debe a que los algoritmos están diseñados para actuar de acuerdo con las tendencias humanas, como sucede con el sesgo de confirmación: los usuarios tienden a preferir los contenidos que confirman sus posiciones previas, evitando aquellos que les resulten disonantes. Por ello, crear algoritmos que dan como resultado información agradable para los usuarios conllevará que estos estén más pendientes de los contenidos que les proporcionan esas plataformas (Cho et al., 2020). Porque, al fin y a la postre, estas plataformas están diseñadas para mantener la atención constante de los usuarios (creando para ello sistemas

de alertas, por ejemplo), ya que este es el modo más eficaz de incrementar los beneficios económicos de las plataformas.

Ahora bien, esta finalidad lucrativa de las plataformas, alimentada por el suministro de contenido agradable a los usuarios, arrojará consecuencias nefastas para la vida política. La principal es que los sujetos pueden caer atrapados en el filtro burbuja. Como denuncia Pariser (2017), en los medios tradicionales la persona tiene conocimiento del conjunto de cadenas de televisión o periódicos que hay de información política y es consciente de cuáles elige y cuáles rechaza seguir. En cambio, en internet el individuo no es consciente de los contenidos que le oculta el algoritmo, ya que solo tiene acceso a los resultados que le devuelve el buscador. Cuando alguien busca contenidos de información política, el algoritmo personalizado devolverá resultados acordes al perfil que la plataforma se ha hecho de la perspectiva e ideología de ese usuario y eliminará de los resultados las perspectivas diferentes sobre esos mismos temas.

Según Pariser, las consecuencias de este escenario sobre la polarización son evidentes. Como los sujetos desconocen la configuración del algoritmo, al informarse sobre política en internet creen encontrar unos resultados que conforman una visión objetiva de los problemas. Pero en realidad el algoritmo oculta de los sujetos las perspectivas disonantes y arroja resultados agradables, que son los coincidentes con su ideología. Por ese motivo, el filtro burbuja hace que los sujetos encuentren información agradable, que les acaba reforzando sus posiciones previas sobre los asuntos públicos. En consecuencia, este reforzamiento hace que los grupos acaben más alejados en sus posiciones sobre los distintos temas, produciéndose así una polarización de la sociedad.

Ahora bien, lo cierto es que la evidencia sobre si la exposición a contenido ideológico en internet aumenta la polarización no es concluyente. Hay estudios que reflejan un aumento de la polarización tras visualizar contenido ideológico en distintas plataformas como YouTube, Twitter o Facebook (Basil et al., 2018; Cho et al., 2020). Otro interesante estudio (Flaxman, Goel y Rao, 2016), basado en los historiales de búsqueda de 50.000 sujetos que se informan de política en internet, encontró que los individuos se informan en la red fundamentalmente por medios acordes con su ideología, y los sujetos partidistas lo hacen en mayor medida que los moderados. Esto hace que estas personas estén expuestas casi exclusivamente a un único lado del espectro político, reforzándose con ello la polarización al confirmarlas en sus posiciones. Pero el estudio determinó que la polarización se debe más a la consulta directa de medios *online* que al papel de las redes sociales. Contrariamente a lo que se suele pensar, las redes proporcionan una mayor heterogeneidad de contenidos que la búsqueda directa en la web de medios *online*. Afortunadamente, el estudio también refleja que los sujetos se informan principalmente a través de la consulta directa en la web de medios *mainstream*, mientras que los medios

más radicales, habituados a difundir noticias falsas o teorías de la conspiración, no tienen una incidencia apreciable en el consumo de noticias⁴.

Sin embargo, otro estudio (Boxell, Geintzkow y Shapiro, 2017) encuentra una correlación inversa entre el uso de internet para informarse sobre política y el nivel de polarización (ideológica y afectiva) por franjas de edad en EE. UU. El estudio concluye que entre 1996 y 2016 creció la polarización en todas las franjas de edad, pero sobre todo entre los mayores de 65 años. De este modo, dado que son los jóvenes los que más se informan de política por internet, la polarización ha crecido sobre todo entre aquella población con menor consumo de información política *online*. En consecuencia, no parece fácil sostener que el aumento de la polarización en EE. UU. sea debido al uso de internet, ya que la correlación entre este uso y la polarización es claramente inversa. En este sentido, para estos autores la polarización vendría más de la mano de los medios de comunicación de masas más consumidos por la gente de mayor edad.

Junto a la visualización de contenido ideológico, el otro uso de internet que genera una polarización intragrupal es el diálogo entre sujetos que comparten unas mismas ideas. Aquí se produce lo que Sunstein denomina polarización de grupo. Este es el fenómeno por el cual cuando los miembros de un grupo con ideas afines hablan entre sí, el diálogo lleva a los sujetos hacia una posición más contundente en la línea de lo que el grupo pensaba en el inicio del debate. Es decir, tras el diálogo los sujetos pasan a mantener una posición más convencida sobre ese tema. La polarización grupal se produce tanto cuando las personas conversan cara a cara como en las conversaciones *online*. Aunque internet facilita que individuos con ideas diversas entren en contacto entre sí, las personas suelen emplear internet para contactar y dialogar con gente que comparte su misma ideología o una misma posición sobre ciertos asuntos o para buscar información que refuerce su punto de vista sobre los mismos temas. Esto hace que los sujetos acaben cayendo en internet en cámaras de eco en las que los sujetos refuerzan (y, en consecuencia, polarizan) sus posiciones (Sunstein, 2002, 2003).

Para Sunstein (2003), las causas de la polarización grupal son tres, y se dan tanto online como offline. La primera tiene que ver con el conjunto de argumentos disponibles: cuando dialogan entre sí personas que comparten una posición sobre un tema (por ejemplo, el apoyo a la creación de un impuesto a las grandes fortunas), los argumentos que haya a favor de esa medida serán muchos más que los que se puedan exhibir en su contra. Esto hará que los sujetos que comparten el apoyo a ese impuesto encuentren nuevos argumentos para defender su posición, lo que les permitirá apoyarla con más fuerza.

⁴ Este último dato es importante, ya que nos permite concluir que los sujetos saben discernir la credibilidad de los medios que consultan para informarse sobre política y que la consulta de medios radicales es muy minoritaria en la sociedad.

La segunda es relativa a la influencia social: la psicología social ha evidenciado que las personas buscan mantener una buena imagen ante los demás miembros del grupo, así como tener una percepción positiva de sí mismos. Esto hace que las personas ajusten su posición sobre un tema a aquella corriente que perciben como mayoritaria dentro del grupo, con el fin de mantener su reputación dentro del mismo (Sunstein, 2003). Si, por ejemplo, los sujetos perciben que la mayoría del grupo está a favor del impuesto a los ricos, aquellos que lo apoyan más firmemente se sentirán más motivados para presentar sus posiciones. En cambio, aquellos pertenecientes a la minoría que no creen del todo que sea tan buena medida, tenderán a reservarse su opinión para no perjudicar su posición en el grupo. Prefieren quedarse callados y parecer que también apoyan la medida antes que expresar sus dudas sobre ella y causar una mala impresión entre la mayoría de sus compañeros.

La tercera causa hace referencia a la relación entre confianza, extremismo y corroboración: cuanto mayor sea el apoyo que una idea tiene dentro de un grupo, mayor será la confianza con que los sujetos apoyan esa idea. Además, dentro del grupo los sujetos expondrán argumentos en apoyo de sus posiciones que tal vez no presentarían en contextos más heterogéneos o donde esa idea no predomine. Por eso los sujetos acaban reafirmando su posición sobre el asunto, al verla corroborada por más y nuevos argumentos (Sunstein, 2002).

Hasta aquí he abordado cómo se produce la polarización intragrupal. En la siguiente subsección paso a analizar cómo tiene lugar la polarización intergrupal.

Polarización intergrupal

La polarización intergrupal *online* y *offline* tiene lugar cuando los sujetos interaccionan con otros individuos con ideas distintas. Si bien hay autores que argumentan que el diálogo cara a cara entre personas con puntos de vista distintos tiende a conducir a la moderación de posiciones (Mutz, 2006), otros autores defienden que el diálogo entre diferentes individuos puede generar formas de polarización de posiciones. Esto sucede cuando se abordan temas especialmente polémicos, como la política penitenciaria o el aborto. Al dialogar sobre estos temas, los sujetos, lejos de acercar posiciones, acaban manteniendo una opinión más convencida y firme sobre los mismos en la línea de lo que pensaban antes del diálogo y adoptando una visión negativa del otro interlocutor (Schulz, 2010).

Por ello, es un hecho que los procesos de polarización intergrupales existen. Para algunos autores de la neuroética la polarización representa una patología de la deliberación. Así Mercier y Sperber (2011) defienden que cuando el diálogo se produce en unas condiciones adecuadas la polarización no tiene lugar. Esas condiciones adecuadas son tres: La primera es la existencia de puntos de vista diferentes en el diálogo (lo que

distingue propiamente la deliberación del diálogo entre afines señalado por Sunstein (2003)). La segunda es que se produzca una evaluación de los argumentos del interlocutor que lleve a discernir la información valiosa que este pueda aportar. Por último, la tercera es que los sujetos estén orientados a la búsqueda de la verdad y no a la defensa recalcitrante de una posición sin escuchar los argumentos del interlocutor. Dadas estas condiciones, el diálogo puede conducir a los sujetos al acuerdo racional y evitar que se produzca la polarización de posiciones.

Sin embargo, a mi parecer, la polarización intergrupal, lejos de representar una patología de la deliberación, es una respuesta natural ante la falta de acuerdo en el diálogo, y viene causada por las diferencias cognitivas que separan a los sujetos (Pérez Zafrilla, 2017). Es decir, los sujetos cuando deliberan lo hacen sobre unos presupuestos morales y epistémicos básicos (Cortina, 2007): el reconocimiento del otro como interlocutor válido, la expectativa recíproca de convencimiento racional, la simetría de las partes o la expectativa recíproca de estar quiado por un criterio de justicia y no por intereses egoístas. No obstante, sucede que las diferencias ideológicas que separan a las personas hacen que deliberen desde marcos cognitivos inconmensurables. Así, cuando se abordan asuntos que los sujetos consideran fundamentales para su identidad grupal, los mismos consideran que la posición contraria a la suya es intolerable, al amenazar lo que como miembros de un grupo consideran un valor irrenunciable (Haidt, 2019)⁵. A ello se une que, en el diálogo, los individuos suponen que el interlocutor asigna a los términos el mismo sentido que ellos les dan (Habermas, 1998). Pero los términos que en una ontología moral tienen un sentido, en otro marco moral pueden tener otro distinto. Así, las razones que son significativas para un sujeto pueden no serlo para otro. Esto hace que las razones que para uno son contundentes, no resulten convincentes para su interlocutor. En consecuencia, cada uno pensará que su interlocutor, al no resultar convencido por razones que el hablante considera evidentes, o es un estúpido que no comprende la evidencia de los argumentos presentados, o es que en realidad no está moralmente motivado, sino que defiende posiciones egoístas, produciéndose así la polarización de posiciones (Schulz, 2010). Es decir, ambos sujetos están motivados moralmente, pero la imposibilidad de convencer al adversario en aspectos que el sujeto considera fundamentales para su identidad grupal desata las emociones reactivas de indignación y recelo hacia el interlocutor, lo que deriva en la polarización de sus posiciones: el sujeto se reafirma en su posición y siente un rechazo hacia su interlocutor.

⁵ Ejemplos de valores irrenunciables que suelen salpicar el debate público son: el respeto a la bandera para un nacionalista o el respeto al medio ambiente para un ecologista. En ambos casos, la crítica a estos temas (defender la quema de banderas como forma de protesta, en el primer caso, o defender la construcción de una carretera por un parque natural, en el segundo) es percibida por cada uno de estos individuos como un ataque a su propia identidad grupal.

Esta polarización intergrupal se puede producir tanto en relaciones cara a cara como en internet. Por ejemplo, esto sucede cuando dos usuarios de Twitter se enzarzan en una discusión sobre un tema que les divide, pero lo hacen respetando los supuestos morales y epistémicos que rigen la deliberación y a los que antes hice alusión. Tras el diálogo cada cual se reafirma en sus tesis y, al no poder convencer a su interlocutor, ambos piensan que su interlocutor es estúpido o malvado por no aceptar las razones ni reconocer valores que el hablante considera evidentes.

En esta sección he presentado las formas en que se puede producir la polarización en internet, y que tienen su reflejo también en el mundo *offline*. Hay una polarización intragrupal, por la que los sujetos refuerzan sus posiciones al visualizar contenido ideologizado o al interactuar con afines. Esto los lleva a adherirse a la posición del grupo y, con ello, actuar guiados por su identidad grupal. Pero también hay una polarización intergrupal, cuando un sujeto discute con un adversario ideológico sobre un tema que les separa. Entonces, aunque ambos están motivados moralmente, las diferencias ideológicas que les dividen hacen que el acuerdo sea imposible y cada uno se reafirme en las posiciones de su grupo y pase a dudar de la actitud ética de su interlocutor.

Elementos constitutivos de la polarización política

Dicho esto, podemos comprobar que los procesos de polarización, tanto dentro como fuera de internet, tienen en común dos elementos:

En primer lugar, la polarización se produce porque los sujetos adoptan la identidad del grupo, ya sea por la visualización de contenido ideológico, por la discusión con afines o al sentir su identidad grupal dañada al discutir con un adversario. Además, esa identificación con el grupo les hace desarrollar sentimientos de rechazo hacia el adversario, como refleja la polarización afectiva a la que antes hice alusión.

El segundo elemento es que, a pesar de la adopción de la identidad grupal, los sujetos hacen uso de la razón comunicativa. Este es el punto clave. Los sujetos que reciben una información ideologizada por medios que consideran creíbles presuponen que ese contenido es veraz, sincero y orientado por un criterio de justicia. Del mismo modo, al dialogar, con afines o con un adversario, los sujetos respetan los supuestos habermasianos de verdad, veracidad y justicia que deben regir la comunicación (Habermas, 1987), así como el deber rawlsiano de civilidad (Rawls, 1996). Es decir, los ciudadanos dan argumentos que creen sinceramente, están guiados por un criterio de justicia, escuchan a sus interlocutores y atienden sus argumentos. Por eso justamente polarizan sus posiciones: porque asumen que los otros también participan en el diálogo de forma sincera. Así, la polarización intragrupal se produce porque escuchando a los otros afines los sujetos aprenden nuevos argumentos con los que reforzar su punto de vista. Del mismo modo, la polarización intergrupal tiene lugar cuando los sujetos advierten que el interlocutor no se

deja convencer por argumentos que el hablante considera evidentes. Entonces el hablante comienza a dudar de la sinceridad del adversario y genera una actitud negativa hacia él.

Pues bien, la tesis que deseo mantener a continuación es que esta combinación de identidad grupal con el uso de la razón comunicativa es precisamente el criterio que permite distinguir los usos de internet que dan lugar a procesos de polarización de posiciones de otros usos de internet en los que se produce lo que he propuesto denominar polarización artificial: un proceso de competencia de los sujetos por acaparar atención y mejorar su estatus en la red mediante una escalada de expresiones emotivas de indignación, que da como resultado un clima de aparente polarización o de indignación (Pérez Zafrilla, 2021). Concretamente, cuando esta acumulación de expresiones emotivas se dirige contra los adversarios ideológicos, se genera en la audiencia una imagen deformada del adversario alejada de cómo es éste en realidad, así como una fuerte sensación de rechazo hacia él. Ambos elementos (el rechazo de la audiencia hacia el adversario y el estereotipo deformante de éste creado por ese uso expresivo de la red) son los causantes de un fenómeno bien conocido en la ciencia política: la polarización percibida, es decir, la sensación ilusoria que tienen las personas de que existe una gran distancia entre ellas (que se perciben como objetivas y justas) y sus adversarios (a los que ven erróneamente como radicales y malvados), de tal forma que piensan que la polarización política es mayor de la que existe en realidad (Hwang, Kim y Huh, 2014). Esta es una percepción errónea de la polarización porque se basa en una caricatura del adversario construida a partir de esa escalada de discursos expresivos en la red. Estos son además unos discursos cuyos autores no pretendían polarizar la sociedad, sino lograr notoriedad mediante la denigración gratuita del adversario o simplemente descargar un sentimiento de indignación contagiado por el uso de la red.

Esta polarización artificial surge cuando la identificación grupal de los sujetos desborda el uso de la razón comunicativa y en su lugar el uso de la comunicación es puramente expresivo, no discursivo. En un trabajo anterior expuse el origen y los supuestos filosóficos y psicológicos de este concepto, así como el proceso que genera la polarización artificial en diferentes usos de la red (Pérez Zafrilla, 2021). En la siguiente sección profundizaré en los rasgos de la polarización artificial en internet.

Polarización artificial

La polarización artificial es fruto de ciertas lógicas existentes en internet. Como explica Han (2014), los medios analógicos (televisión y radio) agrupan a los sujetos diluyéndolos en una masa. En cambio, los medios digitales (internet y redes sociales) aíslan a los individuos presentándolos ante los demás con un perfil propio, que puede ser anónimo. De este modo, en los medios digitales los usuarios se encuentran aislados, convirtiéndose en sujetos ayunos de atención. Esto hace que los usuarios busquen a otros

semejantes con los que cubrir unas necesidades afectivas de reconocimiento y pertenencia. Este es el elemento que explica que en las redes sociales prime la comunicación expresiva sobre el diálogo racional. Por un lado, la gente no emplea la red para dialogar con el otro – su adversario – sino para expresar opiniones, sentimientos y estados de ánimo por un mero desahogo. Además, la comunicación en redes sociales está viciada al quedar sometida al tribunal de la validación social. Toda expresión tiene asignado un estatus en función de los *likes* o retuits que recibe cada publicación. Como señala Alter (2018), una publicación sin *likes* no sólo daña al individuo en la privacidad de su casa, sino que se convierte en una condena pública: muestra a ojos de todos que las opiniones de ese sujeto no interesan a nadie. Por ese motivo, el hecho de que la interacción en la red esté sometida a la necesidad de validación de otros usuarios, empuja a los sujetos a buscar constantemente recompensas a sus mensajes, publicando contenidos emocionalmente cargados que atraigan la atención de la audiencia.

Por otro lado, los sujetos se mueven en reacción a los estímulos recibidos, buscando la convergencia emocional con sus semejantes y la reafirmación de su identidad grupal. Se produce así la conectividad por la que los individuos se adhieren de forma instantánea a corrientes de opinión promovidas por la tribu moral con la que se identifican. En consecuencia, las redes, en lugar de procurar una esfera pública deliberativa, generan más bien una atmósfera o estado de ánimo medido por el termómetro del *trending topic*, que los distintos grupos buscan copar frente a sus adversarios. Para ello, los grupos recurrirán a bots, cuentas falsas y difusión de bulos que amplifiquen los mensajes del grupo y opaquen los del adversario (Rubio Núñez, 2018).

En síntesis, el ecosistema de internet potencia tres elementos: el uso expresivo de la comunicación, la búsqueda del reconocimiento y el contagio de las emociones que produce la conectividad instantánea a la corriente de opinión del grupo al que el sujeto se siente afín. Pues bien, estos tres elementos forman un cóctel explosivo que rompe con el corsé (epistémico y ético) que supone la razón comunicativa para la identidad grupal en la red. Por decirlo de una manera más clara: el uso expresivo de la comunicación en busca de reconocimiento y el contagio emocional propiciado por la red rompen con el deber de civilidad que Rawls (1996) creía necesario en la razón pública. En concreto, estos elementos quiebran el deber de sinceridad por el que los sujetos deben apoyar algo en el debate público porque lo creen realmente y deben dar las razones reales por las que apoyan esa propuesta (Arias Maldonado, 2016). El deber rawlsiano de sinceridad se quiebra porque en la red muchos sujetos actúan motivados por el intento de mantener su estatus dentro del grupo. Esta necesidad de estatus hace que muchos sujetos, quiados por su identidad grupal, expongan contenidos o actúen simplemente con el objetivo de obtener notoriedad, sin importar si los sujetos creen sinceramente lo que están publicando. De hecho, los comentarios más exagerados (y, por ende, insinceros) son los que generan más popularidad. Particularmente, los estudios revelan que los tuits que contienen expresiones relativas a emociones morales como la indignación o la culpa obtienen un 20% más de retuits que aquellos otros que no apelan a emociones morales (Brady, Crockett y Van Bavel, 2020).

Existen diversos ejemplos de esos usos expresivos de la red en los que los sujetos actúan guiados por su identidad grupal y por la obtención de notoriedad o por un mero desahogo emocional. Los más relevantes son: los discursos incendiarios, los linchamientos virtuales y el exhibicionismo moral. Como trataré de defender a continuación, estos usos de la red no generan una polarización real de posiciones de los usuarios. En ellos se produce una polarización artificial, es decir, una competencia por la notoriedad mediante un uso expresivo de la comunicación que genera una impresión ilusoria de polarización o indignación.

Discursos incendiarios

Un primer ejemplo son los discursos incendiarios dirigidos contra los adversarios ideológicos⁶. Son muchos los tuiteros, *youtubers* o blogueros que publican contenidos con la finalidad de enardecer a sus seguidores y provocar también la reacción airada de sus adversarios. Los discursos incendiarios son, por definición, contenidos hiperbólicos en los que se dibuja una caricatura del oponente. No se le presenta como un adversario legítimo sino como una amenaza existencial.

En todo caso, estos contenidos se publican con un sentido cáustico e irónico, puramente expresivo y por mero interés reputacional. Es, así, un relato exagerado y, por tanto, insincero. Buen ejemplo de ello son los tuiteros políticos, caracterizados por su ingenio para sintetizar en unos pocos caracteres una crítica mordaz al adversario y por hacerlo con un tono hiriente para este, lo que desata la simpatía de sus seguidores. Pero la fama de estos tuiteros proviene justamente de que sus seguidores reconocen el sentido puramente sarcástico de sus tuits. La gente no les sigue para estar informada de la actualidad política, sino para reírse de las caricaturas que esos tuiteros hacen de los adversarios políticos.

Pues bien, este sentido hiperbólico que caracteriza a los discursos incendiarios, que es fácilmente reconocible con los tuiteros, debemos aplicarlo también a otros contenidos publicados por ciertos *youtubers* o blogueros. Muchos de ellos difunden un tipo de discurso incendiario que bien podemos denominar pornografía epistémica. Este concepto, acuñado por Andrew Spear (2020), hace referencia a la información presentada generalmente en forma de meme, tuit, vídeo o artículo que expresa un punto de vista partidista de un

⁶ Hablo de discursos incendiarios y no de discursos de odio por dos motivos: porque los discursos de odio suelen estar dirigidos a minorías tradicionalmente oprimidas y, segundo, porque los discursos de odio, a diferencia de los discursos incendiarios, no tienen un carácter meramente expresivo o retórico, sino que llaman realmente al rechazo de ciertos colectivos a través de su deshumanización (Cortina, 2017).

problema con el objetivo de activar los sesgos cognitivos de los miembros del grupo, como el sesgo de confirmación o el sesgo intragrupo/extragrupo. Es decir, la pornografía epistémica es un tipo de contenido sesgado y parcial que apela al deseo básico de los sujetos de ver validadas sus creencias y sentir que pertenecen a una comunidad que comparte sus mismas creencias.

La pornografía epistémica no se define por el contenido (sesgado) que difunde, sino por el objetivo que persigue: excitar los deseos básicos de la persona, al igual que sucede con la pornografía sexual. Como señala Spear (2020), se trata de un contenido pornográfico por tres motivos: primeramente, porque trata de atraer la atención de los miembros del grupo activando su naturaleza básica. Segundo, porque esa apelación a los deseos básicos atrapa a los sujetos confirmando su cosmovisión y causándoles una sensación de disfrute. Esta sensación impulsa a los sujetos a compartir esos contenidos con otros usuarios, potenciando su viralidad. Y, en tercer lugar, por su carácter ficcional. Así como la pornografía sexual activa la naturaleza sexual de los sujetos, pero nadie cree que viendo pornografía conoce todo lo relativo a las relaciones románticas y sexuales, del mismo modo, el consumo de pornografía epistémica no debería llevar a nadie a pensar que tiene una concepción adecuada de la actualidad política.

Un ejemplo de pornografía epistémica son los libelos dirigidos a desacreditar las propuestas políticas de los adversarios mediante falacias como la del hombre de paja. Son discursos que, en lugar de cuestionar el contenido de esa propuesta, la asocian con ideologías extremas, con regímenes fracasados o con líderes totalitarios del pasado. Estos son discursos compuestos de expresiones inflamantes, epítetos descalificatorios, hipérboles y acusaciones infundadas que conforman una caricatura de esas propuestas y, por ende, de sus proponentes. Con esta caricatura los autores tratan de provocar en la audiencia el rechazo irreflexivo tanto de esas propuestas como de sus defensores. Como resultado, se pretende reforzar la buena imagen del propio grupo por contraste con el estereotipo hecho de los adversarios.

La mera exposición de los sujetos a estos contenidos que caricaturizan al adversario tiene consecuencias a nivel social. Por un lado, aumenta la denominada percepción de polarización, es decir, la tendencia de los sujetos a exagerar las diferencias entre ellos y sus oponentes. Las personas, por el sesgo de disponibilidad, piensan que el retrato hecho del oponente en estos medios es un estereotipo real de los adversarios (Hwang, Kim y Huh, 2014). Pero, sobre todo, si el individuo no capta el carácter puramente retórico de esos discursos, ello puede provocar un aumento de la polarización afectiva: al tener en su mente una imagen desfigurada de sus adversarios, las personas pueden generar mayores sentimientos de rechazo hacia ellos.

Para evitar que esto suceda es fundamental comprender que esos contenidos incendiarios contra los adversarios están escritos por un mero beneficio reputacional, y para excitar los sentimientos tribales de los miembros del grupo (y de los adversarios).

Estos discursos, gracias a su viralización, provocarán el sentimiento de indignación en la audiencia y un reforzamiento de la imagen negativa de los adversarios. Ambos elementos, la sensación de indignación compartida por la audiencia y el estereotipo creado del adversario como una amenaza para el grupo, crearán entre la audiencia la sensación errónea de que hay una gran separación entre ellos y los adversarios, lo que hará parecer que la polarización social es elevada. Pero esta sensación está por completo alejada de la realidad, al basarse en la inflamación emocional provocada por un relato hiperbólico que desfigura la realidad del adversario (Brady, Crockett y Van Bavel, 2020).

Esto es precisamente el fenómeno de la polarización artificial: la creación de una percepción errónea de polarización provocada por un uso de internet que busca meramente mejorar la posición de los usuarios en su grupo a través de la condena visceral del adversario. Se trata de una polarización artificial porque ni quienes han provocado esa atmósfera de hostilidad con la publicación de contenidos denigratorios creen esas afirmaciones (pues las hacen por mero beneficio reputacional), ni, por tanto, el contenido de esos mensajes se ajusta a unos principios básicos de verdad, veracidad y justicia que deben regir el discurso público. Esos contenidos expresivos producen únicamente una falsa sensación de polarización y una imagen deformada del adversario, pero no un reforzamiento de las posiciones de los sujetos, ya que, como señalé en la sección "Formas de polarización", la polarización de posiciones presupone el uso de la razón comunicativa. De ahí que sea necesario denunciar el carácter artificial de esta polarización. Ello permitirá evitar que quienes no reconocen la naturaleza puramente hiperbólica y provocadora de esos contenidos puedan polarizar sus posiciones al visualizarlos.

Linchamientos virtuales

Esta polarización artificial, fruto de la expresión de la identidad grupal mediante un uso expresivo de la red, se produce también en usos activos de internet. Una muestra de ello es la participación en linchamientos virtuales, conocidos también como tormentas de basura (Han, 2014) o tormentas de fuego (Pfeffer, Zorbach y Carley, 2014). Este fenómeno consiste en la descarga repentina de una gran cantidad de mensajes denigratorios contra una persona o grupo en las redes sociales.

Los linchamientos virtuales vienen provocados por la distorsión que el mundo virtual provoca en la comunicación. Cuando las personas con pocos seguidores ponen un comentario en sus redes sociales pueden pensar que lo hacen para su grupo de amigos. Así un comentario jocoso introducido por alguien en mitad de una conversación en Twitter sobre cualquier asunto puede recibir la aprobación de sus seguidores en forma de un retuit. Sin embargo, internet rompe la distinción entre el lenguaje público y el lenguaje privado, ya que retuietar ese comentario como forma de aprobación supone sacarlo de su contexto comunicativo y proyectarlo sobre una nueva audiencia ajena a la conversación inicial. Esta

eliminación del contexto automáticamente transforma lo que era una broma dirigida a unos amigos en una afirmación ofensiva que viola las convicciones más firmes de la sociedad y convierte a su autor en un ser abominable, merecedor de la reprobación pública (Soto Ivars, 2017)⁷.

Para entender la naturaleza de los linchamientos virtuales, algunos autores trazan un paralelo con las antiguas cazas de brujas (Johnen, Jungblut y Ziegele, 2018; Haidt y Lukianoff, 2019). Ambos fenómenos comparten cinco rasgos: El primero es que, al igual que las cazas de brujas, los linchamientos virtuales son referidos a delitos contra el colectivo. La denuncia atrae la atención y desata el pánico entre los demás miembros, haciendo que perciban al acusado como una amenaza para la estabilidad grupal. En segundo lugar, ambos fenómenos se caracterizan por la volatilidad. Las cazas de brujas surgían de repente, causadas por malentendidos o habladurías, se desarrollaban por un periodo de tiempo y luego desaparecían. De un modo análogo, pero más fugaz, las tormentas de fuego surgen de manera repentina, por una acusación aparentemente trivial, y se esfuman de repente, a las pocas horas, cuando el conjunto de la masa ha descargado su ira contra la víctima. El tercer elemento de semejanza entre las cazas de brujas y los linchamientos virtuales es su carácter ritual. El linchamiento constituye toda una ceremonia colectiva por la que el grupo proyecta una violencia moralista contra un agresor de las normas del grupo. Ese carácter ritual se refleja en el hecho de que nadie ose introducir proporcionalidad, discutir la veracidad de la acusación ni intente defender al linchado. Todo el mundo es consciente de que hacer eso supondría interrumpir lo que es en realidad un ritual colectivo. Los linchadores, lejos de atender a sus argumentos, le acusarían de colaborar con el linchado y acabarían linchándolo también. Este carácter ritualista explica los dos últimos rasgos en común entre las cazas de brujas y los linchamientos virtuales. El cuarto es que los linchamientos virtuales, como las cazas de brujas, no son un método de impartir justicia, sino un medio de control social. El instigador del linchamiento aprovecha la denuncia para demostrar ante los demás su especial sensibilidad moral al detectar la violación de una norma del grupo. Pero la denuncia también sirve para poner a prueba la lealtad del resto de los miembros a esos valores grupales, incitando su adhesión a esa denuncia. Esto explica el quinto y último elemento: la desproporcionalidad entre la acusación realizada y las consecuencias del linchamiento. Acusaciones por emplear términos inapropiados en una conversación privada hecha pública pueden acabar con el

⁷ Un conocido ejemplo de linchamiento virtual es el sufrido por Justine Sacco en 2013. Esta joven antes de subir a un avión en EE. UU. con destino a Sudáfrica puso en Twitter un desafortunado comentario con tintes racistas. Durante las doce horas del vuelo ese comentario se viralizó y se convirtió en *trending topic*. Al aterrizar en Ciudad del Cabo, cuando Justine encendió su móvil descubrió que su vida había sido destruida. Los linchadores habían conseguido que la despidieran del trabajo y había periodistas esperándola en el aeropuerto. Aunque era una persona completamente desconocida, un comentario suyo en Twitter dirigido a sus escasos contactos la había convertido a ojos de los usuarios de esa red en un monstruo racista objeto del escarnio mundial (Murray, 2020).

trabajo o la reputación de una persona. Esto se produce porque el fin de los linchadores no es realmente castigar al infractor, sino exhibir su adhesión a los valores del grupo.

Pues bien, estos rasgos de los linchamientos virtuales nos ayudan a entender los motivos por los que las personas se unen a ellos. Estudios realizados reflejan que las personas no se unen a un linchamiento virtual porque tengan un conocimiento del caso en cuestión que los lleve a indignarse y a querer manifestar su indignación en la red. Justamente porque el linchamiento virtual, como la caza de brujas, es una acción colectiva, el elemento clave que lleva a las personas a unirse es la adopción de la identidad colectiva: los sujetos desean sentirse parte del grupo (Gruber, Mayer y Einwiller, 2020). Así, los sujetos se unen al linchamiento para satisfacer un deseo de formar parte de un grupo que hace algo unido. No en vano, es como miembros del colectivo como los sujetos reconocen ese comportamiento denunciado como una amenaza para la estabilidad del grupo⁸.

Por otro lado, la denuncia realizada activa en el resto de los miembros el sentimiento de comunidad al ver amenazada la estabilidad grupal. Es esa amenaza, y no el conocimiento real del caso, lo que despierta en el grupo la emoción moral de indignación contra la víctima del linchamiento. Esa indignación colectiva une al grupo en la condena de esa persona mediante una catarata de comentarios expresivos de carácter denigratorio y que da como resultado un aparente clima de polarización intragrupal9. Sin embargo, como señala Han (2014), esa sensación de indignación es consecuencia del contagio emocional producido por la viralización de la denuncia por parte de los sujetos para satisfacer su deseo de pertenencia. Es decir, los sujetos se suman al linchamiento virtual con una finalidad expresiva: dar cauce a un sentimiento de indignación provocado por el impacto sufrido por la visualización del mensaje recibido, no porque estén realmente indignados con ese hecho denunciado (ya que no lo conocen en detalle). Siguiendo el marco apuntado desde la neuroética, la participación en el linchamiento virtual constituye una mera reacción expresiva emocional de un sentimiento de indignación contagiado por la exposición al contenido recibido, no una acción decidida a partir de un juicio moral de indignación (Monin, Pizarro y Beer, 2007). Para expresarlo en términos aristotélicos, la acción decidida requiere el uso de la razón. En cambio, los linchamientos virtuales consisten en una descarga de reacciones afectivas provocada por la visualización de un contenido impactante.

⁸ En cambio, visto desde fuera del grupo, ese acto que recibe la condena del grupo resulta una acción sin importancia. Por eso también la respuesta del grupo hacia quien introduzca proporcionalidad desde fuera es violenta, porque esa crítica se percibe como un ataque a los valores sagrados para la identidad grupal.

⁹ Los linchamientos virtuales se confunden con la polarización real debido a la falsa percepción de consenso que generan: quienes adoptan la identidad grupal perciben un ataque al grupo, les embarga un sentimiento de indignación y participan del linchamiento. En cambio, quienes permanecen ajenos a ese ritual colectivo quedan callados para evitar ser linchados también. En consecuencia, desaparece cualquier voz discrepante, creándose un falso consenso en el grupo y un aparente reforzamiento de posiciones.

Otros autores citan también el deseo de reconocimiento social como motivo que lleva a las personas a unirse a un linchamiento virtual. La persona desea mejorar su estatus dentro del grupo, y lo hace mostrando públicamente su adhesión al grupo sumándose al linchamiento. Los *likes* o retuits que reciba su comentario por parte de otros usuarios aumentarán su respetabilidad en el grupo (Johnen, Jungblut y Ziegele, 2018). Pero, de este modo, lo que lleva a los individuos a sumarse al linchamiento no es una indignación real fruto del conocimiento del caso, sino el deseo de mejorar la posición dentro del grupo, así como la respuesta emocional al impacto sufrido por la visualización del mensaje recibido. Por eso, mantengo que el linchamiento virtual no representa una muestra de polarización real de posiciones de los sujetos, sino de polarización artificial: un agregado de mensajes expresivos de rechazo hacia la víctima del linchamiento realizados por un mero interés reputacional, que genera una falsa sensación de indignación entre la audiencia.

Exhibicionismo moral

Un último uso de internet que provoca una polarización artificial es el exhibicionismo moral – esto es, la expresión de indignación moral por algún asunto que alguien realiza con el único objetivo de que los demás reconozcan su especial sensibilidad moral (Tosi y Warmke, 2016). Cuando este fenómeno se produce entre individuos de grupos rivales, el exhibicionista moral busca presentarse como alguien moralmente superior al adversario, al exhibir una sensibilidad moral más fina. Con ello pretende conseguir que sus demandas morales tengan una hegemonía en el discurso público frente a las demandas del adversario. Pero cuando el exhibicionismo tiene lugar entre personas afines se desata una dinámica similar a la polarización grupal descrita por Sunstein, pero que, en realidad, como paso a mostrar, constituye una polarización artificial. En concreto, tiene lugar una escalada condenatoria en la cual, si alguien denuncia que a una persona hay que censurarla públicamente por violar una norma del grupo, otro dirá que deberían despedirla, otro dirá que hay que denunciarla judicialmente, etc.

Ahora bien, esta escalada condenatoria no se produce como fruto de un proceso de polarización de posiciones dentro del grupo. Más bien es consecuencia de la naturaleza puramente expresiva del exhibicionismo moral. Dado que el grado de indignación se considera indicativo de contar con un sentido moral más desarrollado, aquel que exprese una mayor indignación ocupará una mejor posición dentro del grupo. Por ese motivo se inicia la escalada condenatoria en la que todos compiten por parecer más indignados y ganar con ello el respeto de todos. Esta dinámica se explica también porque en muchos contextos actuales la valoración moral por parte del grupo se ha desplazado de la intención real que tenía el autor del acto a la indignación expresada por la víctima o por el denunciante de la acción (Haidt y Lukianoff, 2019).

Así, en el exhibicionismo moral nos encontramos puramente ante una competición por el estatus. Efectivamente, la motivación que quía a los exhibicionistas morales no es sino mostrar una mayor sensibilidad ética que sus afines para, con ello, ascender de posición en el grupo. Esta motivación rompe las pretensiones de validez de la comunicación relativas a la verdad, la veracidad y la justicia, ya que el hablante no busca decir verdad (aunque realmente exprese una indignación sincera por un hecho) sino impresionar a la audiencia. Conscientes de ello, el resto de los sujetos inician una alocada carrera de expresiones gratuitas de indignación realizadas con el único fin de mejorar su posición en el grupo y expresar un desahogo emocional ante el impacto del mensaje recibido. Esto inevitablemente lleva a los sujetos a decir cosas que no creen. Porque lo que buscan es quedar por encima del resto en el pódium de la indignación moral. Esto explica que se produzca una escalada condenatoria de afirmaciones insinceras que da como resultado una burbuja artificial de indignación inflamada por la dinámica emotiva y vilipendiada de las redes (Grubbs et al., 2019). En este sentido, el exhibicionismo moral entre afines, lejos de propiciar una polarización de posiciones dentro del grupo, representa lo que llamo polarización artificial: una sucesión de afirmaciones arbitrarias de indignación sobre un asunto realizadas con el objetivo de mejorar la posición de los usuarios en el grupo y que da como resultado en la audiencia una sensación ficticia de que el grupo ha polarizado (es decir, radicalizado o reforzado) su posición condenatoria sobre ese asunto.

Evidentemente, a esto se podría decir que esta polarización artificial tiene consecuencias reales sobre las personas, especialmente sobre las víctimas de los linchamientos virtuales, que pueden ver arruinada su reputación o perder su empleo. Pero justamente por eso se hace más necesario, en primer lugar, discriminar entre los procesos de polarización real y la polarización artificial. Es decir, hay que reconocer los supuestos dialógicos de ciertos usos de internet que provocan una polarización, ya sea intragrupal o intergrupal, de posturas, y, por tanto, una mayor división de la sociedad, como he mostrado en la sección "Formas de polarización". Ello permitirá distinguir estos usos de la red de otros usos de internet como los expuestos en esta sección (discursos incendiarios, linchamientos virtuales y exhibicionismo moral), en los que se produce una polarización artificial. De este modo será posible advertir que estos fenómenos del linchamiento virtual, los discursos incendiarios o el exhibicionismo moral no provocan una polarización real de la sociedad, pues consisten en una sucesión de discursos expresivos que emplean los usuarios en la red para obtener notoriedad explotando la indignación en su audiencia. Estos usos de internet producen una sensación ilusoria de confrontación en la sociedad. Es una sensación ilusoria porque es fruto de expresiones insinceras de indignación y porque presenta un retrato alejado de cómo son realmente los adversarios. Así, para evitar las consecuencias perversas que puede arrojar la polarización artificial a nivel social, en la última sección ofreceré unas breves indicaciones para terciar con este fenómeno.

Cómo frenar la polarización artificial

Evitar la polarización, real y artificial, en el debate público debe ser un objetivo en toda reflexión sobre la polarización. En un artículo anterior (Pérez Zafrilla, 2017) ya abordé las estrategias para afrontar los procesos reales de polarización, surgidos en el debate público. Estas iban en la línea de reivindicar las virtudes cívicas desarrolladas desde la democracia deliberativa (Gutmann y Thompson, 1997), como: el respeto mutuo (no dudar de la actitud ética del interlocutor); la integridad cívica (defender lo que sinceramente se cree); la caridad intelectual (presumir la racionalidad y sinceridad del otro); la magnanimidad cívica (reconocer el estatus moral de las posiciones opuestas); tener una mente abierta para revisar nuestras creencias a la luz de los argumentos presentados por otros; y, por último, economizar el desacuerdo, esto es, buscar los puntos de convergencia con el otro y evitar el desacuerdo innecesario.

Sin embargo, combatir la polarización artificial, dado que responde a un uso expresivo de la red en el que no se produce un diálogo sincero entre las personas, requiere en mi opinión, del recurso a dos virtudes diferentes que ya fueran apuntadas por Adela Cortina para afrontar la dinámica de la sociedad consumista (Cortina, 2003) y la convivencia política (Cortina, 2013): la lucidez y la cordura. Estas virtudes permitirían también navegar en la red sin caer en formas de polarización artificial.

La lucidez permite a la persona, en primer lugar, reconocer los distintos tipos de contenido que hay en la red. Igual que en la televisión se distinguen los formatos de la información (informativos) y del entretenimiento (concursos), así también el usuario de la red debería ser capaz de discriminar cuándo una página de web o canal *online* ofrece un contenido fiable y cuándo ofrece mera pornografía epistémica. Esta última puede serle útil para entretenerse, pero no debería emplearla para informarse sobre la actualidad.

Segundo, la lucidez permite reconocer la tipología de perfiles que podemos encontrarnos en la red. Así como hay usuarios reales que buscan opinar sobre un tema, también hay otros, los trols, que pretenden ridiculizar a su interlocutor ante su audiencia para conseguir la aprobación de sus seguidores. También hay perfiles tras los cuales no hay personas reales sino bots que replican mensajes automáticamente. Conocer esta tipología permitirá advertir en qué contextos la interacción con otros usuarios en la red da lugar a verdaderos procesos de comunicación y cuándo es mejor no perder el tiempo interactuando con determinados perfiles.

Tercero, la lucidez ayuda a reconocer el ecosistema de la red. Por ejemplo, permite saber que ciertos temas son tendencia en la red no por su relevancia real para la ciudadanía, sino porque están siendo amplificados por cuentas falsas y bots al servicio de grupos de presión o simplemente porque es un contenido patrocinado por una empresa. Asimismo, permite tomar conciencia de que los contenidos incendiarios publicados en ciertos medios tienen una función meramente expresiva y retórica, pretenden explotar

nuestras emociones más básicas mediante el uso de expresiones inflamantes y están dirigidos a mejorar la reputación de su autor dentro de su tribu política.

Por último, a nivel individual, la lucidez ayuda a los sujetos a desentrañar los motivos por los que consumen discursos incendiarios o participan en linchamientos virtuales o el exhibicionismo moral. Lo hacen debido a los sesgos cognitivos de confirmación o de intragrupo/extragrupo activados cuando las personas adoptan su identidad grupal. También lo hacen para mostrar en el escaparate de la red su adhesión a la identidad grupal o para dar expresión a un sentimiento de indignación contagiado por la visualización de ciertos contenidos.

Por su parte, la cordura permite actuar en la red en consecuencia a lo descubierto con la virtud de la lucidez. De manera general, la cordura, como trasunto cordial de la virtud clásica de la prudencia, permite a los ciudadanos actuar con la debida proporcionalidad y mesura en los diferentes contextos digitales:

Por un lado, permite tomar con la debida ironía los discursos incendiarios, igual que hacen los ciudadanos lúcidos con los tuits de los tuiteros satíricos, las tertulias políticas o las homilías partidistas de los comunicadores radiofónicos. Si esos contenidos son meras construcciones retóricas plagadas de soflamas y expresiones inflamantes que pretenden excitar las emociones tribales de odio al adversario, el ciudadano lúcido debe reaccionar ante esos discursos con el correspondiente cinismo. Si el creador de esos discursos ni siquiera cree en ellos, sino que los construye por mero afán de prestigio, ¿qué sentido tiene que los usuarios tomen en serio esas representaciones hiperbólicas pensando que les revelan una verdad sobre el adversario ideológico? Además, esos discursos presuponen un modelo de ciudadanía entendida como masa: conciben a los ciudadanos como sujetos anómicos y tribalistas, sin un criterio propio y racional, que se mueven por meras reacciones emocionales provocadas por el contenido inflamante de esos discursos. Es decir, los discursos incendiarios tratan a los ciudadanos como menores de edad a los que se puede manipular emocionalmente. En consecuencia, quienes toman en serio esos discursos abdican de su condición de ciudadanos y se convierten en siervos a merced de los poderosos que les marcan lo que deben creer a través de la propaganda transmitida en esos discursos.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, la cordura debe llevar a rechazar el mismo hecho de que en un grupo se pueda ganar reputación mediante la denigración, siquiera retórica, de otras personas o grupos, como el adversario ideológico. Este es un punto fundamental. La convivencia democrática sólo puede construirse desde el reconocimiento del otro como ser digno de respeto, así como desde la forja de un vínculo entre los ciudadanos que lleve a alcanzar objetivos comunes, respetando las diferencias legítimas (Cortina, 2013). En consecuencia, al igual que sucede en las relaciones offline, el adversario ideológico debe ser reconocido en la red como alguien con una posición moral legítima y con quien es posible descubrir qué es lo justo a través del diálogo, no como la

representación del mal. Por ese motivo, los discursos incendiarios, a pesar de su carácter ficcional, comparten con los discursos de odio el socavar la convivencia democrática, ya que presuponen una política basada en la confrontación con el enemigo en lugar de en el diálogo con el diferente para construir un futuro compartido (Cortina, 2017).

Así pues, dado que la democracia se asienta sobre el reconocimiento del otro como ser digno y sobre el diálogo entre diferentes para forjar un futuro común, la cordura impulsa a desterrar cualquier forma de discurso que deshumanice al adversario o vaya dirigido a la construcción de trincheras que quiebren la amistad cívica entre las personas. La cordura nos ayuda a reconocer que los discursos que dividen y enfrentan deben ser objeto de reproche en lugar de recibir el elogio a través de *likes*, retuits o seguidores, justamente por el daño que hacen a la convivencia. Por eso mismo también, en una sociedad lúcida, que basa la política en la forja de una voluntad común en lugar de en el enfrentamiento, no tendrá cabida tampoco buscar la reputación en la red mediante la denigración de otras personas o grupos, como el adversario.

Tercero, la cordura ayuda a introducir la proporcionalidad al juzgar los hechos y evaluarlos en la medida en que se tiene conocimiento de aspectos elementales del caso, como las intenciones reales de la persona linchada en los casos del linchamiento virtual. También la cordura predispone, en la línea de lo propuesto por Haidt y Lukianoff (2019), a interpretar los actos y palabras de los demás de la forma más caritativa. Esto llevará a los ciudadanos lúcidos a abstenerse de sumarse a linchamientos de personas, pues acarrean consecuencias desproporcionadas sobre sus víctimas.

Finalmente, la cordura desactiva por completo los actos de exhibicionismo moral. Desde el mismo momento en que los sujetos reconocen el carácter meramente expresivo, insincero y puramente narcisista del exhibicionismo moral, la única respuesta coherente que cabe dar es la negativa a participar en esa escalada, así como el rechazo a quienes comulgan con esa práctica.

Una sociedad de ciudadanos lúcidos permitirá, así, frenar los procesos de polarización artificial en la red y crear un ambiente más calmado al saber distinguir los distintos usos que los sujetos hacen de la red y los motivos que les llevan a hacerlos.

Conclusión

Como he mostrado a lo largo del artículo, la polarización política es un fenómeno que tiene lugar tanto *online* como *offline*. He expuesto las formas en que este proceso se desarrolla, así como las bases evolutivas y los supuestos epistémicos y morales referidos a la comunicación que hacen posible la polarización. Todo ello ha permitido fijar el marco desde el que proyectar el concepto de polarización artificial. Esta idea hace referencia a aquellos usos de internet puramente expresivos en los que la competición por obtener

notoriedad mediante la explotación de la indignación en la audiencia da como resultado una impresión ficticia de polarización.

Comprender la diferencia entre la polarización real de posiciones y la polarización artificial resulta clave para analizar adecuadamente el fenómeno de la polarización en la red, así como los usos que los sujetos hacen de internet. Del mismo modo, la idea de polarización artificial contribuye a forjar ciudadanos lúcidos, capaces de discriminar los diferentes contenidos de la red, así como de desentrañar los motivos que les llevan a consumir ciertos contenidos ideológicos o a participar en acciones como linchamientos virtuales o el exhibicionismo moral. Todo ello permitirá que una ciudadanía lúcida pueda navegar por la red con cordura, evitando conceder una credibilidad indebida a contenidos incendiarios o participar en acciones que puedan dañar a otras personas. Será posible así crear un ambiente en la red más sereno, que desinflame el debate público y encauce el acuerdo político entre diferentes.

Referencias bibliográficas

ABRAMOWITZ, A.; SAUNDERS, K. E. "Is polarization a myth?". The Journal of Politics, vol. 70, n^{o} 2, p. 542-555, 2008.

AGRAWAL, A. "What do social media algorithms mean for you?". Forbes, 20 abr. 2016. Disponible en: https://www.forbes.com/sites/ajagrawal/2016/04/20/what-do-social-media-algorithms-mean-for-you/. Acceso en: 13 jun. 2021.

ALEXANDER, R. The biology of moral systems. New York: Routledge, 1987.

ALTER, A. Irresistible. ¿Quién nos ha convertido en yonquis tecnológicos? Barcelona: Paidós, 2018.

ARIAS MALDONADO, M. *La democracia sentimental.* Política y emociones en el siglo XXI. Barcelona: Página Indómita, 2016.

BASIL, C. A., et al. "Exposure to opposing views on social media can increase political polarization". *PNAS*, vol. 15, p. 9.216-9.221, 2018.

BOXELL, L.; GEINTZKOW, M.; SHAPIRO, J. M. "Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US Demographic Groups". *PNAS*, vol. 114, no 40, p. 10.612-17, 2017.

BRADY, W.; CROCKETT, M. J.; VAN BAVEL, J. "The MAD model of moral contagion: the role of motivation, attention, and design in the spread of moralized content online". *Perspectives on Psychological Science*, vol. 15, p. 978-1.010, 2020.

Brennan, J. Contra la democracia. Madrid: Deusto, 2018.

CHO, J., et al. "Do search algorithms endanger democracy? An experimental investigation of algorithm effects on political polarization". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 64, n° 2, p. 150-72, 2020.

CORTINA,	Α.	Por u	ına	ética	del	consum	о.	Madrid	: Ta	urus,	2003
		Ética	de	la raz	ón (cordial. (Ovi	iedo: N	lobe	I. 200)7.

EL TRIBALISMO DIGITAL, ENTRE LA FURIA Y LA FARSA

Public Opinion Quarterly, vol. 80, p. 298-320, 2016.

Greene, J. *Moral Tribes:* emotion, reason, and the gap between us and them. London: Atlantic Books, 2013.

GRUBBS, J. B., et al. "Moral grandstanding in public discourse: status-seeking motives as a potential explanatory mechanism in predicting conflict". *PLoS ONE*, vol. 14, no 10, e0223749, 2019.

GRUBER, M.; MAYER, C.; EINWILLER, S. "What drives people to participate in online firestorms?". *Online Information Review*, vol. 44, no 3, p. 563-81, 2020.

GUTMANN, A; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1997.

HABERMAS, J. Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus, 1987.

_____. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.

HAIDT, J. *La mente de los justos:* por qué la política y la religión dividen a la gente sensata. Madrid: Deusto, 2019.

HAIDT, J.; LUKIANOFF, G. La transformación de la mente moderna. Madrid: Deusto, 2019.

HAIDT, J.; ROSE-STOCKWELL, T. "The dark psychology of social networks. Why it feels like everything is going haywire". *The Atlantic*, diciembre 2019. Disponible en: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/12/social-media-democracy/600763/. Acceso en: 12 sept. 2020.

HAN, B. C. En el enjambre. Barcelona: Herder, 2014.

HILL, R. K. "What an algorithm is". Philosophy & Technology, vol. 29, no 1, p. 35-59, 2015.

HWANG, H.; KIM, Y.; HUH, C. "Seeing is believing: effects of uncivil online debate on political polarization and expectations of deliberation". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 58, no 4, p. 621-33, 2014.

IPSOS MORI SOCIAL RESEARCH INSTITUTE. *BBC Global Survey. A World Divided?*, 2018. Disponible en: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-04/bbc-global-surveya-world-divided-2018.pdf. Acceso en: 14 jul. 2020.

IYENGAR, S; WESTWOOD, S. "Fear and loathing across party lines: new evidence on group polarization". *American Journal of Political Science*, vol. 59, no 3, p. 690-707, 2015.

JOHNEN, M.; JUNGBLUT, M.; ZIEGELE, M. "The digital outcry: what incites participation behavior in an online firestorm?" New Media & Society, vol. 20, no 9, p. 3140-3160, 2018.

KIM, Y. "How do news frames influence mass political polarization?". Tesis de Doctorado en Filosofía. University of Alabama, Tuscaloosa, 2016.

Kunda, Z. "The case for motivated reasoning". *Psychological Bulletin*, vol. 108, no 3, p. 480-98, 1990.

PEDRO JESÚS PÉREZ ZAFRILLA

McCoy, J.; Rahman, T.; Somer, M. "Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic policies". *American Behavioral Scientist*, vol. 62, no 1, p. 16-42, 2018.

MERCIER, H.; SPERBER, D. "Why do humans reason? Arguments for an argumentative theory". *Behavioral and Brain Sciences*, vol. 34, no 2, p. 57-111, 2011.

MÖLLER, J., et al. "Do not blame on the algorithm: an empirical assessment of multiple recommender systems and their impact on content diversity". *Information, Communication & Society*, vol. 21, no 7, p. 959-77, 2018.

MONIN, B.; PIZARRO, D. A.; BEER, J. S. "Deciding versus reacting: conceptions of moral judgments and the reason-affect debate". *Review of General Psychology*, vol. 11, no 2, p. 99-111, 2007.

Murray, D. *La masa enfurecida:* cómo las políticas de identidad llevaron al mundo a la locura. Barcelona: Península. 2020.

Mutz, D. *Hearing the other side:* deliberative versus participatory democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

O'NEIL, C. Armas de destrucción matemática: cómo el big data aumenta la desigualdad y amenaza la democracia. Madrid: Capitán Swing Libros, 2017.

PARISER, E. *El filtro burbuja:* cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos. Barcelona: Taurus, 2017.

PÉREZ ZAFRILLA, P. J. "Por qué fracasa la deliberación y cómo podemos remediarlo. Una alternativa ética al enfoque neurocientífico". *Daimon – Revista Internacional de Filosofía*, nº 70, p. 131-146, 2017.

______. Polarización política: estado de la cuestión y orientaciones para el análisis. In: Santibáñez, C. (ed.). *Emociones, argumentación y argumentos*. Lima: Palestra, 2020.

______. "Polarización artificial: cómo los discursos expresivos inflaman la percepción de polarización política en internet". Recerca – Revista de Pensament i Anàlisi, vol. 26, nº 2, p. 1-23, 2021.

PEW RESEARCH CENTER. "The partisan divide on political values grows even wider". Oct. 2017. Disponible en: https://www.pewresearch.org/politics/2017/10/05/the-partisan-divide-on-political-values-grows-even-wider/. Acceso en: 12 sept. 2020.

PFEFFER, J.; ZORBACH, T.; CARLEY, M. "Understanding online firestorms: negative word-of-mouth dynamics in social media networks". *Journal of Marketing Communication*, vol. 20, no 1-2, p. 117-28, 2014.

RAWLS, J. El liberalismo político. Barcelona: Crítica, 1996.

Rubio Núñez, R. "Los efectos de la posverdad en la democracia". Revista de Derecho Político, nº 103, p. 191-228, 2018.

SCHULZ, K. Being Wrong: adventures in the margin of error. New York: Portobello Books, 2010.

SHAW, V. F. "The cognitive processes in informal reasoning". Thinking and Reasoning, vol. 2, n^0 1, p. 51-80, 1996.

SOTO IVARS, J. Arden las redes: la poscensura y el nuevo mundo virtual. Madrid: Debate, 2017.

SPEAR, A. "Breaking the epistemic pornography habit: cognitive biases, digital discourse environments and moral exemplars". *Journal of Information, Communication, and Ethics in Society,* vol. 18, no 1, p. 87-104, 2020.

STROUD, N. J. Niche News: the politics of news sources. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Sunstein, C. "The law of group polarization". The Journal of Political Philosophy, vol. 10, n^{o} 2, p. 175-95, 2002.

. República.com: internet, democracia y libertad. Barcelona: Paidós, 2003.

Tosi, J.; Warmke, B. "Moral grandstanding". *Philosophy and Public Affairs*, vol. 44, no 3, p. 197-217, 2016.

TRIVERS, R. "The evolution of reciprocal altruism". *The Quarterly Review of Biology*, vol. 46, no 1, 1971, p. 35-57.

WILSON, E. O. Sociobiología. Madrid: Omega, 1995.

Abstract

Digital Tribalism, between Fury and Farce: Let's Burst the Bubble of Artificial Polarization on the Internet

In recent years, public opinion has grown concerned about political polarization. Some authors point to the Internet and social networks as a cause of this polarization. In this context, this article addresses the different uses that subjects make of the Internet and that give rise to different forms of polarization. The article starts from the bibliographic review on the neuropsychological bases of political behavior and the nature of political polarization. On this basis, the article presents the ways in which polarization takes place on the Internet, as well as the moral and epistemic assumptions of political polarization. Faced with these forms of polarization, the article develops the concept of artificial polarization. This concept aims to explain how the expressive uses of the network generate a wrong perception of polarization among users. Examples of artificial polarization are flaming, firestorms, and moral grandstanding. As a result, the article presents some pointers to disable the processes of artificial polarization and build a calmer environment on the web.

Keywords: political polarization; artificial polarization; flaming; firestorms; moral grandstanding

Resumo

Tribalismo digital, entre a fúria e a farsa: vamos estourar a bolha da polarização artificial na internet

Nos últimos anos, a opinião pública tem se preocupado com a polarização política. Alguns autores apontam a internet e as redes sociais como causa dessa polarização. Nesse contexto, este artigo aborda os diferentes usos que os indivíduos fazem da internet e que dão origem a diferentes formas de polarização. O artigo parte da revisão bibliográfica sobre as bases neuropsicológicas do comportamento político e a natureza da polarização política. Com base nisso, o artigo apresenta os modos como ocorre a polarização na internet, bem como os pressupostos morais e epistêmicos da polarização política. Diante dessas formas de polarização, o artigo aborda o conceito de *polarização artificial*. Este conceito visa explicar como os usos expressivos da rede geram uma percepção equivocada de polarização entre os usuários. Exemplos de polarização artificial são discursos incendiários, linchamentos virtuais ou postura moral. Como resultado, o artigo apresenta algumas

PEDRO JESÚS PÉREZ ZAFRILLA

indicações para desativar os processos de polarização artificial e construir um ambiente mais calmo na rede.

Palavras-chave: polarização política; polarização artificial; discursos incendiários; linchamentos virtuais; arrogância moral

Résumé

Tribalisme digital, entre fureur et farce: perçons la bulle de la polarisation artificielle sur internet

Ces dernières années, l'opinion publique s'est inquiétée de la polarisation politique. Certains auteurs désignent Internet et les réseaux sociaux comme une cause de cette polarisation. Dans ce contexte, cet article aborde les différents usages que font les utilisateurs d'Internet et qui donnent lieu à différentes formes de polarisation. L'article part de la revue bibliographique sur les bases neuropsychologiques du comportement politique et la nature de la polarisation politique. Sur cette base, l'article présente les modes de polarisation sur Internet, ainsi que les hypothèses morales et épistémiques de la polarisation politique. Face à ces formes de polarisation, l'article développe le concept de polarisation artificielle. Ce concept vise à expliquer comment les usages expressifs du réseau génèrent une fausse perception de la polarisation chez les utilisateurs. Des exemples de polarisation artificielle sont les discours incendiaires, les lynchages virtuels ou les postures morales. En conséquence, l'article présente quelques conseils pour désactiver les processus de polarisation artificielle et créer un environnement plus calme sur le Web.

Mots-clés: polarisation politique; polarisation artificielle; discours incendiaires; lynchages virtuels; arrogance morale

Artigo submetido à publicação em 17 de setembro de 2020. Versão final aprovada em 9 de novembro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.





Existe polarização política no Brasil? Análise das evidências em duas séries de pesquisas de opinião¹

Embora tenhamos muitas evidências anedóticas sobre a polarização política no Brasil, os estudos empíricos têm se concentrado, em grande parte, no padrão de voto. Partindo de duas séries históricas de pesquisas de opinião (Lapop e World Values Survey), investigamos o fenômeno da polarização política em quatro sentidos consagrados: polarização das opiniões sobre temas políticos, polarização das identidades políticas, alinhamento das opiniões com identidades e polarização afetiva. Verificamos que há polarização de opiniões sobre direitos dos homossexuais e sobre o divórcio, como processo e como estado, respectivamente. As identidades políticas também se polarizaram a partir de 2010, sobretudo entre os mais velhos e menos escolarizados, o que não implicou um aumento de alinhamento. Por fim, constatamos que, entre as pessoas engajadas, há polarização afetiva em torno de algumas identidades.

Palavras-chave: polarização política; polarização afetiva; querras culturais

Introdução

A polarização das identidades e das opiniões políticas tem sido bastante discutida no Brasil, mas muito pouco investigada. A situação é semelhante na Europa e em outros países da América Latina, onde a polarização do público é tomada como um pressuposto no debate político sem que as evidências empíricas tenham sido devidamente estabelecidas. A situação é diferente nos Estados Unidos, onde o rico debate a partir do trabalho pioneiro de Hunter (1991) incentivou pesquisas empíricas sobre a polarização das

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi publicada, como *preprint*, no repositório do Social Science Research Network (SSRN). Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3841102.

² Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades. E-mail: <paort@usp.br>.

³ Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades. E-mail: <marciomr@usp.br>.

⁴ Programa de Pós-Graduação em Linguística, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. E-mail: <leonardo.zeine@gmail.com>.

opiniões e das identidades em diferentes bases de dados, mas sobretudo nos National Election Studies.

Em meados dos anos 1990, DiMaggio, Evans e Bryson (1996) estabeleceram os principais métodos de análise para identificar e medir a polarização das opiniões e das atitudes políticas. Com base nesses métodos, um acirrado debate se desenvolveu nos anos 2000 e 2010 sobre ser a polarização das opiniões e das atitudes um fenômeno de massa ou apenas um fenômeno circunscrito à elite das pessoas que tinham identidades marcadas como liberais ou conservadoras ou como democratas ou republicanas.

Abramowitz e Saunders (2008), de um lado, e Fiorina e colaboradores (Fiorina e Abrams, 2004; Fiorina, Abrams e Pope, 2008), de outro, centralizaram o debate que tentava determinar a relevância e o alcance da polarização e se ela era benéfica ou prejudicial à democracia. Fiorina, Abrams e Pope (2008) argumentaram que se tratava de um processo isolado e circunscrito às elites que se radicalizaram, tanto no Congresso como na sociedade, deixando um público amplo com posições moderadas desprovido de lideranças que compartilhassem suas posições. Abramowitz e Saunders (2008) insistiram, porém, que essa polarização engajava o público, ampliando a participação democrática, além de tornar suas posições políticas mais claras e ideologicamente coerentes.

Nos anos 2010, uma nova leva de estudos, como os trabalhos pioneiros de Iyengar, Sood e Lelkes (2012) e Mason (2015), mostrou que, embora a polarização das elites fosse um fenômeno significativo, este era menos pronunciado do que a hostilidade entre os que adotavam identidades adversárias. Esses estudos se apoiavam no tratamento da identidade partidária e ideológica como uma identidade social e nas dinâmicas de comportamento que seriam promovidas por essas identidades sociais (Tajfel e Turner, 1979; Tajfel, 1981).

No Brasil, embora haja bastante debate na imprensa e na sociedade sobre a polarização política, os estudos se concentraram na polarização do voto (Limongi e Cortez, 2010; Nicolau, 2014; Borges e Vidigal, 2018), e há muito poucos estudos sobre a polarização das opiniões e das atitudes políticas (uma exceção é Mignozzetti e Spektor, 2019, que discutimos adiante).

Nossa investigação pretende fazer um tratamento sistemático, recuperando as abordagens metodológicas do debate americano para verificar se há polarização política no Brasil a partir de duas séries de pesquisas de opinião, o Latin American Public Opinion Project (Lapop)⁵ e o World Values Survey (WVS)⁶. Cada um dos questionários dessas bases

⁵ O Lapop ou AmericasBarometer foi lançado entre 2004 e 2005 com uma pesquisa de opinião em 11 países da América Latina. O projeto é mantido pela Universidade de Vanderbilt em Tenesse nos EUA. Atualmente a pesquisa é repetida em ciclos bianuais cobrindo 29 países. A documentação da base de dados está disponível em: <www.vanderbilt.edu/lapop>.

⁶ O World Values Survey começou como um projeto restrito à Europa e se expandiu para 120 países sob a coordenação do professor Ronald Inglehart da Universidade de Michigan nos EUA. Com o objetivo de analisar valores, crenças e normas das pessoas em uma perspectiva comparativa e transnacional. Ao longo do tempo, o projeto passou a abranger um amplo escopo de tópicos do campo da Sociologia, Ciência Política, Relações

inclui questões sobre identidade política (autolocalização no espectro esquerda-direita), engajamento político e temas socioeconômicos e morais. Separamos as questões que se prestavam a esse tipo de análise, agrupamos algumas delas em escalas e testamos cada um dos tipos de polarização que ficou consagrado na literatura americana.

Dada a escassez da bibliografia sobre polarização das opiniões e sobre polarização afetiva no Brasil, este artigo tem um caráter panorâmico e exploratório, buscando aplicar as medidas que ficaram consagradas no debate americano nas duas bases de dados citadas acima que dispõem de séries históricas para o caso brasileiro. O objetivo é verificar se, no Brasil, também existe polarização política nos sentidos apontados pela literatura sobre os Estados Unidos, apresentando as hipóteses a serem desenvolvidas, investigadas e, posteriormente, debatidas, conforme detalhado a seguir.

Primeiramente, na seção "Polarização das opiniões sobre temas políticos", investigamos se existe polarização de massa nas opiniões sobre questões socioeconômicas e sobre questões morais. Essa foi a primeira abordagem dos estudos sobre polarização nos Estados Unidos nos anos 1990 e 2000. Esses estudos tentaram identificar se as opiniões da população sobre diferentes temas políticos estavam polarizadas, isto é, se as opiniões em uma escala se concentravam bimodalmente nos extremos ou se tendiam no tempo a se concentrar nos extremos. Mostramos que, no Brasil, assim como nos Estados Unidos, há alguma polarização das opiniões, e essa polarização se concentra nas questões sobre temas morais como divórcio e direitos da população LGBT. Investigamos as características demográficas dessa polarização e encontramos um padrão geracional semelhante àquele identificado por Norris e Inglehart (2019) nos Estados Unidos e na Europa, no qual a polarização parece ser resultado da resistência das gerações mais velhas às mudanças de valores.

Na seção "Polarização das identidades políticas", investigamos se há polarização das identidades políticas no espectro esquerda-direita. Os estudos americanos, cuja abordagem reproduzimos aqui, utilizam geralmente as identidades partidárias (democratas e republicanos) e, secundariamente, as identidades ideológicas (liberais e conservadores). Nosso sistema partidário fragmentado e nossa baixa identidade partidária ofereciam grandes obstáculos para a primeira abordagem. Optamos, assim, por investigar a polarização das identidades ideológicas direita e esquerda. Notamos que a polarização da identidade como esquerda e direita no Brasil aumenta nos anos 2010 depois de uma redução no período 1990-2010. Do ponto de vista da caracterização demográfica, essa polarização está concentrada nas pessoas com menor escolaridade e nas pessoas mais velhas. Os dois resultados são consistentes com tendências observadas em outros países.

Em seguida, na seção "Alinhamento entre identidades e opiniões sobre temas políticos", investigamos se há alinhamento entre essas identidades como esquerda ou direita e as opiniões, isto é, se as opiniões e as identidades se correlacionam de maneira

Internacionais, Economia, Saúde Pública, Demografia, Antropologia e Psicologia Social. A documentação da base de dados está disponível em: https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp.

que as pessoas que se identificam como de direita tenham opiniões consistentes de direita e as que se identificam como de esquerda tenham opiniões consistentes de esquerda. No debate americano, é justamente nesse ponto que a investigação encontra resultados mais significativos, ainda que haja divergência sobre se esse fenômeno deve ser considerado polarização – polarização partidária – ou apenas alinhamento (*sorting*). Nas nossas bases, não encontramos alinhamento entre as identidades esquerda e direita e as opiniões sobre temas socioeconômicos, mas encontramos alinhamento entre identidades e opiniões sobre temas morais. Esse alinhamento, porém, não está aumentando com o tempo. Por isso, ao contrário do que indicam as pesquisas sobre os Estados Unidos, não acreditamos que sejam as identidades – pelo menos as identidades que medimos –, mas, sim, as divergências geracionais o que move a polarização das opiniões no Brasil⁷.

Na seção "Polarização afetiva", investigamos a animosidade entre quem adota identidades políticas adversárias. Nos Estados Unidos, a concentração recente dos estudos sobre a polarização afetiva se deve ao fato de a animosidade entre identidades crescer num ritmo mais acelerado do que a polarização das opiniões. Nossas bases de dados não dispõem de uma série histórica que nos permita uma análise da evolução da polarização afetiva, mas pudemos identificar em 2017 uma correlação entre quem adota identidades esquerda e direita e é engajado e o gosto/desgosto por petistas, por comunistas e por quem defende o regime militar. A dinâmica afetiva em torno da identidade como petista é consistente com o fato de o PT ser o único partido que gera identidade política forte. Já a dinâmica afetiva em torno das identidades de comunista, por um lado, e de defensor do regime militar, por outro, sugere a força persistente dos antagonismos políticos da Guerra Fria. Como as identidades políticas são mais fortes entre os mais velhos, essa força do passado não chega a surpreender.

Na seção "Conclusão", encerramos o artigo contrastando os nossos resultados com os resultados de Mignozzetti e Spektor (2019), que afirmaram não ter encontrado polarização a partir da análise do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb). Apontamos que uma certa inconclusividade no debate sobre existir ou não polarização política no Brasil se deve à ambivalência dos resultados, que podem ser lidos como o copo que está meio cheio ou meio vazio. Apesar disso, acreditamos que a identificação precisa de onde existe polarização política estatisticamente verificável esclarece a natureza do problema – seja ele considerado de maior ou de menor grau. Sugerimos, por fim, que o contraste entre a evidência anedótica (que sugere forte polarização) e os resultados empíricos (que mostram uma polarização real, porém modesta) pode ser explicado pela sobrerrepresentação dos subgrupos polarizados na esfera pública.

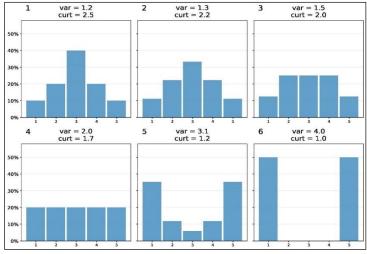
⁷ Em nossa investigação sobre alinhamento, concentramo-nos na relação entre identidades político-ideológicas e opiniões. Está fora do nosso escopo o alinhamento entre posições políticas e o voto, que é explorado por Layton et al. (2021) e Rennó (2020), assim como o alinhamento entre voto e identidades sociais – como religião e raça.

Metodologia

Partimos dos trabalhos pioneiros de DiMaggio, Evans e Bryson (1996) (depois atualizados por Evans, 2003), que propuseram métricas para a polarização dos americanos a partir de séries históricas de pesquisas de opinião. Os autores estabelecem dois princípios da polarização que podem ser avaliados em relação à distribuição das opiniões em uma escala. O primeiro, princípio da dispersão, determina que a polarização aumenta conforme as opiniões se dispersam. Para medir dispersão das opiniões em uma distribuição (γ), é utilizada a variância (σ_{γ}^2), ou seja, distância média dos valores em relação à média (μ_{γ}). O segundo, princípio da bimodalidade, estabelece que a polarização aumenta conforme a distribuição de opiniões se separa em dois modos, ou seja, se concentra em polos. Para medir bimodalidade, é utilizada a curtose (k_{γ}), ou seja, a dispersão em relação a dois pontos, informalmente chamados ombros da distribuição, dados por: $\mu_{\gamma} \pm \sigma_{\gamma}$ (Balanda e MacGillivray, 1988). O grau de polarização de uma distribuição está associado à baixa curtose (maior bimodalidade) e alta variância (maior dispersão).

Como exemplo da adequação da variância e da curtose para aferir a polarização como um processo, considere uma série hipotética de distribuições de opiniões dadas numa escala de 1 a 6 dispostas nos gráficos da Figura 1. No primeiro gráfico, temos uma distribuição aproximadamente normal com valores concentrados em torno da média. Conforme os valores se dispersam, a variância aumenta, e conforme se concentram em dois polos, a curtose diminui. O último gráfico ilustra uma situação de máxima polarização, com polos simétricos e o mais distantes possível entre si.

Figura 1
O processo de polarização entendido como a criação de polos (refletido na diminuição da curtose) e o afastamento entre eles (aumento da variância) em uma escala



Fonte: Elaboração própria.

Quando comparamos diferentes distribuições em escalas de opinião, é possível estabelecer outros dois princípios. O princípio da consolidação ou *party sorting* estabelece que há polarização entre grupos quando pessoas que adotam uma mesma identidade possuem opiniões semelhantes. Para medir esse alinhamento, avaliamos a média de distribuições de opinião entre grupos com diferentes identidades. E o princípio do condicionamento (*constraint*) estabelece que a polarização aumenta conforme as respostas de um grupo se tornam mais coerentes internamente. O alpha de Chronbach, uma medida tradicionalmente utilizada para aferir consistência interna de escalas, é usado, nesse contexto, para medir o grau de coerência intragrupos (DiMaggio, Evans e Bryson, 1996).

Além de estabelecer esses princípios, DiMaggio, Evans e Bryson (1996) afirmam que a polarização pode ser entendida como estado ou como processo. Assim, podemos avaliar distribuições para verificar o grau de polarização e também uma série histórica de distribuições para verificar a tendência de polarização. É importante frisar, para fins da nossa análise, que a curtose é limitada inferiormente pelo valor $k_{min}=1$ e a variância de uma distribuição de probabilidade limitada tem limite superior dado pela inequação de Popoviciu, $\sigma^2 \leq \frac{(M-m)^2}{4}$, em que M e m são, respectivamente, os valores máximo e mínimo da escala. Estabelecemos arbitrariamente o valor de variância >10 e, simultaneamente, curtose < 3 como o ponto a partir do qual consideramos uma distribuição polarizada.

Bases de dados

Utilizamos dados de duas pesquisas de opinião: o Latin American Public Opinion Project (Lapop) e o World Values Survey (WVS). A série histórica do World Values Survey é mais antiga, mas menos frequente. Desde 1990, foram realizadas cinco rodadas de pesquisa no Brasil (1991, 1997, 2006, 2014 e 2018)8. O Lapop ocorre a cada dois anos desde 20069. Essas bases foram escolhidas por possuírem séries históricas longas e conterem perguntas recorrentes sobre opiniões políticas, o que permite analisar a polarização não apenas como estado, mas também como processo. Além delas, utilizamos as questões sobre polarização afetiva, que só aparecem no questionário Lapop de 2016/2017. Para todas as análises, utilizamos as questões dispostas na Tabela 1 para o Lapop e na Tabela 2 para o WVS.

Para estabelecer a identidade política, consideramos a autolocalização no espectro esquerda-direita, como variável contínua, que segue uma escala de 1 a 10 como mostrado na Tabela 1. A intensidade da identidade política é a distância absoluta em relação à posição central na escala. Para estabelecer o engajamento político, utilizamos as perguntas sobre interesse e participação política do Lapop.

⁸ As amostras do World Values Survey (WVS) no Brasil, nos respectivos anos, foram: 1991, n=1.782; 1997, n=1.143; 2006, n=1.500; 2014, n=1.486; 2018, n=1.762.

 $^{^9}$ No Brasil, a primeira onda da pesquisa foi de fato realizada em 2007. As amostras do Latin American Public Opinion Project (Lapop) no Brasil, nos respectivos anos, foram: 2006, n=1.214; 2008, n=1.467; 2010, n=2.482; 2012, n=1.500; 2014, n=1.500; 2016/2017, n=1.532; 2018, n=1.498.

As opiniões políticas foram agrupadas nos seguintes temas: 1) direitos da população LGBT; 2) autonomia sexual e reprodutiva; 3) suicídio e eutanásia; 4) desigualdade social; 5) papel do Estado e meritocracia; e 6) corrupção. Os itens 1, 2, 3 e 6 são temas morais geralmente associados às guerras culturais (Hunter, 1991; Hartman, 2016), ao passo que os itens 4 e 5 são temas clássicos de política econômica e social que opõem esquerda e direita.

As questões utilizadas na seção "Polarização das identidades políticas" já estavam dispostas no formato de escala. As demais escalas foram calculadas com a soma das respostas ao conjunto das perguntas de cada tema. A Figura 9 utiliza uma escala completa com a soma das perguntas sobre todos os temas selecionados do questionário do WVS (Tabela 2). Para analisar a polarização afetiva, foram utilizadas as respostas às questões sobre identidade política e animosidade política no questionário Lapop de 2017 (Tabela 1).

Tabela 1
Questões utilizadas do questionário do Lapop

Lapop					
Tema	Questões	Métrica			
Direitos da população LGBT	O quanto o(a) senhor(a) aprova que homossexuais possam se candidatar a cargos públicos?	1 (desaprovo muito) a 10 (aprovo muito).			
Desigualdade (exceto 2006/2007)	Até que ponto concorda que o Estado brasileiro deve implementar políticas firmes para reduzir a desigualdade de renda entre ricos e pobres?	1 (desaprovo muito) a 7 (aprovo muito).			
Engajamento	 O(a) senhor(a) foi a alguma manifestação de rua nos últimos 12 meses? O quanto o(a) senhor se interessa por política? O(a) senhor(a) participa de reuniões de movimentos ou partidos políticos? 	Engajado é aquele que responde a pelo menos uma das três perguntas da forma: 1. Sim; 2. Muito; 3. Pelo menos uma vez por mês.			
Identidade política	Numa escala de 1 a 10, em que 1 significa de esquerda e 10, de direita, onde o(a) senhor(a) se posicionaria?	1 (esquerda) a 10 (direita).			
Animosidade política (apenas 2016/2017)	O quanto o(a) senhor(a) gosta de: 1. Pessoas que defendem a legalização do aborto; 2. Pessoas que defendem o regime militar; 3. Comunistas; 4. Petistas; 5. Pessedebistas.	1 (desgosto muito) a 10 (gosto muito).			

Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018.

Tabela 2 Questões utilizadas do questionário do WVS

World Values Survey					
Tema	Questões	Métrica			
Papel do Estado e meritocracia	1. Os salários deveriam ser tornados mais equivalentes – Deveriam existir maiores diferenças salariais para incentivar a concorrência; 2. Empresas e negócios do governo deveriam aumentar – Empresas e negócios particulares deveriam aumentar; 3. O governo deveria ter mais responsabilidade no bemestar da população – As pessoas deveriam se responsabilizar mais por elas mesmas; 4. A competição é danosa e traz o pior das pessoas – A competição é boa e estimula que as pessoas trabalhem duro; 5. Trabalho duro não necessariamente traz riqueza, que é mais uma questão de conexões – A longo prazo, o trabalho normalmente melhora a qualidade de vida.	Como o(a) Sr(a). classificaria seu ponto de vista usando essa escala? 1 significa que o(a) sr(a). concorda totalmente com a primeira afirmação e 10 significa que o(a) sr(a). concorda totalmente com a segunda afirmação.			
Corrupção	Para o(a) senhor(a), o quão justificável é cada uma das seguintes ações? 1. Receber um benefício do governo para o qual você não é elegível; 2. Sonegar imposto; 3. Aceitar suborno; 4. Não pagar a tarifa de transporte público.	Nunca justificável (1) a Sempre justificável (10)			
Autonomia sexual e reprodutiva	Em sua opinião, o quanto o(a) é justificável? 1. Prostituição; 2. Aborto; 3. Divórcio.	Nunca justificável (1) a Sempre justificável (10)			
Suicídio e eutanásia	Em sua opinião, o(a) é justificável? 1. Suicídio; 2. Eutanásia.	Nunca justificável (1) a Sempre justificável (10)			
Direitos da população LGBT	Em sua opinião, a homossexualidade é justificável?	Nunca justificável (1) a Sempre justificável (10)			
Identidade política	Numa escala de 1 a 10, em que 1 significa de esquerda e 10, de direita, onde o(a) senhor(a) se posicionaria?	1 (esquerda) a 10 (direita)			

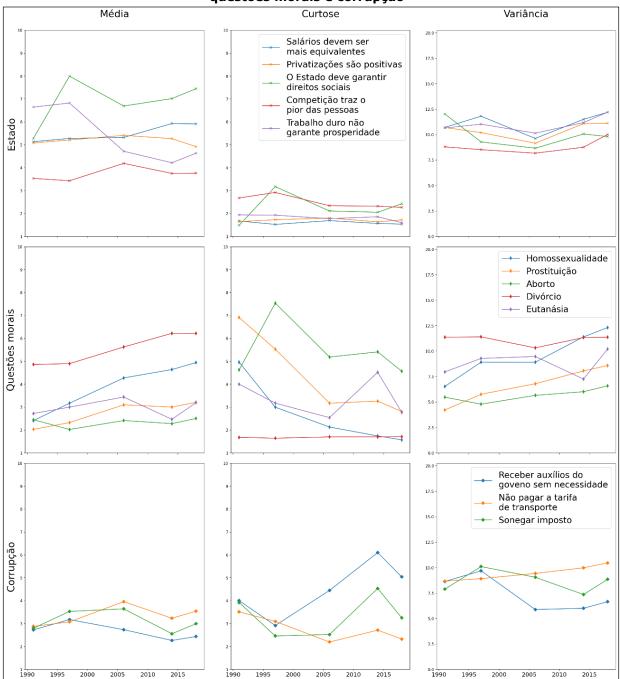
Fonte: World Values Survey (WVS), 1991, 1997, 2006, 2014 e 2018.

Polarização das opiniões sobre temas políticos

Investigamos, em primeiro lugar, as distribuições das opiniões sobre temas socioeconômicos e sobre temas morais nos questionários do World Values Survey e do Lapop. A Figura 2 mostra a evolução da curtose e da variância em cinco questões sobre Estado e meritocracia, cinco questões sobre temas morais e três questões sobre corrupção no questionário do WVS (temas das chamadas "guerras culturais"). A Figura 3 mostra, a partir do questionário do Lapop, a evolução das três medidas aplicadas a uma questão sobre direitos da população LGBT e a uma questão sobre desigualdade.

Analisando a polarização como estado, vemos no WVS (Figura 2) respostas mais polarizadas, com menor curtose e maior variância, entre as questões que discutem Estado e meritocracia. Esse resultado parece sugerir que as opiniões sobre os temas socioeconômicos estariam consideravelmente mais polarizadas do que aquelas sobre os temas morais das guerras culturais, contrariando tendências observadas em outros países. Além das questões sobre temas socioeconômicos, chama também a atenção a distribuição polarizada das respostas à questão sobre divórcio ("Em sua opinião, o quanto o divórcio é justificável?") que estão bem mais polarizadas do que as respostas às outras questões sobre temas morais, inclusive aquela sobre o aborto (que, nos Estados Unidos, tem sido o tema mais divisivo – veja, entre outros, DiMaggio, Evans e Bryson, 1996). Já no questionário do Lapop (Figura 3), as respostas à questão sobre direitos da população LGBT ("O quanto o senhor aprova que homossexuais possam se candidatar a cargos públicos?") têm estado razoavelmente polarizadas, bem mais polarizadas do que as respostas à questão sobre desigualdade. Discutimos a seguir os motivos dessa polarização.

Figura 2 Média, curtose e variância das questões sobre intervenção do Estado, questões morais e corrupção



Fonte: World Values Survey (WVS), 1991, 1997, 2007, 2014, 2018.



Figura 3

Média, curtose e variância das questões sobre direitos da população LGBT e papel do Estado na diminuição da desigualdade social

Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018.

Quando analisamos o questionário do WVS, vemos que as perguntas sobre temas socioeconômicos têm um formato que induz a uma resposta dicotômica. Enquanto as questões sobre temas morais têm o formato "Em sua opinião, o quanto é justificável?", as questões sobre temas socioeconômicos têm o formato "O quanto o senhor concorda com as afirmações?", seguido do significado dos pontos extremos da escala. No caso da questão sobre igualdade salarial, por exemplo, ela informa ao respondente que ele deve marcar 1 se acha que os salários devem ser mais igualitários e 10 se acha que precisamos da diferença salarial como incentivo para o esforço próprio. A formulação da questão deve gerar um viés de resposta em favor das opções extremas. Esta nos parece a explicação mais plausível para que a curtose das questões socioeconômicas seja mais baixa. Ainda olhando para a polarização enquanto estado, destaca-se a pergunta sobre o divórcio ("Em sua opinião, o quanto o divórcio é justificável?"), que apresentou os indicadores de polarização mais altos entre os temas morais.

Quando olhamos para a evolução da polarização dos temas morais (polarização como processo), encontramos um resultado muito destacado. Na questão sobre direitos da população LGBT ("Em sua opinião, a homossexualidade é justificável?") no questionário do WVS, a curtose passa, entre 1991 e 2018, de 5 para 1,5, ao passo que a variância passa, no mesmo período, de 6,4 a 12, o que indica, respectivamente, a criação de polos e o afastamento desses polos. A evolução da média indica tendência positiva para o lado progressista. O mesmo padrão, aumento de polarização e crescimento da média, pode ser observado na questão sobre prostituição e, com menor intensidade, na questão sobre aborto. Embora na questão sobre o divórcio a média tenha inclinação fortemente ascendente, ela não apresenta tendência de polarização. Isso sugere que está se formando um consenso progressista sobre o tema. Em contraposição aos temas morais, as questões

sobre o Estado e a corrupção não apresentam tendência de polarização. As questões sobre suicídio e aceitar suborno (corrupção) foram retiradas do gráfico para facilitar a visualização, já que apresentam curtose muito alta e variância muito baixa.

Na Figura 3, que apresenta os dados do Lapop, não vemos um aumento da polarização em torno das questões sobre a população LGBT, mas a manutenção, nos anos 2000, de um estado polarizado. A curtose das distribuições sobre essa questão permanece próxima a 1, na mesma medida em que a variância assume valores altos, próximos à metade do valor de máxima variância. O crescimento da média sugere que, no período, começou a se estabelecer um consenso progressista sobre o tema, o que corrobora as análises dos dados do WVS, na Figura 2. A questão sobre a desigualdade, por outro lado, tem marcado decréscimo da curtose, mas sob variâncias baixas, o que indica redução da polarização.

Nos Estados Unidos, Hunter (1991) mostrou uma crescente centralidade de temas como aborto, posse de armas e legalização das drogas no debate político entre o final dos anos 1980 e o começo dos anos 1990. Esses temas estariam tomando o lugar dos tradicionais temas socioeconômicos e polarizando o debate público em torno de um conflito de visões morais de mundo. Ao investigar a história desse fenômeno que Hunter chamou de "guerras culturais", Hartmann (2016) observou que a disputa teria sido deflagrada pela reação de setores conservadores aos avanços dos novos movimentos sociais do final dos anos 1960 (*black power*, feminismo da segunda geração, movimento *gay* e contracultura), que teriam promovido mudanças nos valores que regem as relações interpessoais. Os dados que apresentamos nesta seção sugerem que o Brasil parece estar vivendo também guerras culturais, com os temas morais polarizando as opiniões.

Analisando, ainda, o conflito de valores nos Estados Unidos e na Europa, Norris e Inglehart (2019) oferecem uma explicação um pouco diferente. Com base nos dados do World Values Survey, eles mostram que valores antiautoritários se espalharam desde a segunda metade do século XX nas sociedades pós-industriais. Esse processo, denominado por eles de "revolução silenciosa", se deu de maneira mais acelerada entre as gerações mais jovens. Isso porque elas tiveram experiências de vida compartilhadas diferentes das gerações anteriores: mais urbanas, com maior acesso ao ensino formal e maior diversidade étnica. Em anos recentes, essa mudança de valores teria sofrido uma reação conservadora (backlash), puxada especialmente pelas gerações mais antigas.

Na Tabela 3, estão os coeficientes de regressões logísticas aplicadas às duas questões de nossas bases com respostas mais polarizadas ("Ser favorável aos direitos da população LGBT" e ser "Ser favorável ao divórcio"), tendo as variáveis demográficas como controle. Embora tenham pouco poder de explicação – $R^2 = 0.138$ para a questão sobre os direitos da população LGBT e $R^2 = 0.04$ para a questão sobre o divórcio –, elas indicam que ensino, ano de nascimento, idade, religião e sexo são variáveis relevantes para ambas as questões. A renda, por sua vez, é relevante apenas para a primeira questão. Adicionalmente, o ano de nascimento é a variável com melhor poder explicativo nos

modelos. Por esse motivo, analisamos o efeito geracional sobre as duas questões (Figuras 4 e 5).

Seguindo os trabalhos de Norris e Inglehart (2019), definimos cinco gerações: 1) *Entre-guerras*, nascidos em 1945 ou antes; 2) *Baby boomers*, nascidos entre 1946 e 1964; 3) *Geração X*, nascidos entre 1965 e 1979; 4) *Millennials*, nascidos entre 1980 e 1996; e 5) *Geração Z*, nascidos depois de 1997. Quando olhamos para a evolução da distribuição das respostas, vemos um deslocamento do polo conservador em direção ao polo progressista, puxado pelas gerações mais jovens.

Tabela 3

Modelos OLS de regressão logística para previsão das opiniões sobre direitos da população LGBT e divórcio (1991-2018)

	Ser favorável aos direitos da população LGBT			Ser favorável ao divórcio		
Variável	Coeficiente	Erro- padrão	р	Coeficiente	Erro- padrão	р
Espectro político (ser de direita)	-0,01	0,00	0,12	-0,01	0,01	0,40
Ensino	0,10	0,01	0,00	0,07	0,01	0,00
Ano de nascimento	0,46	0,03	0,00	0,23	0,03	0,00
Idade	0,31	0,04	0,00	0,17	0,02	0,00
Ser homem	-0,10	0,00	0,00	-0,03	0,01	0,00
Ser branco(a)	0,02	0,02	0,30	0,00	0,01	0,72
Renda	0,04	0,01	0,00	0,05	0,03	0,13
Ser católico(a), protestante ou evangélico(a)	-0,07	0,00	0,00	-0,05	0,01	0,00
Constante	0,00	0,02	1,00	0,00	0,01	1,00
R ²	0,138			0,04		
R ² ajustado	0,137		0,04			
N	6.915		6.915			

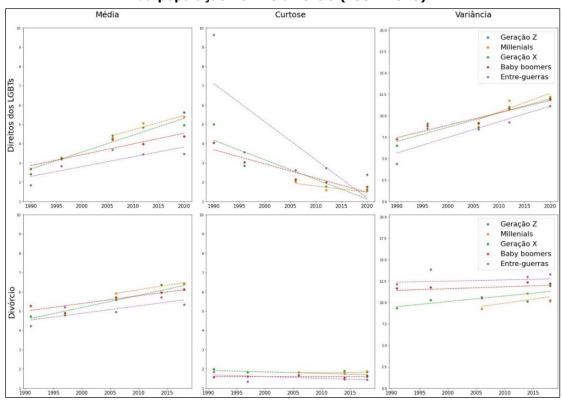
Fonte: World Values Survey (WVS), 1991, 1997, 2006, 2014, 2018.

Nota: As variáveis são padronizadas a partir dos escores-z e os erros clusterizados por ano de coleta. Em negrito, resultados estatisticamente significativos (considera-se significativo p < 0.05 no teste bicaudal).

A Figura 4 mostra a média, a curtose e a variância das respostas (1: nunca justificável, 10: sempre justificável) por geração para as questões sobre direitos LGBT e divórcio. Nos dois casos, há um deslocamento de respostas conservadoras para respostas

mais progressistas em todas as gerações, mas a velocidade dessa mudança é mais rápida entre as gerações mais novas. Entre elas, a polarização cai, consolidando um consenso progressista. Entre as gerações mais velhas, o avanço das posições progressistas gera polarização, uma vez que parte desse grupo mantém posições conservadoras. A Figura 5 mostra as mesmas métricas para a seguinte questão do Lapop: "O quanto o senhor aprova que homossexuais possam se candidatar a cargos públicos?". A média das respostas (1: desaprovo muito, 10: aprovo muito) também cresce em todas as gerações, mas, nesse caso, observa-se aumento de polarização apenas entre as respostas das gerações baby boomer e entreguerras. Nos três casos, a análise do processo sugere um movimento comum: no início do período, há um consenso conservador que começa a ser contestado pelas gerações mais novas; aos poucos, essas gerações forjam um novo consenso progressista; esse novo consenso, porém, polariza com posições conservadoras resistentes das gerações mais velhas. A polarização que vemos no Brasil sobre temas das guerras culturais parece ser, assim, em grande medida, um conflito de valores entre gerações.

Figura 4
Evolução por geração da média, curtose e variância das questões sobre direitos
da população LGBT e divórcio (1991-2018)



Fonte: World Values Survey (WVS), 1991, 1997, 2006, 2014, 2018.

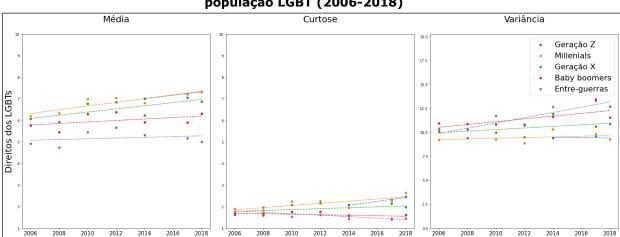


Figura 5
Evolução por geração da média, curtose e variância da questão sobre direitos da população LGBT (2006-2018)

Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018.

Polarização das identidades políticas

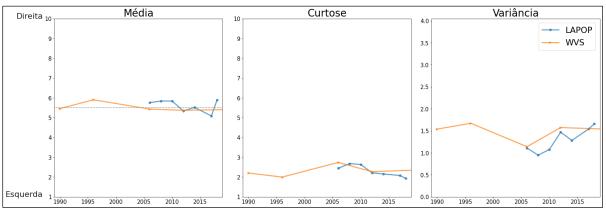
Para investigar a polarização das identidades políticas, aplicamos as medidas de polarização à autolocalização dos entrevistados no espectro esquerda-direita. Na literatura americana – que estamos de certa maneira replicando –, os estudos têm enfatizado a identidade partidária (democratas e republicanos) e, secundariamente, a identidade ideológica (liberais e conservadores) como fontes de polarização. A fragmentação e a baixa identidade partidária no Brasil dificultam o emprego da identidade partidária e por isso adotamos a identidade ideológica expressa no espectro esquerda-direita. A autolocalização na escala não é a maneira mais direta, nem a mais precisa de medir uma identidade, mas funciona como um *proxy*, se tratamos a proximidade dos extremos como intensidade da adoção da identidade. Esse uso encontra respaldo na literatura americana sobre polarização, que tem utilizado o espectro ideológico liberal-conservador dessa maneira.

Existe alguma controvérsia no Brasil e na América Latina sobre a utilidade e a coerência da autolocalização dos entrevistados no espectro esquerda-direita. Há um nível de não resposta elevado (embora recentemente ele tenha diminuído) (Ames e Smith, 2010), uma concentração daqueles que se autolocalizam no espectro entre os mais escolarizados e os mais politicamente sofisticados (Ames e Smith, 2010; Zechmeister e Corral, 2012; Pereira, 2020) e pouca coerência entre o rótulo e o voto e entre o rótulo e a opinião a respeito de políticas públicas específicas (Zechmeister e Corral, 2012; Pereira, 2020). Acreditamos, no entanto, que essas considerações não comprometem nossa escolha de utilizar a identidade ideológica no lugar da identidade partidária, já que a não localização no espectro esquerda-direita, embora significativa, é menor do que a ausência

de identidade partidária, e a identidade partidária também está associada à sofisticação política.

Começamos nossa análise observando, na Figura 6, que, de 1990 a 2010, a polarização das identidades diminui e volta a subir a partir de 2010-2012. A diminuição da polarização da identidade no primeiro período (1990-2010) indica uma menor concentração de identidades nos polos extremos da escala. A partir de 2010-2012, o que vemos, por outro lado, é o aumento progressivo da concentração de identidades em extremos distantes um do outro. No World Values Survey, o percentual dos respondentes que se localizam nos dois extremos da escala salta de 22% em 2006 para 29% em 2014 e, no Lapop, de 17% em 2010 para 32% em 2017.

Figura 6
Média, curtose e variância aplicadas à distribuição de respondentes no espectro esquerda-direita (1990-2018)



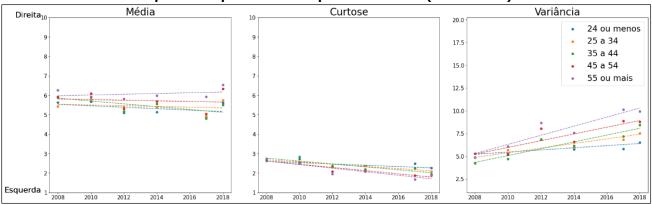
Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018 e World Values Survey (WVS), 1991, 1997, 2006, 2014 e 2018.

Em seguida, examinamos na base de dados do Lapop quais subgrupos contribuíram mais para a polarização das identidades no espectro esquerda-direita. Investigamos as variáveis demográficas de idade, sexo e escolaridade. Tanto idade como escolaridade se mostraram variáveis relevantes. Quanto maior a idade e quanto menor a escolaridade, mais polarizada a identidade. Considerando os dados de 2018, identificaram-se com os polos mais extremos de esquerda (1 ou 2) ou de direita (9 ou 10) na escala 45% dos respondentes com mais de 55 anos, 39% dos respondentes entre 45 e 54 anos, 35% entre 35 e 44 anos, 30% entre 25 e 34 anos e apenas 25% dos respondentes com menos de 25 anos de idade. De maneira semelhante, colocaram-se nos polos mais extremos de esquerda ou de direita 28% dos respondentes com ensino superior ou mais, 31% dos respondentes com ensino médio e 40% dos respondentes com ensino fundamental. Na Figura 7, vemos a evolução no tempo das medidas de polarização para cada intervalo de idade e geração. Na Tabela 4, têm-se os valores de correlação de Pearson

entre intensidade de identidade política (distância do centro no espectro esquerda-direita) e as variáveis idade e escolaridade: a partir de 2014, a intensidade da identidade política cresce com a idade e diminui com a escolaridade. A polarização cresce mais rápido tanto entre pessoas mais velhas quanto nas gerações mais antigas. Assim, parece que tanto as experiências compartilhadas de uma geração quanto as experiências comuns aos ciclos da vida têm efeito no aumento da polarização das identidades.

Figura 7

Média, curtose e variância aplicadas às distribuições de identificação política no espectro esquerda-direita por faixa etária (2008-2018)



Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018.

Tabela 4
Correlação de Pearson das variáveis idade e ensino formal com a intensidade de identidade política

				=				
		2006	2008	2010	2012	2014	2017	2018
Ensino	Pearson	-0,10	-0,02	-0,05	-0,04	-0,18	-0,16	-0,16
	p-valor	0,13	0,28	0,32	0,49	0,00	0,00	0,00
Idade	Pearson	0,05	0,03	0,03	0,05	0,04	0,16	0,17
	p-valor	0,56	0,56	0,98	0,51	0,48	0,00	0,00

Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2017, 2018. **Nota:** A intensidade de identidade política é a distância absoluta em relação ao centro no espectro esquerdadireita. Em negrito, resultados estatisticamente significativos (p-valor < 0,01).

A polarização das identidades de esquerda e de direita entre os mais velhos é um fenômeno consistente com tendências identificadas em outros países, que mostram que as pessoas mais velhas têm identidades partidárias mais sólidas (Shively, 1979; Dalton, 2000), participam mais de eleições (Goerres, 2007) e são mais polarizadas (Boxel,

Gentzkow e Shapiro, 2017). Há um grande debate sobre se esse fenômeno se deveria propriamente à idade ou a um efeito de coorte (Danigelis, Hardy e Cutler, 2007; Twenge et al., 2016).

Vale a pena destacar o fato de pessoas menos escolarizadas terem identidades mais fortes de esquerda e de direita. É fato estabelecido que a autolocalização no espectro esquerda-direita é maior entre os mais escolarizados e os mais politicamente sofisticados (Fuchs e Klingemann, 1990). No entanto, nossos resultados mostram que, se é verdade que os mais escolarizados de maneira geral se localizam mais em algum lugar do espectro, os menos escolarizados se localizam mais nos extremos do espectro. Isso está de acordo com outra parte da literatura que tem sugerido que a baixa sofisticação política associada à baixa escolaridade torna os cidadãos mais dependentes de pistas e lealdades a identidades partidárias e políticas para orientar o posicionamento político e o voto (Dalton, 2000, 2012). Para que essas explicações funcionem para o caso brasileiro, seria necessário explicar, porém, por que esses subgrupos passaram a se comportar dessa maneira apenas a partir de 2014. Deixamos a questão em aberto para futuras investigações.

Alinhamento entre identidades e opiniões sobre temas políticos

Nesta seção, investigamos se está havendo alinhamento entre identidades e opiniões, o que a literatura comumente chama de *sorting*. Esse fenômeno ocorre quando pessoas com uma mesma identidade possuem opiniões similares e pessoas com identidades distintas possuem opiniões divergentes, ou seja, quando as opiniões sobre temas políticos se alinham com as identidades políticas, tipicamente de forma ideologicamente coerente.

Na seção "Polarização das identidades políticas", vimos que houve um crescimento da polarização das identidades políticas no espectro esquerda-direita. Para verificar se a polarização das identidades foi acompanhada de um alinhamento de opiniões, isolamos as pessoas com identidades políticas fortes de esquerda e de direita. Então analisamos a média ao longo do tempo das respostas desses grupos a uma série de questões. Começamos analisando as questões sobre direitos da população LGBT e o papel do Estado no combate à desigualdade social, que estão no questionário do Lapop.

A Figura 8 indica que o crescimento das identidades a partir de 2010 não se refletiu imediatamente nas opiniões sobre temas político-morais entre esquerda e direita. Os dados mostram que os dois grupos não se diferenciam progressivamente em suas opiniões sobre direitos da população LGBT e intervenção do Estado sobre a desigualdade social, nem mesmo entre os mais engajados (critérios para engajamento estão na Tabela 1). Além disso, não se observa nenhuma tendência de aumento de diferenciação entre os dois grupos no período de 2008 a 2018 em nenhum dos temas. De maneira geral, esquerda e direita têm em média as mesmas opiniões que o resto da população sobre os temas citados.

Direitos dos LGBTs

Desigualdade

Direita

Esquerda

Direita

Direita

Esquerda

Figura 8

Autolocalização ideológica e opiniões sobre os direitos da população LGBT e o papel do Estado no combate à desigualdade (2006-2018)

Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018.

2006

2008 2010 2012

2016 2018

2014

Nota: Média e desvio-padrão dos grupos que marcaram 1 ou 2 no espectro ideológico (de esquerda ou extrema-esquerda) e aqueles que marcaram 9 ou 10 no espectro ideológico (de direita ou extrema-direita).

Investigamos, também, o alinhamento das identidades com as opiniões sobre os cinco temas selecionados no WVS (Estado e meritocracia, direitos dos LGBTs, corrupção, suicídio/eutanásia e autonomia sexual/afetiva/reprodutiva). A análise indica alguma diferença entre os grupos autodeclarados esquerda e direita, especialmente em relação aos temas morais (Figura 9). Essa diferença é a esperada: os respondentes autodeclarados de esquerda tiveram opiniões, em média, mais progressistas que os de direita em quase todos os temas (para a formulação da escala, foram utilizadas as questões apresentadas na Tabela 2).

Embora a diferença entre as respostas dos dois subgrupos seja significativa, ela não aumenta no decorrer do tempo. Em todos os casos, a evolução da diferença das médias não apresentou uma tendência significativa – os p-valores de todas as regressões lineares

são maiores do que 0,05 –, ou seja, não há evidências de um aumento do alinhamento (sorting) entre identidades e opiniões políticas nos últimos 30 anos.

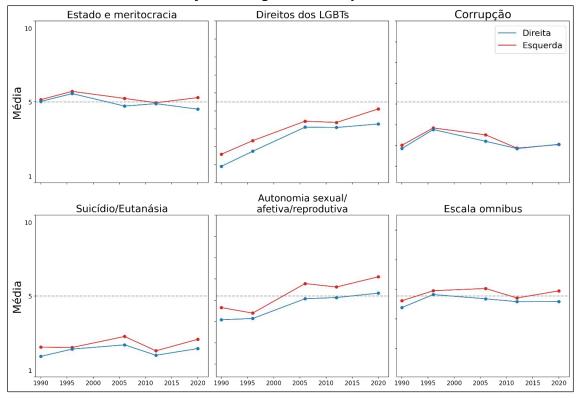


Figura 9
Autolocalização ideológica e temas políticos e morais

Fonte: World Values Survey (WVS), 1991, 1997, 2006, 2014 e 2018.

Nota: Média da pontuação para cada tema dos grupos que marcaram 1 ou 2 no espectro ideológico (de esquerda ou extrema-esquerda) e aqueles que marcaram 9 ou 10 no espectro ideológico (de direita ou extrema-direita), no questionário do WVS. A escala omnibus é dada pela soma dos valores por pessoa em todos os temas.

A Tabela 5 indica que os entrevistados respondem de maneira mais consistente às perguntas sobre temas morais e corrupção do que às perguntas sobre Estado e meritocracia. A consistência interna daqueles que se identificam com os extremos do espectro político, porém, não está aumentando com o tempo. Assim, considerando o conjunto de dados aqui analisados, descartamos as hipóteses de que haja tendência tanto de consolidação quanto de condicionamento. Isso sugere que a polarização de identidades é um fenômeno distinto da polarização de opiniões identificada na seção "Polarização das opiniões sobre temas políticos".

Se a polarização das opiniões sobre temas morais for o retrato tirado no meio de um processo de mudança de consenso, como sugerimos na seção anterior, ele deve estar sendo puxado mais pelas diferenças geracionais do que pelas diferenças de identidade política. Além disso, a diferença de opinião entre os grupos com identidades políticas fortes se dá estritamente sobre temas morais – direitos da população LGBT e autonomia sexual e reprodutiva –, uma vez que os grupos não se distinguem nas questões sobre Estado e meritocracia.

Tabela 5 Alpha de Cronbach aplicado às questões do WVS

		1991	1997	2006	2014	2018
	Esquerda	0,29	0,04	0,07	0,06	0,15
Estado	Direita	0,39	0,03	0,05	0,03	0,04
Temas morais	Esquerda	0,71	0,75	0,68	0,73	0,73
	Direita	0,66	0,71	0,63	0,61	0,64
Corrupção	Esquerda	0,52	0,46	0,65	0,66	0,63
	Direita	0,53	0,60	0,60	0,69	0,60

Fonte: World Values Survey (WVS), 1991, 1997, 2006, 2014, 2018.

Em seu trabalho pioneiro, DiMaggio, Evans e Bryson (1996) encontraram poucas evidências de polarização de opiniões intragrupo sobre uma série de temas investigados nos Estados Unidos. Ao investigar polarização intergrupos, os autores encontraram divergência de opiniões sobre diversos temas entre republicanos e democratas e, com menor intensidade, entre liberais e conservadores. A atualização do artigo (Evans, 2003) confirmou os resultados e identificou mais temas divergentes entre liberais e conservadores. Assim como no Brasil, o que separa os grupos nos Estados Unidos são os temas morais. Lá, os temas divisivos foram aborto, educação sexual e ensino religioso. Esse alinhamento entre identidades políticas e opiniões sobre temas morais sugere que o processo de polarização das opiniões nos Estados Unidos é puxado por ativistas políticos que têm identidades marcadas (Evans, 2003).

Fiorina e Abrams (2008) argumentam que o aumento da divergência entre grupos com identidades distintas não deve ser confundido com um processo de polarização, pois não implica diminuição na quantidade de pessoas com posições ou identidade de centro, apenas maior alinhamento entre identidades e posições. Assim, embora outros autores denominem esse fenômeno de polarização partidária (party polarization), eles defendem o termo alinhamento partidário (party sorting). Nos Estados Unidos, o alinhamento partidário é mais forte do que o ideológico, em parte por conta da estrutura de seu sistema político. Ainda assim, os dados mais recentes indicam alinhamento crescente entre posições políticas e identidade ideológica. No caso brasileiro, embora as opiniões sobre temas morais separem direita e esquerda, as séries históricas aqui investigadas indicam

que não houve nos últimos 30 anos acirramento de divergência de opiniões entre os dois campos.

Polarização afetiva

Nossa última análise é sobre a animosidade entre identidades políticas adversárias. Nos Estados Unidos, a literatura tem mostrado que, embora a polarização entre as elites políticas seja bem documentada e crescente, ela é um fenômeno menos pronunciado do que a polarização afetiva, já que a polarização das opiniões caminha em ritmo muito mais lento (Mason, 2015) e o antagonismo afetivo é muito pouco amparado por coerência ideológica (Iyengar, Sood e Lelkes, 2012). Das duas bases que examinamos, apenas o Lapop incluiu questões sobre gostar ou desgostar de quem abraça certas identidades políticas e apenas em um ano específico (2017)¹⁰. Trabalhamos, assim, com os dados disponíveis, sem analisar a tendência no tempo como fizemos nas outras seções.

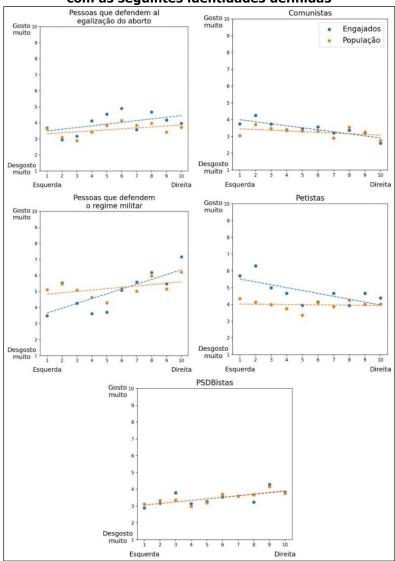
Na Figura 10, vemos a correlação entre a intensidade da identificação política como esquerda ou direita e a intensidade de gostar/desgostar de pessoas com certas identidades políticas (pessoas que apoiam o aborto, pessoas que defendem o regime militar, petistas, comunistas e peessedebistas). Os gráficos apresentam os resultados para a população em geral (em laranja) e para a população engajada (em azul), aquela que participa de atividades políticas. Quando olhamos para a população em geral, não encontramos uma variação significativa da animosidade à medida que se intensificam as identidades de esquerda e de direita; isto é, a animosidade política não é necessariamente coerente com a autoidentificação no espectro político. O único grupo cuja hostilidade na população em geral varia entre quem adota identidades esquerda/direita é o de pessedebistas. É preciso observar, porém, que, embora exista uma correlação estatisticamente significativa, a inclinação da reta é baixa, de forma que a variação não diferencia bem quem se identifica como de esquerda ou de direita.

Porém, quando olhamos apenas para a população engajada, vemos uma correlação mais forte em alguns casos. Entre os engajados, quanto mais de esquerda, mais se desgosta de quem defende o regime militar e mais se gosta de petistas, por exemplo. Inversamente, quanto mais de direita, entre os engajados, mais se gosta de quem defende o regime militar e mais se desgosta de petistas. Mais uma vez, causa surpresa o fato de não haver variabilidade na animosidade contra quem defende o aborto, já que nos Estados Unidos essa variação é muito relevante. Na Tabela 6, vemos a correlação entre identificação no espectro político e respostas às perguntas sobre gostar/desgostar de pessoas com determinadas identidades tanto na população em geral como na população

¹º No questionário de 2018 do Lapop, há ainda uma questão sobre gostar/desgostar de partidos políticos, mas essa pergunta só foi feita às pessoas que responderam "não" à pergunta: "O(A) senhor(a) simpatiza com algum partido político?". Dessa forma, a questão sobre animosidade exclui justamente as pessoas em relação às quais se espera que demonstrem ojeriza a identidades e partidos adversários.

engajada. De cima para baixo, estão dispostas as identidades que geram mais hostilidade por quem adota identidade adversária, o que pode ser visto pela inclinação da reta: quanto maior, mais se diferencia quem se considera de esquerda e de direita em relação ao antagonismo. Destacamos em negrito as correlações para as quais a hipótese nula (a de que a reta que aproxima os pontos tem inclinação nula) é descartada (p < 0,05). Pode-se considerar também que há correlação significativa para $r \ge 0,6$.

Figura 10 Relação entre identificação no espectro político e gostar/desgostar de pessoas com as seguintes identidades definidas



Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2017.

Tabela 6 Correlação entre identificação no espectro político e gostar/desgostar de grupos com as seguintes identidades definidas

Grupos com identidades definidas	População	Engajados
Pessoas que defendem a ditadura militar	p = 0.18 r = 0.45 inclinação = 0.08	p = 0,01 r = 0,74 inclinação = 0,3
Petistas	p = 0,77 r = -0,01 inclinação = - 0,00	p = 0,02 r = - 0,68 inclinação = -0,17
Comunistas	p = 0,21 r = -0,42 inclinação = -0,04	p = 0,00 r = -0,84 inclinação = -0,12
Peessedebistas	p = 0,00 r = 0,80 inclinação = 0,09	p = 0,03 r = 0,66 inclinação = 0,09
Pessoas que defendem o aborto	p = 0.16 r = 0.47 inclinação = 0.3 = 10	p = 0,13 r = 0,50 inclinação = 0,10

Fonte: Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2017.

Nota: Em negrito, resultados estatisticamente significativos (p-valor < 0,05).

Possivelmente, há no Brasil, como nos Estados Unidos, uma concentração da polarização afetiva entre uma certa elite política. Enquanto naquele país esse fenômeno é mais facilmente perceptível quando olhamos para subgrupos com identidades partidárias fortes (como republicanos ou democratas), no Brasil, devido ao nosso sistema multipartidário fragmentado, as identidades partidárias são fracas e só conseguimos capturar esse fenômeno de elite quando olhamos para as pessoas engajadas em atividades políticas.

Não chega a ser surpresa que, entre os grupos com identidades partidárias, o que provoca maior rechaço é aquele com a identidade de petista. Samuels e Zucco (2018) já haviam mostrado que, entre as identidades partidárias, a de petista, tanto como identidade positiva quanto como identidade negativa, respondia por praticamente metade do eleitorado. Chama a atenção, porém, que a relação entre gostar/desgostar de petistas e a autolocalização no espectro político é menos pronunciada do que aquela orientada a quem defende o regime militar. Se olharmos para a inclinação da reta ou se subtrairmos a pontuação entre os extremos (como costumam fazer os estudos americanos), encontramos uma polarização bem mais marcada com respeito aos apoiadores da ditadura, isto é, quanto mais de direita, mais se gosta de apoiadores da ditadura, na mesma medida em que, quanto mais de esquerda, mais se desgosta. Tanto a hostilidade contra quem apoia

a ditadura como a hostilidade contra comunistas sugerem que vivemos ainda os efeitos dos antagonismos que marcaram a ditadura militar.

Na literatura americana, há duas tentativas principais de explicação para a ampliação da polarização afetiva que se vê nos Estados Unidos. Para Mason (2015), a animosidade entre portadores de identidades nesse país está aumentando devido a um alinhamento das identidades partidárias (republicano e democrata) com as identidades ideológicas (conservador e liberal), que está produzindo uma espécie de sinergia ou reforço. À medida que os cidadãos se tornam mais coerentes, com identidades ideológicas e partidárias "corretamente" alinhadas, os grupos ficam mais homogêneos e os vieses de afeto desses grupos, mais fortes. Os dados sobre o Brasil aqui analisados, porém, não permitem explorar a hipótese da intensificação do viés de afeto por meio do alinhamento de identidades, tanto porque aqui as identidades partidárias não são fortes como porque nossas pesquisas de opinião não tentaram medir outras identidades políticas que poderiam ser relevantes.

Iyengar, Sood e Lelkes (2012) oferecem duas outras hipóteses para o aumento da polarização afetiva nos Estados Unidos. Eles acreditam que o aquecimento da retórica das campanhas políticas e o viés de seleção no consumo de mídia podem ter ampliado a hostilidade entre quem abraça identidades partidárias. A primeira hipótese é apresentada de maneira especulativa, mas o impacto do viés de seleção no consumo de mídia já foi bastante estudado na literatura americana com resultados inconclusivos. Numa revisão da literatura, Prior (2013) conclui que não há evidências que apontem os vínculos entre a partidarização dos meios de comunicação, com o advento da TV a cabo e, depois, dos veículos de mídia na internet, e a polarização da população. Embora, como se poderia esperar, as pessoas com identidades partidárias mais fortes sejam maiores consumidoras dos veículos partidários, a literatura não conseguiu estabelecer conexões causais entre o consumo de mídia e a intensificação do sentimento partidário.

Conclusão

Reconhecendo o descompasso entre a centralidade do conceito de polarização no debate político brasileiro e a existência de poucos estudos empíricos sobre o tema, este artigo buscou investigar, com base em duas séries de pesquisas de opinião, se as diferentes formas de polarização política estabelecidas pela literatura americana podem ser encontradas no Brasil. Para medir a polarização, utilizamos as medidas de curtose e variância em escalas de opinião que foram estabelecidas por DiMaggio, Evans e Bryson (1996) e utilizadas pela literatura desde então. Nossa resposta à pergunta sobre se há polarização política no Brasil é de que ela existe em todos os sentidos consagrados pela literatura citada.

Em primeiro lugar, encontramos polarização das opiniões políticas de massa, sobretudo em temas morais, como divórcio e direitos da população LGBT. Essa polarização

tem um componente geracional relevante e parece ser causada por uma reverberação das mudanças nos costumes que reforçou o conservadorismo das gerações mais velhas, como foi observado na Europa e nos Estados Unidos por Norris e Inglehart (2019). Encontramos polarização das identidades de esquerda e de direita a partir de 2014 que também é mais acentuada entre as pessoas mais velhas (além das menos escolarizadas). Essa polarização de identidade entre os mais velhos é consistente com a literatura internacional, que, de maneira geral, indica que as pessoas mais velhas são mais politizadas, pelo menos no sentido convencional. Quando olhamos para a relação entre identidades e opiniões, encontramos alinhamento entre as opiniões sobre temas morais e as identidades de esquerda e direita, embora esse alinhamento não seja crescente (polarização enquanto processo). Finalmente, em 2017, encontramos polarização afetiva na correlação da identidade esquerda/direita com a escala gostar/desgostar de identidades adversárias no subgrupo das pessoas engajadas. Essa polarização afetiva existe para as identidades de comunista, petista e apoiador do regime militar. Em resumo, quando olhamos para todas as medidas utilizadas na literatura americana nas bases de dados do WVS e do Lapop, encontramos, para o caso brasileiro, polarização política em algum grau.

Nossos resultados são em certa medida divergentes do único outro estudo empírico de que temos ciência sobre polarização política não eleitoral no Brasil. O artigo de Mignozzetti e Spektor (2019) argumenta que, de maneira geral, não há polarização política no Brasil olhando para dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb). O artigo encontra um altíssimo grau de polarização afetiva em 2018, com o sentimento anti-PT se destacando em uma comparação internacional, mas mostra baixa polarização partidária de massa e baixa polarização ideológica de massa. Os autores utilizam uma medida de polarização partidária de massa que consiste na proporção de pessoas que votariam em um partido multiplicada pela proporção das pessoas que nunca votariam no mesmo partido; os resultados mostram uma polarização baixa na comparação internacional. Para medir a polarização ideológica de massa, utilizam uma medida de dispersão e outra de concentração nos extremos da distribuição em uma escala ideológica direita-esquerda. Os resultados indicam polarização relativamente alta na medida de dispersão e baixa na medida de concentração nos extremos. Curiosamente, esse resultado misto e ambivalente é interpretado no artigo como ausência de polarização. Os resultados não são diretamente comparáveis com os nossos porque utilizamos bases de dados e perguntas diferentes, assim como metodologias de mensuração distintas. Mas tanto a polarização afetiva como a polarização ideológica medida pela dispersão que Mignozzetti e Spektor encontram são compatíveis com os nossos resultados. Talvez se trate de uma questão de ênfase, como no caso do copo que pode estar tanto meio cheio como meio vazio.

Esse problema, aliás, está presente em toda a literatura sobre polarização política, que é marcada por um notável contraste entre, de um lado, evidências anedóticas e uma percepção experiencial de polarização acentuada e, de outro, mensurações que apontam uma polarização concreta, porém modesta e limitada. Os resultados apresentados aqui não

escapam dessa sina. Acreditamos que a explicação desse contraste é que frequentemente a polarização é vivida e experimentada na esfera pública, no sentido tradicional habermasiano, enquanto nossas medidas de polarização tentam capturar a polarização por meio de opiniões, atitudes e afetos, de massa ou em subgrupos demográficos. Na esfera pública, a participação de poucos indivíduos polarizados deve se destacar, porque participam com muito mais frequência e de maneira mais incisiva, obliterando uma maioria mais silenciosa de despolitizados e moderados. O percurso que apontamos na literatura americana – que começa olhando para atitudes e opiniões de massa, passa a observar as posições das elites partidarizadas e, mais recentemente, se atém aos afetos desses partidarizados – mostra um amadurecimento da compreensão que tenta localizar exatamente onde está concentrado o problema da polarização política.

Referências bibliográficas

ABRAMOWITZ, A.; SAUNDERS, K. L. "Is polarization a myth?". *The Journal of Politics*, Chicago, vol. 70, n° 2, p. 542-555, 2008.

AMES, B.; SMITH, A. E. "Knowing left from right: ideological identification in Brazil, 2002-2006". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, n° 3, p. 3-38, 2010.

BADAMI, M.; NASRAOUI, O.; SUN, W.; SHAFTO, P. "Detecting polarization in ratings: an automated pipeline and a preliminary quantification on several benchmark data sets". *IEEE International Conference on Big Data (Big Data)*, Boston, p. 2.682-2.690, 2017.

BALANDA, K. P.; MACGILLIVRAY, H. L. "Kurtosis: a critical review". *The American Statistician*, Chicago, vol. 42, n° 2, p. 111-119, 1988.

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

BOXEL, L.; GENTZKOW, M.; SHAPIRO, J. M. "Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, Washington, vol. 114, n° 40, p. 10.612-10.617, 2017.

DALTON, R. J. The decline of party identification. In: DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. *Parties without partisans:* political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, p. 19-36, 2000.

_____. "Apartisans and the changing German electorate". *Electoral Studies*, London, vol. 31, n° 1, p. 35-45, 2012.

Danigelis, N. L.; Hardy, M.; Cutler, S. J. "Population aging, intracohort aging, and sociopolitical attitudes". *American Sociological Review*, Chicago, vol. 72, n° 1, p. 812-830, 2007.

DIMAGGIO, P.; EVANS, J.; BRYSON, B. "Have American social attitudes become more polarized?". *The American Journal of Sociology*, Chicago, vol. 102, n° 3, p. 690-755, 1996.

EVANS, J. "Have American's attitudes become more polarized? – An update". *Social Science Quarterly*, Nova Jersey, vol. 84, n° 1, p. 71-90, 2003.

FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J. "Political polarization in the American public". *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, vol. 11, n° 1, p. 563-588, 2008.

FIORINA, M. P., ABRAMS, S. J.; POPE, J. *Culture war?:* The myth of a polarized America. New York: Pearson, 2004.

FUCHS, D.; KLINGEMANN, H. D. The left-right schema. In: JENNINGS, M. K., et al. (eds.). *Continuities in political action*. Berlin: Walter de Gruyter, 1990.

GOERRES, A. "Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe". The British Journal of Politics and International Relations, London, vol. 9, n° 1, p. 90-121, 2007.

HARTMAN, A. A war for the soul of America: a history of the culture wars. Chicago: University of Chicago Press, 2016.

HUNTER, J. D. *Culture wars:* the struggle to control the family, art, education, law, and politics in America. New York: Basic Books, 1991.

IYENGAR, S.; SOOD, G.; LELKES, Y. "Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization". *Public Opinion Quarterly*, Oxford, vol. 76, n° 3, p. 405-431, 2012.

LAYTON, M., et al. "Demographic polarization and the rise of the far right: Brazil's 2018 presidential election". Research & Politics, vol. 8, no 1, 2021.

LAUKA, A.; McCoy, J.; FIRAT, R. B. "Mass partisan polarization: measuring a relational concept". *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, vol. 62, n° 1, p. 107-126, 2018.

LIMONGI, F.; CORTEZ, R. "As eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, nº 88, p. 21-37, 2010.

MASON, L. "I disrespectfully agree': the differential effects of partisan sorting on social and issue polarization". *American Journal of Political Science*, Bloomington, vol. 59, n° 1, p. 128-145, 2015.

_____. *Uncivil agreement*: how politics became our identity. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

MIGNOZZETTI, U.; SPEKTOR, M. Brazil: when political oligarchies limit polarization but fuel populism. In: CAROTHERS, T.; DONOHUE, A. (eds.). *Democracies divided:* the global challenge of political polarization. Washington: Brookings Institution Press, 2019.

Morales, A. J., et al. "Measuring political polarization: Twitter shows the two sides of Venezuela". *Chaos*, College Park, vol. 25, n° 3, p. 033114, 2015.

GUEDES-NETO, J. V. "Voto e identificação partidária em 2018: ordenação social na política brasileira". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 26, p. 431-451, 2021.

NICOLAU, J. "Vermelhos e azuis: um estudo sobre os determinantes do voto nas eleições presidenciais brasileiras (2002-2010)". IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília, 2014.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. *Cultural backlash:* Trump, Brexit and authoritarian populism. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

PEREIRA, F. B. "Non causa pro causa: o voto de direita e esquerda no Brasil". Opinião Pública, Campinas, vol. 26, n° 2, p. 154-179, 2020.

PRIOR, M. "Media and political polarization". *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, vol. 16, n° 1, p. 101-127, 2013.

RENNÓ, L. "The Bolsonaro voter: issue positions and vote choice in the 2018 Brazilian presidential elections". Latin American Politics and Society, vol. 62, n° 4, p. 1-23, 2020.

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

SHIVELY, W. P. "The relationship between age and party identification: a cohort analysis". *Political Methodology*, Cambridge, vol. 6, no 4, p. 437-446, 1979.

TAJFEL, H. Human groups and social categories. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

TAJFEL, H.; TURNER, J. An integrative theory of intergroup conflict. In: AUSTIN, W. G.; WORCHEL, S. (eds.). *The social psychology of intergroup relations*. Monterey: Brooks, 1979.

TWENGE, J. M., et al. "More polarized but more independent: political party identification and ideological self-categorization among U.S. adults, college students, and late adolescents, 1970-2015". *Personality and Social Psychology Bulletin*, Thousand Oaks, vol. 42, n° 10, p. 1.364-1.383, 2016

VICTOR, P., et al. "Trust- and distrust-based recommendations for controversial reviews". *IEEE Intelligent Systems*, Washington, vol. 26, no 1, p. 48-55, 2011.

ZECHMEISTER, E. J.; CORRAL, M. "Individual and contextual constraints on ideological labels in Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 46, n° 6, p. 675-701, 2012.

Abstract

Is there political polarization in Brazil? Evidence from two series of public opinion surveys

While there is abundant anecdotal evidence of political polarization in Brazil, empirical studies have largely focused on voting patterns. Based on two historical series of opinion polls (Latin American Public Opinion Project and World Values Survey), we investigate the occurrence of political polarization in four established ways: polarization of opinions on political issues, polarization of political identities, sorting of opinions and identities and affective polarization. We found that there is polarization of opinion about gay rights and about divorce both as a process and as a state. Political identities have also been polarized since 2010, especially among the elderly and the less educated, without any significant increase in ideological sorting. Finally, we found that, among the politically engaged, there is affective polarization around some identities.

Keywords: political polarization; affective polarization; culture wars

Resumen

¿Hay polarización política en Brasil? Análisis de las evidencias en dos series de encuestas de opinión

Si bien existe evidencia anecdótica abundante sobre la polarización política en Brasil, los estudios empíricos se han centrado principalmente en los patrones de votación. Con base en dos series históricas de encuestas de opinión (Latin American Public Opinion Project y World Values Survey), investigamos la ocurrencia de la polarización política en cuatro formas establecidas: polarización de opiniones sobre temas políticos, polarización de identidades políticas, alineamiento de opiniones e identidades y polarización afectiva. Descubrimos que existe una polarización de la opinión sobre los derechos de los homosexuales y sobre el divorcio como proceso y como estado. Las identidades políticas también se han polarizado desde 2010, especialmente entre las personas mayores y los menos educados, sin un aumento significativo en el alineamiento ideológico. Finalmente, encontramos

que, entre los políticamente comprometidos, existe una polarización afectiva en torno a algunas identidades.

Palabras clave: polarización política; polarización afectiva; guerras culturales

Résumé

Existe-t-il une polarisation politique au Brésil? Analyse des preuves dans deux séries de sondages d'opinion

Malgré les nombreuses évidences anecdotiques sur la polarisation politique au Brésil, les études empiriques se sont concentrées, en grande partie, sur le vote. À partir de deux séries historiques de sondages d'opinion (Lapop et World Values Survey), nous étudions l'occurrence de la polarisation politique de quatre manières bien établies: la polarisation des opinions sur des questions politiques, la polarisation des identités politiques, l'alignement d'opinions politiques avec des identités et la polarisation affective. Nous avons constaté qu'il existe une polarisation des opinions sur les droits des homosexuels et sur le divorce en tant que processus et en tant qu'état. Les identités politiques se sont également polarisées depuis 2010, notamment chez les personnes âgées et les moins scolarisées, sans augmentation significative de l'alignement idéologique. Enfin, nous avons constaté que parmi les personnes politiquement engagées, il existe une polarisation affective autour de certaines identités. *Mots-clés:* polarisation politique; polarisation affective; guerres culturelles

Artigo submetido à publicação em 7 de janeiro de 2021. Versão final aprovada em 12 de janeiro de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.





Do Leme a Santa Cruz: a territorialização eleitoral de Jair Bolsonaro no município do Rio de Janeiro

O objetivo do artigo é compreender como os indicadores sociais territorializados podem dar pistas sobre a ampliação da base eleitoral de Jair Bolsonaro em sua carreira como parlamentar e, posteriormente, como presidenciável, observando rupturas e continuidades nessa trajetória. O método utilizado será uma correlação entre o Índice de Desenvolvimento Social da cidade do Rio de Janeiro e o desempenho eleitoral espacializado do então candidato nas eleições de 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Nesse esforço, esperamos oferecer insumos àqueles que se debruçam sobre os seguintes questionamentos: qual o perfil do eleitor de Jair Bolsonaro ao longo de sua trajetória parlamentar? Houve mudanças nesse perfil? Como se deu a ampliação de suas bases eleitorais no processo de construção de sua candidatura à presidência da República?

Palavras-chave: geografia eleitoral; espacialização do voto; comportamento político; indicadores sociais; Jair Bolsonaro

Introdução

O esforço analítico operado neste artigo tem por objetivo compreender, a partir de uma investigação que contemple a espacialização de seus votos, o processo de ampliação da base eleitoral do presidente Jair Bolsonaro nas eleições legislativas de 2002, 2006, 2010, 2014 e, posteriormente, nas eleições presidenciais de 2018. Porém, diferentemente dos esforços realizados por Hunter e Power (2019), Power e Rodríguez-Silveira (2018),

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCS-UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <mayragoulart@gmail.com>.

² Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp-Uerj), Laboratório de Partidos Eleições e Política Comparada (LAPPCOM). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <paulafriasds@gmail.com>.

³ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Laboratório de Partidos Eleições e Política Comparada (LAPPCOM). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <luanquedes@gmail.com>.

Samuels e Zucco (2018) e Amaral (2020), não nos ativemos ao plano nacional, nem buscamos mensurar variáveis ideológicas ou demográficas como sexo e religião. Mesmo no tocante à geografia eleitoral, no escopo dessa contribuição, não ultrapassamos as fronteiras do município do Rio de Janeiro. A despeito dessas limitações, buscamos dialogar com as profícuas conclusões apresentadas pelas pesquisas acima citadas acerca dos descompassos notados entre os índices de votação observados em segmentos sociais supostamente influenciados pelo legado do *lulismo* (Singer, 2009, 2012). Desse modo, incorporando outras referências (Rennó e Cabello, 2010; Peixoto e Rennó, 2011; Couto, 2014; Melo, 2014; Borges e Vidigal, 2018), refletimos sobre como as variáveis socioeconômicas participam dessa equação, por meio da qual é operada a conjunção discursiva entre neoliberalismo, conservadorismo e punitivismo, amalgamada pelo antipetismo, enquanto antagonismo capaz de articular os diferentes segmentos que conformam o sujeito político bolsonarista (Kalil, 2018; Solano, 2018; Alonso, 2019; Fausto, 2019).

Nosso objetivo aqui, no entanto, é menos o de buscar caracterizar esse sujeito do que escavar suas origens, traçando a genealogia de sua conformação em seu berço original, o estado do Rio de Janeiro, pelo qual Bolsonaro foi eleito por sete mandatos consecutivos. Nesse tocante, dialogamos com a pesquisa, por nós realizada, acerca de sua trajetória legislativa, na qual analisamos projetos de lei, discursos e votações em Plenário levadas a cabo em seu período de atuação na Câmara dos Deputados (Silva, 2022). Diante desse propósito, em virtude da dificuldade de encontrar dados sobre os sete pleitos e sobre todos os municípios do estado, ativemo-nos à capital e aos processos eleitorais mais recentes (2002, 2006, 2010, 2014), nos quais analisamos a distribuição dos votos em Jair Bolsonaro pelas regiões administrativas do município do Rio de Janeiro. Ademais, a cidade do Rio de Janeiro foi escolhida para uma análise mais regionalizada por ser um distrito eleitoral expressivo e por conter "mais padrões de territórios eleitorais concentrados, de natureza local, do que de abrangência municipal" (Terron, 2012, p. 29).

Em seguida, cruzamos esses dados com o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) com o propósito de delinear as características socioeconômicas das áreas com maior adesão ao candidato, observando rupturas e continuidades conforme é operado o processo de expansão de sua base eleitoral. Por fim, comparamos esses resultados com os da eleição presidencial, mantendo, como unidade de análise, a mesma segmentação geográfica.

Para tal, realizamos uma breve incursão à discussão acerca dos fatores que influenciam o comportamento dos eleitores, em termos tanto geográficos quanto sociais. Levando em conta as contribuições de Ethington e McDaniel (2007), Clark e Jones (2013) e Weaver (2014), nos esforçamos para explicitar a compreensão dos fatores contextuais e composicionais que podem ter contribuído para a curva de desempenho eleitoral verificada ao longo do recorte temporal observado.

O quantitativo eleitoral de Bolsonaro no estado do Rio de Janeiro se manteve relativamente constante ao longo de sua vida parlamentar: em sua primeira eleição para

deputado federal (1990), ele obteve 67.041 votos; na segunda (1994), obteve 111.927; na terceira (1998), 102.893; na quarta (2002), 88.945; na quinta (2006), 99.700; e na sexta (2010), 120.000. O ponto fora da curva de seu desempenho eleitoral foi a eleição de 2014, quando se tornou o campeão de votos no estado e passou a figurar entre os cinco deputados federais mais votados do país, com 464.572 votos.

A argumentação desenvolvida neste artigo visa lançar luz sobre esse padrão eleitoral, almejando contribuir com uma gama de trabalhos já produzidos a respeito da espacialização do voto em nível nacional. Nicolau e Peixoto (2007), bem como Carraro et al. (2007), já haviam explicitado a correlação existente entre o grau de desenvolvimento social de populações e a espacialização do voto. Todavia, em virtude dos recortes de tempo e de esfera em que a disputa eleitoral é travada, é preciso alertar que as dimensões analíticas foram contextualizadas tendo em vista a proporção e as peculiaridades de nosso objeto.

No que se segue, tecemos uma análise estatística que busca demonstrar a correlação entre os indicadores sociais das regiões observadas e seu desempenho eleitoral em cada pleito analisado. Não obstante a dimensão geográfica de nossa investigação, o que se pretende neste artigo é verificar a existência de uma correlação entre a proporção de votos em Jair Bolsonaro e os elementos sociais característicos da distribuição territorial do município. Com isso, esperamos oferecer insumos àqueles que se debruçam sobre os seguintes questionamentos: o contexto social e as características do espaço influenciam nas preferências políticas? É possível associar a preferência por determinado candidato a características socioeconômicas compartilhadas por moradores de determinado território? Qual o perfil do eleitor de Jair Bolsonaro ao longo de sua trajetória parlamentar? Houve mudanças nesse perfil? Como se deu a ampliação de suas bases eleitorais?

As duas primeiras seções têm caráter exploratório e servem para apresentar argumentos que configuraram a dimensão qualitativa da pesquisa. Na primeira, discutimos o papel das lideranças locais nas eleições presidenciais, isto é, como as elites políticas enraizadas nos planos municipal e estadual auxiliam na capilarização de uma candidatura nacional. Nessa seção, discutimos como o vácuo de lideranças que emerge na esteira da Operação Lava-Jato no Rio de Janeiro surge como pano de fundo da recepção da candidatura de Jair Bolsonaro no estado. Na segunda seção, discutimos o conceito de classe média com o propósito de fundamentar o que acreditamos ser uma das principais contribuições da pesquisa: oferecer bases empíricas para a associação identitária entre o bolsonarismo e as expectativas e os padrões de consumo dessas camadas, o que implica uma subsequente exclusão de elementos identitários que configuram o universo valorativo das classes populares. Na terceira e quarta seções adentramos na empiria, iniciando com uma apresentação da metodologia utilizada ao longo da investigação, seguida da apresentação de seus resultados, sumariados na Conclusão, na qual reforçamos a conexão com a dimensão qualitativa da pesquisa.

A regionalização do voto na cidade do Rio de Janeiro e o papel das lideranças locais

A formação urbana da cidade do Rio de Janeiro é marcada pela desigualdade socioespacial, que, para além da renda, é caracterizada pelo acesso a serviços culturais, de saúde e de educação. As reformas urbanas ocorridas ao longo do século XX delimitam essa divisão do espaço urbano a partir de um histórico de desapropriações e de políticas higienistas e pela formação das favelas, que acabam por consolidar uma estratificação espacial da cidade (Abreu, 1987). A capital fluminense, portanto, é construída, assim como várias outras metrópoles brasileiras, sob essa dicotomia de centro e periferia. Partindo dessa perspectiva sobre o estado do Rio de Janeiro, é possível afirmar que o centro é o grande concentrador de recursos econômicos, financeiros e culturais, escassamente distribuídos pelas regiões periféricas (Alkmim, 2014).

Essa taxonomia intramunicipal é, todavia, insuficiente para a ideia de espaço como arena política que queremos desenvolver neste artigo, pois divide a cidade em apenas dois polos: (i) o núcleo, que agrega a região central da cidade, a Zona Sul, a parte litorânea da Zona Oeste e o segmento mais central da Zona Norte; e (ii) a periferia imediata, formada pelos bairros das Zonas Norte e Oeste circunscritos pela linha ferroviária e pela Avenida Brasil. Olhando para trabalhos como os de Fleischer (1976), Dias (1991) e Terron, Ribeiro e Lucas (2012), que verificam os padrões espaciais do voto nas grandes cidades brasileiras, podemos ver uma geografia eleitoral que ultrapassa essa dimensão de distribuição pela ótica do centro/periferia e que observa essa dinâmica pela dicotomia de concentração/dispersão dos votos ao longo do território, formando alguns distritos simbólicos (Carvalho, 2009). É nesse sentido que essas duas categorias se impõem como um início para a discussão, mas não esgotam as possibilidades de classificação.

As pesquisas acima referidas, contudo, não consideram as estratégias dos candidatos (Avelino, Biderman e Silva, 2016), e não é o nosso objetivo aqui debater os conceitos e os efeitos de concentração e dispersão de votos. Essas categorias são apenas instrumentalizadas para compreendermos a expansão territorial de um candidato em específico, considerando-o como agente que mobiliza o seu discurso de forma estratégica para expandir as suas bases eleitorais.

Olhando pela lógica das lideranças locais, atores que podem produzir efeitos para um desempenho eleitoral mais concentrado, Waniez et al. (2012) evidenciam uma relação entre o papel de mediador exercido por lideranças políticas locais e o desempenho eleitoral de candidatos à presidência da República em dois significativos eventos. Na eleição presidencial de 1989, o candidato do Partido Democrático Trabalhista, Leonel Brizola, lançou sua candidatura ao cargo com apoio de Anthony Garotinho, Marcello Alencar e Cesar Maia, todos do mesmo partido. Garotinho era, à época, um político de destaque no interior do estado do Rio de Janeiro, principalmente na região da cidade de Campos dos Goytacazes, onde atuava desde o começo da década de 1980, chegando a ser eleito

prefeito no pleito de 1988. Com uma participação política mais longeva que seus outros dois companheiros de partido, Alencar ocupou a posição de suplente de senador no começo da década de 1960, mas teve sua trajetória interrompida pela cassação de seu mandato pelo Ato Institucional Nº 5 (AI-5). Por fim, Cesar Maia inaugurou sua trajetória partidária no começo da década de 1980, quando se filiou ao PDT, mas já possuía participação na vida política local da capital do estado e no movimento estudantil nas décadas anteriores.

De acordo com Waniez et al. (2012), o apoio desses nomes à candidatura de Brizola foi um dos elementos constitutivos de seu bom desempenho, fazendo com que este atingisse a marca de 50% dos votos na capital do estado ainda no primeiro turno das eleições. Rodrigues (2016) demonstra que a cisão entre Marcello Alencar, Cesar Maia e Brizola, entre os anos de 1992 e 1994, inaugurou um processo de desintegração do núcleo brizolista dentro do PDT e uma redistribuição das lideranças locais concentradas pelo partido em direção a outras agremiações partidárias, nomeadamente o PMDB4 e o PSDB. Em ambos os casos, a atitude centralizadora de Brizola na decisão acerca da sucessão de Alencar na prefeitura do Rio de Janeiro foi o pivô da ruptura. A ruptura no núcleo de apoio brizolista, que, associada a uma miríade de fatores conjunturais, havia propulsado sua candidatura na eleição de 1989, restringiu seu percentual de votos na capital do estado à marca de 9,8% do total. Na direção oposta, em um segundo evento, o PSDB, que havia recebido 11,6% dos votos à época da eleição de 1989, passa a 47% dos votos na cidade com o apoio dos ex-partidários de Brizola. A hipótese da mediação é reforçada por Alkmim (2014), que aponta que Brizola e, posteriormente, Garotinho atuaram como mediadores da polarização entre PT e PSDB nas eleições presidenciais da década de 1990. Além disso, Terron, Ribeiro e Lucas (2012) apontam de forma preliminar uma tendência de maior dispersão em partidos de esquerda como PT e PDT e uma maior concentração em partidos como DEM, PMDB, PSDB, PTdoB e PV.

O contexto político que circunscreve a eleição presidencial de 2018 no município do Rio de Janeiro é de relativa ausência de lideranças locais e de crise política entre os partidos tradicionalmente aliados na política local. Os desdobramentos da Operação Lava-Jato no estado do Rio de Janeiro levaram à prisão dos ex-governadores filiados ao atual Movimento Democrático Brasileiro (MDB) Sérgio Cabral, em 2016, e Luiz Fernando Pezão, em 2018, sob acusações de desvio de verba pública. A crise de popularidade no partido se estendeu para a esfera municipal. Em uma conversa telefônica vazada entre Eduardo Paes e o ex-presidente Lula, Paes criticou o fato de Lula ter "alma de pobre" e desferiu ofensas ao município de Macaé, localizado no interior do estado do Rio de Janeiro. Em adição a isso, acusações de violência doméstica recaíram sobre o candidato do partido à sucessão de Paes na prefeitura da capital. O resultado para o PMDB foi a perda da posição tanto na prefeitura da capital quanto no governo do estado. Observando esses acontecimentos, Rodrigues (2020) caracteriza o período 2016-2018 como a derrocada da hegemonia do

⁴ Em 15 de maio de 2018, o TSE aprovou a mudança da designação do partido de PMDB para MDB.

MDB no estado ao assinalar que "o PMDB não possui mais governador, nem vice-governador, nem senador, nem presidente da Alerj, nem prefeito da capital. Ademais, o partido deixou de ter a maior bancada regional na Câmara de Deputados e na Alerj" (p. 353).

A crise que se instaurou na política local encontrava paralelos apenas na esfera nacional. O processo de impeachment contra a ex-presidente Dilma Rousseff (PT), aceito pelo ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, à época filiado ao MDB, tornou explícita a fragmentação da base de apoio político do Partido dos Trabalhadores e provocou uma crise nas relações entre os dois partidos tanto em nível federal quanto nos níveis estadual e municipal. O MDB, que ocupou dez ministérios ao longo do segundo governo de Dilma Rousseff e a vice-presidência da República, passou a articular em favor da cassação do mandato da presidente. No âmbito da política estadual, MDB e PT constituíram uma aliança fortalecida a partir da primeira eleição de Sérgio Cabral, em 2006, com o Partido dos Trabalhadores apoiando o então PMDB nos pleitos subnacionais e emprestando a imagem de suas lideranças mais fortes para suas campanhas. Desse modo, o argumento aqui ensejado é que as rusgas entre os dois partidos na esfera federal dificultaram a conformação de coligações no estado do Rio de Janeiro, capazes de ampliar a receptividade do eleitor carioca à candidatura de Fernando Haddad (PT) em 2018. Nesse cenário, que, ao nosso ver, facilitou a ascensão de Jair Bolsonaro, ocorreu a conjunção dos três fatores acima mencionados - (I) fragilização das lideranças políticas locais, (II) fragmentação da base política do PT na esfera nacional, e (III) crise da relação entre MDB e PT no âmbito subnacional -, que produziu uma conjuntura em que o Partido dos Trabalhadores não era capaz de articular apoio e associar a imagem de seu candidato, que não possuía atuação relevante no estado, à de lideranças conhecidas da população local. Em outros termos, o que se pretende esclarecer com esse recurso ao debate acerca da relevância das lideranças locais no município do Rio de Janeiro é que, ao menos em parte, o desempenho de Bolsonaro na eleição majoritária pode ser explicado pela soma de dois elementos: a inviabilização de uma coalizão formada por lideranças locais em torno da candidatura do Partido dos Trabalhadores, como se observava nas eleições anteriores, e a relativa autonomia da candidatura de Bolsonaro em relação a essas mesmas lideranças. Assim, observou-se uma tempestade perfeita, que, por um lado, imobilizou a candidatura petista na cidade e, por outro, deu propulsão à candidatura bolsonarista, que se apropriou da crítica às lideranças políticas tradicionais.

Em oposição a esse contexto, a candidatura de Jair Bolsonaro contava com ampla penetração no tecido social, uma vez que o ex-deputado construiu sua carreira política ancorado em suas votações no município. Por esse motivo, quando comparado ao seu rival, Bolsonaro dependia menos de instâncias de mediação entre sua campanha e o eleitorado local. Ademais, sua estratégia de aproximação de lideranças religiosas ampliou a penetração de sua campanha no território da cidade, como explicitamos em outro trabalho (Gracino, Goulart e Frias, 2021). Neste artigo, nosso objetivo é perceber como a cartografia

eleitoral do município, suas características e divisões socioeconômicas contribuem para compreender a ascensão eleitoral de Bolsonaro. Com esse propósito, partimos da classificação de Abreu (1987) e Brasileiro (1985) para perceber as nuances entre as Zonas Norte e Oeste, ambas com regiões presentes no núcleo e na periferia imediata. Abreu (1987) também introduz uma dicotomia paralela a essa classificação, entre favela e asfalto. A presença das favelas tensiona os conflitos entre as classes a partir do momento em que há uma maior visualização da desigualdade aumentando o potencial de conflito, na medida em que as classes médias e altas constroem "uma imagem negativa daqueles que estão na base da hierarquia social, como classes potencialmente perigosas, que devem ser controladas" (Alkmim, 2014, p. 59). Por conta de toda essa dinâmica territorial, optamos por analisar a cidade em regiões administrativas, por ser uma forma de regionalização que já agrega os territórios de acordo com seus fluxos econômicos e sociais. Reconhecemos, todavia, as limitações dessa opção, já que essa correlação entre dados eleitorais e dados sociodemográficos sobrepõe duas unidades de análise: as zonas eleitorais, com base nas quais são contabilizados os primeiros, e as regiões administrativas, utilizadas de maneira mais recorrente em pesquisas sobre temas econômicos e sociais.

Bolsonarismo e classe média: uma hipótese identitária

As evidências apresentadas nas próximas seções nos permitem sugerir uma associação entre a identificação com Jair Bolsonaro e a identidade de classe média por parte do eleitor, entendida não como um produto exclusivo da renda, mas do acesso à escolaridade e, sobretudo, às condições estruturais de existência (saúde, moradia, saneamento). Em trabalhos dedicados a discutir o conceito, Scalon e Salata (2012) indicam que, no Brasil, a classe média seria composta por um padrão de renda de classe AB, cujos rendimentos familiares são superiores a R\$ 3.474,00 e envolvem "um padrão de vida estável, ter feito universidade, ter acesso a lazer e diversão etc." (Salata, 2015, p. 131). Desse modo, os autores diferenciam o universo da classe média do perfil do brasileiro mediano, na medida em que o estrato AB abarca apenas os 15% mais ricos da população. Essa conclusão é reforçada por Dougherty (1998) em um texto sobre os padrões de consumo da classe média. O texto sugere o sentimento disseminado de que esse padrão se encontraria ameaçado pela deterioração econômica do país. Tal percepção é existencialmente determinante, ameaçando a própria identidade desse grupo social, uma vez que a esse padrão de consumo é atribuída uma superioridade moral, que o distingue dos demais (p. 442). O autor também ressalta o valor atribuído aos investimentos em cultura e educação, bem como ao acesso a bens e serviços qualificados, como símbolos identitários por meio dos quais o grupo se diferencia das camadas populares.

Para refletirmos sobre a questão do perfil identitário de classe média do eleitor de Jair Bolsonaro, é necessário, primeiramente, esclarecer os modos de configuração dos vínculos de identificação entre representantes e representados. Nossa hipótese, respaldada

em outras pesquisas, é que o antipetismo teria sido um elemento determinante nessa configuração identitária (Kalil, 2018; Power e Rodríguez-Silveira, 2018; Samuels e Zucco, 2018; Solano, 2018; Alonso, 2019; Fausto, 2019; Hunter e Power, 2019; Amaral, 2020). Sendo assim, embora Bolsonaro não tenha uma trajetória política propriamente associada a um partido, é preciso tecer alguns comentários sobre como a identificação partidária atua como preditor do voto e sobre a forma pela qual ela se relaciona com os processos de formação da identidade/autoconcepção individual dos sujeitos.

A natureza e as origens da identificação partidária são temas caros à literatura sobre partidos, eleições e comportamento político, que, de maneira geral, aponta para a importância da conexão psicológica (afetiva) estabelecida através de processos de socialização decorridos ao longo do tempo por meio dos quais os indivíduos configuram e reconfiguram suas identidades (Campbell et al., 1960). Tais dinâmicas, todavia, tendem a ser mais recorrentes em democracias tradicionais, nas quais os sistemas partidários possuem enraizamento social mais longevo. No caso de democracias tardias (ou erráticas) como o Brasil, a identificação partidária acaba sendo determinada por fatores mais conjunturais e midiáticos (Fiorina, 1981; Borges e Vidigal, 2018). Entretanto, considerando as mais de três décadas da Nova República e de protagonismo do Partido dos Trabalhadores – a principal agremiação nacional no tocante à capacidade de gerar identificação (e rejeição) –, é possível especular sobre sua presença, enquanto categoria simbólica, nos processos de socialização e configuração identitária ocorridos a partir da década de 1980.

Não obstante, se, a princípio, a presença do PT no repertório de categorias socialmente disseminadas poderia ser considerada como algo restrito às camadas sociais médias e mais escolarizadas (Singer, 2010, 2012; Couto, 2014), sobretudo depois dos mais de 13 anos à frente da presidência da República, é possível considerá-lo como parte do imaginário nacional. Em outros termos e corroborando as evidências encontradas na literatura, é possível adotar, como ponto de partida, a percepção de que a identificação partidária é um preditor do voto no Brasil (Carreirão e Barbetta, 2004; Rennó, 2007; Cabello e Rennó, 2010; Braga e Pimentel Jr., 2011; Peixoto e Rennó, 2011), tendo o PT desempenhado a função de "âncora", organizando as preferências no interior do sistema partidário (Carreirão e Barbeta, 2004; Kinzo, 2004; Borges e Vidigal, 2018).

Ao longo de sua trajetória política, os petistas tiveram como rival preferencial nos processos eleitorais nacionais e subnacionais, mas também nas dinâmicas governativas, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), configurando uma situação de polarização, também internalizada através de processos de socialização, reforçando o papel da identificação partidária como preditora do voto. A polarização tem um efeito simplificador, tornando as posições dos candidatos mais diferentes e nítidas, facilitando a identificação de suas preferências pelos eleitores (Hill e Tausanovitch, 2015). Nesse processo, o peso da identificação partidária na autoconcepção individual aumenta na medida em que se reforçam os laços entre aqueles que se veem representados pelos discursos polarizados,

deflagrando a percepção de inimizade entre grupos, através de uma disputa do tipo "nós" contra "eles" (Rose e Mishler, 1998). No caso do Brasil, portanto, é possível afirmar, com o respaldo de diferentes pesquisas sobre o tema (Limongi e Cortez, 2010; Braga e Pimentel Jr., 2011; Melo e Câmara, 2012), que, por ter sido polarizada desde 1994 pelos mesmos partidos, a relação entre PT e PSDB teria sido capaz de simplificar o fragmentado sistema partidário brasileiro, condicionando não apenas as eleições para o Executivo nacional, mas também para o Legislativo e para os pleitos realizados nos âmbitos estaduais e municipais. Isso explica sua relevância para a compreensão dos processos eleitorais que constroem a trajetória de Jair Bolsonaro como deputado federal, sobretudo no tocante àqueles realizados após 2004 (Silva, 2022), quando o tema da corrupção começa a alavancar uma série de discursos críticos ao PT, cuja repercussão midiática favoreceu amplamente o aumento da popularidade do ex-capitão (Hunter e Power, 2019).

Por outro lado, considerando as evidências apresentadas por Borges e Vidigal (2018) acerca das eleições de 2002 a 2014, que indicam a crescente importância dos sentimentos partidários na determinação do comportamento dos eleitores no pleito presidencial, é possível indagar sobre o status conferido ao PSDB nessa dinâmica. Quando se analisa a evolução da identificação partidária para as maiores legendas, observa-se que o Partido dos Trabalhadores experimentou um crescimento incomparável em relação ao das demais agremiações, saltando de cerca de 8% das preferências em 1989 para 19% em 2002, chegando a um pico de 25% em 2012. A partir desse ano, o partido observa uma queda considerável. Quando são observados os partidários extremos e moderados, a adesão ao PT cai de 28% em 2002 para 19% em 2014. No entanto, como reforçam os autores, o PSDB, segundo partido mais popular do país, jamais alcançou as mesmas cifras, chegando ao máximo de 16,4%, em 2014. Isso nos permite sugerir que a polarização aqui mencionada como elemento catalisador da identidade partidária (enquanto parcela importante da autoconcepção individual) se deu entre os candidatos petistas e aqueles com maior viabilidade de derrotá-los, que até 2014 tinham em comum o fato de serem do PSDB.

Além de não propiciar vínculos identitários com a mesma abrangência, os tucanos jamais foram capazes de absorver, em sua completa magnitude, os sentimentos refratários ao PT. Como demonstrado no levantamento de Borges e Vidigal sobre as eleições de 2014, metade do eleitorado antipetista revelou não simpatizar com o PSDB. Este é um dado importante para o argumento aqui apresentado, que associa o crescimento eleitoral de Jair Bolsonaro a sua capacidade de simbolizar o antipetismo, entendido como um fenômeno disseminado sobretudo entre as camadas médias e altas da população, mas, também, como desejamos argumentar, entre aqueles que foram contemplados pelos processos de mobilidade social levados a cabo durante a administração petista.

A relação entre classe social e identificação com o Partido dos Trabalhadores é objeto de um profícuo diálogo nas ciências sociais brasileiras, que se estrutura em torno do trabalho de Singer (2010, 2012). Simplificando o debate, a tese de Singer é que os

governos de Luiz Inácio Lula da Silva teriam sido capazes de ampliar o mercado consumidor, através de políticas macroeconômicas caracterizadas como *redistributivismo conservador*, que envolveram aumento de renda, acesso ao crédito e programas de assistência social. Esses segmentos populares, por sua vez, seriam caracterizados por um perfil político ideologicamente ambíguo que tende a favorecer o voto nos partidos incumbentes. No entanto, diferentemente daqueles que defendem que o voto seria explicado apenas pelo governismo (Rennó e Cabello, 2010) ou qualunquismo (Melo, 2014), enquanto fenômeno particularmente disseminado nas camadas mais pobres, Singer reforça a ideia de que houve a formação de vínculos identitários desses segmentos com a figura de Lula. Todavia, como ressaltado por Couto (2014), conforme suas condições econômicas foram melhorando, as camadas populares foram tendo acesso a novos padrões de consumo, aumentando sua identificação com as classes médias.

Essa relação se dá por um aparente paradoxo entre as melhorias na condição econômica e a satisfação por elas geradas, uma vez que provocam expectativas sociais maiores do que as condições econômicas e estruturais objetivamente disponíveis, o que foi agravado pela interrupção do crescimento econômico a partir de 2014. Com isso, os segmentos emergentes dos setores populares, "a classe C" (Couto, 2014), tornaram-se menos propensos a apoiar os governos petistas, sobretudo quando comparados às classes D e E, inequivocamente identificadas como *pobres*, das quais a "nova classe média" deseja se diferenciar.

Ademais, uma vez que convergente com os interesses de parcelas significativas das elites políticas e econômicas, o amálgama formado entre *novas* e *velhas* classes médias encontrou um amplo espaço para a reverberação midiática de seu antagonismo para com o projeto político liderado pelo PT, o que pode ser observado na repercussão das manifestações de junho de 2013 e também nos demais movimentos de crítica e descontentamento realizados a partir de então.

Nessa medida, as teses acerca do *lulismo* nos parecem particularmente importantes para nosso argumento de que, se, em um primeiro momento, a identificação do partido com as classes populares foi determinante para seu sucesso eleitoral, posteriormente ela teria sido uma das causas de seu fracasso. Pois, à luz das evidências encontradas por Couto (2014), Pinheiro-Machado e Scalco (2018) e Solano (2018), nos parece que teria sido a partir desses processos de mobilidade que parcelas expressivas dos segmentos populares passaram a absorver símbolos identitários das classes médias, os quais, por sua vez, se estruturam a partir da rejeição dos marcadores populares. Em outros termos, por deixarem de se ver como *pobres*, esses segmentos quiseram deixar de se comportar como *pobres*, o que incluiria votar em candidatos que se apresentavam como seus defensores, sendo este um elemento determinante na formação dos vínculos identitários entre Bolsonaro e seus apoiadores. É a partir desse marco que analisamos os resultados encontrados ao longo da pesquisa, que demonstram a expansão geográfica dos votos em Bolsonaro, concentrados em regiões administrativas (RAs) de classe média até

as eleições de 2010, para regiões com um perfil socioeconômico mais popular, em 2014 e 2018. Compreendemos, contudo, que as informações recolhidas se referem às regiões como um todo, considerando sua heterogeneidade socioeconômica e as diferentes opções eleitorais de seus moradores. Como não contamos com pesquisas de opinião específicas capazes de indicar o perfil de quem, dentro de cada RA, de fato votou no candidato do PSL, nossas conclusões são o resultado de extrapolações baseadas em dados agregados.

Metodologia

O objetivo do presente artigo é compreender, através da espacialidade do voto, como os indicadores sociais territorializados podem dar pistas sobre a ampliação da base eleitoral de Jair Bolsonaro ao longo de sua trajetória parlamentar e, posteriormente, como presidenciável. O método utilizado é a correlação entre algumas características territoriais da cidade do Rio de Janeiro e o desempenho eleitoral espacializado do atual presidente da República. Para tal, optamos pelo uso do Índice de Desenvolvimento Social (IDS), desenvolvido pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) e detalhado em estudo por Cavallieri e Lopes (2008). Ele foi escolhido por se tratar de um índice que, na definição de seus indicadores e das suas fontes de dados, leva em consideração a heterogeneidade do espaço urbano carioca, que não é delineado por regiões administrativas uniformes. A fonte de dados primária do IDS é o Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); portanto, sua periodicidade é decenal, tendo sido realizado com os dados de 2000 e 2010. Os dados do Censo Demográfico têm como menor unidade territorial os setores censitários. Estes consistem em um espaço territorial que compreende um agrupamento médio de 250 domicílios, o que permite uma compreensão aprofundada e precisa das características socioeconômicas de cada uma das regiões e a agregação dos dados em outros limites administrativos, como bairros ou regiões administrativas, por exemplo.

Dessa maneira, utilizamos o IDS de 2000 para estabelecer a correlação, o índice e a dispersão eleitoral nas eleições de 2002 e 2006. Para as eleições de 2010, 2014 e 2018, utilizamos os dados levantados pelo IDS de 2010. O IDS é estruturado a partir de quatro dimensões analíticas, das quais derivam dez indicadores, que têm o objetivo de compreender o perfil social da população em cada setor censitário. As dimensões são: (i) Acesso a Saneamento Básico, (ii) Qualidade Habitacional, (iii) Grau de Escolaridade e (iv) Disponibilidade de Renda. O cálculo do IDS é dividido em duas etapas. A primeira consiste na normalização estatística dos valores observados nos indicadores individualmente (para que os valores de todos os indicadores passem a integrar um intervalo compreendido entre 0 e 1, em que o primeiro representa a pior classificação e o último, a melhor). Na segunda etapa, os indicadores de cada uma das regiões administrativas são somados e, de sua média aritmética, resulta o valor do IDS da localidade.

Já os dados eleitorais do TSE são disponibilizados por seção eleitoral e a abrangência territorial de cada uma não é um dado público. Nicolau e Terron (2012) consideraram os endereços das seções para agregar os dados por bairro em seu trabalho; contudo, eles pontuam as limitações desse procedimento. Como são considerados apenas os pontos das seções e não os polígonos de sua cobertura, os moradores que votam em bairros contíguos seriam desconsiderados. Pensando nisso, optamos por mitigar esse efeito considerando as regiões administrativas por se tratarem de áreas mais amplas e com um número considerável de regiões, 33 ao todo. Além disso, como estamos trabalhando com eleições proporcionais, o quantitativo de votos do candidato por bairro seria desprezível em alguns casos.

A análise geográfica é de grande relevância para os estudos políticos pois "Ela identifica como o espaço influencia as relações entre os atores políticos e as instituições a partir de dados agregados e não individuais" (Cervi, 2019, p. 222). É nesse sentido que este artigo busca fugir da falácia ecológica, na qual incorrem aqueles que desejam traduzir os resultados de dados agregados para o nível individual. As interpretações dos resultados referem-se ao território delimitado pela unidade espacial escolhida e não aos eleitores individualmente. A proposta de utilizar esses dados para delinear o perfil do eleitorado de Jair Bolsonaro pressupõe uma extrapolação capaz apenas de oferecer uma hipótese e não uma demonstração cabal.

Considerando o crescimento do candidato nas últimas eleições, trabalhamos, na análise espacial, com as eleições de 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Optou-se por iniciar em 2002, pois utilizamos dados referentes aos censos demográficos de 2000 e 2010. Os dados fornecidos pelo TSE contendo a relação entre zonas e seções eleitorais e suas respectivas regiões administrativas foram adquiridos em 2017 e possuem algumas incongruências na compatibilidade entre todos os anos analisados. Havia seções que não possuíam a exata localização e outras que, dependendo do ano analisado, não existiam. Essas alterações são discriminadas na Tabela 1. Além disso, é importante ressaltar que essa relação entre região e seção é feita a partir do endereço da seção e não da abrangência eleitoral dos domicílios; portanto, há algumas regiões onde todos os domicílios são alocados em seções fora da sua RA de moradia. Essa limitação técnica faz com que Complexo do Alemão, Jacarezinho e Maré fiquem fora da nossa análise. A região de Vigário Geral também foi retirada pois não há IDS disponível.

Ano da eleição	Seções existentes	Seções observadas	Quantidade de regiõe			
2002	9588	9471	27			
2006	10026	9985	28			
2010	10472	10461	28			
2014	11410	10990	28			
2018	11779	11779	29			

Tabela 1 Relação de seções trabalhadas

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

A variável eleitoral para a correlação foi construída através de uma proporção simples entre os votos recebidos agrupados por RA sobre os votos válidos daquela região:

$$\frac{\sum_{i=1}^{n} vb_{i}}{\sum_{i=1}^{n} vv_{i}}$$

em que n é o número de seções por região, vb é o número de votos recebidos por Bolsonaro e vv são os votos válidos, que são os votos nominais e os de legenda, sendo excluídos, assim, os brancos e nulos.

Foram construídas duas tabelas contendo essa proporção de votos agregados para cada uma das 28 regiões, uma referente às três eleições para deputado federal e outra referente à eleição majoritária de presidente da República. Na eleição de 2002, Bolsonaro não recebeu nenhum voto na Rocinha, portanto, foram consideradas 27 regiões nesse ano.

Esse resultado proporcional de votos por quantidade de votantes foi correlacionado, através da correlação de Pearson, com o IDS. A correlação nos ajuda a verificar se há uma associação linear entre as variáveis. Ela se dá pela seguinte fórmula:

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^{n} (x_i - \overline{x})(y_i - \overline{y})}{\sqrt{\left[\sum_{i=1}^{n} (x_i - \overline{x})^2\right] \left[\sum_{i=1}^{n} (y_i - \overline{y})^2\right]}}$$

em que a proporção de votos é a variável dependente e o IDS (que varia de 0 a 1) é a variável independente, sendo ambas contínuas.

A análise dos resultados considera os sequintes graus e direções de associação:

- 0,9 positivo ou negativo indica uma correlação muito forte;
- 0,7 a 0,9 positivo ou negativo indica uma correlação forte;
- 0,5 a 0,7 positivo ou negativo indica uma correlação moderada;
- 0,3 a 0,5 positivo ou negativo indica uma correlação fraca;
- 0 a 0,3 positivo ou negativo indica uma correlação desprezível.

MAYRA GOULART SILVA; PAULA FRIAS DOS SANTOS; LUAN SUDÁRIO DA SILVA

Análise dos resultados

A eleição de 2002

A primeira eleição contemplada em nossa análise é a de 2002. Ao todo, no estado do Rio de Janeiro, Bolsonaro recebeu 88.945 votos, sendo 59.966 (67,41%) na capital fluminense. À época, o então deputado obteve votação em 27 das 28 regiões administrativas da cidade que estamos analisando, não recebendo votos na RA da Rocinha. Todavia, o candidato não alcançou a marca de 3% das votações totais em nenhum dos casos, sendo 1,61% sua média de votação. Bolsonaro superou seu desempenho médio em 13 regiões administrativas, e seu melhor desempenho eleitoral em termos proporcionais se deu na Zona Norte da cidade, região que contempla as regiões administrativas da Tijuca (2,64%), Vila Isabel (2,61%), Ilha do Governador (2,65%) e Madureira (2,57%). As exceções a essa observação foram as RAs de Copacabana (2,92%) e Realengo (2,57%), localizadas nas Zonas Sul e Oeste da cidade, respectivamente. Na Figura 1, é possível visualizar essa distribuição dos votos. A classificação nesse mapa e nos próximos está separada em *k-means*⁵, tratando-se de uma forma não supervisionada de agrupamento dos dados em *clusters*, que, nesse caso, são quatro.

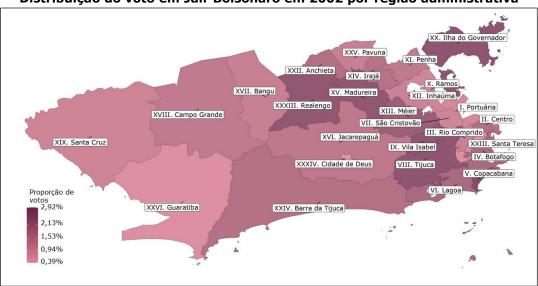


Figura 1 Distribuição do voto em Jair Bolsonaro em 2002 por região administrativa

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

-

⁵ Todos os mapas do artigo foram feitos no R e o *shapefile* das divisões das regiões administrativas foi obtido no data.rio. Os mapas referentes às eleições têm a sua simbologia feita a partir do critério de classificação por *k-means*, com quatro classes. A escala cromática escolhida foi uma gradação de cor em que o tom mais claro representa uma proporção menor e o mais escuro, uma proporção maior.

O levantamento do IDS de cada uma das regiões administrativas elencadas aponta para uma alocação da base eleitoral de Bolsonaro em regiões com boas posições no ranking do índice⁶. As RAs de Tijuca (0,71), Vila Isabel (0,70) e Copacabana (0,75) estão nas faixas mais altas de pontuação, e sua representação gráfica é a cor azul. A Ilha do Governador (0,62) aparece com uma pontuação menor, em uma faixa mais mediana, mas ainda em um tom claro de azul. Já as regiões de Realengo (0,55) e Madureira (0,57) aparecem em uma posição um pouco abaixo da média da cidade em 2000 (0,59). É importante reforçar, em concordância com o que apontam Santos e Noronha (2001) e Nicolau e Terron (2012), que as regiões que apresentam um IDS mais alto, como Tijuca, Vila Isabel e Copacabana, possuem um perfil identitário de classe média. Não obstante, a votação de Bolsonaro em regiões com um IDS menor não representa, necessariamente, um processo de identificação entre o candidato e as classes populares. Isso porque essas regiões se constituem, à exceção de Madureira, como espaços geográficos habitados por segmentos militares e suas famílias, tendo em vista a presença de colégios militares, centros de treinamento e organizações administrativas das Forças Armadas. Essa informação reforça a hipótese levantada de que a base eleitoral originária de Bolsonaro era composta de grupos militares e classe média.

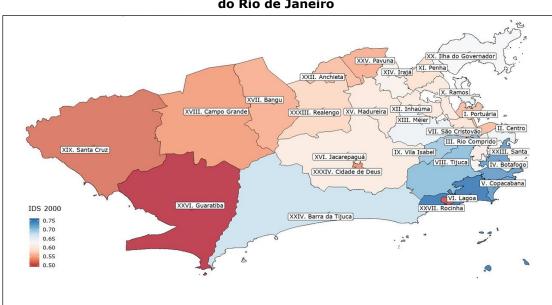


Figura 2 Índice de Desenvolvimento Social de 2000 por região administrativa na cidade do Rio de Janeiro

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da prefeitura do Rio de Janeiro

⁶ Os mapas do IDS foram classificados com o método *pretty breaks*, e se trata de uma classificação por arredondamento. A escala cromática é uma gradação do vermelho, que representa os piores desempenhos, até o azul, simbolizando os melhores.

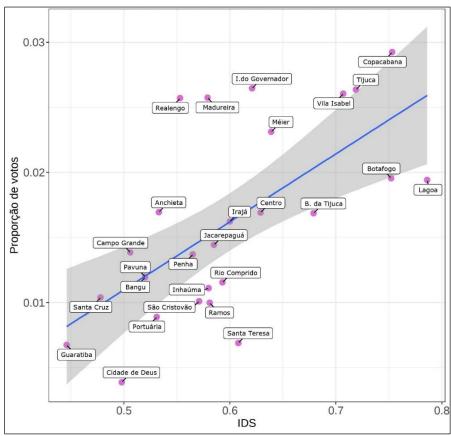


Figura 3 Dispersão entre votos de 2002 e IDS de 2000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da prefeitura do Rio de Janeiro e do TSE.

Ao cruzarmos a variável "proporção do voto" em 2002 com o IDS de 2000, temos uma correlação de 0,64, apresentando, assim, uma associação positiva e moderada. Esse resultado demonstra que Bolsonaro obteve melhor desempenho nas regiões com maior grau de desenvolvimento na cidade, o que reforça a hipótese de que suas bases eleitorais consistiam de grupos de classe média. Realengo e outras regiões aparecem como *outliers* no modelo, o que indica que o IDS não é um fator forte de associação nessas áreas da cidade. Contudo, a região de Realengo merece um destaque através de uma análise mais substantiva. Ela abriga os bairros de Campo dos Afonsos, Vila Militar, Realengo, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos e Deodoro. Davies (2020, p. 250) discorre sobre a escolha de Deodoro como grande polo das Olimpíadas de 2016 e sobre como "é importante levar em conta a presença intensa de organizações do Exército Brasileiro nesse bairro e em áreas vizinhas, condensando ali o maior aquartelamento da América Latina". O autor também aponta Realengo como um lugar com grandes loteamentos pertencentes às Forças

Armadas. Quando tiramos a RA do modelo, considerando que os militares compõem a base eleitoral originária de Bolsonaro (Alonso, 2019; Fausto, 2019; Hunter e Power, 2019; Silva, 2022;), a correlação passa para 0,70, tornando-se positiva e forte. Além disso, há uma diminuição no p-valor de 0,0003 para 0,0001, que indica uma melhora na significância do modelo. Esse efeito mostra que a alta proporção de votos na região de Realengo não é associada ao IDS do local, mas sim a outros fatores. Nesse sentido, nossa hipótese é a de que, mesmo sendo uma região com IDS menor que a média, caracterizando-se como um local de classe média baixa, a alta presença de militares faz com que esse seja um importante reduto eleitoral de Bolsonaro.

Nessa eleição de 2002, temos Copacabana, Tijuca e Vila Isabel como regiões com alta pontuação no IDS, que se destacaram no desempenho eleitoral de Bolsonaro. Madureira, Ilha do Governador e Realengo são regiões de grande concentração de seu eleitorado, mas que apresentam um IDS baixo; contudo, essa última tem esse resultado explicado pela presença forte de militares, o que faria com que esse fosse um determinante importante para compor a base eleitoral do candidato.

A eleição de 2006

A disputa eleitoral de 2006 apresenta um padrão de dispersão eleitoral com poucas surpresas. O quantitativo total de votos de Bolsonaro chega a 69.936 votos, distribuídos em 28 regiões administrativas, com a maior votação sendo registrada na região de Copacabana (3,65%). A média de votação por região administrativa em termos proporcionais foi de 1,92% do total, ultrapassada em 13 casos. Tijuca (3,30%), Vila Isabel (3,36%), Realengo (3,62%), Ilha do Governador (3,01%) e Madureira (3,44%) foram as regiões onde o ex-deputado obteve maior destaque na proporção de votos. Em razão da constância nas regiões administrativas e do período de análise do IDS, que compreende os anos de 2000 a 2010, o desempenho no IDS de cada uma delas pode ser verificado na subseção correspondente à eleição de 2002.

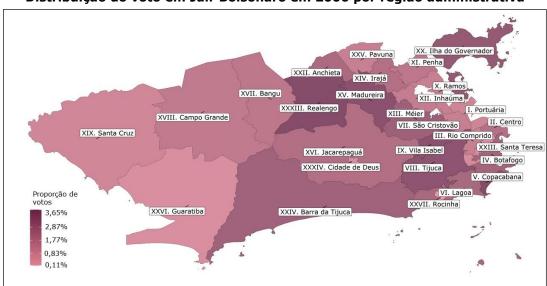


Figura 4
Distribuição do voto em Jair Bolsonaro em 2006 por região administrativa

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

A correlação entre a eleição de 2006 e o IDS de 2000 é de 0,67, indicando, assim como em 2002, uma correlação moderada e positiva. Ou seja, há uma associação entre o nível de qualidade de vida mensurado pelo IDS – que se utiliza de indicadores sobre saneamento básico, qualidade habitacional, grau de escolaridade e disponibilidade de renda – e a proporção de votos recebidos por Bolsonaro, reforçando a tendência do candidato de conquistar votos em RAs de classe média alta, como Copacabana e Tijuca.

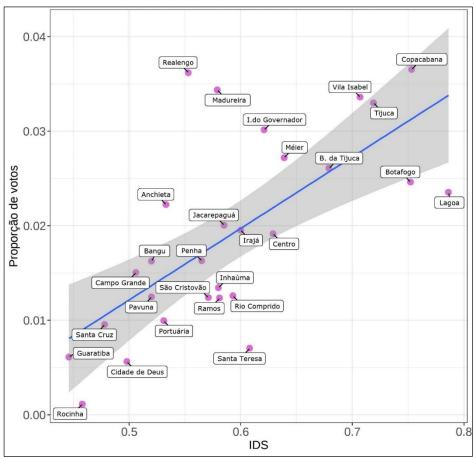


Figura 5 Dispersão entre votos de 2006 e IDS de 2000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da prefeitura do Rio de Janeiro e do TSE.

Repetindo o que foi feito no ano anterior e retirando a RA de Realengo do modelo, por se tratar de uma região marcada pela presença de militares, segundo a literatura, temos, para o ano de 2006, uma correlação de 0,74, tornando-se agora forte e positiva.

Nesse ano a RA com maior proporção de votos em Bolsonaro foi Realengo, superando a líder anterior de votos, Copacabana. O fato de essa região estar fora do modelo, assim como no ano anterior, torna a correlação forte e positiva, já que não se trata de uma região com grande associação entre IDS e voto.

Unidos pelo Rio - Eleição de 2010

A eleição de 2010 apresenta o primeiro indício de uma redistribuição espacial da base eleitoral de Bolsonaro. Nesse ano, a quantidade absoluta de votos para sua

candidatura foi 82.524, tendo sua média de votos proporcionais por RA se estabelecido em 2,35%. Esse valor foi superado em 16 dos 28 casos em que havia dados das votações. As RAs de Copacabana (4,79%), Tijuca (4,28%), Realengo (4,12%) e Ilha do Governador (3,99%) seguem encabeçando a lista de regiões com destaque em votação proporcional, mas a Barra da Tijuca (4,19%) surge como um polo expressivo de votação. O desempenho do Bolsonaro na região supera o observado em Vila Isabel (3,98%), área que se demonstrava um reduto importante de sua base eleitoral nas eleições anteriores. A região da Barra da Tijuca é uma das áreas mais valorizadas da cidade, concentrando condomínios imobiliários de alto padrão, *shoppings centers* e uma população de classe média alta. Não obstante, como apontado por Alves (2008), a região também tem sido um local de crescimento de atividades de grupos paramilitares, as milícias.

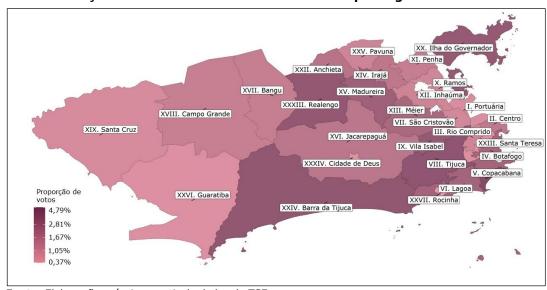


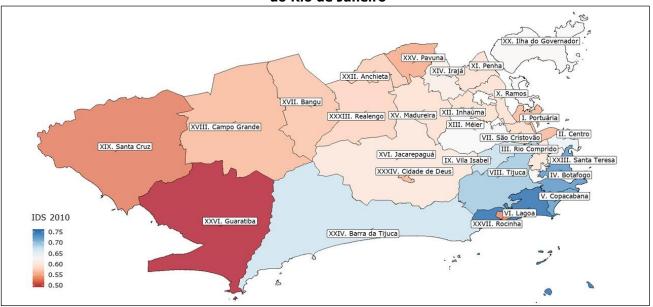
Figura 6
Distribuição do voto de Jair Bolsonaro em 2010 por região administrativa

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Para o ano de 2010 em diante, foi utilizado o IDS de 2010, com isso, houve algumas alterações no desempenho das regiões. O perfil das RAs de destaque da base eleitoral de Bolsonaro é alterado com o ingresso da Barra da Tijuca. Substituindo a região de Madureira, que possuía um IDS de 0,59, Barra da Tijuca figura com um alto desempenho de 0,67. Em razão dessa alteração, entre as seis áreas com maior votação proporcional para sua candidatura, cinco pontuam acima da média da cidade (0,61): Copacabana (0,73), Barra da Tijuca (0,67), Tijuca (0,69), Vila Isabel (0,67) e Ilha do Governador (0,62). A região de Realengo se consolidou como única região com pontuação

inferior à média, 0,57, mas já tendo esse comportamento explicado anteriormente pela presença de militares, uma estável base eleitoral de Bolsonaro.

Figura 7 Índice de Desenvolvimento Social de 2010 por região administrativa na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da prefeitura do Rio de Janeiro.

A entrada da Barra da Tijuca entre as regiões com destaque na proporção de votos para o candidato contribui para o aumento dessa associação, já que se trata de uma região com um IDS elevado, formado por uma classe média alta. O coeficiente de correlação para esse ano foi 0,72, a associação mais forte entre todos os anos analisados. Ao retirarmos Realengo do modelo, essa correlação vai para 0,78, indicando como Realengo é uma área que, de forma consistente, não tem o IDS associado ao voto.

A eleição de 2010 marca a entrada da Barra da Tijuca como um território de grande expressão de votos em Bolsonaro. Esse é o ano de associação mais forte entre IDS e proporção dos votos, ou seja, as regiões com uma qualidade de vida mais elevada, caracterizando-se como de classe média alta, compõem de forma mais determinante a base eleitoral de Bolsonaro.

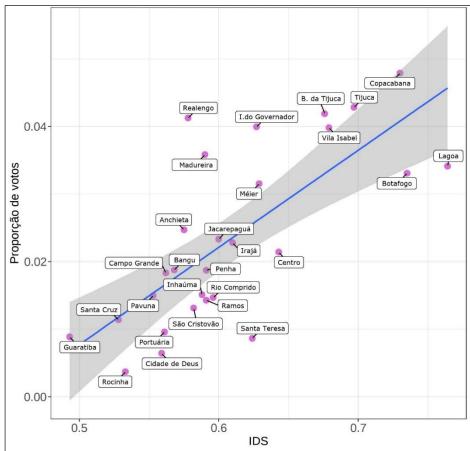


Figura 8
Dispersão entre votos de 2010 e IDS de 2010

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da prefeitura do Rio de Janeiro e do TSE.

"Somos todos Brasil" - Eleição de 2014

Essa eleição demarca um momento de expansão das bases eleitorais de Jair Bolsonaro, em termos absolutos e proporcionais, além de ser um momento de reformulação dos padrões de dispersão geográfica de seus votos no mapa do município. Sua candidatura para deputado federal recebeu 249.604 votos no município e obteve uma média de participação nas regiões administrativas correspondente a 8,06% dos votos. As alterações mais evidentes dessa eleição são a inserção da região administrativa do Méier (10,51%) nos destaques de voto e a saída de Copacabana (10,28%).

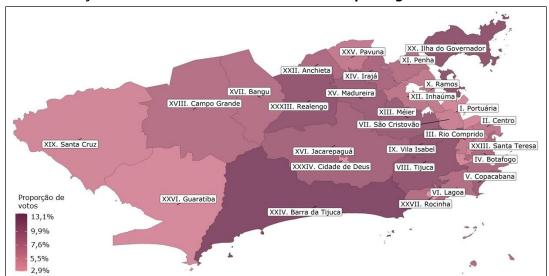


Figura 9
Distribuição do voto em Jair Bolsonaro em 2014 por região administrativa

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

As alterações no padrão de distribuição espacial do voto em Bolsonaro apontam para uma tendência de penetração de seu discurso em regiões menos desenvolvidas do município. Assim como a Ilha do Governador, a região administrativa do Méier apresenta uma pontuação pouco expressiva no IDS (0,62), quase abaixo da média da cidade para o IDS 2010 (0,60), enquanto Copacabana, substituída por aquela, possuía uma pontuação de 0,73. É importante ressaltar, no entanto, que a ascensão da RA do Méier na lista de votação não significa uma queda na adesão da população de Copacabana. Ao contrário, ambas as regiões apresentaram crescimento expressivo, tendo o Méier apenas crescido de maneira mais significativa.

Isso demonstra que a eleição de 2014 é o momento em que a base eleitoral do então deputado federal deixa de se concentrar em RAs de classe média (e militares), demarcando um processo de expansão em direção a segmentos econômica e socialmente menos favorecidos da população.

Nesse ano, o coeficiente de correlação foi 0,57 e a retirada da RA de Realengo do modelo levou a correlação para 0,61, continuando moderada e positiva. Foram os menores coeficientes encontrados nas eleições proporcionais, indicando uma tendência da base eleitoral de ir se diluindo em outras áreas que não apresentam um IDS alto. Esse também é o primeiro ano em que a Barra da Tijuca supera Copacabana, tornando-se um importante território para o crescimento de Bolsonaro.

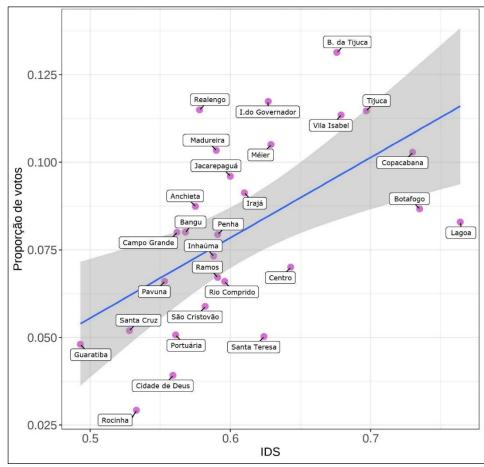


Figura 10 Dispersão entre votos de 2014 e IDS de 2010

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da prefeitura do Rio de Janeiro e do TSE.

A eleição de 2014 marca uma grande expansão dos votos em Bolsonaro e também uma queda no grau de associação entre voto e IDS. A Barra da Tijuca aparece como a região com maior proporção de votos, título que conserva também em 2018. É a primeira eleição, entre os quatro pleitos proporcionais, em que a retirada da RA de Realengo não é suficiente para a associação se tornar forte, por conta da ampliação dessa base eleitoral e de ela não estar particularmente centrada em regiões de classe média alta.

"Brasil acima de tudo e Deus acima de todos" - Eleição de 2018

A eleição de 2018 é o primeiro pleito da trajetória política de Bolsonaro direcionado a um cargo do Poder Executivo. Como era esperado, a alteração de uma disputa proporcional para uma disputa majoritária de nível nacional modificou fortemente a

dinâmica eleitoral. Em razão das especificidades dessa nova modalidade de disputa, optamos por utilizar os dados referentes ao primeiro turno. Estes são mais associados a uma identificação entre eleitor e candidato do que os dados do segundo turno, que frequentemente se constituem como um voto de negação ou protesto ao outro candidato.

XX. Ilha do Governador XXV. Pavuna XI. Penha XXII. Anchieta XIV. Irajá XVII. Bangu XV. Madureira XII. Inhaúma I. Portuária XXXIII. Realengo XVIII. Campo Grande XIII. Méier VII. São Cristovão II. Centro XIX. Santa Cruz III. Rio Comprido XXIII. Santa Teresa IX. Vila Isabel XVI. Jacarepaguá IV. Botafogo VIII. Tijuca XXXIV. Cidade de Deus V. Copacabana VI. Lagoa XXVI. Guaratiba Proporção de votos XXIV. Barra da Tijuca 63,5% 52.2% 45,2% 34,5% 34,2%

Figura 11
Distribuição do voto em Jair Bolsonaro em 2018 por região administrativa

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

A distribuição dos votos para a chapa bolsonarista nessa eleição apresenta um comportamento bastante uniforme. A média de votos em termos proporcionais foi de 55,60% de aprovação, valor superado em 15 das 28 RAs. A Zona Norte, que compreende as RAs da Tijuca (49,38%), Madureira (62,36%), Ilha do Governador (61,91%) e Vila Isabel (48,73%), um antigo reduto eleitoral de Bolsonaro, obteve menos destaque do que a Zona Oeste, que engloba as RAs da Barra da Tijuca (62,56%), Campo Grande (67,32%), Santa Cruz (64,32%), Guaratiba (63,81%), Jacarepaguá (61,70%) e Realengo (59,57%). Essa região foi responsável pelas três maiores votações para a chapa de Bolsonaro no município em termos proporcionais e absolutos.

Nessa eleição, que apresenta uma correlação de −0,53, a associação é pela primeira vez negativa, ou seja, a proporção do voto aumenta à medida que o IDS decresce. Como são eleições de natureza distinta, a correlação desse pleito foi feita sem o objetivo de comparação com os outros.

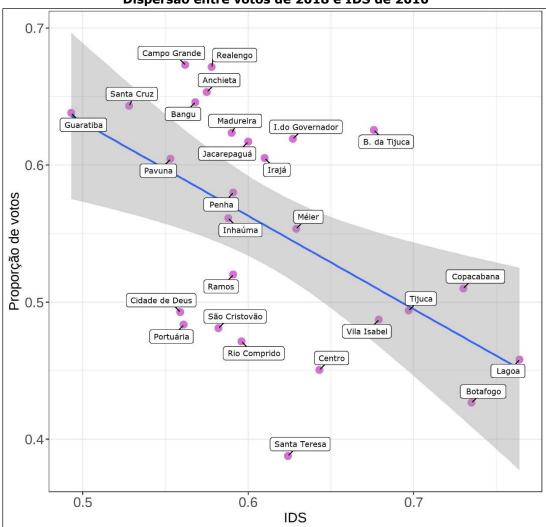


Figura 12 Dispersão entre votos de 2018 e IDS de 2010

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE e nos dados trabalhados pelo IPP-PCRJ a partir dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010.

Mesmo sem a comparação, vale destacar que Realengo se mostrou um reduto eleitoral consistente em todas as eleições analisadas. As regiões localizadas na Zona Oeste do Rio de Janeiro, como um todo, tiveram um papel de destaque. A Barra da Tijuca continua como o lugar com maior proporção de votos e Campo Grande aparece na sequência, seguido de Realengo.

Debruçar-se sobre a espacialização do voto em Bolsonaro no ano de 2018 revela um dado relevante do contexto eleitoral do município. Como apontado por Alkmin (2014), entre as eleições presidenciais de 1989 e 2010, as regiões periféricas do Rio de Janeiro

representaram um território mais receptivo às candidaturas de esquerda do que às de direita. É importante demarcar que, embora as contribuições do autor tenham como base as zonas eleitorais em divergência das RAs adotadas neste artigo, suas descobertas contribuem para delinear a mudança de posicionamento da periferia da cidade. Sobretudo em zonas que englobam as RAs que garantiram altas porcentagens de votos a Jair Bolsonaro em 2018, como Campo Grande, Realengo e Santa Cruz, o padrão que se observou durante o período explorado demarcava uma preferência por candidatos associados ao espectro político da esquerda, mesmo que em graus variáveis.

Considerações finais

A análise dos dados eleitorais dos pleitos observados em cada uma das RAs do município do Rio de Janeiro revela um processo de expansão dos territórios eleitorais de Jair Bolsonaro, que se inaugura já nas eleições de 2010 com a inserção da Barra da Tijuca em seu cenário de destaque eleitoral, mas se intensifica de maneira expressiva em 2014. Tendo mantido seu desempenho relativamente constante entre 1992 e 2010, é no pleito de 2014 que Bolsonaro apresenta o crescimento mais marcante de sua trajetória eleitoral no Legislativo. Dessa maneira, demarca-se que o ínterim entre os pleitos de 2010 e 2014 constituiu um contexto social profícuo para a expansão do bolsonarismo, ao menos na capital fluminense. Esse crescimento, como apresentado nas análises da espacialização do voto nos pleitos de 2002, 2006, 2010 e 2014, foi impulsionado pela incorporação de RAs periféricas e com menor grau de desenvolvimento social.

Como se buscou demonstrar neste artigo, a ampliação geográfica da base eleitoral de Jair Bolsonaro em direção às RAs periféricas é um indicativo de que seu crescimento eleitoral se formulou a partir de um processo de inclusão de novos segmentos sociais ao seu núcleo de apoio e não apenas pela ampliação do apoio dentro dos segmentos originalmente associados à sua base. A mobilização do IDS como ferramenta analítica se mostrou relevante para que pudéssemos auferir uma análise capaz de ultrapassar os possíveis vieses criados por uma observação restrita à dimensão da renda. Especialmente no complexo contexto espacial carioca, que apresenta frequentes enclaves de populações de baixa renda em regiões predominantemente ricas, ampliar o escopo dos indicadores para além da renda se mostrou necessário. Para esse fim, o IDS se provou uma ferramenta valiosa, uma vez que aprofunda a compreensão do contexto social em que a população está inserida, analisando o acesso a diversos aspectos da infraestrutura pública e privada.

Originalmente associada a um perfil eleitoral de classe média, situada principalmente nas regiões próximas ao centro da cidade, a expansão da base eleitoral de Bolsonaro foi capitaneada pela incorporação de RAs menos desenvolvidas e localizadas na periferia. É importante demarcar, no entanto, que, diferente do que foi observado com Lula em 2006, a incorporação de segmentos econômicos menos favorecidos não representou uma ruptura com as classes média e alta que compunham seu eleitorado. Ao

contrário, apesar de apresentar crescimento variável ao redor das RAs, Bolsonaro melhorou seu desempenho em todas. Por outro lado, acreditamos que essa expansão se deu dentro de um perfil identitário de classe média, atingindo setores das classes populares afetados positivamente pelo processo de mobilidade social instaurado ao longo das administrações petistas. Embora não tenhamos evidências para sustentar essa afirmação, uma vez que trabalhamos com dados agregados, acreditamos que esse eleitor tardio (pós-2010) de Jair Bolsonaro, embora de origem popular, rejeita esse pertencimento de classe, identificando-se com as camadas médias.

De todo modo, a ascensão de um sujeito político à posição de presidente da República nunca é um fenômeno unidimensional. O esforço empreendido neste artigo buscou contribuir e somar-se às análises que privilegiam os fatores socioeconômicos que caracterizaram o crescimento de sua base eleitoral. Não obstante, como apontado anteriormente, sobretudo no que se refere ao período entre 2010 e 2014, há ainda um amplo campo a ser explorado acerca dos componentes discursivos que propiciaram a caracterização de Bolsonaro como uma figura pop, principalmente nas mídias sociais.

Referências bibliográficas

ABREU, M. Evolução urbana no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ALKMIM, A. C. *De Brizola a Cabral. De Collor a Dilma:* a geografia do voto no Rio de Janeiro de 1982 a 2010. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2014.

ALONSO, A. A comunidade moral bolsonarista. In: ABRANCHES, S., et al. *Democracia em risco?* 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, p. 41-56, 2019.

ALVES, J. C. S. Milícias: mudança na economia política do crime no Rio de Janeiro. In: Justiça Global (org.). Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro. 1ª ed. Rio de Janeiro: Justiça Global e Fundação Heinrich Böll, p. 33-36, 2008.

AMARAL, O. E. "The victory of Jair Bolsonaro according to the Brazilian Electoral Study of 2018". Brazilian Political Science Review, vol. 14, no 1, 2020.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C; SILVA, G. P. "A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014)". *Dados*, vol. 59, nº 4, p. 1.091-1.125, 2016.

BORGES, A.; VIDIGAL, R. "Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras". *Opinião Pública*, vol. 24, nº 1, p. 53-89, 2018.

BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL, J. "Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 271-303, 2011.

BRASILEIRO, A. M. *Região Metropolitana do Grande Rio:* serviço de interesse comum. Brasília: Ipea/IplanRio, 1985.

CABELLO, A.; RENNÓ, L. "As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, nº 74, p. 39-60, 2010.

CAMPBELL, A., et al. The American voter. New York: John Wiley, 1960.

CARRARO, A., et al. "'It is the economy, companheiro!': uma análise empírica da reeleição de Lula com base em dados municipais". In: *Anais do Encontro de Economia da Região Sul*, 10, Porto Alegre, 2007.

CARREIRÃO, Y. S.; BARBETTA, P. A. "A eleição presidencial de 2002: a decisão do voto na região da grande São Paulo". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 56, p. 75-93, 2004.

CARVALHO, N. R. "Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil". *Cadernos Metrópole*, vol. 11, nº 22, p. 367-384, 2009.

CAVALLIERI, F.; LOPES, G. P. "Índice de Desenvolvimento Social – IDS: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro". *Coleção Estudos Cariocas*, vol. 8, nº 20080401, 2008.

CERVI, E. U. Manual de métodos quantitativos para iniciantes em ciência política, vol. 2. Curitiba: CPOP-UFPR, 2019.

CERVI, E. U.; BORBA, F. "Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros". Revista Brasileira de Ciência Política, nº 28, p. 65-92, 2019.

CLARK, J.; JONES, A. "The great implications of spatialisation: grounds for closer engagement between political geography and political science?". *Geoforum*, vol. 45, p. 305-314, 2013.

CORTEZ, R.; LIMONGI, F. "As eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos Estudos Cebrap,* vol. 88, p. 21-37, 2011.

COUTO, C. G. "Novas eleições críticas?". Em Debate, vol. 6, p. 17-24, 2014.

DAVIES. F. A. "Urbanismo militar na 'região olímpica': dinâmicas de produção do espaço para além dos megaeventos". *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, vol. 22, 2020. Disponível em: http://www.valor.com.br/politica/3395814/lulismo-ou-qualunquismo. Acesso em: 5 mar. 2020.

DIAS, J. L. M. "O jogo e os jogadores: legislação eleitoral e padrões de competição política". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Iuperj. Rio de Janeiro, 1991.

DOUGHERTY, M. "Auto-retratos da classe média: hierarquias de 'cultura' e consumo em São Paulo". *Dados*, vol. 41, n° 2, p. 411-444, 1998.

ETHINGTON, P. J.; McDaniel, J. A. "Political places and institutional spaces: the intersection of political science and political geography". *Annual Review of Political Science*, vol. 10, p. 127-142, 2007.

FAUSTO, R. Depois do temporal. In: ABRANCHES, S., et al. *Democracia em risco?* 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, p. 116-129, 2019.

FIORINA, M. P. Retrospective voting in American national elections. Yale: Yale University Press, 1981.

FLEISCHER, D. V. "Concentração e dispersão eleitoral: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais, 1966-1974". Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 43, 1976.

GRACINO, P.; GOULART, M.; FRIAS, P. "'Os humilhados serão exaltados': ressentimento e adesão evangélica ao bolsonarismo". *Cadernos Metrópole*, vol. 23, p. 547-580, 2021.

HILL, S. J.; TAUSANOVITCH, C. "A disconnect in representation? Comparison of trends in congressional and public polarization". *The Journal of Politics*, vol. 77, n° 4, p. 1.058-1.075, 2015.

HINKLE, W. Applied statistics for the behavioral sciences. 5a ed. Boston: Houghton Mifflin, 2003.

Hunter, W.; Power, T. "Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash". *Journal of Democracy*, vol. 30, n° 1, p. 68-82, 2019.

- KALIL, I. O. *Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro.* São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2018.
- KINZO, M. D. G. "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, p. 23-40, 2004.
- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. "As eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos Estudos Cebrap*, nº 88, p. 21-37, 2010.
- LIPSET, S. M. Political man. New York: Dobleday, 1959.
- LUCAS, J. F.; RIBEIRO, A.; TERRON, S. L. "Há padrões espaciais de representatividade na Câmara Municipal do Rio de Janeiro? Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008". *Teoria e Pesquisa*, vol. 21, nº 1, p. 28-47, 2012.
- MEIRELES, F.; SILVA, D.; COSTA, B. *ElectionsBR*: R functions to download and clean Brazilian electoral data, 2016. Disponível em: http://electionsbr.com/.2016. Acesso em: 5 ago. 2020.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil". *Dados*, vol. 55, nº 1, p. 71-117, 2012.
- MELO, M. A. Lulismo ou "qualunquismo". Valor Econômico, 15 jan. 2014.
- MISHLER, W.; HAERPFER, C.; ROSE, R. "Democracy and its alternatives: understanding post-communist societies". *The Johns Hopkins University Press*, Baltimore, 1998.
- NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. "Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006". In: *Anais do Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, vol. 31, p. 22-26, 2007.
- NICOLAU, J.; TERRON, S. "Uma cidade partida? As eleições para prefeito do Rio de Janeiro em 2008". In: Anais do 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, 2012.
- PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. "Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 304-332, 2011.
- PINHEIRO-MACHADO, R.; SCALCO, L. M. "Da esperança ao ódio: juventude, política e pobreza do lulismo ao bolsonarismo". Cadernos IHU Ideias, vol. 16, nº 278, p. 3-15, 2018.
- POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. The political right and party politics. In: AMES, B. (ed.). Routledge Handbook of Brazilian politics. London: Routledge, p. 251-268, 2018.
- RENNÓ, L. R. "Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 2, p. 260-282, 2007.
- RENNÓ, L. R.; CABELLO, A. "As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, p. 39-60, 2010.
- RODRIGUES, T. C. M. *O Rio que queremos*: propostas para uma cidade inclusiva, vol. 1. 1ª ed. Rio de Janeiro: Núcleo Piratininga de Comunicação, 2016.
- ______. "Realinhamentos partidários no estado do Rio de Janeiro (1982-2018)". *Política & Sociedade*, vol. 19, nº 46, p. 332–356, 2020.
- ROSE, R.; MISHLER, W. "Negative and positive party identification in post-communist countries". *Electoral Studies*, vol. 17, no 2, p. 217-234, 1998.

SALATA, A. R. "Quem é classe média no Brasil? Um estudo sobre identidades de classe". *Dados*, vol. 58, n° 1, p. 111-149, 2015.

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. Partisans, anti-partisans, and voter behavior. In: AMES, B. (ed.). *Routledge Handbook of Brazilian politics*. London: Routledge, p. 269-290, 2018.

SANTOS, S. M.; NORONHA, C. P. "Padrões espaciais de mortalidade e diferenciais sócio-econômicos na cidade do Rio de Janeiro". *Cadernos de Saúde Pú*blica, vol. 17, p. 1.099-1.110, 2001.

SCALON, C.; SALATA, A. "Uma nova classe média no Brasil da última década? O debate a partir da perspectiva sociológica". Sociedade e Estado, vol. 27, nº 2, p. 387-407, 2012.

SILVA, M. G. *Da diferença à equivalência*: hipóteses laclaunianas sobre a trajetória legislativa de Jair Bolsonaro, 2022 (no prelo).

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". Novos estudos Cebrap, vol. 85, p. 83-102, 2009.

_____. "A segunda alma do Partido dos Trabalhadores". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 88, nov. 2010.

______. *Os sentidos do lulismo:* reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOLANO, E. "Crise da democracia e extremismos de direita". *Análise Friedrich Ebert Stiftung*, vol. 42, nº 1, p. 1-27, 2018.

TERRON, S. "Geografia eleitoral em foco". Em Debate, vol. 4, nº 2, p. 8-18, 2012.

TERRON, S.; RIBEIRO, A.; LUCAS, J. F. "Há padrões espaciais de representatividade na Câmara Municipal do Rio de Janeiro? Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008". Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, vol. 21, nº 1, p. 28-47, 2012.

WANIEZ, P., et al. *A geografia do voto nas eleições para prefeito e presidente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo:* 1996-2010. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

WEAVER, R. "Contextual influences on political behavior in cities: toward urban electoral geography". *Geography Compass*, vol. 8, no 12, p. 874-89, 2014.

MAYRA GOULART SILVA; PAULA FRIAS DOS SANTOS; LUAN SUDÁRIO DA SILVA

Anexos

Anexo 1 Votação absoluta e relativa de Jair Bolsonaro para os cargos de deputado federal (2002-2014) e presidente (2018) no estado e município do Rio de Janeiro e regiões administrativas da cidade

Unidade territorial	Eleição de 2002	Eleição de 2006	Eleição de 2010	Eleição de 2014	Eleição de 2018		
Estado do Rio de Janeiro	88.945 (1,10%)	99.700 (1,23%)	120.646 (1,47%)	464.572 (5,96%)	49.277.010 (46,03%)		
Município do Rio de Janeiro	59.966 (1,78%)	70.985 (2,19%)	83.428 (2,63%)	261.751 (8,87%)	1.930.657 (58,29%)		
I. Portuária	164 (0,89%)	174 (0,99%)	170 (0,96%)	758 (5,07%)	9.401 (48,36%)		
II. Centro	744 (1,69%)	725 (1,92%)	740 (2,14%)	2.047 (7,00%)	14.516 (45,05%)		
III. Rio Comprido	533 (1,16%)	545 (1,26%)	611 (1,47%)	2.501 (6,60%)	14.851 (47,14%)		
IV. Botafogo	3.395 (1,96%)	3.834 (2,46%)	4.846 (3,31%)	11.848 (8,67%)	63.733 (42,66%)		
V. Copacabana	3.683 (2,92%)	4.110 (3,65%)	4.991 (4,79%)	9.891 (10,28%)	51.833 (51,01%)		
VI. Lagoa	2.810 (1,94%)	3.202 (2,35%)	4.349 (3,41%)	9.964 (8,29%)	59.989 (45,81%)		
VII. São Cristóvão	563 (1,01%)	654 (1,24%)	670 (1,31%)	2.628 (5,89%)	23.417 (48,10%)		
VIII. Tijuca	3.648 (2,64%)	4.080 (3,30%)	4.929 (4,28%)	12.331 (11,46%)	61.815 (49,38%)		
IX. Vila Isabel	3.023 (2,61%)	3.528 (3,36%)	3.932 (3,98%)	10.466 (11,35%)	50.039 (48,73%)		
X. Ramos	1.570 (1,00%)	1.859 (1,24%)	2.110 (1,43%)	8.775 (6,71%)	72.362 (52,02%)		
XI. Penha	1.439 (1,37%)	1.589 (1,63%)	1.722 (1,87%)	6.454 (7,94%)	55.827 (58,00%)		
XII. Inhaúma	1.014 (1,11%)	1.155 (1,34%)	1.247 (1,51%)	5.434 (7,32%)	51.246 (56,13%)		
XIII. Méier	6.230 (2,31%)	6.685 (2,72%)	7.235 (3,15%)	21.680 (10,51%)	127.292 (55,36%)		
XIV. Irajá	2.268 (1,62%)	2.566 (1,95%)	2.892 (2,28%)	10.387 (9,13%)	75.465 (60,52%)		
XV. Madureira	6.405 (2,57%)	7.962 (3,44%)	7.897 (3,58%)	20.063 (10,34%)	140.061 (62,36%)		
XVI. Jacarepaguá	3.305 (1,44%)	4.691 (2,01%)	5.656 (2,33%)	21.200 (9,60%)	158.517 (61,70%)		
XVII. Bangu	2.769 (1,19%)	3.655 (1,63%)	4.111 (1,88%)	15.512 (8,00%)	137.044 (64,60%)		
XVIII. Campo Grande	3.262 (1,39%)	3.687 (1,50%)	4.829 (1,83%)	18.697 (8,00%)	190.960 (67,32%)		
XIX. Santa Cruz	1.437 (1,04%)	1.442 (0,96%)	1.795 (1,14%)	7.295 (5,20%)	111.504 (64,32%)		
XX. Ilha do Governador	3.296 (2,65%)	3.464 (3,01%)	4.430 (3,99%)	11.424 (11,73%)	68.511 (61,91%)		
XXII. Anchieta	1.539 (1,69%)	1.987 (2,22%)	2.174 (2,47%)	6.893 (8,74%)	60.973 (65,33%)		
XXIII. Santa Teresa	118 (0,69%)	107 (0,70%)	122 (0,86%)	629 (5,03%)	5.332 (38,78%)		
XXIV. Barra da Tijuca	1.287 (1,69%)	2.318 (2,61%)	4.298 (4,19%)	13.050 (13,13%)	103.110 (62,56%)		
XXV. Pavuna	963 (1,20%)	999 (1,25%)	1.196 (1,50%)	4.679 (6,60%)	46.563 (60,46%)		
XXVI. Guaratiba	173 (0,67%)	190 (0,61%)	320 (0,89%)	1.473 (4,80%)	37.131 (63,81%)		
XXXI. Vigário Geral	685 (0,90%)	839 (1,18%)	838 (1,22%)	3.623 (5,99%)	35.642 (59,09%)		
XXXIII. Realengo	3.382 (2,57%)	4.604 (3,62%)	5.097 (4,12%)	12.714 (11,49%)	91.766 (67,16%)		
XXXIV. Cidade de Deus	82 (0,39%)	123 (0,56%)	146 (0,64%)	753 (3,92%)	10.801 (49,28%)		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

Anexo 2

Coeficientes de correlação e p-value da proporção de votos do ano da eleição com o Índice de Desenvolvimento Social

	Todas as Regiões	Sem RA de Realengo			
Ano da Eleição	Coeficiente de correlação de pearson	p-value	Coeficiente de correlação de pearson	p-value	
2002	0,64	0,0003	0,70	0,0001	
2006	0,67	0.0001	0,74	0.0000	
2010	0,72	0,0000	0,78	0.0000	
2014	0,57	0,0015	0.61	0.0006	
2018	-0,53	0,0044	-	-	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE e nos dados trabalhados pelo IPP-PCRJ a partir dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010.

Abstract

From Leme to Santa Cruz: the electoral territorialization of Jair Bolsonaro in the municipality of Rio de Janeiro

The objective of this article is to demonstrate how social indicators can help to elucidate the process of expansion of the electoral base of Jair Bolsonaro in his parliamentary career and, more recently, as presidential candidate, observing ruptures and continuities in this trajectory. The method used is a correlation between the Social Development Index of the city of Rio de Janeiro and the spatialized electoral performance of the candidate in the elections of 2002, 2006, 2010, 2014, and 2018. With this effort, we hope to offer data to those considering the following questions: what is the profile of those voters who have supported Jair Bolsonaro throughout his parliamentary trajectory? Were there any changes in this profile? How did his electoral base expand in the process of building his candidacy for the presidency of the republic?

Keywords: electoral geography; vote spatialization; political behavior; social indicators; Jair Bolsonaro

Resumen

De Leme a Santa Cruz: la territorialización electoral de Jair Bolsonaro en el municipio de Río de Janeiro

El objetivo del artículo es entender cómo los indicadores sociales territorializados pueden ofrecer pistas sobre la expansión de la base electoral de Jair Bolsonaro en su carrera como congresista y, posteriormente, como candidato presidencial, observando rupturas y continuidades en esta trayectoria. El método utilizado será una correlación entre el Índice de Desarrollo Social de la ciudad de Río de Janeiro y el desempeño electoral espacializado del candidato en las elecciones de 2002, 2006, 2010, 2014 y 2018. En este esfuerzo, esperamos ofrecer informaciones a los que se detienen en las siguientes cuestiones: ¿cuál es el perfil del votante de Jair Bolsonaro a lo largo de su trayectoria parlamentaria? ¿Ha habido cambios en este perfil? ¿Cómo se ha producido la ampliación de sus bases electorales en el proceso de construcción de su candidatura a la presidencia de la república?

Palabras Clave: geografía electoral; espacialización del voto; comportamiento político; indicadores sociales; Jair Bolsonaro

Résumé

De Leme à Santa Cruz : la territorialisation électorale de Jair Bolsonaro dans la municipalité de Rio de Janeiro

L'objectif de l'article est de comprendre comment les indicateurs sociaux territorialisés peuvent fournir des indices sur l'expansion de la base électorale de Jair Bolsonaro dans sa carrière de parlementaire et, ensuite, de candidat à la présidence, en observant les ruptures et les continuités dans cette trajectoire. La méthode utilisée sera une corrélation entre l'indice de développement social de la ville de

MAYRA GOULART SILVA; PAULA FRIAS DOS SANTOS; LUAN SUDÁRIO DA SILVA

Rio de Janeiro et la performance électorale spatialisée du candidat de l'époque, lors des élections de 2002, 2006, 2010, 2014 et 2018. Dans cet effort, nous espérons offrir une contribution à ceux qui s'attardent sur les questions suivantes: quel est le profil de l'électeur de Jair Bolsonaro au cours de sa carrière parlementaire, y a-t-il eu des changements dans ce profil, et comment s'est produit l'élargissement de ses bases électorales dans le processus de construction de sa candidature à la Présidence de la République?

Mots-clés: géographie électorale; spatialisation des votes; comportement politique; indicateurs sociaux; Jair Bolsonaro

Artigo submetido à publicação em 16 de fevereiro de 2021. Versão final aprovada em 12 de janeiro de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.





O jogo das nominatas nas eleições municipais do Rio de Janeiro

Marcio Grijó Vilarouca¹ (b)
Américo Oscar Guichard Freire² (b)
Philippe Chaves Guedon³ (b)

O presente artigo investiga os processos informais de recrutamento e seleção de candidatos a vereador na cidade do Rio de Janeiro com base em entrevistas com lideranças partidárias e por meio da análise complementar de dados sobre coligações, votos e financiamento de campanha. A partir do exame prévio dos incentivos do sistema eleitoral e das dinâmicas intrapartidárias locais, exploramos as estratégias utilizadas pelas lideranças para compor e hierarquizar as chapas eleitorais, partindo do pressuposto de que ideologia e presença de diretórios permanentes (ou de comissões provisórias) têm impactos no grau de inclusividade dos *selectorates* e nas estratégias de recrutamento. Em termos alegóricos, o jogo das nominatas representaria o processo informal de competição e cooperação entre os agentes políticos durante o interregno pré-eleitoral com vista a obter representação parlamentar.

Palavras-chave: recrutamento partidário; lista partidária; eleições; organização partidária

Introdução⁴

O presente artigo investiga os processos informais de recrutamento e seleção de candidatos a vereador na cidade do Rio de Janeiro. Como ponto de partida, chamava-nos a atenção a elevada oferta de candidaturas nas eleições municipais cariocas de 2016, com a participação de 1.628 candidatos distribuídos em 35 legendas. Para lidar com os diversos desafios conceituais e empíricos sobre a demanda e a oferta de candidatos, os partidos e

¹ Fundação Getulio Vargas (FGV), Escola de Ciências Sociais. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <marcio.grijo@fgv.br>.

² Fundação Getulio Vargas (FGV), Escola de Ciências Sociais. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <americo.freire@fgv.br>.

³ Fundação Getulio Vargas (FGV), Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais (PPHPBC). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <philippe_guedon@hotmail.com>.

⁴ Este artigo faz parte do projeto de pesquisa intitulado "Carreiras políticas e recrutamento de vereadores no município do Rio de Janeiro", financiado pela Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado da Fundação Getulio Vargas.

seus filtros de representação, optamos por uma pesquisa exploratória a partir de entrevistas com lideranças partidárias e foco analítico na construção das nominatas municipais. Essa abordagem nos conduziu às seguintes direções investigativas, a fim de compreendermos o processo informal de recrutamento e seleção de candidatos: 1) quem dirige o processo e quão inclusivo é o *selectorate*? (Rahat e Hazan, 2001); e 2) quais os critérios de composição e estratégias de montagem das nominatas? Como pano de fundo, exploramos dois achados bem consolidados pela literatura: os partidos controlam o processo de seleção de candidatos (Braga, 2008; Bolognesi, 2013; Braga, Costa e Fernandes, 2018) e, mais do que isso, procedem a uma hierarquização informal da lista ao conferir status diferentes aos pleiteantes a cargos proporcionais (Schmitt, Carneiro e Kuschnir, 1999; Klein, 2007).

No estudo do processo de recrutamento e seleção de candidatos, seguindo a sugestão de Siavelis e Morgenstern (2008), exploramos as variáveis macroinstitucionais, o contexto local e as dinâmicas internas das organizações. Em resumo, na primeira seção, apresentamos a revisão da literatura, considerando a interação entre regras institucionais provenientes do sistema eleitoral e os processos de recrutamento, seleção e hierarquização de candidatos. Em seguida, na seção metodológica, descrevemos as características da amostra qualitativa quanto aos perfis dos entrevistados e partidos. Adicionalmente, como forma de controle, justificamos a utilização complementar de dados do TSE sobre coligações, votos e financiamento de campanha. Nessa seção, apresentamos também um modelo heurístico exploratório para organizar alguns parâmetros de análise do *corpus* empírico, com a suposição de que ideologia e presença de diretórios permanentes têm impacto sobre os processos de recrutamento e seleção de candidatos. Por fim, na última e mais extensa seção, introduzimos a discussão sobre o jogo das nominatas, seguida da análise do *corpus* empírico organizado por meio de "narrativas partidárias".

Revisão teórica

Do ponto de vista macroinstitucional, o modelo de lista aberta vigente em distritos de alta magnitude⁵ enseja uma variedade de críticas que acentuam o baixo grau de institucionalização dos partidos brasileiros. Segundo vários autores, a conexão eleitoral estruturada pelo voto preferencial, em contraposição ao modelo hierarquizado de lista fechada, enfraqueceria os vínculos e lealdades dos candidatos e/ou eleitos com os partidos. Em consequência do predomínio do cultivo da reputação pessoal, depreende-se, também, um elevado grau de autonomia dos candidatos e, em consonância, de competição intrapartidária (Mainwaring, 1991, 2001; Lima Jr., 1993; Ames, 1995, 2003; Carey e Shugart, 1995; Lamounier, 1999). A exceção ficaria por conta do Partido dos

-

⁵ Para a discussão sobre tipos de lista e magnitude do distrito, ver o clássico trabalho de Shugart e Carey (1992). Para uma discussão mais recente, relacionando esses fatores com o processo de recrutamento e seleção de candidatos, ver Siavelis e Morgenstern (2008).

Trabalhadores, que, a despeito dos incentivos gerais do sistema eleitoral, teria construído, via processos de institucionalização partidária, uma imagem baseada na reputação coletiva (Samuels, 1997). A organização interna, portanto, funcionaria como variável interveniente frente aos incentivos gerais do sistema eleitoral.

Outras regras eleitorais vigentes que nos interessam mais diretamente são, por um lado, a presença do quociente eleitoral como cláusula de exclusão para obtenção da representação e o formato de distribuição das cadeiras intracoligação, que premia os candidatos mais votados da lista, independentemente da proporção de votos auferidos por cada partido (Nicolau, 2006, 2017). Esses dois mecanismos incidem sobre o comportamento dos agentes partidários em suas estratégias de formação de coligações e, dentro delas, sobre as opções em concentrar esforços em puxadores de voto e/ou no cálculo do número de candidatos a serem lançados nas nominatas6. Entretanto, a literatura sugere que esse cálculo estratégico é feito de forma independente pelos partidos coligados (Souza e Graça, 2019; Cheibub e Sin, 2020). Em nossa pesquisa exploratória, não obstante, mostramos evidências de que as negociações intracoligação implicam tentativas de estimar a força relativa dos candidatos das outras nominatas e podem, eventualmente, ensejar a interferência em lista alheia. Essa interferência, no entanto, está condicionada à apresentação de uma candidatura majoritária viável por uma das partes. Em síntese, os formadores da nominata buscam estimar o desempenho relativo dos outros partidos ao tomarem a decisão de se coligarem ou não.

Outro elemento importante no debate diz respeito à permissão de registro de um número maior de candidatos do que a magnitude do distrito⁷. Segundo Passarelli (2020), essa regra "fosters fierce intraparty competition among many candidates aiming to obtain a seat. This provision also has an important and potentially negative impact on parties' organization" (p. 114). Na mesma linha, Bergman, Shugart e Watt (2013) indicam que a representação proporcional de lista aberta, em comparação com o modelo de voto único não transferível (SNTV – single non-transferable vote), incentivaria os partidos a lançar o número máximo de candidatos, patrocinando uma espécie de "laissez faire competition"⁸.

⁶ Souza e Graça (2019, p. 199) assim avaliam os dilemas inerentes à formação das coligações: "A prática da coligação implica um cálculo maior por parte do dirigente partidário para a coordenação da lista porque, uma vez coligados, o pool partidário dos votos e a ordenação nominal da lista se realiza com todos os outros candidatos da coligação. Por essa razão, ao montar a lista, os dirigentes de partidos coligados devem buscar um equilíbrio no lançamento das candidaturas. Não devem lançar nomes em excesso, pois, assim, podem correr o risco de pulverizar a votação nominal de seus candidatos, tornando-os mal posicionados na lista da coligação como um todo. Tampouco devem permitir uma concentração muito alta de votação na figura de puxadores de votos, porque os votos excedentes ao quociente eleitoral beneficiarão todos os nomes da coligação, independentemente do partido. Já para dirigentes de partidos não coligados, a concentração de votos em puxadores de votos ou a pulverização não prejudicam o pool partidário dos votos para a definição das cadeiras, especialmente em 2014, quando não havia ainda a regra de desempenho individual dos candidatos relativos a 10% do quociente eleitoral" (grifo nosso). A partir da eleição de 2020, foi vedada a prática de formação de coligações.

⁷ No Brasil, em distritos com magnitude superior a 20, os partidos podem lançar uma vez e meia o número de cadeiras em disputa, se concorrem sozinhos, ou duas vezes, se estiverem coligados.

⁸ Em contraposição, outros autores relativizam o grau de competição intrapartidária, ao indicar que somente uma pequena parcela de indivíduos é eleita com votos acima do quociente eleitoral; dessa forma, a eleição

Do ordenamento legal que autoriza que se lancem mais candidaturas do que a magnitude do distrito, condenada como motor da intensa competição intrapartidária, não se deve deduzir que os partidos agiriam de forma irracional ao conferir aos candidatos o mesmo nível de deferência ou *status* eleitoral (Nicolau, 2006; Klein, 2007; Braga e Amaral, 2013). Segundo Cheibub e Sin (2020), do lado dos partidos há o interesse em otimizar recursos escassos para eleger o maior número possível de candidatos. Por sua vez, os candidatos têm diferentes *status* competitivos, sendo racional que líderes concentrem recursos naqueles com capacidade de ultrapassar o quociente eleitoral (menos de 1% dos eleitos) e entre candidatos "fortes" ou "viáveis" eleitoralmente. Os líderes partidários produziriam estimativas do provável número de cadeiras a serem obtidas ponderando o desempenho passado e os atributos de seus principais candidatos (*incumbents* e candidatos previamente testados na urna etc.). Se há excesso de candidatos fortes, incorre-se em elevada competição e baixa possibilidade de otimização de recursos. Se há poucos candidatos viáveis, há o risco de desempenho eleitoral fraco. "For the party, thus, failure to coordinate may have real costs" (Cheibub e Sin, 2020, p. 10).

Por sua vez, vários estudos empíricos recentes demonstram que os partidos: (a) lançam em média muito menos candidatos do que a magnitude do distrito (Braga, Veiga e Miríade, 2009; Cheibub e Sin, 2020); (b) exercem diferentes formas de controle sobre o processo de seleção de candidatos, aqui incluído o uso de comissões provisórias (Braga, 2008; Guarnieri, 2009; Bolognesi, 2013; Braga, Costa e Fernandes, 2018; Cervi e Borba, 2019); (c) otimizam recursos partidários e tempo de televisão, hierarquizando a lista conforme os diferentes *status* dos candidatos (Schmitt, Carneiro e Kuschnir, 1999); e (d) adotam critérios para evitar a sobreposição territorial, identitária e ocupacional dos candidatos (Braga e Amaral, 2013; Silotto, 2019; Souza e Graça, 2019).

Em suma, as lideranças partidárias controlam o processo interno de formação das nominatas e agem estrategicamente para minorar ou, até mesmo, inibir a competição intrapartidária. No que nos interessa mais diretamente, esse processo de controle e coordenação da dinâmica intrapartidária tem sido interpelado por três correntes da literatura. Por um lado, há a ênfase na identificação do grau de inclusividade do *selectorate* e dos requerimentos (formais e informais) das candidaturas e, de outro, investiga-se a utilidade das comissões provisórias como mecanismo de controle sobre dissensões internas. Uma terceira vertente trata da discussão mais ampla sobre as diversas fases do recrutamento político e sugere maior atenção às práticas informais e às variáveis contextuais.

No caso brasileiro, parte da literatura, ao investigar os processos de seleção partidária em nível nacional, concentra seus esforços de pesquisa no modelo analítico e

de grande parte dos candidatos se beneficiaria obrigatoriamente da transferência de votos intrapartidária ou intracoligação (Santos, 2003; Nicolau, 2006, 2017; Klein, 2007).

classificatório de Rahat e Hazan (2001) e Hazan e Rahat (2010)⁹. O primeiro ponto a se ressaltar é que o método de formação das listas reside na dominância das "elites dirigentes", por meio de indicação/nomeação, embora com diferenças manifestadas no modo pelo qual as candidaturas são homologadas nas convenções. Segundo Braga (2008), no PFL e no PP, a seleção para deputados federais, no estado de São Paulo, é dominada pelos líderes partidários, sendo a convenção mero "ato simbólico". PMDB e PSDB, por sua vez, seriam mais inclusivos, porque os filiados/delegados participam da aprovação da lista na convenção. Por fim, o PT apresentaria o processo de seleção mais inclusivo, visto que as indicações são "realizadas por diversas instâncias do partido" (p. 476) e a força relativa das tendências internas seriam dirimidas pela regra da proporcionalidade. Assim, de acordo com a autora, vigoraria o seguinte ordenamento (crescente) no grau de inclusividade dos selectorates: PP e PFL (seleção por líder), PMDB e PSDB (seleção por órgão executivo) e PT (seleção por órgão colegiado).

De forma geral, o ordenamento relativo dos *selectorates* associando o campo ideológico e o grau de inclusividade (direita < centro < esquerda), embora com diferentes graus de mensuração, está em consonância com outros estudos referentes a pleitos federais (Braga, Veiga e Miríade, 2009; Bolognesi, 2013) e, igualmente, a eleições para vereadores (Braga e Praça, 2004; Braga e Veiga, 2009¹⁰; Altmann, 2010; Babireski e Roeder, 2018).

Em outra das dimensões sugeridas pelos autores israelenses, que trata dos requisitos formais das candidaturas, o PT também se constituiria como exceção ao estabelecer exigências estatutárias relativas à contribuição partidária e ao registro em cartório do compromisso com a linha partidária. As outras agremiações, por seu turno, se restringiriam a seguir as normas legais referentes ao período mínimo de filiação prévia (Braga, Veiga e Miríade, 2009). Surveys realizados com candidatos a deputado federal e vereadores confirmam outros critérios distintos da seleção de candidatos de acordo com os campos ideológicos, com evidências de que reputação pessoal e prestígio profissional adquiridos fora da vida política são percebidos como requisitos mais relevantes para candidatos de partidos de centro e direita (Bolognesi, 2013; Braga e Bolognesi, 2013; Babireski e Roeder, 2018). Em estudo comparado sobre elites partidárias, Marenco e Serna (2007) já haviam identificado diferentes bases sociais e padrões de construção de carreiras

⁹ Esse modelo busca analisar e mensurar comparativamente as seguintes dimensões: 1) o exame dos requisitos legais necessários à candidatura; 2) as formas de escolha dos candidatos, se ocorre por votação ou indicação; 3) o grau de descentralização do processo; e 4) o exame do *selectorate* através da análise do grau de inclusividade e das atribuições de quem seleciona os candidatos.

¹⁰ Em sua análise sobre a seleção de candidatos a vereador em São Paulo, Curitiba e Salvador, Braga e Veiga (2009) tipificaram três comportamentos. Em conformidade com a literatura, o PT exibia o processo mais descentralizado, com participação de filiados, enquanto PP e DEM apresentavam um processo centralizado nos líderes dos diretórios. O terceiro tipo incluiria a participação dos diretórios zonais, mas não dos filiados. Ao mesmo tempo, os autores identificaram enorme variação contextual nos casos do PSDB e PSB em cada uma das capitais. As autoras advertiam que, na análise, era necessário levar em conta a estrutura organizacional dos partidos, visto que aqueles "sem diretórios zonais tendem a apresentar um processo de recrutamento mais centralizado em decorrência da falta de capilaridade (...)" (p. 22).

políticas, destacando que nos partidos de esquerda tende-se a privilegiar os "recursos coletivos e de identidade para constituir bases sociais, ao passo que os partidos conservadores se baseiam sobretudo nos capitais e nos recursos individuais de dirigentes políticos" (p. 98). Ao mesmo tempo, as carreiras à direita tenderiam a apresentar "menor dependência da estrutura organizacional partidária, seguindo carreiras políticas laterais, descontínuas e com menos lealdade à filiação partidária" (p. 94).

Uma segunda vertente analisa as especificidades das comissões provisórias como mecanismo de controle partidário sobre dissensões internas e, consequentemente, sobre o processo mais geral de seleção de candidatos e formação de coligações (Braga, 2008; Guarnieri, 2011; Cervi e Borba, 2019). Segundo Braga (2008, p. 460), "a frequência de comissões provisórias geralmente resulta do controle da direção partidária sobre o processo de seleção não só de candidatos, mas também de membros do diretório local e de delegados que participarão de outros eventos deliberativos". Sob essas condições, vale a pena ressaltar o baixo grau de estruturação do processo decisório dos partidos no âmbito local, em contraposição aos partidos com diretórios municipais constituídos, cujo lócus decisório principal é a comissão executiva municipal, com a mediação e a influência de parlamentares (normalmente com assento assegurado nessas comissões, via estatuto) e, em menor grau, dos filiados que homologam as listas em convenções. Em partidos com comissões provisórias municipais, os parlamentares também podem assumir esse papel de mediação, mas seu grau de influência é incerto e dependente de sua conexão com o diretório estadual e nacional.

Observe-se que o tema é atravessado pela questão federativa e o nosso parâmetro relevante de análise é o partido no nível local, o que significa dizer que o grau de estruturação e previsibilidade do processo decisório local é baixo (i.e., "não institucionalizado"), embora isso não se aplique às instâncias superiores – que, tal como demonstra Guarnieri (2011), podem utilizar as comissões provisórias para controlar as dissensões internas e o processo de seleção. Portanto, nossa interpretação da ideia de institucionalização é bem restrita, em consonância com Cervi e Borba (2019), que afirmam que "quanto mais diretórios, menos comissões provisórias e interventoras, portanto, maior a independência da organização local em relação ao diretório estadual (...) como *proxy* para identificar a institucionalização local dos partidos" (p. 75).

A terceira ramificação da literatura toma como foco de análise os processos integrados de recrutamento partidário e seleção de candidatos. Siavelis e Morgenstern (2008) reconhecem de forma explícita a dificuldade na operacionalização e separação entre os termos – o recrutamento identificado como o processo pelo qual os "potenciais candidatos são atraídos" e a seleção como a etapa posterior de triagem – devido à impossibilidade de demarcação dos limites inicial e final do processo. Apesar da imprecisão conceitual, a importância das análises sobre o processo de recrutamento residiria na elucidação das dinâmicas intrapartidárias e das estratégias desenvolvidas para conquistar apoio eleitoral e, além disso, elas ajudariam a avaliar os incentivos criados, via seleção,

tanto na arena representativa quanto no sentido de favorecer maior ou menor *accountability* do candidato frente ao partido (Gallagher e Marsh, 1988; Rahat & Hazan, 2001; Siavelis e Morgenstern, 2008; Hazan e Rahat, 2010; Norris, 2013).

Autores que estudam política comparada na América Latina assim diagnosticam os dilemas dessa literatura, inicialmente centrada nos estudos de caso de países desenvolvidos: "Institutionalists have generally shied away from study R&S [recruitment and selection] because in addition to legal statutes and party rules, the associated variables include some unwritten party norms that are notoriously difficult to measure" (Siavelis e Morgenstern, 2008, p. 29). Dito de outra forma, além das dificuldades de acesso aos registros oficiais, a apreensão do objeto é marcada pela tensão entre as regras formais e as práticas informais através das quais os atores interpretam essas regras e as põem em prática (Freidenberg e López, 2002).

Peres e Machado (2017) sugerem a construção de um modelo tipológico no qual o recrutamento partidário¹¹ deve ser compreendido e analisado de forma mais ampla, considerando as seguintes etapas (embora não necessariamente sequenciais): a filiação, o processo de formação política e a seleção para cargos (eletivos, executivos ou da organização partidária). Segundo os autores, quando o partido confere ênfase ao processo de formação política, com horizonte futuro alargado, tem-se o recrutamento extensivo. Esse tipo de recrutamento não responde nem exclusivamente à captação de filiados com vistas à mobilização eleitoral de curto prazo, nem à estratégia puramente instrumental de viabilização de candidaturas, que representam o caso típico de recrutamento intensivo. Na estratégia de tipo intensivo, a "renovação das lideranças torna-se cada vez mais voltada à atração de indivíduos já formados em outras organizações ou que tenham qualquer capital político próprio – como apelo popular, família com tradição política, dinheiro, prestígio – que lhes assegure vantagens comparativas para disputar eleições" (p. 134).

A tipologia dos autores ressalta, em contraposição à literatura clássica de modelos partidários (Katz e Mair, 1993; Krouwel, 2006; Kirchheimer, 2012), que as diversas modalidades de recrutamento "compõem um portfólio de combinações à disposição dos partidos para que estes recorram àquelas que julgarem as mais indicadas ou viáveis para cada situação ou contexto do ambiente político" (Peres e Machado, 2017, p. 142). Dito de outra forma, as estratégias mistas de recrutamento responderiam aos desafios contextuais e às diferentes dinâmicas partidárias internas, e levariam em consideração, na definição de atributos desejáveis, tanto a oferta de candidatos quanto as demandas dos dirigentes (Norris, 2013). Esse tipo de abordagem, portanto, sugere maior atenção às práticas informais e contextuais de recrutamento e seleção existentes nos

¹¹ Em termos gerais, parte-se de um conceito mais amplo, o de recrutamento político que engloba, de forma mais específica, o recrutamento partidário, que, por sua vez, envolve o processo de seleção de candidatos. Bolognesi (2009) adverte que nessa área de estudos, de forma geral, há uma linha tênue de diferenciação entre os termos.

partidos, as quais buscamos explorar no caso dos partidos cariocas, através de entrevistas semiestruturadas sob a forma de "narrativas partidárias"12.

Em termos gerais, a partir da revisão da literatura, exploramos as seguintes diretrizes para analisar a construção das nominatas no nível municipal: qual o grau de inclusividade do *selectorate*? Em que medida os partidos se orientam para estratégias de recrutamento intensivo com lastro em estratégias eleitorais de curto prazo? A análise parte do pressuposto de que ideologia e presença de diretórios permanentes têm impactos diretos na conformação dos *selectorates* e das estratégias mistas de recrutamento.

Metodologia e hipóteses

As reflexões exploratórias apresentadas neste artigo se respaldam em 14 entrevistas em profundidade realizadas, entre janeiro e outubro 2019, com lideranças, dirigentes e parlamentares de 12 partidos políticos através de uma amostra por conveniência¹³. O roteiro de entrevistas foi formado, basicamente, por perguntas sobre a estrutura organizacional do partido, sobre o processo de filiação e, por fim, sobre os critérios de recrutamento, montagem e hierarquização das nominatas. Como advertência, duas precauções devem quiar o leitor ao longo do artigo. Em primeiro lugar, os entrevistados expressavam diferentes trajetórias pessoais e tipos de vínculos desiguais com as agremiações e, ao mesmo tempo, refletiam sobre o funcionamento da vida partidária a partir de posições institucionais distintas. Essas ponderações requerem atenção redobrada acerca de possíveis caracterizações reificadas da natureza dos partidos analisados. Em segundo lugar, não é novidade que entrevistas com elites políticas costumam produzir discursos estilizados e de justificação de trajetórias, com acionamento de filtros que conduzem a uma narrativa controlada. Como esperado, nossos interlocutores se comportaram, em maior ou menor grau, de forma seletiva, alguns com relatos que nos forneceram indícios sobre o grau de institucionalização do processo decisório interno, enquanto outros conferiram mais ênfase a temas afeitos ao pragmatismo eleitoral.

Os entrevistados eram membros (ou ex-membros) de comissão executiva do diretório municipal (n=7), presidentes de diretório ou de comissão provisória municipal (n=5) e presidentes de diretórios estaduais (n=2). Em três casos, essas posições no

¹² Sobre a diversidade de "atributos" dos candidatos que emergem em outros contextos locais, seja por meio de surveys ou de entrevistas em profundidade, ver os estudos de Braga e Praça (2004) sobre a cidade de São Paulo, de Braga e Veiga (2009) sobre São Paulo, Curitiba e Salvador, de Altmann (2010) sobre Pelotas e de Babireski e Roeder (2018) sobre Curitiba.

¹³ Em relação ao processo de seleção, enviamos e-mails para todos os partidos do município através dos seus respectivos websites e, alternativamente, buscamos informações de contato dos membros dos diretórios ou comissões provisórias no Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP-TSE). O passo seguinte consistiu em visitas físicas às sedes de alguns partidos. Alguns partidos "relevantes" se recusaram a participar da pesquisa, entre eles os dois maiores, PMDB e DEM. As entrevistas semiestruturadas, todas gravadas em áudio com autorização dos entrevistados, tiveram duração média de uma hora. Em relação aos locais de entrevistas, quatro foram realizadas em sala de reunião da FGV; quatro em gabinetes parlamentares (Alerj ou Câmara Municipal); duas nas sedes dos partidos no munícipio; e o restante em lugares de escolha dos entrevistados (sede da OAB, café, shopping etc.).

partido coincidiam com mandatos legislativos de vereador ou deputado. Em consulta ao FiliaWeb, é possível verificar que cerca de 30% dos entrevistados estavam filiados havia mais de 25 anos ao partido; outros 30% por um período entre 7 e 14 anos; e 20% apresentavam filiação mais recente, com menos de quatro anos de filiação. Não havia informação disponível sobre três casos.

Como forma de "controlar as narrativas" dos entrevistados, utilizamos dados do TSE sobre as coligações, a posição final dos candidatos na lista partidária (expressa em votos) e a receita declarada de financiamento de campanha – elementos fundamentais para a compreensão do processo de recrutamento, seleção e hierarquização das nominatas¹⁴.

Tabela 1
Líderes entrevistados por porte partidário, ideologia e presença de diretório municipal

Ideologia	Esquerda	Centro-esquerda	Centro-direita	Direita		
Porte nacional	Pequeno	Grande	Grande	Grande	Pequeno	
Partido	PSOL* e PCdoB*	PT*, PDT e PSB	PSDB*	PP	PRTB, PTC, PSL, PSC, PTdoB*	

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 1, apresentamos os partidos considerados no estudo, classificando-os segundo o porte, a ideologia e a presença ou não de diretório permanente. Inicialmente, tomamos como pressuposto que essas dimensões poderiam impactar o formato do selectorate e o processo de recrutamento e seleção de candidatos, nosso objeto principal de estudo. Entretanto, dado o caráter exploratório da pesquisa, utilizamos tais parâmetros como um recurso heurístico para organizar a discussão sobre as diferentes dinâmicas internas.

A primeira dimensão não apresenta, neste artigo, um caráter analítico próprio e bem definido, porque o alto grau de competitividade e de fragmentação no Legislativo tornaria inviável a mensuração ou classificação de porte na esfera municipal – em virtude da variação do tamanho das bancadas entre as eleições de 2000 e 2016¹⁵. Devido a essa dificuldade, optamos por organizar, de forma ilustrativa, os partidos segundo o porte

^{*} Partidos com diretório municipal permanente.

¹⁴ No Anexo 1, apresentamos as informações sobre o financiamento dos "primeiros colocados" das nominatas dos partidos analisados com o objetivo de buscar evidências complementares sobre o processo de "seleção" e de "hierarquização" das candidaturas. A leitura dos dados deve ser feita com cautela, embora, na maior parte dos casos, as evidências apontem na direção desejada, isto é, de que os partidos selecionam e hierarquizam os candidatos mais "viáveis" eleitoralmente.

¹⁵ Entre as eleições de 2000 e 2016, a Câmara Municipal carioca se consolidou com elevado grau de fragmentação, com cerca de 20 partidos obtendo representação. No sistema partidário municipal, PMDB e DEM sobressaem como as principais forças políticas, seguidos por PT, PSDB, PDT, PTB e PP. No entanto, dado o elevado grau de fragmentação e de competitividade eleitoral, agremiações de peso modesto no cenário nacional vêm apresentando desempenho relevante no subsistema partidário municipal. No campo da esquerda, o PSOL, com candidaturas majoritárias competitivas, vem ameaçando a hegemonia histórica do PDT e do PT e, no campo da direita, PSC, PRB e PTdoB emergem como modelos exemplares de pequenos partidos com bom "rendimento eleitoral" ao longo do período (Tabela 2).

nacional. A título de exemplo, se na eleição de 2000 o PT era um dos principais partidos legislativos, na eleição de 2016 havia se convertido apenas na oitava força legislativa. Outros dois casos ilustram a contingência da força dos partidos no nível local. O PSOL se tornou força relevante no Legislativo apenas nas eleições de 2012 e, em sentido contrário, o DEM vem perdendo peso relativo no subsistema partidário (Tabela 2):

Tabela 2
Representação política dos "maiores" partidos na Câmara Municipal do RJ ¹⁶

	PMDB*	DEM*	PT	PSDB	PDT	PTB*	PP	PSC	PSOL	PTdoB	PRB*	PL*	PSB	PTRB	PCdoB	PTC	PSL
2016	10	4	2	3	2	3	2	3	6	1	3	2	0	0	0	0	0
2012	13	3	4	2	2	2	3	2	4	0	2	3	2	1	0	1	1
2008	5	8	3	5	3	1	3	2	1	3	2	0	2	1	1	1	0
2004	6	14	3	4	3	3	2	3	0	2	0	0	0	2	1	0	0
2000	5	9	5	2	4	5	3	2	0	3	0	0	1	0	1	0	0
Ranking	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	12°	13°	18°	20°	23°	27°
Total	39	38	17	16	14	14	13	12	11	9	7	5	5	4	3	2	1

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Na dimensão ideológica, investigamos se haveria diferenças substantivas entre os campos políticos no que concerne ao grau de valorização de estratégias de recrutamento policy seeking em oposição a estratégias eleitorais de recrutamento intensivo ou pragmático¹⁷. Tanto a literatura internacional (Panebianco, 2005; Hazan e Rahat, 2010) quanto a nacional (Marenco e Serna, 2007; Braga, 2008; Braga, Veiga Miríade, 2009; Bolognesi, 2013; Babireski e Roeder, 2018) produziram evidências que associavam os campos ideológicos com o grau de inclusividade do *selectorate* e com os requisitos formais e/ou critérios informais na definição das candidaturas. Nesse sentido, as organizações partidárias produziriam consequências diretas no grau de democracia interna e, igualmente, no tipo de oferta da representação política.

Por fim, utilizamos a presença de diretórios permanentes como um *proxy* imperfeito de "institucionalização" dos partidos no nível municipal por dois motivos: a existência de comissões provisórias transfere o poder para instâncias superiores, especialmente para o diretório estadual, e, adicionalmente, impede a estruturação de processos decisórios inclusivos ao conferir prerrogativas concentradas a agentes políticos nomeados externamente (que podem, inclusive, não ter histórico dentro do partido).

^{*} Partidos que recusaram os nossos pedidos de entrevistas ou não responderam a eles.

¹⁶ Na Tabela 2, apresentamos a lista dos partidos mais competitivos do subsistema partidário carioca, hierarquizando-os pelo número de cadeiras nas eleições de 2000 a 2016 (linha *Ranking*). Por questão de espaço, a partir da décima terceira posição incluímos entrevistas com membros de outros partidos: PRTB, PCdoB, PTC e PSL.

¹⁷ O processo de definição ideológica dos partidos brasileiros é sujeito a uma série de controvérsias e métodos classificatórios. Para a discussão sobre os parâmetros classificatórios do sistema partidário nacional, ver Tarouco e Madeira (2013; 2015); Roeder (2016); Codato, Berlatto e Bolognesi (2018). Para a análise de modelos de comportamento partidário ancorados nos conceitos de *policy, vote* e *office seeking,* ver Strom (1990), Muller e Strom (1999) – que ilustram os *trade-offs* e tensões na utilização dessas estratégias.

Nesses casos, podemos presumir a incidência de diferentes modelos de recrutamento e seleção de candidatos no nível local, com a dominância de padrões mais flexíveis e pragmáticos no caso dos partidos com comissões provisórias.

O jogo das nominatas

Na cidade do Rio de Janeiro, as estratégias, o número de candidatos lançados e o rendimento eleitoral resultante da montagem das nominatas são os mais díspares (Gráfico 1). Dependem, em primeiro lugar, do lançamento de candidaturas majoritárias competitivas. Do ponto de vista dos líderes, o número de candidatos lançados é, também, reflexo da oferta e dos atributos dos candidatos que se dispõem a participar do pleito municipal, ponderado pelo desempenho eleitoral passado - um indicativo da força eleitoral própria. Por sua vez, a esse cálculo se soma a estimativa incerta acerca das nominatas rivais, que são fundamentais na decisão de participar ou não de coligações¹⁸, dado que "o pool partidário dos votos e a ordenação nominal da lista se realiza [sic] com todos os outros candidatos da coligação" (Souza e Graça, 2019, p. 199). Como vemos adiante, do ponto de vista dos candidatos, o número de cadeiras pode induzir a qualificações diversas sobre o grau de "atratividade" das legendas, desde a percepção da força eleitoral do partido até a avaliação negativa de que a presença de candidatos de mandato (incumbentes) representaria a falta de competição intralista.

Nº de vereadores eleitos (y) por número de candidatos lançados (x), 2016 10 MDB 9 ● PSOL DEM 4 PTB, PSC, PRB 3 PŚDR PCdoB, PSL

PRTB, PSB

PTdoB

PSDC

NOVO

PEN

Gráfico 1

PROS

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE.

2

PDT

PRP

PMB

¹⁸ Partidos que viabilizam puxadores de voto ou apresentam uma lista com candidatos fortes ou viáveis eleitoralmente têm baixa propensão a coligar-se. Na eleição de 2016, apenas três candidatos ultrapassaram com folga o quociente eleitoral de 57.433 votos: Carlos Bolsonaro (PSC), Tarcísio Motta (PSOL) e César Maia (DEM). Desses partidos, apenas o PSOL se coligou com o PCB, que se concentrou no lançamento de apenas um candidato, sem sucesso. Em 2016, levando em conta apenas os partidos considerados neste artigo, PP, PDT, PSC e PSB não formaram coligações. O PDT foi o único partido que não se coligou nas eleições proporcionais em todo o período compreendido entre 2000 e 2016.

Adicionalmente, esses cálculos ou estratégias das lideranças são atravessados, fato esse muito mais relevante do que a mera aritmética, por diferentes critérios de recrutamento partidário mediados por processos decisórios internos, mais ou menos institucionalizados ou inclusivos, que implicam diversas gradações de competição intrapartidária e de interesses representados ou, dito de outra forma, de hierarquização informal das listas.

Definimos o jogo das nominatas como o processo informal de competição e cooperação entre os agentes políticos durante o interregno pré-eleitoral. De acordo com nossos achados, através da análise das entrevistas, verificamos que, do lado da demanda, os dirigentes partidários monitoram o recrutamento de candidatos, arbitram a disputa entre os que querem aceder às chapas eleitorais, decidem se participam ou não de coligações para, ao final, determinar o número de vagas na lista e a alocação de recursos entre os candidatos. Do lado da oferta, filiados e migrantes (sejam novatos ou não) se autorrecrutam, parte deles se oferecendo simultaneamente em nominatas diferentes. Nesses processos paralelos de recrutamento ativo ou receptivo, os líderes empenham-se em estimar a força eleitoral de seu partido em comparação com a das agremiações rivais para a obtenção do maior número possível de cadeiras. Do outro lado, os candidatos buscam obter informações sobre a composição e/ou a atratividade das nominatas e, fundamentalmente, sobre os critérios de distribuição dos recursos partidários, com a intenção de melhor se posicionarem eleitoralmente. Como vemos ao longo do artigo, a ambivalência do jogo de cooperação e competição também se manifesta no processo interpartidário de construção de coligações, com a possibilidade de negociações entabuladas simultaneamente com diferentes parceiros, devido aos prospectos de rompimento de última hora.

Por fim, há uma lacuna na literatura de recrutamento partidário, a qual tentamos tangenciar no artigo. A par do papel estratégico dos partidos, através de distintas formas de hierarquização das nominatas, não se tem dado atenção devida aos incentivos oferecidos aos candidatos "fracos" ou não competitivos da lista. Por que entrariam na disputa eleitoral? Quais seriam os incentivos ofertados? Imaginemos, por um momento, que os candidatos que participam do jogo tenham alguma ideia, mesmo que opaca, do processo de hierarquização das listas. Os competitivos, da franja intermediária, provavelmente poderão se inserir em uma lógica de carreira de mais longo prazo com o aumento sucessivo do cacife eleitoral. Mas, e no caso dos "preteridos", que representam a imensa maioria das candidaturas, aqueles com probabilidade baixa ou nula de serem competitivos, por que cooperariam no empreendimento coletivo de somar votos à lista? Algumas das entrevistas fornecem várias evidências de incentivos seletivos, mas também de interações que envolvem informação assimétrica e promessas de distribuição de recursos não cumpridas e que igualmente autorizam a metáfora do "jogo das nominatas".

As 'pequenas' legendas de esquerda: PCdoB e PSOL

Partido Comunista do Brasil - PCdoB

O PCdoB é exemplificado pela literatura como um caso clássico do carona em coligações proporcionais federais, ao concentrar recursos em um número reduzido de candidatos, geralmente em aliança com o PT (Nicolau, 2017). No munícipio carioca, essa dobradinha foi reproduzida em 2000 e 2016, puxada pelas candidaturas majoritárias de Benedita (PT) e Jandira Feghali (PCdoB). Em 2000, o PCdoB concentrou seus esforços em apenas quatro candidatos e elegeu Fernando Gusmão com a segunda maior votação na lista. Em 2016, a coligação elegeu dois vereadores do PT, embora dessa vez o PCdoB tenha lançado 20 candidatos. O candidato mais votado do PCdoB, na oitava posição na lista, angariou apenas 6.010 votos. Para seguir com os exemplos, o PCdoB, em 2004, aceitou o papel de carona do PCB, que lançou apenas um candidato. Em 2008, montou uma chapa eleitoral paritária com o PSB, ambos com 46 candidatos e, em 2012, concorreu sozinho com 69 candidaturas, sem sucesso. A estratégia de montagem das nominatas no nível municipal apresenta, portanto, enorme variação ao longo das eleições – e isso, vale enfatizar, se aplica a todos os partidos, ao mesmo tempo que acentua o caráter contingente das eleições e das estratégias partidárias.

(...) na estratégia de chapa coligada você trabalha com concentração. Então você lança menos candidatos, você escolhe um ou dois ou três como prioridade, concentra nele seus recursos, seus esforços. Ao passo que, quando você lança a chapa própria, você procura estimular o máximo de candidaturas possíveis para você trazer o máximo de votos para aquela cesta de votos na tentativa de eleger um dos mais bem posicionados (Entrevistado do PCdoB).

Além do formato propriamente dito da nominata – número de candidatos, se o partido está coligado ou tem chapa própria –, questionamos os entrevistados sobre o processo de recrutamento partidário, explorando os lados da oferta e da demanda. Para além da mobilização interna dos filiados, há um fluxo de cidadãos que se autorrecrutam? O partido tem um papel ativo na busca por indivíduos sem vínculos formais com a agremiação? E, de forma geral, qual o perfil dos candidatos e os critérios de seleção interna? E quem é o *selectorate*¹⁹?

As bases partidárias locais do PCdoB são distribuídas em 13 distritais, estruturas intermediárias que podem ser organizadas em regiões ou por núcleos em universidades e

¹⁹ Nem sempre obtivemos sucesso em identificar o selectorate de cada partido. Para endereçar o problema, indiretamente, insistimos algumas vezes sobre o processo de formação das chapas. De qualquer forma, como vemos adiante, apesar das regras formais, há sempre a possibilidade de ingerência de forças externas à direção partidária – e que nem sempre são mencionadas pelos entrevistados. Na impossibilidade de revelar essas práticas informais, quando possível, lançamos mão de uma simples descrição dos órgãos decisórios partidários, quando mencionados explicitamente pelos entrevistados (considerando que os outros silenciaram sobre a institucionalidade partidária).

empresas, com a constituição de fronteiras organizativas que se adaptam às necessidades específicas de inserção dos filiados. A partir das bases distritais, são eleitos delegados que participam da conferência municipal, que, por sua vez, elege a direção municipal formada por cerca de 30 integrantes. A direção tem a prerrogativa de indicar uma chapa única, mas a conferência decide nome a nome, em votação secreta, se valida ou não a chapa – com direito à recusa de nomes e com a possibilidade de modificação da lista. Segundo o entrevistado, esses mecanismos valorizam e protegem a manifestação das opiniões individuais e impedem a organização de tendências internas.

Sobre os critérios de formação da chapa, o entrevistado do PCdoB declarou que depende da oferta: "não tem muito critério, não, (...) primeiro você tem que olhar para quem quer ser candidato". Em seguida, fez o adendo de que o partido estimula os militantes que atuam nas bases, ressaltando o compromisso com a linha partidária. Apesar disso, reconheceu que a legenda é procurada por indivíduos "com conceitos muito díspares", em busca de um partido qualquer para viabilizar a candidatura. Aqueles que atravessam a peneira são instados a assinar um termo de compromisso e estimulados a participar de cursos de formação.

Analisando o desempenho da lista e o financiamento de campanha, observa-se que o PCdoB apresentou candidaturas eleitoralmente frágeis. O candidato mais bem posicionado do partido na coligação, em 2016, foi o enfermeiro Pedro de Jesus, que obteve 6.010 votos, seguido por Romário Galvão, com apenas 2.054 votos (Anexo 1). Os candidatos do topo da lista receberam cerca de 2 mil reais do diretório municipal. Pedro de Jesus, por sua vez, recebeu a maior parcela de financiamento da campanha da candidata à prefeitura, Jandira Feghali, e adicionalmente a contribuição financeira da deputada estadual, e também enfermeira, Rejane de Almeida. Nenhum dos cinco primeiros da lista concorreu nas demais eleições aqui analisadas, com a exceção do enfermeiro, que obteve parcos 2.436 votos em 2004 – indicando que o partido teve dificuldade em atrair candidatos competitivos²⁰.

Segundo o entrevistado, o partido tem enfrentado dificuldades para "se afirmar com cara própria", em virtude da aliança como sócio minoritário do PT, no nível nacional, e da ascensão do PSOL no eleitorado de "voto de opinião". Apesar disso, o partido vem se firmando no "espaço mais popular", com afastamento da zona sul em direção a Madureira, Leopoldina e zonas norte e oeste, englobando um setor da classe trabalhadora

²⁰ A interpretação dos dados sobre financiamento deve levar em conta dois pontos. Primeiro, deve-se

capital político próprio (na falta de um termo melhor, durante o artigo, chamamos esse fenômeno de mecanismo de "compensação e otimização de recursos"). Escolhemos lidar com esse capital político prévio por meio de indicações simples sobre as trajetórias eleitorais passadas dos candidatos do topo da lista em relação aos candidatos "não competitivos" restantes.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 28, nº 1, jan.-mar., 2022

observar a proporção do financiamento dos partidos em relação a outras fontes de receita arrecadada pelos candidatos (indicador de capital político prévio e de "viabilidade" da candidatura), mais especificamente o uso de recursos próprios e das doações de pessoas físicas, que, em muitos casos, apresentam valores muito superiores aos da contribuição partidária. Segundo, é provável que os partidos tentem "estimar" de alguma forma a capacidade de arrecadação dos candidatos e, por isso, dada a escassez de recursos, podem optar – como forma de otimização – por não direcionar recursos a candidatos com trajetórias "vencedoras" ou com capital político próprio (na falta de um termo melhor, durante o artigo, chamamos esse fenômeno de

empobrecida ou baixa e setores sindicais. Essa expansão, por sua vez, encontraria limites nas áreas ocupadas por milícias e tráfico, e nas regiões com proeminência de pastores evangélicos, espaços onde vigoram práticas de controle da representação.

Partido Socialismo e Liberdade - PSOL

O PSOL, em virtude da competitividade da candidatura de Marcelo Freixo à prefeitura, optou por carreira solo em 2012, mas aceitou o PCB como carona em 2016. Nas duas eleições, lançou 56 e 51 candidaturas, respectivamente. Ao ser perguntado sobre o número de candidatos lançados nos diversos pleitos, o entrevistado reorientou a questão em termos de escolhas estratégicas acerca do tipo de organização que se pretende construir e dos conflitos dele derivados, basicamente a opção por um partido de quadros de perfil mais verticalizado – tendo como "vício" a origem parlamentar após a ruptura com o PT. Em vez da aposta na renovação política, os dirigentes se valeram da disputa pelo "bloco histórico" constituído em torno do PT, alimentando-se dos quadros que progressivamente romperam com o partido. Esse tipo de recrutamento de figuras públicas gerou atritos internos; entre eles, o protesto espontâneo dos núcleos partidários – que seriam estruturados, segundo nosso interlocutor, como "espaços de mobilização permanente" dos filiados.

Outra entrevistada do PSOL indicou que o papel do *selectorate* é corporificado no diretório municipal, formado por 27 pessoas, incluídos os 13 membros da executiva. No entanto, o *selectorate* pode apresentar algum grau de fluidez em virtude do peso e da influência informal dos parlamentares (dado que parte dos quadros "profissionalizados" do partido está ligada aos mandatos). Igualmente, as decisões sobre a verba eleitoral e o tempo de TV implicam um "acordo mais amplo", para dar vazão aos interesses das várias tendências, representadas proporcionalmente no diretório. Em termos processuais, recebe-se uma lista prévia de candidatos, cujo histórico é verificado por buscas na internet: "Tem que fazer um crivo, tem que olhar, porque aparece de tudo...". Outra parte dos candidatos é avalizada diretamente por membros internos. Segundo o entrevistado, o caso Daciolo²¹ indicaria que, ainda assim, o processo é um "tiro no escuro". Ao final, se houver objeções sobre pré-candidatos da lista, os possíveis vetos são decididos por votação no diretório²².

Por fim, em relação aos dilemas inerentes ao processo de constituição das nominatas, ponto central de nosso roteiro, e que obviamente também diz respeito à

²¹ O candidato foi eleito deputado federal pelo PSOL, em 2014, sem apoio do partido. Em 2015, foi expulso ao defender a modificação da redação do parágrafo primeiro da Constituição para "todo poder emana de Deus". Outra divergência teria surgido em virtude da defesa dos policiais acusados da morte do pedreiro Amarildo em 2013.

²² A ficha de filiação ao partido deve ser abonada por alguém do diretório. Segundo o entrevistado, a partir de alguns membros "desce uma árvore enorme de outras pessoas" que ingressam no partido sem formação política, indicando que a filiação é instrumentalizada como fonte de poder interno.

qualidade da representação, o entrevistado do PSOL defendeu que a discussão das candidaturas não deveria ser restrita à lógica da eficiência eleitoral, porque o campo da esquerda se constituiria com a obrigação de "pautar o debate" na sociedade. Na mesma toada, o representante do PCdoB havia feito a ressalva de que o partido não deveria ser capturado pela lógica institucional oficial; ao contrário, deveria conferir importância aos núcleos de base do partido e à sua atuação na sociedade civil.

Em 2016, o PSOL aumentou sua bancada de quatro para seis vereadores. Na distribuição de recursos partidários, é possível evidenciar, de certa forma, a hierarquização da lista, a qual foi puxada pelo ex-candidato a governador, Tarcísio Mota, que obteve 90.473 votos, e pela candidata Marielle Franco (assassinada em 2018), sem histórico eleitoral anterior. Ambos receberam os maiores valores de financiamento do diretório municipal e da campanha do candidato a prefeito, Marcelo Freixo (porém, Marielle foi a única a receber dinheiro do diretório estadual do PSOL). As terceira e quarta maiores votações foram dos candidatos de mandato, Renato Cinco e Paulo Pinheiro, com receitas de campanha acima de 200 mil reais, ancoradas em valores elevados de recursos próprios e contribuição de pessoas físicas²³. O quinto da lista, o vereador Brizola Neto, com longa trajetória construída no PDT, fez campanha sem nenhum aporte do PSOL. E, por fim, o candidato Babá, professor da UFRJ, e primeiro suplente, recebeu o terceiro maior aporte da direção municipal (embora modesto) e contou com a contribuição de um integrante da executiva nacional do PSOL e do tesoureiro do partido em Niterói, ambos na condição de pessoa física (se somarmos esses valores como "contribuição partidária informal", levando em conta que sua campanha extrapolou os limites territoriais do munícipio, ele teria sido o candidato "prioritário" do partido).

Partidos de centro-esquerda: PT, PDT e PSB

Partido dos Trabalhadores - PT

Quando introduzimos de forma mais direta o tema da formação da chapa eleitoral, o entrevistado do PT, assim como havia sucedido com as pequenas legendas de esquerda, reorientou o roteiro, aludindo que, em meados da década passada, para a viabilização de candidaturas, era indispensável que "alguns núcleos balizassem ou requeressem seu nome na nominata do partido". Insistimos no tópico em mais dois momentos. No primeiro, evocamos o caso de flexibilização do recrutamento com o aceite

-

²³ Não é nada simples analisar o financiamento partidário municipal como evidência da hierarquização das listas, porque, em vários casos, as contribuições partidárias são modestas em relação aos totais arrecadados pelos candidatos. Isso pode significar, como no caso dos dois candidatos de mandato, que essas candidaturas receberam menos porque se sabia *a priori* que eram "competitivas", devido ao histórico de votos anterior (que, em tese, atrai recursos de pessoa física) e, talvez, pela capacidade de aporte de recursos próprios (com a inferência de que o partido tenha informação sobre essas "capacidades"). Ou seja, sugere-se que pode estar em operação uma "lógica pragmática de compensação e otimização de recursos".

da filiação de Marcelo Arar, que havia concorrido sem sucesso pelo PSDB em 2004 e 2008. Em 2012, Arar foi eleito pelo PT, mas, na eleição seguinte, evadiu-se para o PTB. O entrevistado concordou que a direção se equivocou ao aceitar alguém que "absolutamente não tem um milésimo de milímetro de ideologia partidária petista". Na segunda vez, o entrevistado replicou nossa interpelação com a afirmação de que o grau de organicidade do PT justificaria o lançamento do número máximo de candidatos e que esse não deveria ser um problema, porque seria improvável que os candidatos ultrapassassem o quociente eleitoral – destacando a importância do mecanismo de transferência de votos. Portanto, ao mesmo tempo que afirmou que as candidaturas deveriam ser atravessadas por discussões nas bases partidárias, teria admitido igualmente que "a lista é preenchida muito rapidamente para você garantir que determinado candidato (...) consiga trazer para a legenda aquele número de votos".

No que diz respeito à participação dos filiados, em contraposição ao esvaziamento da participação dos núcleos no processo de indicação dos candidatos a eleições proporcionais, o entrevistado ressaltou que o partido realiza eleições para a direção e prévias para a escolha de candidatos para as majoritárias. E, por fim, ao refletir sobre a dinâmica interna, confidenciou que não é fácil lidar com um "partido de massas", que "tem de tudo (...) gente que vai para lá e briga, que questiona a direção". Outra liderança partidária entrevistada, de um grupo minoritário interno, apresentou uma perspectiva bastante crítica sobre o partido. Os núcleos de base, embora sirvam como espaços de "resistência interna", não mais possuem força política. O esvaziamento progressivo teria sido acompanhado por outros processos com implicações relevantes para o partido: o crescimento eleitoral e a participação nas gestões estadual de Anthony Garotinho e, posteriormente, municipal de Eduardo Paes. A transformação do partido se refletiria também em outra instância negativa – a existência de "operadores de voto", isto é, filiados com vínculos frágeis com a legenda e que ajudam a alimentar campanhas profissionalizadas de alguns mandatos não ancorados em votos de opinião. Esses operadores seriam, de forma geral, assessores que não atuam em atividades parlamentares, indivíduos com cargos na burocracia partidária e outros que participaram de cargos no terceiro e quarto escalões da prefeitura (alguns deles já desvinculados do partido).

Quando questionada sobre o *selectorate*, essa liderança partidária afirmou que o poder estaria distribuído no diretório municipal conforme a força parlamentar das diversas tendências políticas internas. E quem são os responsáveis pela formação da nominata? "É o diretório. Diretório não. É a executiva (...)". E se queixou que "o PT do Rio de Janeiro foi ficando cada vez mais dominado por essa tendência dos nomes, dos mandatos, das lideranças de mandato". As lideranças políticas que não se reelegem perderiam espaço dentro do partido.

Em 2016, o PT havia apresentado três candidatos de mandato na lista: Reimont (o único que se reelegeu), Elton Babú e Edson Zanata. Luciana Novaes, a única que recebeu

dotação simbólica de pouco mais de 5 mil reais da direção estadual do partido, ocupou a segunda vaga. Sua campanha arrecadou cerca de 33 mil reais, quantia pequena frente aos valores dos outros cinco principais candidatos da lista. No entanto, Luciana, assim como Babú, havia concorrido à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 2014. Da mesma forma, todos os quatro mais bem colocados na lista apresentavam capital político de eleições anteriores. Dito de outra forma, eram os candidatos mais viáveis da lista²⁴.

Partido Democrático Trabalhista - PDT

Diferentemente dos casos até aqui analisados, os entrevistados dos outros dois partidos de centro-esquerda, PDT e PSB, pertencem a diretórios provisórios. A entrevista presencial na sede do partido no primeiro caso e as informações complementares coletadas em jornais no segundo nos forneceram indicações indiretas de que parte do processo decisório teria se deslocado para o nível estadual, embora por motivos distintos. No caso do PDT, há evidências de que o papel de *selectorate* é coordenado pelo diretório estadual. No caso do PSB, a existência de comissões provisórias permitiu que o partido, em determinado momento, fosse parcialmente capturado pelos interesses de agentes externos sem vínculos com o partido. A presença de comissões provisórias permite que as instâncias partidárias superiores, estaduais e nacionais, exerçam maior capacidade de coordenação de estratégias eleitorais federativas, de forma direta, sem as inconveniências de processos decisórios mais inclusivos (Guarnieri, 2009).

O entrevistado do PDT alternou informações sobre a construção da nominata, ora sobre o nível estadual, ora sobre o municipal. No nível municipal, desde os tempos de Brizola, uma ata seria disponibilizada, em cima do balcão, para aqueles que desejassem integrar a chapa. Quando questionado sobre quais critérios seriam relevantes, em um primeiro momento e em tom genérico, ele afirmou que "um pouco é conhecer o que que o cara faz". Uma diferença fundamental entre os dois níveis residiria na oferta desproporcional de candidatos na capital. Ao perguntarmos, então, se haveria algum tipo de coordenação para evitar a sobreposição de candidatos em uma mesma área geográfica, o entrevistado contestou: "Não chega este dado, esse nível de detalhe".

O diretório estadual tem um papel fundamental na expansão da capilaridade do partido nas diversas regiões do estado, algumas das quais marcadas por um "vazio completo". A coordenação é corporificada através de uma planilha, com nomes e informações genéricas, e às vezes incompletas, sobre os filiados nos municípios. O entrevistado forneceu alguns exemplos dos tipos de informações referenciadas: uma candidata indicada por uma deputada; um candidato chancelado por um vereador; um

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 28, nº 1, jan.-mar., 2022

²⁴ As candidaturas também receberam cerca de mil reais cada uma da campanha de Jandira Feghali (da qual o PT indicou o vice) e do diretório municipal do PCdoB para confecção de panfletos e gravação do programa eleitoral. Nesse aspecto, não temos nenhuma evidência se há algum processo de coordenação entre partidos na distribuição de recursos.

diretor de escola indicado para se candidatar; um filiado que teria vindo espontaneamente e outro que teria sido candidato pelo PT. Cita, também, anotações sobre candidatos potenciais, caso de filiados que poderiam ser estimulados a concorrer no futuro.

O partido busca recrutar candidatos ativamente, embora não de maneira "incisiva"²⁵, em consonância com a avaliação de que a oferta é suficiente: "Tem representação, pode não ser até das melhores". Parte da explicação residiria nos imperativos da competição eleitoral. O entrevistado, em momento anterior, havia revelado que a filiação prévia dos ingressantes é averiguada, mas, em uma comparação hipotética entre um indivíduo proveniente de uma legenda de direita com um capital eleitoral de 5 mil votos e um membro do partido não testado eleitoralmente, admitiu que escolheria o primeiro. As citações a seguir contrapõem o dilema da competição eleitoral e os seus prováveis efeitos na qualidade da representação:

Lógico que tem também que ser um critério eleitoral, senão você bota uma chapa maravilhosa, mas não elege ninguém (Entrevistado do PDT, 2019).

[Cita um município do interior] Desses três vereadores espreme, espreme, com toda a franqueza, tem alguma coisa a ver com o PDT? Entendeu? Então você tem um número para apresentar, mas... Identificação partidária, brigar mesmo, defender ideologicamente, trabalhismo, a questão da educação como prioridade, se o seu comportamento na Câmara identifica o partido, honra o partido... Aí eu vou ficar quieto. Não vou responder (Entrevistado do PDT, 2019).

Quais critérios seriam utilizados para efetuar um possível corte de excedente? O entrevistado argumentou que a nominata é mais bem entendida não como um ponto discreto no tempo, mas como um processo que envolve expectativas, pressões, negociações e informação incompleta. O processo é marcado pela incerteza – em parte, devido aos processos de negociação das coligações proporcionais – que, entre outras coisas, envolveria o cálculo sobre a força relativa das nominatas e a possibilidade de corte de candidatos. A citação seguinte evidencia negociações simultâneas entre diferentes partidos, atravessando diferentes tipos de pleitos. Adicionalmente, indica que o *selectorate* é formado por um número reduzido de pessoas que tenta dirimir o acesso à lista, com informação incompleta e sem critérios preestabelecidos de comparação entre candidatos potenciais – aqueles sem mandato ou não testados previamente nas urnas.

Vou te dar uma situação que aconteceu que não vai acontecer mais, agora nessa última, de estadual. Nós estávamos conversando com vários partidos para ver se tinha coligação, para ver quem apresentava candidato a vice, a senador... Acabamos só com o [cita partido de centro-esquerda]. Aí na última

 $^{^{25}}$ O entrevistado advertiu que outros partidos recrutam de forma deliberada em hostes inimigas, mas que esse expediente n \tilde{a} o os preocupa.

semana, a gente já com a nominata fechadinha (...) eu tive que trabalhar com a nominata completa. Em cima da hora o [cita partido de centro-esquerda] diz que não vai e eu tenho que sair correndo para preencher. Bom, aí mais ou menos na última semana sentei com o [cita um político] e ele disse assim: "Para estadual a gente não quer. Mas para federal a gente quer", porque era fraca a nominata. Mas interessava também para a gente porque a gente tinha uma expectativa dele ter uma boa votação. (...) E ele teve ainda muito maior do que a gente imaginava! Eu falei assim: "Então o [político mencionado] entrando a gente pelo menos faz um deputado federal". Fizemos dois. Ele disse assim: "Eu preciso de 15 vagas de federal". E eu tive que cortar. Eu chorei, chorei, mas não consequi diminuir. Tive que cortar 15! (...) Porque o que acontece: você recebe pedido de muita gente... Companheiro nosso, militante antigo, atuante... Ele recebe um pedido de uma pessoa ou quem foi a ele para ele se apresentar como candidato, aí ele fica em cima. (...) porque a gente começava a dizer que, eu fui claro nisso em vários momentos: "se fechar com o [partido x] a gente vai ter corte!". [Imitando barulhos de reclamação] (...) Então a gente não ampliava muito essa conversa, senão ia ser uma querra geral, mas dois ou três ou quatro no máximo que não tinham diretamente um interesse em Pedro, Paulo ou Joaquim, e a gente foi... "E aí, o que você conhece desse? E entre esse e esse?" (Entrevistado do PDT).

Não havia nenhum vereador de mandato na lista do PDT; mas, dos seis primeiros candidatos, somente um não tinha experiência eleitoral prévia e, dos sete primeiros da lista, seis receberam dinheiro do partido. O primeiro da lista, o eleito Renato Moura, recebeu 10 mil reais do PDT municipal e 15 mil do diretório nacional (o único que recebeu das duas fontes), com cerca de 223 mil de receita total. O segundo da lista, o eleito Fernando William, havia tido experiência em cargos executivos em vários mandatos de vereador e também de deputado federal, todos pelo PDT. Sua campanha não recebeu dinheiro do partido, embora tenha sido a mais cara, somando quase 395 mil reais. Em relação ao PDT, é possível inferir a hierarquização da lista e supor o provável "efeito compensação e otimização de recursos" no caso de William, isto é, o partido provavelmente imaginava que não era necessário "desperdiçar" recursos partidários considerando seu histórico e o potencial de arrecadação de sua campanha²⁶.

Partido Socialista Brasileiro - PSB

Nosso informante do PSB teve sua carreira marcada pela circulação em vários partidos, de ideologia e de tamanho diversos, e apresentou suas reflexões sobre um

²⁶ Interessante observar que os dois primeiros da lista receberam as maiores contribuições da candidatura Pedro Paulo (PMDB), para a qual o PDT havia apresentado o vice, sugerindo, nesse caso, algum grau de coordenação na canalização desses recursos.

momento em que a legenda havia sido capturada por uma lógica estritamente eleitoral²⁷, caso que destoa da métrica dos partidos de esquerda aqui analisados. Parte da explicação residiria no fato de o partido municipal ter sido dominado por quadros não orgânicos e pela manutenção de uma estrutura provisória, que municiava as "novas" lideranças com elevado grau de independência.

De forma estilizada, o partido²⁸ havia incorporado um candidato à majoritária que construiu notória carreira fora da política, passando por diversos partidos; mas, ao mesmo tempo, havia também convidado outro político profissional, aparentemente um operador político, para servir-lhe de anteparo na executiva municipal, porque se temia que o primeiro "iria com muita sede ao pote". Esse membro alocado como contrapeso, por sua vez, tinha a responsabilidade de organização interna financeira e administrativa – visto que "ninguém sabia nada do partido" – e, adicionalmente, de organizar a nominata e a documentação dos filiados, e formalizar a documentação do diretório. O entrevistado mencionou que, quando ingressou no partido, não havia registro de fichas de filiação, porque quem ia embora "levava tudo", indicando um processo de filiação artificial capitaneado por candidaturas individuais.

Essa narrativa tem como ponto de partida o mês de julho de 2016, quando o exjogador Romário desistiu da candidatura à prefeitura do Rio e anunciou sua saída da presidência dos diretórios municipal e estadual do PSB²⁹. Em consequência, o PSB não elegeu nenhum vereador e viu sua votação total ser reduzida de 4,7% na eleição anterior para 0,9% em 2016. O candidato a vereador mais competitivo do partido havia obtido parcos 3.391 votos. Tal cenário contrastava com o do ano anterior, em que ocorreu enorme afluxo de novos filiados ao partido. Segundo nosso entrevistado, nesse ano vereadores que haviam saído do partido a ele quiseram retornar, e a *nominata* "ficou parruda, bonita". Em contraste, com a renúncia de Romário, a "chapa esvaziou completamente (...) não ia ter mais defesa da legenda, não ia mais ter fluxo de dinheiro". Para se ter uma ideia do referido esvaziamento, o partido distribuiu 200 reais para alguns poucos candidatos a título de pagamento de "serviços de consultoria jurídica e serviços contábeis para prestação de contas final", afirmou o entrevistado. Outra parte veio da campanha de Índio da Costa, na qual o PSB apresentou o vice³⁰.

²⁷ Em eleições anteriores, o PSB havia se coligado com o PCB, em 2000, e com o PCdoB, em 2008. Nas eleições restantes (2004, 2012 e 2016), o partido não havia formado coligação nas proporcionais. Um ponto digno de nota é que, durante as últimas cinco eleições, os partidos de esquerda compuseram coligações ideologicamente coerentes, com exceção da chapa heterogênea formada por PT-PTB, em 2004.

²⁸ Visto que não temos evidência de onde e de quem emanava o poder de fato, tratamos as questões a seguir como consubstanciadas em ator(es) indeterminado(s), doravante referido como "o partido".

²⁹ "Romário desiste de candidatura à prefeitura do Rio". *G1*, 21 jun. 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/07/romario-desiste-de-candidatura-prefeitura-do-rio.htm|>. Acesso em: 15 jun. 2021.

³⁰ Um dos candidatos, o quinto da lista, declarou ao TSE que recebeu 1.500 reais da campanha de Índio, mas também outros 560 reais da campanha de Marcelo Crivella (PRB).

Nesse cenário adverso, o partido buscou novos parceiros para coligar-se, mas as tratativas não avançaram e a chapa foi reduzida para 42 nomes³¹. Em meio à fluidez e instabilidade do cenário, recorreu-se à opção da construção de uma nominata sem "vereadores de mandato", como forma de evitar um ainda maior esvaziamento, em uma situação de já reconhecida baixa atratividade da sigla e em virtude do baixo cacife eleitoral dos candidatos restantes.

[Um ex-vereador da Igreja Universal] Queria entrar no partido. E havia uma certa combinação (...) de que a gente não ia botar para dentro vereador de mandato porque a chapa fica muito assustada quando entra um vereador de mandato. Eles olham e dizem "pô, ele é o preferencial, já não estou disputando a cabeça, estou disputando o segundo lugar. Vai fazer dois? Ou eu vou ser só trampolim para o cara se eleger sozinho?". Você lá com o Romário tinha uma visão de quatro, de repente sem Romário você cai para uma visão de dois. Se tiver um de mandato, a chapa toda morre. A construção muda toda. Um monte de gente vaza. E o que antes era mais fácil para o partido e complicado para o candidato é que você tinha de ter um ano de filiação partidária. Então era setembro. Com a passada para seis meses, tudo fica muito fluido. De repente o Romário vai embora, vai todo mundo embora junto. E não dá tempo de você recuperar. Então o nosso número é isso. Não foi possível recuperar com essa construção de rupturas uma atrás da outra. Não foi possível fazer nada melhor do que isso (Entrevistado do PSB).

O entrevistado, refletindo sobre o ocorrido, afirmou que o que move um candidato a vereador é estar em um time vencedor e com uma candidatura viável à prefeitura. Adicionalmente, diz que, além do processo de autorrecrutamento dos que procuram o partido "quando a sombra é larga", o partido também atuaria com recrutamento ativo. Segundo o entrevistado, a prática dos operadores políticos implica "tentar oferecer tudo que pode. A maior parte são mentiras (...)"32. Diz que é comum, inclusive em outros partidos, a lógica de recrutar em terreno alheio e que, concomitantemente, os candidatos também se oferecem a vários partidos. O entrevistado indica, também, um processo de recrutamento ativo apoiado no potencial profissional, identitário e/ou relacionado ao capital associativo; por exemplo, na busca de representantes de camelôs e de taxistas, de um médico apoiado por uma rede de enfermeiras ou de membros dos movimentos gay e negro.

³¹ Como consequência da desistência de Romário, dos iniciais 110 nomes, o operador teria ficado com cerca de 70 candidatos na nominata, grande parte deles do contingente de "descartáveis". Uma parcela desse grupo, segundo nosso interlocutor, seria formada por cabos eleitorais que "são autoiludidos" com o processo e por funcionários públicos e militares que querem desfrutar do período de licença eleitoral (de três meses, em eleições anteriores, mas que havia sido reduzida para 45 dias na eleição de 2016). Ao final do processo, com o novo fracasso na negociação da coligação, a nominata foi redimensionada para 42 candidatos.

³² "Tem muita gente que é iludida pelo processo político; o processo político é muito mentiroso, os partidos são muito cruéis nessa relação, vendem a ideia de que você vai ser deputado, de que você vai ser vereador. E o cara nunca vai ter a menor chance. E tem uma meia dúzia de malucos" (Entrevistado do PSB).

Ao refletir sobre o processo de construção das nominatas, o entrevistado explica que a equação se resume a "ganhar a eleição ou perder a eleição, mas ganhar politicamente. Abrir espaço". Isso ajudaria a explicar a participação de uma franja de candidatos de nível de competitividade intermediário, que sabem que não vão ganhar a cadeira legislativa, mas se inserem em uma lógica maior – que pode ser partidária ou simplesmente uma lógica de cacife eleitoral que permite a reprodução da carreira política em termos estritamente individuais, independentemente do partido de destino. E o que mais se vê em montagem de chapas? A maioria vai sair destruída, sem "nenhuma capacidade de representação".

Ainda segundo nosso interlocutor, o fundo partidário não ajudaria na institucionalização dos partidos nos municípios, visto que só chegaria a uma determinada localidade "se as articulações políticas forem suficientes para isso". O partido, então, recorreria a candidatos com máquinas provenientes, por exemplo, de sindicatos de enfermagem ou de funcionários públicos, em virtude da possibilidade de uso "indireto" de carro e som. Há alguns poucos candidatos que teriam máquina própria, montada ao longo dos anos. De modo geral, a estrutura é precária, e uma das soluções possíveis é empenhar o partido, temporariamente, para um novo "dono"33.

"– Estamos precisando. Ah, faz um evento aí". A gente faz um evento, mas, pelo amor de Deus, manda 10 mil reais! Eu estou sem pagar a menina... Aí chega um deputado federal, tipo o Romário, e banca a estrutura do partido. Bom, vira dono do partido porque é ele que está pagando. Ou porque ele está botando dentro dinheiro da cota dele de deputado ou porque ele tem presença em Brasília junto ao presidente nacional e o presidente nacional dá para ele a verba e ele então mantém a estrutura (Entrevistado do PSB).

Os partidos de (centro) direita: PP e PSDB

Partido Progressista - PP

O entrevistado do PP preferiu restringir seus comentários, inicialmente, sobre a formação da nominata e sobre a distribuição de recursos na eleição de 2018. Segundo sua experiência, quem manda no partido é quem tem mandato, mais especificamente deputados federais³⁴ que receberam do fundo público cerca de 2,3 milhões (porque

³³ Depois dessa longa narrativa, questionamos se o partido é uma ficção. "Não é ficção, porque é real (...) Partido é um grupo de pessoas voltadas para ascensão ao poder pelo viés eleitoral". E segue com a metáfora darwiniana: "Não tem princípios dentro de uma eleição. Uma eleição é claramente um ambiente ecologicamente desequilibrado, onde você tem poucos recursos para muitas espécies e as espécies vão disputar violentamente os recursos que têm, que são os votos. E sobrevive..." (Entrevistado do PSB).

³⁴ Não tivemos sucesso em identificar o *selectorare* do PP no município. No entanto, uma notícia publicada em 2020, indicava que o presidente do PP fluminense, Francisco Dornelles, havia encaminhado a sucessão junto ao presidente nacional. Escolheram o deputado federal Dr. Luizinho, o "mais votado [do partido] nas

obviamente o número de deputados federais é o critério que viabiliza recursos do fundo partidário), e, em muito menor medida, deputados estaduais que receberam 100 mil reais. Quem tem mandato recebe tempo de TV, mas os que aparecem bem posicionados em pesquisas contratadas pelo partido também são agraciados. Outro critério relevante que contribui para a hierarquização da lista é o grau de disciplina partidária no Congresso – votou contra a liderança, recebe menos.

Com a concentração de recursos em número reduzido de atores - o que, na sugestão de Klein (2007), a partir do clássico indicador de fragmentação partidária, justificaria a existência de "candidatos efetivos" -, o maior problema do partido se deslocaria para o preenchimento do restante da lista. Nosso interlocutor chamou a atenção para as diversas estratégias de montagem de nominatas, entre elas a clássica utilização de um puxador de votos, com menção às candidaturas da família Bolsonaro. As duas outras estratégias consistiriam em montar uma base de chapa forte ou colocar nomes intermediários fortes. No entanto, "um dos maiores desafios do PP é você ter candidato". Como se equaciona, então, esse problema do lado da oferta? Nos níveis estadual e federal, ele menciona que o partido atrai membros ligados ao movimento empresarial, como Firjan e Fecomércio. Mas o partido não teria tido muito sucesso em manter uma base de filiados, porque "só entra no partido quem quer se candidatar". O entrevistado teria ele mesmo ajudado a recrutar ativamente cinco candidatos com rendimento médio de 3 mil votos, e outros candidatos também atuariam com o mesmo tipo de contribuição. Em determinado momento, queixou-se de que não havia incentivo nenhum para formar novos quadros, porque os candidatos se vendem a outros partidos. A mesma ameaça de oportunismo ocorreria em iniciativas de filiação: "(...) mas eu filiar gente no PP é mostrar minha estratégia eleitoral para o adversário. Os caras vêm nos meus caras e aí você perde para a máquina" (Entrevistado do PP).

Em 2012, o PP elegeu Vera Lins, Carlos Bolsonaro (que migrou para o PSC na eleição seguinte) e Marcelo Cid Heráclito Queiroz (que apoiou a candidatura do primeiro suplente Rodrigo Vizeu, em 2016, com aporte de 20 mil). A cabeça de chapa do PP, em 2016, foi a vereadora de três mandatos consecutivos, Vera Lins, com 36.117 votos. Em segundo lugar na lista, veio um candidato com trajetória parlamentar como vereador e deputado estadual por diferentes partidos, Marcelino D´Almeida. As três candidaturas com forte capital político prévio foram as mais caras, mas nenhuma delas recebeu financiamento do partido. O PP nacional financiou dois candidatos, um deles, Raphael Gattás, com aporte de 60 mil reais. Raphael havia sido o terceiro suplente, em 2012, com 4.815 votos, e, dada a ausência na lista dos outros suplentes a sua frente, recebeu o apoio do partido.

eleições de 2018 para montar as chapas e lançar os candidatos a prefeito em pelo menos 40 dos 92 municípios do estado do Rio". Disponível em: https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/dornelles-passa-coordenacao-do-pp-nas-eleicoes-2020-para-doutor-luizinho-24196385.html. Acesso em: 15 jun. 2021.

Por fim, o entrevistado ressaltou que um dos elementos importantes no recrutamento é a "expectativa de poder": "(...) está cada vez mais difícil trazer estes caras de mil, dois mil, três mil votos, entendeu? Porque esses caras são políticos profissionais (...)". E, em consonância com essa profissionalização, denunciou que outro partido teria lançado candidatos "remunerados" com obrigação de angariar alguns milhares de votos, para somar no resultado coletivo³⁵. Com essas evidências, é muito improvável que a maior parte do contingente de candidatos deva ser enquadrada na lógica da competição intrapartidária, que é muito mais restrita do que faz supor parte da literatura sobre os incentivos do sistema eleitoral de lista aberta.

Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB

O entrevistado do PSDB apresentou uma narrativa de um partido mais institucionalizado, com um processo decisório colegiado e, portanto, um *selectorate* mais inclusivo. Diferentemente do PP, o PSDB é constituído no município por um diretório permanente. O entrevistado afirmou que a montagem da nominata é de responsabilidade do diretório municipal, composto por 11 membros, mas, com a inclusão de lideranças dos núcleos de mulheres, afro e juventude, alcançaria mais de 20 participantes. Esse formato corresponderia a um diretório ampliado, maior que a executiva, que se reúne quando estão em jogo temas relevantes (por exemplo, a decisão de participar ou não de determinado governo). Quando questionado sobre democracia interna, informou que as decisões acabam "sendo colegiadas", mas que a figura do presidente é forte e sempre "representa uma maioria". Ao mesmo tempo, o entrevistado mencionou que, conforme as regras do partido, ocorreria o revezamento das lideranças do diretório municipal e do estadual entre duas delas, Otavio Leite e Luiz Paulo Corrêa.

A nominata é formada, em geral, "com quem se apresenta", mas o partido verifica se os pleiteantes têm ficha limpa. O filtro partidário é acionado através de entrevistas com os candidatos, tarefa que é dividida entre várias pessoas. O entrevistado faz um adendo: "Há interesse nos melhores (...) na questão do voto, mas também na questão do conteúdo". O perfil da oferta é de classe média, "do Méier para cá" e um ou outro líder comunitário.

Como visto anteriormente, estima-se que parte do desempenho da nominata está diretamente relacionada à escolha de lançamento de candidatos próprios ou de participação em candidaturas majoritárias competitivas, com a expectativa de efeito coattail. No entanto, não necessariamente a coligação majoritária é reproduzida na

³⁵ Em virtude da escassez na oferta e do fato de que algumas pessoas têm expectativa de um "espaço remunerado", o entrevistado chegou a sugerir uma estratégia nada prosaica: o partido deveria nomear vereadores eleitos para cargos no Executivo de maneira a "oxigenar as chances" de os suplentes assumirem. Ou seja, uma estratégia para tornar a competição, a candidatura e a suplência mais atrativas. Outra forma de criar expectativas consiste em vender exemplos internos de trajetórias bem-sucedidas, por exemplo, alguém sem capital político prévio que fez 2 mil votos e foi nomeado administrador regional.

proporcional. O entrevistado menciona que o partido indicou o vice de Gabeira em 2008, mas que o PV não quis reproduzir a aliança PV-PSDB-PPS, porque considerava que os seus candidatos "eram muito mais fracos". O PV sabia que havia somente dois candidatos competitivos em sua nominata, Alfredo Sirkis e Aspásia Camargo; por isso a recusa em aliar-se ao PSDB. E, graças a essa decisão, conquistou uma terceira vaga na Câmara Municipal.

Em 2016, o lançamento da candidatura a prefeito de Carlos Osório, egresso do PMDB, e o fato de o partido ter apresentado apenas um vereador de mandato na lista teriam aumentado a atratividade da nominata. O partido lançou a candidatura majoritária em coligação com PPS, aceitando replicá-la na proporcional. E o cálculo foi correto. O PPS concentrou recursos em apenas oito candidatos, mas não elegeu nenhum, enquanto o PSDB lançou 55 e elegeu três vereadores. Em resumo, o partido que lança candidaturas majoritárias apresenta maior poder de barganha na negociação de coligações e aceita replicá-las nas proporcionais desde que não perceba indícios de ameaça na outra nominata. O PV não aceitou compor com o PSDB, que, por sua vez, aceitou replicar a aliança com o PPS na proporcional. E saiu ganhando³⁶.

Teresa Bergher, a única candidatura de mandato com três vitórias sucessivas pelo PSDB, foi a nona mais votada no município, com 30.566 votos e receita de quase 270 mil reais. O terceiro eleito foi o professor Adalmir, que havia concorrido a deputado estadual e a vereador (duas vezes) pelo PRTB. Comparativamente, os dois foram os que receberam os majores aportes da campanha de Carlos Osório (mais de 45 mil reais). O diretório municipal, por sua vez, contribuiu com 2.700 reais para os primeiros candidatos da lista, com exceção do primeiro suplente, Arraes, que recebeu 17.400 reais, provavelmente em virtude do histórico de participação em três outros pleitos pelo partido.

Os outros casos indicam o apoio de lideranças dominantes no partido. O segundo, mais votado do partido, Felipe Michel, atuou em secretarias municipais e estaduais de transporte, ingressou na política pelas mãos do outrora deputado estadual Carlos Osório³⁷ e concorreu nas eleições de 2012, pelo PSDC, com um saldo de 4.016 votos. Interessante observar que a sua receita de campanha era oriunda apenas de contribuições de pessoas físicas, totalizando quase 60 mil reais (valor modesto se comparado ao dos dois outros eleitos). O outro caso destoante, em termos de financiamento partidário conforme o desempenho eleitoral pregresso, foi o do professor Eduardo Sol, que logrou parcos 2.415 votos, em 2014, nas eleições para deputado estadual. Em 2016, o candidato recebeu cerca

³⁶ Ao final, ao opinar sobre a necessidade da reforma política, o entrevistado afirmou que os partidos "são instituições à beira da extinção" e que o sistema está obsoleto. Citou como exemplo a existência de vários diretórios pró-forma (provisórios). Mesmo no caso do PSDB, há o problema da escassez de recursos e a dificuldade de manter o aluguel de uma sala e de custos operacionais com advogado e contador. O financiamento municipal viria basicamente da contribuição dos filiados e do repasse do fundo em anos eleitorais.

³⁷ Disponível em:

http://www.camara.rj.gov.br/vereador informacoes.php?m1=inform&cvd=319&np=FelipeMichel&nome politico=Felipe%20Michel>. Acesso em: 15 jun. 2021.

de 163 mil reais das diversas instâncias partidárias, com o maior volume oriundo da direção nacional. O candidato foi presidente do Tucanafro e assumiu interinamente o diretório do partido no Rio, em 2019, após o licenciamento de Otávio Leite. É bem provável que o partido tenha enxergado nas candidaturas de Arraes e Eduardo Sol a possibilidade de obtenção da quarta e da quinta cadeiras.

As pequenas legendas de direita: PSC, PTdoB, PSL, PRTB e PTC

Partido Social Cristão - PSC

Em entrevistas com lideranças ou membros de partidos menores de direita, a discussão sobre ideologia ou questões programáticas aparece como um acessório quase inexistente. Entre os entrevistados dos partidos analisados, o do PSC se constituiu como exceção. Evangélico, afirmou que a candidatura do pastor Everaldo à presidência reforçou o discurso liberal na economia e conservador nos costumes, contra a pauta de radicalização anticristã do PT.

Não, olha só, o PSC quando você entra no partido, você tem que assinar um compromisso de defender as bandeiras do partido. E no pós-2014, principalmente, isso ficou muito evidente. Você não pode estar no PSC e defender aborto. Isso não pode; estar no PSC e defender ideologia de gênero, nem cabe. Não encaixa. Você vai sofrer mesmo sanções e tudo mais. Na questão da liberdade econômica, você ainda tem uma zona um pouco cinzenta (...) (Entrevistado do PSC, 2019).

A indefinição na dimensão econômica teria sido resolvida com a vitória do pastor Everaldo sobre as dissidências internas e com a mudança de nome da Fundação Pedro Aleixo para Fundação pela Liberdade Econômica, demarcando uma nova ênfase. Sobre a organização partidária, o entrevistado disse que quem mandava no partido era o governador Witzel, mas, quando questionado sobre o grau de verticalização, inferiu que esse processo poderia ser minorado no futuro com a criação de diretórios permanentes.

O entrevistado eximiu-se de tratar sobre a formação das nominatas, resumindo-se a comentar que o processo de filiação passaria pelo filtro dos dirigentes partidários através de entrevistas. Buscamos, então, informações adicionais na base do TSE. Em 2016, o PSC montou uma chapa "renovada", sem coligação e sem os dois vereadores de mandato – e elegeu quatro candidatos, embora um deles tenha sido afetado pela "lei anti-Tiririca" ao não alcançar 10% do quociente eleitoral. Nessa eleição, o vereador Carlos Bolsonaro funcionou como puxador de voto da legenda, contribuindo com 106.657 votos. Mas esse não é o padrão de montagem das nominatas do partido. De 2000 a 2008, o partido coligou-

³⁸ A regra proveniente da minirreforma eleitoral de 2015 estabelecia que, para obter a cadeira, o candidato deveria alcançar no mínimo 10% dos votos nominais em relação ao quociente eleitoral.

se com legendas menores e, em 2012, com PMDB. O partido tem feito de dois a três vereadores em cada eleição, o que o coloca como um dos mais "eficientes" eleitoralmente, rivalizando com os partidos maiores.

Na eleição de 2016, o PSC apostou em Flávio Bolsonaro como candidato a prefeito e em Carlos Bolsonaro como puxador de votos na proporcional. O diretório municipal fez o maior aporte para o segundo da lista, Cláudio Castro, com doação de 10 mil reais. Castro ingressou na carreira como chefe de gabinete e, em seguida, em cargos de assessoria, e viria a ser vice-governador de Witzel, em 2018 (após seu afastamento, assumiria interinamente o governo em 2020). Por sua vez, o diretório nacional ajudou a hierarquizar alguns poucos candidatos da lista (com cerca de 5 mil reais). Outro fato relevante a validar a estratificação da lista é que os cinco candidatos do topo dela já haviam sido testados eleitoralmente em campanhas, três deles em eleições para deputado estadual.

Partido Trabalhista do Brasil – PTdoB (atualmente, Avante)

De acordo com as entrevistas realizadas, refletindo sobre a eleição de 2016, dos pequenos partidos de direita, apenas o PTdoB se encontrava estruturado em diretório permanente, o que não necessariamente implicava alto grau de institucionalização interna. Segundo o entrevistado do PTdoB, os partidos existem nas eleições municipais, param e voltam a funcionar nas estaduais somente se houver uma figura de proa com interesse naquele pleito. Para lidar com esse problema, organiza-se um partido volante em alguma cidade no interior do estado e mobiliza-se "todo mundo para lá".

Como funciona o processo de formação de nominatas? O entrevistado disse que "um vai chamando o outro" e, então, apontou para alguém que o acompanhava durante a entrevista – complementando que há pessoas que são "montadores de chapa", profissionais nessa função, mas que essa figura não se confunde com o papel de cabo eleitoral. Esse profissional faz o recrutamento ativo na ponta, em esquinas, com intuito de "pescar" os que estão interessados em candidatar-se. Na composição da nominata, revelou a tentativa ativa de recrutar e filiar artistas e jogadores. Declarou, também, que tem recrutado lideranças "faveladas", mas não de classe média, porque o PTdoB seria "um partido do Méier para lá". Em seu caso, o recrutamento também implicou prospectar candidatos³⁹ com boa votação de outros partidos, porque na prática "todo mundo se rouba".

Do lado da demanda, a atratividade do partido é propagandeada por uma espécie de *marketing* da eficiência ancorada na máxima "ganhe aqui com menos votos". A métrica de um "partido que funciona" é estabelecida, portanto, pelo número de vereadores eleitos ponderado pela quantidade de votos necessários para vencer a cadeira, e, nesse caso, quanto mais baixa a votação, melhor. Esses dois indicadores estabelecem a reputação da

³⁹ A lógica de filiação também seria enquadrada em práticas puramente utilitárias, quando alguém quer ser candidato e recebe o desafio de trazer de 300 a 500 filiados para ostentar capital social e político.

legenda ou do talento do operador ou dirigente partidário. Com exceção de 2012, quando não elegeu nenhum vereador, o PTdoB tem preenchido de duas a três cadeiras em cada eleição. Para exemplificar o tipo de lógica e reputação defendido pelo entrevistado, menciona-se a eleição de Ítalos Ciba, em 2016, com apenas 6.023 votos. O partido concorreu coligado com o PTC⁴⁰, cujo melhor colocado ficou apenas na nona posição, com 2.443 votos.

O diretório municipal distribuiu cerca de 20 mil reais entre os três candidatos principais, 25% para os dois primeiros e 50% para o terceiro – o candidato Edimar Teixeira, que havia sido candidato a deputado estadual em 2012. A diferença do eleito para o primeiro suplente foi de 117 votos. A direção estadual contribuiu ainda com 7.500 reais para MC Doca, o quinto da lista.

Partido Social Liberal - PSL

O entrevistado do PSL esclareceu alguns pontos adicionais sobre a construção da nominata por operadores políticos, a questão da hierarquização e grau de competitividade da lista. Afirmou que, certa vez, o partido contratou um operador político para evitar que se tornasse uma legenda dominada por igrejas, cujo efeito seria o de espantar possíveis interessados na nominata. Em outro momento, refletiu sobre a distribuição de poder informal na lista, denotando que a hierarquização não é necessariamente vista como negativa. Alguém que ultrapassa o quociente "se paga" não é visto como uma ameaça, porque deixa aberta a possibilidade de disputa de uma segunda vaga. E é aqui, nessa brecha aberta à competição, que parte do jogo ajuda a estruturar a adesão ao partido. Candidatos religiosos violariam essa norma, porque sinalizariam o monopólio de eleitores e dificultariam o recrutamento do corpo intermediário da lista.

Os diversos atores avaliam e fazem apostas pessoais acerca do potencial eleitoral do partido e da forma como estão "montadas as nominatas", um modo indireto de dizer que há algum grau de hierarquização, com um candidato vencedor, dono da primeira vaga (e que às vezes é o próprio presidente do partido) e, dependendo do desempenho coletivo, uma segunda vaga é aberta à competição. Nessas franjas, intermediárias e baixas, é necessário "estimular vaidades" e verificar quais candidatos têm potencial a ser explorado. Médicos angariam cerca de 3 mil votos, "por mais desinteressante que seja o candidato". Artista é bem cotado, desde que não seja uma "estrela", para não romper com a hierarquização da lista. O desafio é manter algum grau de controle sobre a disputa interna e, ao mesmo tempo, tornar eficiente o desempenho coletivo. Nas franjas competitivas, o entrevistado disse que o partido "procura sempre que possível" acomodar nos gabinetes ou nos governos, depois das eleições, os primeiros suplentes.

⁴⁰ Que adotou uma nominata, segundo o entrevistado, sem hierarquização dos candidatos.

Porque, na realidade, você está chamando o cara, mas você quer que o teu cara ganhe. Tu não está chamando ele para ganhar, você não está chamando ninguém para ganhar. Você está chamando o cara para participar (...). Então, médico, artista, jogador de futebol, aquele cara que é popular no bairro, o cara que tem um centro social, o cara que foi vereador ou que foi candidato a deputado em uma outra legenda, mas se sentiu maltratado, "só não ganhou porque o partido não ajudou" (...) O cara bota sempre a culpa no partido. Aí você vai: "Não, aqui você vai ter oportunidade". Não terá! [risos] Não terá! Tudo é mera... É no canto da sereia. É um canto da sereia. Então (...) montando dentro dos sonhos das pessoas. (...) tem que botar uma vez e meia a representação do parlamento (...) (Entrevistado do PSL, 2019).

Em 2016, não havia candidato de mandato na nominata, porque o vereador Átila Nunes concorreu como candidato a vereador pelo PMDB. O PSL privilegiou apenas a candidatura de Pedro Rafael, com um aporte de 36.500 reais da direção nacional. O segundo da lista obteve 74.400 reais de apenas uma pessoa física. De forma geral, o topo da nominata foi formado em sua maioria por políticos com pouco histórico eleitoral (e/ou com baixas votações).

Partido Renovador Trabalhista Brasileiro - PRTB

O entrevistado do PRTB indicou uma lógica semelhante de ordenamento da lista. O operador barrou o ingresso de um candidato migrante porque ameaçaria o dono da primeira vaga patrocinada pelo partido. Em casos como esse, como forma de contornar esse veto, é possível que o pretendente ofereça condições para a eleição de mais um vereador. Mais uma semelhança com outro partido pequeno de direita é a reputação do partido em "eleger com poucos votos", embora nesse caso haja um atrativo adicional que atiça os candidatos – saber que o operador também teria sido bem-sucedido na eleição de deputados estaduais.

O entrevistado esclareceu como o cálculo é atravessado por elevado grau de incerteza. As negociações entre atores se desenrolam quase na data-limite do processo de fechamento das nominatas, com contraofertas, traições e oportunidades de última hora. Em certa eleição, o partido havia tentado uma composição com César Maia (DEM), com uma nominata pré-montada, mas, dada a incerteza do processo, entabulou conversas paralelas com um partido de esquerda. Quando imaginou que havia encerrado a negociação da lista coligada, soube no dia da convenção que o PCdoB havia fechado com o PSB – que tinha na nominata "dois caras de voto", o que poderia inviabilizar a aposta em seu candidato preferencial que "não era bom de voto". Ao final, conseguiu um acordo de última hora com o PRB de Crivella, resultando em dois vereadores do PRB eleitos e outro do PRTB, com uma das menores votações obtidas por um vereador. Bencardino se elegeu com apenas 5.361 votos. Para se ter uma ideia do cálculo desses operadores de nominatas,

se a eleição tivesse sido puramente majoritária, em 2008, o candidato teria ficado na 110° posição⁴¹.

O entrevistado também revelou como os profissionais da política constroem relações que atravessam os partidos e como os candidatos também se comportam de forma a maximizar suas estratégias eleitorais – se "inscrevendo" até o limite de encerramento dos prazos em várias nominatas. As movimentações são acompanhadas por diversos atores, o que, talvez indiretamente, sirva como um mecanismo de revelação de informação incompleta (e de barganha) acerca da competitividade das listas.

Como é que eu posso te falar? Quando você faz algo que você consegue manter a relação e tem uma relação política, te favorece, porque os candidatos, quase sempre os candidatos a vereador, a deputado, a deputado federal, eles têm uma relação política, então eles têm uma liderança aqui, eles têm: "poxa, vai ali, dá uma olhada na nominata". Então assim não dá para... A gente não consegue esconder nominata. A nominata, ela vai até fechar, às vezes tem um candidato que está em três nominatas, dizendo que está nas três. (...) "– Não, o cara botou meu nome (risos)" (Entrevistado do PRTB, 2019).

[Entrevistador] Tem alguém que te ajuda nesses casos? [Entrevistado] – (...) Têm outros que (...) já passaram por aqui, já estiveram em outros partidos, hoje ajudam em outros partidos. Tem aí talvez... O [menciona o nome de um dos nossos outros entrevistados] é um cara bom nisso, às vezes ele liga: "(...) o que você acha?" Eu: "ah, eu também acho isso também!" A gente, entre nós, a gente também... Trocamos ideia de potencialização. "Poxa, esse cara perdeu, vai ter quanto?". Pode acontecer de a gente ser surpreendido ou ter uma surpresa (Entrevistado do PRTB, 2019).

Portanto, a prospecção de potenciais candidatos não é uma atividade solitária, há outros agentes que ajudariam na avaliação. Porém, não se resume a isso porque há cooperação e troca de informações entre montadores de listas diferentes. Para se ter uma ideia da complexidade da barganha, nas cinco eleições municipais analisadas, o PRTB sempre construiu coligações com partidos menores, geralmente três ou mais partidos. Na eleição de 2000, por exemplo, a coligação era composta por PAN, PRTB, PRN, PTN e PSL. O PRTB atingiu a segunda e a terceira melhores votações na lista, mas ninguém foi eleito.

Na eleição de 2016, não é possível verificar o ordenamento da lista por meio de dados do financiamento partidário, embora possamos mencionar os valores aportados pela campanha do PMDB aos dois primeiros da lista (através da dobradinha com Pedro Paulo). Além disso, os dois primeiros candidatos já haviam concorrido em eleições anteriores,

⁴¹ O entrevistado mencionou, com empolgação, o fantástico resultado de uma outra coligação formada por PHS e PTN, que elegeu um único candidato, o vereador Marcelo Piuí, com apenas 3.200 votos, indicando que esse era o parceiro com quem teria desejado inicialmente se coligar.

tanto para deputado estadual como para federal, mas, apesar desse capital anterior, nenhum deles se elegeu.

Partido Trabalhista Cristão - PTC

Por último, um caso que merece destaque por sua excepcionalidade e importância analítica. O entrevistado do PTC nos colocou diante de um formato singular de construção de nominatas. Em sua avaliação, via de regra, em outros partidos, o presidente montaria uma nominata com um vereador de mandato e distribuiria alguns cargos, com intenção de usar "todo mundo de bucha de canhão" para reelegê-lo. Na organização da lista, seu estilo seria totalmente diferente, porque adotaria a estratégia de constituição de uma nominata competitiva, com nenhum candidato com potencial de mais de 8 mil votos. O partido realmente não apresentou, em 2016, nenhum candidato de mandato na nominata. Luciana Tamburini foi a candidata com mais votos na lista (apenas 2.443) e financiamento de menos de 9 mil reais, sendo a única a receber recursos do partido (3 mil reais do diretório nacional). Da lista, apenas o quinto suplente havia tido experiência em eleições anteriores.

Então, a nominata que eu construo é: imagina uma avalanche de gente, só que um pulando em cima do outro. Ninguém com facão, ninguém com pistola, é todo mundo no braço, de olho fechado. Homem e mulher. [Faz sinais de pá, pá, pá, simulando a briga]. Minha nominata é assim. Todo mundo do mesmo tamanho, em média. Você me perguntou e eu vou te responder. O que seria a cabeça? Cara até 8.000 votos. O que seria a perna? O cara que nunca veio a ser candidato (Entrevistado do PTC, 2019).

Para garantir o esforço coletivo, o entrevistado verificava se o candidato estava dando prosseguimento à campanha. É tido como obrigação envolver família, amigos, "trabalhar Facebook e Instagram". O problema, aqui, conforme seu relato, diz respeito à existência de candidatos que recebem dinheiro para não fazer campanha, "matando a nominata". Seu papel como operador, algo insólito, implica garantir a competição intrapartidária, o empenho coletivo. Em alguns casos, a denúncia vem de outros participantes da nominata, indicando que há um esforço coletivo de monitoramento nesse formato singular de nominata – o que contradiz o pilar do modelo puro de autofagia intrapartidária. "Você vai vir na mesma nominata que eu? Vou ficar de olho em você". Segundo o dirigente: "Eu aprendi a olhar tudo de perto, do partido. Se o cara fala, eu levanto Facebook, eu levanto o Instagram do cara, eu faço igual um RH faz. Porque tem muito estelionatário eleitoral" (Entrevistado do PTC, 2019).

O esvaziamento da nominata também decorre de outro tipo de comportamento oportunista. O operador denuncia casos de tentativa de extorsão. "Se você não me der isso, eu conheço cinco mulheres da nominata que vão ficar em casa". Nesses casos, os oportunistas aguardariam o fim do período de filiação, impedindo a recomposição da lista

e potencializando a veracidade da ameaça. O mesmo padrão ocorre com roubo de candidatos. Obviamente que, quando expiram os prazos-limite de filiação, as promessas de apoio aos que mudam de partido também podem ser ignoradas.

Considerações finais

Este artigo apresentou uma análise exploratória dos distintos processos informais de recrutamento e seleção de candidatos a vereador na cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de investigar o grau de inclusividade dos selectorates, os critérios de composição e as estratégias de montagem de nominatas. Essa abordagem se mostrou profícua ao fornecer evidências sobre os processos decisórios internos – que não se esgotam no que está previsto nos estatutos dos partidos. Alguns achados nos permitiram tratar de uma série de zonas cinzentas da literatura que se baseavam exclusivamente nos incentivos provenientes do sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Em nossa investigação, buscamos relativizar e questionar alguns desses parâmetros que, sem analisar o real funcionamento interno dos partidos e as interações informais entre agentes estratégicos, sugeriam que as organizações eram reféns do elevado grau de autonomia dos candidatos. Esse argumento se apoiaria na ideia, quase nunca devidamente testada, do elevado grau de competição intrapartidária. As entrevistas nos ajudaram a revelar uma série de estratégias utilizadas pelos agentes políticos na construção da viabilidade eleitoral de suas legendas, com o estabelecimento de controles diferenciados de acesso, permanência e competitividade nas listas.

As evidências indicam que o acesso dos candidatos à lista é controlado por um grupo reduzido de pessoas incorporadas ao selectorate, nem sempre claramente identificáveis, confirmando a bem conhecida metáfora de que o processo de seleção é o "jardim secreto" dos partidos políticos. Em consonância com as hipóteses iniciais, tanto o campo ideológico quanto o grau de estruturação do processo decisório interno aparecem como variáveis fundamentais para a compreensão do formato dos selectorates e de suas estratégias mistas de recrutamento. Como vimos, de forma geral, os partidos de esquerda, organizados em diretórios permanentes, tendem a apresentar selectorates mais inclusivos através da organização e participação dos filiados em bases distritais (PCdoB) ou em núcleos partidários (PSOL e PT). No entanto, PSOL e PT podem ser considerados mais descentralizados do que o PCdoB em virtude do papel exercido por suas tendências ou correntes internas – que produzem uma espécie de descentralização e equilíbrio de poder no processo de recrutamento e seleção de candidatos. No caso do PCdoB, apesar da vedação à existência de tendências, o conflito interno seria amenizado pela baixa oferta de candidatos. Por fim, o quadro não estaria completo sem a menção ao progressivo enfraquecimento dos núcleos internos do PT à medida que o partido aumentava gradativamente seu cacife eleitoral (realizando, adicionalmente, o movimento downsiano ao centro do espectro ideológico) e, também, devido à ascendência interna cada vez maior dos parlamentares eleitos (fenômeno que atinge todos os partidos).

Em contraste, os outros dois partidos do campo da esquerda, PDT e PSB, são constituídos por comissões provisórias, e, em consequência, seus processos decisórios são centralizados e transferidos para agentes externos ao munícipio, mais especificamente para o nível estadual. No caso do PDT, partido que é bem consolidado historicamente no sistema partidário local e que não apresenta limitações na oferta e no estoque de candidatos, o processo de recrutamento e seleção é controlado efetivamente pelo diretório estadual – o que pode ser visto, inclusive, pela hierarquização da lista através do financiamento partidário. Interessante observar que, mesmo com oferta elevada de candidatos, permanece a tensão inerente à sobrevivência eleitoral, quando o entrevistado diz que é preferível uma chapa competitiva (e até mesmo composta por um candidato de direita competitivo) a uma lista puramente ideológica. Esse exemplo ressalta o malabarismo exercido pelas lideranças ao ponderar suas estratégias mistas de recrutamento – que dizem respeito a candidaturas com diferentes atributos e, portanto, distintas utilidades para os partidos, os que têm probabilidade de vencer e os que ajudam no esforço coletivo da lista.

O caso do PSB, por sua vez, mostra a importância e o efeito contingente do contexto local. Sem raízes no município, o partido atraiu um candidato sem histórico político na legenda para "puxar" a candidatura majoritária e, ao mesmo tempo, lançou mão de um operador político para contrabalançar o primeiro e organizar os processos de filiação, recrutamento e seleção de candidatos. Como vimos, a desistência da candidatura majoritária produziu uma enorme fluidez e indefinição no tamanho da nominata e na adesão (artificial) de filiados e candidatos ao partido. Assim, o partido produziu uma lista puramente orientada à lógica eleitoral, fato que destoa da métrica dos partidos que pertencem ao campo ideológico da esquerda. O julgamento dos tipos de vínculos estabelecidos pelos candidatos com o partido é expresso através dos termos "esvaziamento" ou "atratividade" da nominata.

Sem considerar as controvérsias teóricas sobre a classificação ideológica dos partidos, analisamos outros dois partidos, um de centro-direita e outro de direita, ambos bem-consolidados no cenário nacional. Nosso ponto de partida, alinhado com o que diz a literatura, apontava para o seguinte ordenamento do grau de inclusividade do *selectorate*: direita < centro < esquerda. No caso do PSDB, verificamos a presença de um processo decisório colegiado, cuja formação da nominata é compartilhada por uma espécie de diretório ampliado, formado por membros do diretório municipal com a inclusão de núcleos partidários de mulheres, afro e juventude. Adicionalmente, há a presença de um arranjo informal com rotação de lideranças nos diretórios municipal e estadual. Em contraste, segundo a literatura nacional, o PP tenderia a ser mais centralizado em poucas lideranças políticas e sem participação interna dos filiados. Tal diagnóstico se confirma e é exacerbado pela presença de comissão provisória no nível local. Diferentemente do PSDB, e de forma

sintomática, não houve menções à questão ideológica na entrevista. O PP apresentou dificuldade tanto em recrutar candidatos quanto em criar uma base de filiados, denotando a preponderância unilateral de recrutamento intensivo, sem "incentivos à formação de quadros", e, portanto, uma seleção de candidatos subordinada à lógica do ciclo eleitoral, com indicação de que alguns poucos parlamentares assumem o comando do partido.

Por fim, o maior contraste encontrado pela pesquisa é corporificado nos pequenos partidos de direita. Os partidos, aqui, são apresentados pelos entrevistados não como organizações estruturadas em torno de ideologias ou de processos decisórios inclusivos; ao contrário, são contemplados pelos indivíduos que neles circulam apenas como listas com distintas oportunidades e rendimentos eleitorais. As entrevistas denotam que alguns líderes, operadores de nominata, filiados e candidatos, com ou sem mandatos prévios, comportam-se como agentes que cruzam fronteiras fluidas, quase como candidaturas independentes.

Esses partidos lançam mão de diferentes estratégias de montagem de nominatas, desde distintos graus de hierarquização da lista, com a legenda funcionando preferencialmente para a eleição do "dono", até outro modelo de lista competitiva, caso mais raro, em que se pressupõe a igualdade de condições. O modelo intermediário inclui o monopólio da primeira vaga (através de uma composição e de um controle do acesso à lista extremamente calculados), com brecha aberta para uma segunda vaga (ou mais) que forneça garantias de alguma atratividade à lista – a depender do somatório de votos da franja intermediária. Cada um dos modelos supõe níveis diferentes de comunicação com os pretensos candidatos, de sofisticação política em montar a chapa e, obviamente, de informação incompleta e assimétrica. Nessas pequenas legendas, assoma o papel profissionalizado dos operadores políticos, que "pescam" na ponta potenciais candidatos e/ou "roubam" ou recrutam em hostes adversárias.

O que encontramos, portanto, foi uma enorme variação de modelos de hierarquização informal das listas. E, com foco analítico na construção das nominatas, percebemos que há formas variadas de construção (e controle) da representação, confirmando que os partidos brasileiros atuam como *gatekeepers*. Nesse sentido, não há um modelo único de autofagia intrapartidária, conforme parece indicar parte da literatura. Nos partidos aqui analisados, verificamos apenas um caso, importante analiticamente, em que a liderança atuava para que os candidatos tivessem igualdade de condições na competição pelas vagas. Ao participar de uma coligação, essa opção foi, no mínimo, contraproducente, pois o PTC não obteve representação.

Como vínhamos argumentando, a lógica desses pequenos partidos de direita contrasta com as organizações que depositavam suas apostas na importância da organização partidária e na estruturação de processos decisórios mais inclusivos. No entanto, não só a ideologia e as trajetórias dos partidos são importantes, mas também a presença institucionalizada de diretórios permanentes – como condição necessária, embora não suficiente. O caso do PTdoB ilustra esse limite: o entrevistado indica que o partido

funciona somente em períodos eleitorais, quando lança mão de "montadores de chapa" responsáveis pelo recrutamento ativo com intuito de atrair interessados através da máxima reputacional "ganhe aqui com menos votos". Observe-se a ausência da dimensão *policy seeking* ou ideológica como elemento do processo de recrutamento, além do baixo grau de inclusividade do *selectorate*.

A pesquisa exploratória aqui apresentada colocou em evidência que, em conformidade com a literatura, o pertencimento a campos ideológicos distintos e a presença ou não de diretórios permanentes têm impactos relevantes no formato dos selectorates e, portanto, no grau de democracia interna dos partidos. Adicionalmente, essas variáveis também impactam o processo de recrutamento e seleção de candidatos (e a formação de uma base de filiados "não artificial").

Os critérios de recrutamento e seleção dos candidatos estão relacionados diretamente ao processo de estratificação e/ou hierarquização dos candidatos, cujos diferentes status na nominata dialogam com "utilidades" distintas para os partidos. As duas dimensões estão diretamente interligadas. Os líderes partidários controlam o processo de seleção (e, às vezes, o processo de filiação, barrando a entrada no partido) naquilo que é relevante, isto é, orientam sua atenção aos candidatos de mandato e/ou competitivos, e, quando há disponibilidade de recursos, os dirigentes hierarquizam a lista através do financiamento partidário. A título ilustrativo, um dos entrevistados de um pequeno partido de direita teria dito a um pretendente: "Você não tem vaga comigo, porque eu montei uma nominata para ganhar com 12 mil votos!". Dado esse mecanismo de "antecipação", é muito provável que o processo de "corte" nas nominatas seja visível e aparente apenas nos casos de candidaturas não competitivas.

Em virtude disso, e levando em conta a importância da oferta de candidatos, conjecturamos que o método multiestágio (Hazan e Rahat, 2010) descreve melhor o processo de seleção no nível local em duas circunstâncias: quando a oferta de candidatos é maior do que o limite legal e em casos de negociações assimétricas de coligações, ambas as circunstâncias requerendo corte no número de vagas. Se tais situações não se impõem, passa a vigorar o método sortido, no qual diferentes *selectorates* podem contribuir, de forma independente, para a formação da lista. O método multiestágio de seleção implica que, nas fases iniciais, é deixada em aberto a indicação dos pré-candidatos, principalmente aqueles da franja intermediária e os não competitivos, que terão como função primordial auxiliar no desempenho coletivo da lista. Nesse caso, é facilmente compreensível a abertura para que filiados se autorrecrutem ou indiquem outras candidaturas, assim como é comum que alguns partidos se dediquem a estratégias de recrutamento ativo fora do partido, inclusive com a captura de filiados de outras legendas. Esse movimento é factível porque cerca de 50% dos filiados migram entre partidos (Guedon, 2019), parte deles em busca de reposicionamento político seguindo o ciclo de eleições municipais (Speck, 2013).

Através das entrevistas com líderes, dirigentes e operadores políticos, tentamos lançar luz sobre os mecanismos informais de funcionamento interno dos partidos políticos

cariocas. Adicionalmente, embora de forma indireta e tangencial, apresentamos alguns indícios das interações entre os atores usando a alegoria do jogo das nominatas – que pressupõe um processo ambíguo de competição e cooperação entre os agentes políticos durante o interregno pré-eleitoral. Como sugeriu um de nossos entrevistados, as estratégias partidárias de montagem das nominatas devem ser vistas não como um ponto discreto no tempo, mas como um processo que se desenrola quase na data-limite de encerramento do prazo legal de registro das candidaturas e que envolve estratégias, expectativas, pressões, contraofertas, traições e oportunidades de última hora; porque, obviamente, os candidatos também se comportam de forma a maximizar seus interesses (alguns deles migrando e se oferecendo em várias nominatas). Por outro lado, as mesmas tensão e ambivalência permeiam os processos interpartidários de montagem e negociação de coligações.

Em síntese, durante o desenvolvimento do artigo, tentamos interligar, de forma exploratória, duas pontas da literatura que não dialogavam entre si. Dito de outra forma, queríamos entender como as dinâmicas partidárias internas interagiam com o manejo de diferentes estratégias mistas de recrutamento. Como enunciamos na revisão teórica, o recrutamento e a seleção dos candidatos evocam diferentes critérios de estratificação dos candidatos que dialogam com "utilidades" distintas para os partidos – aqueles que vencem (ou podem vencer) cadeiras e aqueles que somam votos no esforço para garantir o desempenho eleitoral coletivo. E, nesse ponto, uma das lacunas da literatura sobre recrutamento de candidatos diz respeito às motivações daqueles que não são competitivos ou viáveis eleitoralmente. Apontamos a existência de alguns incentivos seletivos, mas também a importância da assimetria de informações sobre o processo de hierarquização das listas e de distribuição de recursos.

Por fim, os proponentes de reformas políticas deveriam começar a olhar com mais cuidado não tanto para as macroinstituições que ordenam o sistema político, mas sim para algumas regras mais simples que podem produzir efeitos mais imediatos e menos incertos; por exemplo, para mencionarmos apenas duas, a aprovação da regulamentação sobre comissões provisórias e as regras referentes aos limites legais para filiação e registro de candidaturas. Nesse último caso, quanto menores os prazos, maior a latitude para os potenciais candidatos se guiarem por interesses que não levam em conta a reputação partidária, menor o incentivo para a criação de vínculos partidários e, da parte dos líderes, menor o incentivo para investir em formação político-partidária.

Referências bibliográficas

ALTMANN, C. "Política local e seleção de candidatos a vereador: contribuições a partir do caso de Pelotas em 2010". Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, Instituto de Sociologia e Política, Pelotas, 2010.

AMES, B. "Electoral rules, constituency pressures and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, vol. 7, n° 2, 1995.

______. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BABIRESKI, F.; ROEDER, K. "A ideologia partidária e a seleção de candidatos nas eleições municipais de 2016 em Curitiba". Revista de Ciências Humanas e Sociais, vol. 4, nº 3, p. 63-79, 2018.

BERGMAN, T.; SHUGART, M.; WATT, K. "Patterns of intraparty competition in open-list & SNTV systems". *Electoral Studies*, n° 32, p. 321-333, 2013.

BOLOGNESI, B. "Candidatos e eleitos: o recrutamento político nos partidos paranaenses nas eleições de 2006". Dissertação de Mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2009.

. "A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 46, p. 46-68, 2013.

BRAGA, M. "Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n° 2, p. 454-485, 2008.

______. "Consequences of candidate selection under open-list electoral system: the case of Brazil". *Brazilian Studies Programme*, Oxford, Occasional Paper Number BSP 5-10, p. 1-32, 2010.

Braga, M.; Amaral, O. "Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 46, p. 33-43, 2013.

Braga, M.; Bolognesi, B. Dimensões do processo de seleção da classe política brasileira: autopercepções dos candidatos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2010. In: Marenco, A. (org.). *Os eleitos:* representação e carreiras políticas em democracias [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 75-106, 2013.

Braga, M; Costa, V.; Fernandes, J. "Dinâmicas de funcionamento e controle do poder nos partidos políticos: os casos do PT e PSDB no estado de São Paulo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33, nº 96, 2018.

BRAGA, M.; PRAÇA, S. "Quem elege os candidatos paulistanos: partidos centralizados ou descentralizados?". In: Anais do 28º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 26 a 30 out. 2004.

BRAGA, M.; VEIGA, L. "Eleições 2008: por quem e como são selecionadas as listas partidárias às Câmaras de Vereadores de três capitais brasileiras". In: Anais do 33° Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 26 a 30 out. 2009.

Braga, M.; Veiga, L.; Miríade, A. "Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, nº 70, p. 123-186, 2009.

CAREY, J.; SHUGART, M. S. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, n° 4, p. 417-439, 1995.

CERVI, E.; BORBA, F. "Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros". Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, nº 28, p. 65-92, 2019.

CHEIBUB, J.; SIN, G. "Preference vote and intra-party competition in open list PR systems". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 32, no 1, p. 70-95, 2020.

CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. "Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica". *Análise Social*, Lisboa, nº 229, p. 870-897, dez. 2018

FREIDENBERG, F.; LÓPEZ, F. "Como se escolhe um candidato a presidente? Regras e práticas nos partidos políticos da América Latina". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 8, nº 2, p. 158-188, 2002.

GALLAGHER, M.; MARSH, M. Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics. London: Sage Publications, 1988.

GUARNIERI, F. "A força dos partidos fracos: um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral". Tese de Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

______. "A força dos partidos 'fracos'". *Dados*, vol. 54, nº 1, p. 235-258, 2011.

GUEDON, P. "Os degraus do recrutamento partidário: o caso da filiação na cidade do Rio de Janeiro". Dissertação de Mestrado em História, Política e Bens Culturais, CPDOC-Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

HAZAN, R.; RAHAT, G. *Democracy within parties*. Candidate selection methods and their political consequences. Oxford: Oxford University Press, 2010.

KATZ, R.; MAIR, P. "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization". The American Review of Politics, vol. 14, Winter, p. 593-617, 1993.

KIRCHHEIMER, O. "A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental". Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, nº 7, p. 349-385, jan.-abr. 2012.

KLEIN, C. *O desafio da reforma política*. Consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2007.

KROUWEL, A. Party models. In: KATZ, R.; CROTTY, W. (eds.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage Publications, 2006.

LAMOUNIER, B. Prefácio. In: LAVAREDA, A. A democracia nas urnas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

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

MAINWARING, S. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada". Novos Estudos Cebrap, São Paulo, nº 29, mar. 1991.

_____. Sistemas partidários em novas democracias - O caso do Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MARENCO, A.; SERNA, M. "Por que carreiras políticas na esquerda e direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, nº 64, p. 93-113, 2007.

MULLER, W.; STROM, K. (orgs.). *Policy, office, or votes?* How political parties in Western Europe make hard decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NICOLAU, J. "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil". Dados, Rio de Janeiro, vol. 49, n° 4, p. 689-720, 2006.

______. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NORRIS, P. "Recrutamento político". *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, vol. 21, nº 46, p. 11-32, 2013.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

PASSARELLI, G. *Preferential voting systems*: influence on intra-party competition and voting behavior. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020.

PERES, P.; MACHADO, A. "Uma tipologia do recrutamento partidário". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 1, jan.-abr. 2017.

RAHAT, G.; HAZAN, R. "Candidate selection methods: an analytical framework". *Party Politics*, vol. 7, n° 3, p. 297-322, 2001.

ROEDER, K. "Existe uma nova direita no Brasil? Uma proposta de classificação e análise de seu perfil social". In: Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, 2016.

ROEDER, K.; BOLOGNESI, B.; CRUZ, G. "Seleção de candidatos e poder local: estrutura e personalismo nas eleições de 2016 em Curitiba". In: 9º Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (Alacip), 26 a 28 jul. 2017.

SAMUELS, D. "Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, n° 3, 1997.

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.

SCHMITT, R.; CARNEIRO, L.; KUSCHNIR, K. "Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 2, 1999.

Shugart, M.; Carey, J. *Presidents and assemblies*. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. *Pathways to power:* political recruitment and candidate selection in Latin America. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2008.

SILOTTO, G. "A relevância regional nas estratégias partidárias: evidências das listas de candidatos de São Paulo". Revista de Sociologia e Política, Curitiba, vol. 27, nº 69, 2019.

Souza, C.; Graça, L. "Competição intrapartidária nas eleições para deputado federal: um estudo exploratório sobre São Paulo em 2014". *Política & Sociedade*. Florianópolis, vol. 18, nº 42, 2019.

Speck, B. "Nem ideológica, nem oportunista: a filiação partidária no contexto pré-eleitoral no Brasil". *Cadernos Adenauer*, vol. 2, p. 107-124, 2013.

STROM, K. "A behavioral theory of competitive political parties". *American Journal of Political Science*, vol. 34, n° 2, p. 565-598, 1990.

Tarouco, G.; Madeira, R. "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". Revista de Sociologia e Política, vol. 21, nº 45, p. 149-165, 2013.

_______. "Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey". *Civitas*, Porto Alegre, vol. 15, nº 1, 2015.

Anexo 1

Desempenho eleitoral dos(as) candidatos(as) e financiamento de campanha

(receitas em R\$)

	(receitas em R\$)										
	Nome do candidato(a)	Partido	Votos 2016	Status	Receitas totais financiamento	Recursos próprios	Doação pessoa física	Diretório/ comissão municipal	Direção estadual	Diretório nacional	Candidato prefeitura
1	Enfermeiro Pedro de Jesus	PCdoB	6.010		56.075		50.435	1.986			3.650
2	Romario Galvão	PCdoB	2.054		8.440		8.440				
3	Vivi CDD	PCdoB	891		9.250	950	5.382	2.203			714
1	Tarcísio Motta	PSOL	90.473	Eleito	87.533	9.050	57.491	14.357			6.635
2	Marielle Franco	PSOL	46.502	Eleito	92.193	3.250	61.050	18.129	2.742		7.022
3	Renato Cinco**	PSOL	17.162	Eleito	212.584	80.000	130.220	697			1.667
4	Paulo Pinheiro**	PSOL	13.141	Eleito	264.047	107.623	154.500	257			1.667
5	Leonel Brizola Neto	PSOL	11.087	Eleito	45.200	13.500	31.700				
6	David Miranda	PSOL	7.012	Eleito	321.708	250.000	71.306	402			
7	Babá	PSOL	6.661		180.379	7.600	169.268	1.844			1.667
1	Reimont**	PT	19.626	Eleito	133.555	46.000	86.475				580
2	Luciana Novaes	PT	16.679	Eleito	33.123		27.177		5.446		
3	Edson Zanata**	PT	13.668		138.786	33.210	105.075				
4	Elton Babú**	PT	12.924		197.300	150.000	46.000				800
5	Felipe Pires	PT	10.628		101.804		101.004				800
1	Renato Moura	PDT	13.572	Eleito	223.507	1.180	185.000	10.000		15.000	12.327
2	Fernando William	PDT	12.055	Eleito	394.987	47.687	337.800				9.500
3	Daniel Martins	PDT	9.832		94.000	12.500	66.500	15.000			
4	Duda Petra	PDT	8.108		98.431	30.050	53.000			10.000	5.381
5	Augusto Ribeiro	PDT	6.173		102.588	13.500	65.649	14.971			8.468
6	Cacau de Brito	PDT	4.515		33.172	14.708	8.464	10.000			
1	Dr. Emanuel Torquato	PSB	3.391		200				200		
2	Flavio Pato	PSB	3.174		11.438	1.000	1.998		200		8.240
3	Flavio Amorim	PSB	1.880		0						
4	Prof. Rodolfo Couto	PSB	1.860		4.209	2.365			200		1.644
5	Luiz Salomão	PSB	1.587		53.760	40.000	11.700				2.060

 $Continua... \rightarrow$

	Nome do candidato(a)	Partido	Votos 2016	Status	Receitas totais financiamento	Recursos próprios	Doação pessoa física	Diretório/ comissão municipal	Direção estadual	Diretório nacional	Candidato prefeitura
1	Vera Lins**	PP	36.117	Eleito	365.434	100.000	252.950				12.484
2	Marcelino d'Almeida	PP	24.196	Eleito	143.684	115.000	6.700				21.984
3	Rodrigo Vizeu	PP	8.163		101.051		93.890				7.161
4	Pablo Mello	PP	6.763		6.375	2.400					3.975
5	Raphael Gattás	PP	5.699		79.500		17.500			60.000	
1	Teresa Bergher**	PSDB	30.566	Eleito	269.190	46.000	174.200	2.700			46.290
2	Felipe Michel	PSDB	10.300	Eleito	59.992		59.992				
3	Prof. Adalmir	PSDB	8.804	Eleito	233.945		175.325	2.700			55.920
4	Arraes	PSDB	7.687		77.120	700	51.050	17.400			7.970
5	Prof. Eduardo Sol	PSDB	5.741		199.880	1.300	19.200	2.700	19.600	140.000	17.080
6	Dr. Marcus Guedes	PSDB	5.623		55.250	9.250	30.000				16.000
1	Carlos Bolsonaro	PSC	106.657	Eleito	46.702	15.100	29.300	12			2.290
2	Cláudio Castro	PSC	10.262	Eleito	93.602	2.500	80.252	10.000			850
3	Otoni de Paula Jr.	PSC	7.801	Eleito	33.684		23.964	455	440	5.200	2.290
4	Major Elitusalem Freitas	PSC	4.497		6.615		5.000	455	440		720
5	Fátima da Solidariedade	PSC	4.419		74.820	3.530	64.000			5.000	2.290
1	Italo Ciba	PTdoB	6.023	Eleito	17.300	10.000	2.250	5.050			
2	Cassetti Parque Madureira	PTdoB	5.906		50.936	2.900	43.580	4.456			
3	Edimar Teixeira	PTdoB	5.080		30.042	1.450	18.450	10.142			
4	Maurizete Arruda	PTdoB	3.904		14.350	8.015	5.000	1.335			
1	Pedro Rafael	PSL	1.520		85.209		48.709			36.500	
2	João Pedro Carvalho	PSL	1.206		75.070		74.400				
1	Welington Dias	PRTB	9.288		142.714	101.140	37.750				3.824
2	Jimmy Pereira	PRTB	9.190		299.197		286.400				6.097
3	Fabinho	PRTB	6.664		36.760		36.760				
4	Kadinho da Autoescola	PRTB	6.336		116.995	16.000	100.100				895
1	Luciana Tamburini	PTC	2.443		8.568	3.000	1.900			3.000	668
2	José Carlos Modesto	PTC	1.930		0						
3	Luiz Kbelinho	PTC	877		1.121		450				671

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE. ** Candidatos com mandato.

Abstract

The candidate list game in Rio de Janeiro's municipal elections

This article investigates the informal processes of recruitment and selection of candidates for councilor in the city of Rio de Janeiro based on interviews with party leaders and through the complementary analysis of data on coalitions, votes, and campaign financing. Based on a preliminary examination of the electoral system's incentives and local intra-party dynamics, we explore the strategies used by leaders to compose and rank electoral slates, assuming that ideology and the presence of permanent directorates (or provisional commissions) have impacts on the degree of inclusiveness of selectorates and recruitment strategies. In allegorical terms, the candidate list game would represent the informal process of competition and cooperation between political agents during the pre-electoral interregnum with a view to obtaining parliamentary representation.

Keywords: party recruitment; candidate list; elections; party organization

Resumen

El juego de la lista de candidatos en las elecciones municipales de Río de Janeiro

Este artículo busca investigar los procesos informales de reclutamiento y selección de candidatos a concejales en la ciudad de Río de Janeiro a partir de entrevistas con líderes de partido y mediante el análisis complementario de datos sobre coaliciones, votaciones y financiamiento de campañas. A partir de un examen preliminar de los incentivos del sistema electoral y la dinámica intrapartidista local, exploramos las estrategias que utilizan los líderes para componer y jerarquizar las listas electorales, partiendo de la suposición de que la ideología y la presencia de directorios permanentes (o comisiones provisionales) producen impactos directos en el grado de inclusión de los selectorates y en las estrategias de reclutamiento. En términos alegóricos, el juego de candidatura representaría el proceso informal de competencia y cooperación entre agentes políticos durante el interregno preelectoral con miras a obtener representación parlamentaria.

Palabras clave: reclutamiento partidario; listas de partido; elecciones; organización partidaria

Résumé

Le jeu des listes de candidats aux élections dans la ville de Rio de Janeiro

Cet article étudie les processus informels de recrutement et de sélection des candidats au poste de conseiller municipal de la ville de Rio de Janeiro à partir d'entretiens avec des chefs de parti et à travers l'analyse complémentaire de données sur les coalitions, les votes et le financement des campagnes. Sur la base d'un examen préliminaire des soutiens du système électoral et de la dynamique locale intra-parti, nous explorons les stratégies utilisées par les dirigeants pour composer et classer les listes électorales, en supposant que l'idéologie et la présence de directions permanentes (ou commissions provisoires) ont des impacts sur le degré de l'inclusion des sélectionneurs et des stratégies de recrutement. En termes allégoriques, *le jeu des listes de candidats* représenterait le processus informel de compétition et de coopération entre les agents politiques durant l'interrègne préélectoral en vue d'obtenir une représentation parlementaire.

Mots clés: recrutement de parti; listes de candidats; élections; organisation du parti

Artigo submetido à publicação em 10 de janeiro de 2021. Versão final aprovada em 29 de novembro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.





Revista do CESOP http://doi.org/10.1590/1807-01912022281169 e-ISSN 1807-0191

A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro

Maria Paula Almada¹ (b)
Paula Karini Amorim² (b)
Maria Dominguez C. Pinho³ (b)
Claudia Regina de Sousa e Silva⁴ (b)

O presente artigo tem como objetivo comparar a transparência *online* das contas públicas nos portais do governo brasileiro durante as gestões de Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. Considerando que as agendas e políticas adotadas pelos diferentes governos podem refletir na transparência, nossa hipótese é a de que o nível da transparência *online* do governo Dilma Rousseff é maior que o do governo Jair Bolsonaro. Aplicou-se, em 2016 e em 2020, uma metodologia de pesquisa voltada para a análise qualitativa, quantitativa e comparativa da transparência *online* das contas públicas. O estudo revelou que, na gestão Rousseff, o nível de transparência do Executivo brasileiro foi considerado *avançado* (97%), ao passo que, durante o governo Bolsonaro, esse nível de transparência brasileiro é *moderado* (73%). Os resultados são discutidos a partir de fatores contextuais e normativos brasileiros.

Palavras-chave: transparência online; democracia; Dilma Rousseff; Jair Bolsonaro; Executivo Federal brasileiro

Introdução

Democracias ao redor do mundo têm passado pelo desafio do enfrentamento do fenômeno da desinformação e suas consequências. Esse processo, que consiste na circulação de informações falsas e inverídicas, as chamadas *fake news*, se dá, sobretudo, nas redes sociais digitais, por meio das quais essas notícias se disseminam e são consumidas. No caso brasileiro, desde 2018, tal fenômeno apresenta um agravante, que consiste na produção e circulação de notícias falsas pelo próprio governo federal, na figura do presidente da República, de seus ministros e filhos⁵.

¹ Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Salvador (BA), Brasil. E-mail: <mariapaula.almada@inctdd.org>.

² Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins. Palmas (TO), Brasil. E-mail: <paulakarini@ifto.edu.br>.

³ Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Salvador (BA), Brasil. E-mail: <mariadominguezcp@gmail.com>.

⁴ Universidade Federal do Tocantins. Palmas (TO), Brasil. E-mail: <claudia.regina@uft.edu.br>.

⁵ Como mostra, por exemplo, essa matéria:

Nesse cenário inusitado e particular, é vital, não apenas para o bom funcionamento como também para a sobrevivência da democracia brasileira, o oferecimento de informações verdadeiras e de qualidade aos cidadãos, tanto por parte de uma imprensa livre e plural quanto pelo próprio governo. O Brasil conta, inclusive, com previsões legais e marcos normativos que asseguram o provimento de informações claras e completas sobre o funcionamento do governo e de suas instituições, bem como sobre as atividades e tomadas de decisões dos parlamentares, por exemplo. Os órgãos públicos devem oferecer informações com qualidade assegurada por meio da transparência passiva e ativa em seus portais ou por meio de pedidos de acesso à informação. Em outras palavras, é preciso que o Estado se faça transparente aos olhos dos cidadãos.

A promoção da transparência pública, resultado do provimento de informações de interesse público, atualizadas e de qualidade, é considerada um dos fundamentos das democracias representativas contemporâneas, pois trata-se de um princípio básico, imprescindível ao sistema democrático, sem o qual não é possível acompanhar as ações governamentais ou participar da tomada de decisões públicas. É a publicação de informações precisas, relevantes e atuais sobre as contas públicas, as políticas e os recursos públicos que permite que os cidadãos fiscalizem e monitorem ações governamentais, formulem opiniões e atuem de maneira mais participativa nas esferas pública e de tomada de decisão política, quando o poder de decisão é retornado ao cidadão por meio do voto – soberania popular.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo comparar os níveis de transparência *online* do governo federal brasileiro referentes às gestões de Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro⁶. Apesar das diretrizes legais e das políticas públicas que amparam a promoção da transparência em âmbito federal, os níveis de transparência de cada governo podem variar, inclusive, de acordo com a vontade política ou a agenda adotada em cada governo. Esta é uma das principais razões para as variações de avanços ou retrocessos na transparência (Zuccolotto e Teixeira, 2017). Por isso, torna-se relevante investigar as variações dos níveis de transparência entre diferentes gestões governamentais.

É nesse cenário que buscamos aferir se as decisões políticas do governo Bolsonaro, como, por exemplo, as tentativas de emitir medidas provisórias e implementar ações que tornam o Estado menos transparente (argumento que é desenvolvido na seção seguinte), refletem no declínio do nível da transparência *online* apresentado previamente no governo Dilma Rousseff, que, entre outros marcos, criou e promulgou a Lei de Acesso à Informação.

<https://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site%2Cmobil e&infoid=53847&sid=4>. Acesso em: 13 ago. 2020. A própria Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das Fake News foi criada para investigar a existência de uma rede de produção e propagação de notícias falsas e assédio virtual nas redes sociais. A Comissão investiga também o envolvimento do Palácio do Planalto nesse processo, mas discorrer sobre isso não é o objetivo do presente artigo. Para mais informações, ver: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cpi-mira-no-gabinete-do-odio-em-investigacao-sobre-disseminacao-de-fake-news,70003115957>. Acesso em: 13 ago. 2020.

⁶ O nível de transparência do mandato de Michel Temer não foi objeto da análise comparativa deste artigo por se tratar de um mandato de transição.

Em outras palavras, a hipótese deste artigo é a de que o nível da transparência online do governo Dilma Rousseff é maior que o do governo Jair Bolsonaro.

Após uma fundamentação teórica que visa justificar a importância da transparência pública para a democracia, bem como a da internet para tornar Estados e governos mais visíveis, responsivos e próximos dos cidadãos, aplica-se uma metodologia de pesquisa voltada para a análise da transparência das contas públicas em portais governamentais, já desenvolvida e utilizada por Almada (2017) em sua tese de doutoramento. Realizamos uma análise qualitativa e quantitativa em períodos distintos, 2016 e 2020, que permitiu a comparação dos dados e informações divulgados nos portais do Poder Executivo nacional brasileiro durante as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

Os resultados são discutidos tendo em vista alguns fatores contextuais, como a tentativa de retrocessos em questões normativas, além da própria prioridade e vontade política (agenda) dos governos avaliados.

O presente artigo está organizado em cinco seções, além da Introdução e das Conclusões. Nas três primeiras seções são discutidas a conceituação de transparência pública e as contribuições da transparência *online* para melhorar a democracia, e é apresentada uma breve contextualização da transparência no Brasil entre 2016 e 2020. Na sequência, expõe-se o detalhamento do modelo metodológico desenvolvido para o estudo, seguido dos Resultados e Discussão.

Conceituando a transparência pública

A transparência pública é apontada como capaz de tornar governos, Estados e atores políticos mais suscetíveis ao escrutínio público. As reflexões acerca desse princípio ou dos conceitos que cercam a ideia da transparência não são novas (Meijer, 2009). Como indica Piotrowski (2009), ainda no século XVIII, Madison (1999) escreveu sobre a necessidade de um público informado. Em 1791, Bentham (2011)⁷ sintetizou as razões em favor da publicidade⁸ e cunhou o termo "transparência" no seu sentido político moderno ao relacioná-lo à ideia moderna de governança. Já no início do século XX, Brandeis (1932 [1914]) analisou o impacto das leis de transparência (*sunshine laws*) sobre a indústria bancária, anos depois, era publicada a obra do alemão Max Weber (1968 [1922]) sobre as fortes tendências das burocracias para o segredo. A abordagem do tema por pensadores, filósofos e pesquisadores ao longo dos anos é um reflexo, na literatura, da evolução da

⁷ O texto do filósofo inglês Jeremy Bentham (1748-1832) foi publicado em 1791 em *The works of Jeremy Bentham*, pela editora BookSurge Publishing. Aqui, utilizamos como referência a tradução do capítulo II ("Da publicidade"), de 2011.

⁸ As razões, segundo Bentham, são: a) compelir os membros da Assembleia a exercer seu dever de ofício; b) assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura; c) possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados; d) possibilitar aos eleitores agir a partir da compreensão.

questão da transparência nas esferas histórica e política⁹: a cultura do segredo, com o passar do tempo, foi substituída pelas demandas por maior controle das instituições do Estado por parte da esfera da cidadania.

Assim, a transparência pública é a transparência da coisa pública, do Estado, cuja importância está no fato de ela consistir em um valor democrático em si mesma e Estados democráticos devem ser, como sabemos, Estados transparentes. Por um lado, a produção de transparência e de *accountability* esteve atrelada ao fortalecimento do modelo de democracia liberal-representativa, por o acesso à informação pública consistir em requisito básico para a garantia de uma competição eleitoral pluralista, aliado à abertura e à prestação de contas dos agentes políticos (Gomes, 2007). Por outro lado, o incremento de mecanismos voltados para o aperfeiçoamento da transparência, das liberdades civis e individuais também se relaciona com os modelos de democracia participativa (Held, 1987) e de democracia deliberativa (Held, 1987; Habermas, 1995), já que é a partir do acesso à informação pública que se pode garantir a ampliação de instrumentos e mecanismos de participação, discussões públicas e deliberações.

Essa transparência abrange a transparência governamental, ou administrativa, em que o *modus operandi* do governo, sua organização e sua dinâmica estão visíveis aos olhos do cidadão, que pode avaliá-lo, monitorá-lo e com ele trocar informações; e a transparência fiscal, ou orçamentária, que trata mais especificamente da divulgação clara, compreensível e detalhada das informações relevantes sobre orçamento, receitas e despesas dos governos (abrangendo a remuneração de funcionários públicos, processos licitatórios, gestão orçamentária, receitas e despesas) e é igualmente importante para possibilitar a avaliação e o monitoramento do Estado por cidadãos, jornalistas e organizações da sociedade civil.

Quando o conceito de transparência é aplicado a órgãos e instituições públicas, considera-se que são transparentes aqueles cujas rotinas, práticas administrativas e tomadas de decisão são feitas às claras, sob a supervisão das partes interessadas (*stakeholders*)¹⁰. São instituições cujas informações estão acessíveis, disponíveis, em que não se limita, proíbe ou pune o olhar externo.

A transparência pode ser definida, enfim, como a disponibilidade de informações sobre uma organização, uma instituição ou um agente público que permite que atores externos vejam, fiscalizem e monitorem o trabalho interno e a atuação daquela organização (Lindstedt e Naurin, 2010; Grimmelikhuijsen e Porumbescu, 2013). Nesse sentido, a transparência pode ser promovida de forma passiva, oferecendo aos cidadãos informações

⁹ As variações da transparência que moldam a vida social hoje estão relacionadas ao desenvolvimento do Ocidente desde a época do Iluminismo (Waldron, 2001), que sucedeu o Absolutismo na Europa da Idade Média, período em que o segredo distanciava as pessoas comuns por estar atrelado à ideia do "sagrado" (Bodei, 2011). Passados os processos de secularização e a ascensão de novas formas de subjetividade que tiveram lugar com a chegada do Iluminismo, aumentou-se a ênfase na visibilidade e na observação como princípios fundamentais para o conhecimento e a verdade (Bodei, 2011; Hansen, Christensen e Flyverbom, 2015).

¹⁰ Denominam-se *stakeholders* atores interessados, afetados e concernidos por determinadas práticas ou iniciativas (Saebo, Rose e Molka-Danielsen, 2010).

públicas requisitadas, normalmente, via Lei de Acesso à Informação, ou de forma ativa, por meio da divulgação de dados em portais governamentais em tempo real, sem necessitar da demanda dos cidadãos.

Trata-se, portanto, de um conceito que não se restringe apenas à divulgação de informações públicas, mas também envolve informações úteis, compreensíveis, que permitem a avaliação do objeto em questão, seja ele um órgão estatal, uma empresa pública, um ator político, servidores públicos, entre outros.

Transparência online: como o digital contribui para melhorar a democracia

O fenômeno da transparência pública e suas implicações para o aprimoramento das democracias contemporâneas – que vão desde a possibilidade de monitoramento e acompanhamento dos negócios públicos pelos cidadãos, fiscalização de representantes, obras e políticas, até as possibilidades de constrangimentos e sanções propiciadas pela accountability 11 – têm o ambiente online como novo locus, capaz de potencializar ou remodelar tais implicações e reconfigurar o modo de comunicação entre os cidadãos e o governo. Com isso, assume-se a perspectiva de que recursos digitais podem exercer papel ativo no jogo político, por se configurarem como ferramentas com potencial de contribuir para avanços ou retrocessos democráticos, como ampliação do acesso à informação, transparência e prestação de contas, no primeiro caso, e rápida disseminação de narrativas fraudulentas (fake news) e discursos de ódio, no segundo. Passa-se, então, a falar não mais de democracia, mas de democracia digital, e não mais de transparência, mas de transparência online, transparência digital ou eTransparência (Gomes, Amorim e Almada, 2018).

Transparência *online* é uma linha de pesquisa que existe há cerca de 20 anos (Fenster, 2015) e trata basicamente da transparência produzida por meio do emprego dos recursos e meios digitais. Na balança, a passagem para o *online* acarreta muitos ganhos para a transparência¹². No rol dos diversos estudos cujos resultados mostram que os ambientes digitais contribuem para mais e melhor transparência (De Fine Licht et al., 2014;

¹¹ A accountability se configura pela possibilidade de constrangimento causada pela transparência, somada à perspectiva de sanção sobre o agente, ou seja, a accountability requer a transparência, prevê constrangimentos e sanções. No âmbito da política, a accountability acontece, por exemplo, quando os agentes políticos se reportam a órgãos do próprio Estado e, de maneira geral, aos cidadãos, a fim de justificar suas decisões e receber punições ou constrangimentos em casos de má conduta (Schedler, 1999). Segundo Maia (2006, p. 2), a lógica é a de que "aqueles que demandam accountability exigem respostas e justificativas, enquanto aqueles que se mantêm accountable aceitam responsabilidades e proveem explicações".

¹² Por outro lado, há também autores que avaliam os aspectos negativos ocasionados pela passagem da transparência para o ambiente digital (se é que hoje ainda faz sentido tal distinção). Esses autores analisam os problemas, limites e impactos da transparência *online* para as democracias modernas, como a diminuição da legitimidade do governo (De Fine Licht et al., 2014) e da confiança dos cidadãos no governo (Margetts, 2011) e a resignação resultantes da ampla exposição a casos de corrupção, por exemplo (Bauhr e Grimes, 2014).

Grimmelikhuijsen e Porumbescu, 2013; Zuccolotto e Teixeira, 2014), é possível elencar as vantagens da transparência digital que, segundo Almada (2017), são:

- 1) aceitação e expansão do *right to know*: atualmente a ideia de que as pessoas têm o direito de saber o que se passa na esfera governamental é amplamente aceita e difundida, haja vista a expansão das leis de acesso à informação nos mais diversos países (Roberts, 2006; Michener, 2015);
- 2) provisão, recuperação e troca da informação política governamental por meio dos websites governamentais com informação política e pública, tornando mais difundidas as práticas de transparência governamental (Grimmelikhuijsen e Porumbescu, 2013);
- 3) promoção de insumos para a deliberação e a discussão públicas (Gutmann e Thompson, 1996; Elster, 1998; Gomes, 2005; Silva, 2009);
- 4) aumento dos níveis de interesse e envolvimento dos cidadãos na política e qualificação da participação civil nos negócios públicos (Pina, Torres e Acerete, 2007; Lee e Kwak, 2012);
- 5) aumento da eficiência estatal (Bertot, Jaeger e Grimes, 2010; Margetts, 2011; Mergel, 2015);
- 6) fortalecimento da atividade jornalística e de grupos da sociedade civil organizada (como oscips e ongs) que passam a ter mais e melhores ferramentas para cumprir suas funções no sistema político (Silva, 2009);
- 7) maior acesso à informação e aos instrumentos para pressionar os governos mediante *sites* de redes sociais (Bertot et al., 2010; Bonsón et al., 2012; Grimmelikhuijsen e Feeney, 2015);
- 8) fortalecimento dos processos de accountability política¹³.

Para que a transparência funcione, tanto como antídoto contra a corrupção, quanto para aumentar a confiança dos cidadãos nos governos e instituições, bem como para promover a legitimidade desses atores, é preciso não apenas que a informação chegue até os cidadãos, mas que esta venha acompanhada de mecanismos eficazes de investigação e sanção, pois o simples acesso do público à informação pode não ser suficiente para inibir ou modificar o comportamento dos funcionários públicos corruptos, por exemplo (Kolstad e Wiig, 2009; Lindstedt e Naurin, 2010). Nesse sentido, a existência de mecanismos efetivos de controle e sanção é imprescindível, garantindo, assim, que haja accountability.

Ademais, embora se reconheçam as possibilidades dadas pelo provimento da transparência por meios, dispositivos e ferramentas *online*, é preciso ponderar que, por se tratar de um aspecto que deve ser implementado pelos governos em suas ações cotidianas,

¹³ Nesse caso, a accountability está restrita a answerability, que é um conceito mais simples que, segundo Schedler (1999), prevê respostas e justificativas, mas não possibilidades de sanção. O efeito positivo está no fato de as ferramentas disponíveis na web facilitarem o monitoramento dos serviços públicos e dos comportamentos dos funcionários por parte dos cidadãos (Park e Blenkinsopp, 2011).

tal prática pode enfrentar também obstáculos que versam sobre custos materiais e administrativos, treinamentos para o uso de tecnologias e ferramentas digitais, como softwares de processamento e análise de dados, a própria burocracia do Estado e da administração pública, a vontade política do governo em colocar a transparência nas prioridades da agenda e, ainda, as competências e a habilidade dos servidores públicos. Assim, torna-se oportuno verificar a prioridade dada à transparência em diferentes gestões governamentais, isto é, se mecanismos, iniciativas e marcos regulatórios sobre a transparência online obtiveram mais avanços ou sofreram retrocessos em determinados governos.

Transparência pública e *online* no Brasil: marcos legais e contextos em 2016 e 2020

Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

Desde os anos 2000, o Brasil tem assumido compromissos para a promoção da transparência no governo e na administração pública. Podemos citar, mais estritamente no âmbito da transparência fiscal, ainda que anteriores ao governo Dilma Rousseff, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a Lei Complementar nº 131/2009 (conhecida como Lei da Transparência, que consiste em um adendo à LRF). Ambas as leis tratam da transparência ativa, ou seja, a transparência proveniente da divulgação de informações por iniciativa própria do governo.

Durante o governo Dilma Rousseff, algumas medidas legais e administrativas retrataram o compromisso do país com a transparência pública. Nesse sentido, houve a aprovação, promulgação e entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que permite que cidadãos solicitem qualquer tipo de informação pública por meio dos sistemas e-Sic (transparência passiva).

No mesmo ano, o Brasil passou a integrar a maior organização voltada para o fomento de práticas de governo aberto no mundo, a Open Government Partnership (OGP), tendo sido, inclusive, um dos países cofundadores da instituição. A OGP tem o objetivo de promover a transparência, lutar contra a corrupção e usar novas tecnologias digitais para reforçar a governança pública. Junto à organização, o país produz, a cada dois anos, Planos de Ação que contemplam compromissos de governo aberto que devem ser implementados no biênio seguinte.

O governo Dilma Rousseff foi responsável, ainda, pelo Decreto 8.777/2016, que inaugurou a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal e obrigou órgãos públicos federais a publicarem, também bianualmente, Planos de Dados Abertos. Esses Planos, por sua vez, definem e expressam as principais estratégias de abertura de dados por esses órgãos.

Para além dessas ações, faz-se pertinente mencionar que, previamente, durante o governo Lula, havia ocorrido a criação do Portal da Transparência (em 2004) e o fortalecimento da Controladoria-Geral da União (CGU) como instituição fiscalizadora da transparência pública (até 2003, a CGU era uma corregedoria e, desde então, passou a ser chamada como Controladoria-Geral e ser responsável pela corregedoria, controladoria, ouvidoria, promoção da transparência, prevenção e combate à corrupção), o que retrata que a transparência pública fazia parte da agenda dos governos Lula e Dilma.

Após o afastamento da ex-presidente Dilma Rousseff, uma das primeiras medidas do governo interino de Michel Temer foi extinguir a CGU (por meio da Medida Provisória 726/2016), transformando-a no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). No que diz respeito ao bom funcionamento dos sistemas de *freios e contrapesos*, argumentamos que essa mudança significou um retrocesso, já que a CGU deixou de estar hierarquicamente acima dos demais órgãos que fiscaliza, para atuar no mesmo patamar desses ministérios, contrariando a doutrina internacional do controle interno. Além disso, a CGU deixou de ser diretamente vinculada à Presidência da República, hierarquicamente superior, o que garantia força e autonomia para que ela pudesse fiscalizar os demais entes do governo (Verillo, 2016). O enfraquecimento da CGU condiz com o que viria a acontecer em seguida: o início do retorno da cultura do sigilo em detrimento da cultura da transparência, além de uma sucessão de ameaças às políticas de transparência previamente instituídas.

Governo Jair Bolsonaro (desde 2019)

O início da administração de Jair Bolsonaro foi marcado pelas tentativas de "frear" ou limitar a Lei de Acesso à Informação. No que tange à classificação de documentos, em janeiro de 2019, o governo editou decreto com a finalidade de alterar a LAI no sentido de ampliar o rol de agentes públicos com poderes para classificar dados e documentos públicos como ultrassecretos, autorizando ministros e secretários executivos a transferirem a servidores em cargos de comissão a responsabilidade por classificar documentos com esse grau máximo de sigilo (documentos que só podem ser disponibilizados coletivamente após 25 anos)¹⁴. Trata-se de um selo normalmente aplicado em casos muito específicos, como aqueles cujo conteúdo pode afetar, de alguma maneira, a segurança do Estado ou da sociedade. O Decreto nº 9690/2020 ¹⁵, no entanto, foi revogado parcialmente pelo Congresso Federal.

¹⁴ Matéria publicada em 24 de janeiro de 2019, pelo jornal Folha de S. Paulo, intitulada: "Para entidades, mudança na Lei de Acesso à Informação é 'deplorável' e um retrocesso". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/para-entidades-mudanca-na-lei-de-acesso-a-informacao-e-deploravel-e-um-retrocesso.shtml>. Acesso em: 8 jun. 2020.

¹⁵ Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/60344275. Acesso em: 15 jun. 2020.

Em abril de 2019, o governo federal se recusou a divulgar estudos que havia produzido para embasar a emenda da Reforma da Previdência¹⁶. A reação do Legislativo, no entanto, fez com que o Ministério da Economia, enfim, publicasse tais estudos. Há, ainda, os dados sobre quem são e quanto recebem de pensão vitalícia as filhas herdeiras de militares¹⁷, mantidos sob sigilo pelo Ministério da Defesa, mesmo após o Tribunal de Contas da União (TCU) ter determinado, em setembro de 2019, a divulgação de todos os valores pagos aos pensionistas do Poder Executivo. A justificativa do Ministério é a de que não existe lei obrigando a apresentação desses dados, o que não apenas contradiz a LAI como revela que, para tais atores, a cultura da opacidade é a que deve prevalecer.

Os casos são os mais diversos. Em agosto de 2019, uma matéria da revista *Época*¹⁸ revelou que apenas 36% dos órgãos governamentais estavam cumprindo o cronograma de abertura de dados previsto. Mais recentemente, em março de 2020, Jair Bolsonaro editou a Medida Provisória 928/2020, que previa a suspensão dos prazos de respostas de pedidos via LAI por todos os órgãos e entidades da administração pública federal nas áreas em que não houvesse atendimento presencial, por conta do regime de teletrabalho dos servidores, no contexto da pandemia da Covid-19, além de suspender a possibilidade recursal. O Supremo Tribunal Federal, dessa vez, foi o responsável por reverter tal medida.

Especificamente sobre a atuação do governo federal em relação à divulgação de dados e informações relacionados à pandemia, as ações executadas também têm caminhado para a opacidade e a desinformação. Em um primeiro momento, ainda em março de 2020, diversos cientistas, médicos, pesquisadores e membros da sociedade civil chamaram a atenção para a necessidade da ampliação da publicação de dados abertos desagregados e atualizados, especialmente sobre o avanço da Covid-19 em grupos em situação de vulnerabilidade social. Com o passar do tempo e o aumento do número de óbitos e casos, a gestão federal foi minando cada vez mais a transparência até chegar ao ponto de atrasar a atualização diária de boletins epidemiológicos, retirar informações do ar e deixar de divulgar números totais de óbitos e de infectados. O Portal do Ministério da Saúde, por exemplo, contendo os dados sobre a pandemia, foi retirado do ar no dia 5 de junho de 2020 e só se tornou acessível novamente no dia seguinte, sem dados agregados que apresentassem o número total de óbitos e infectados pela Covid-19. Tal atitude

¹⁷ Matéria publicada em 11 de fevereiro de 2020, intitulada: "Governo omite dados de pensão a filhas de militares". Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/02/11/governo-omite-dados-de-pensao-a-filhas-de-militares.htm. Acesso em: 8 jun. 2020.
¹⁸ Matéria publicada em 11 de agosto de 2019, na revista Época, intitulada "Primeiro semestre do governo Bolsonaro preocupa especialistas em transparência". Disponível em: https://epoca.globo.com/brasil/primeiro-semestre-do-governo-bolsonaro-preocupa-especialistas-em-transparencia-23868627. Acesso em: 8 jun. 2020.

acarretou reações dos mais diversos órgãos e instituições, como a exclusão do Brasil, pela Universidade Johns Hopkins, do balanço global sobre coronavírus¹⁹.

Em prol da transparência, por outro lado, diversos veículos de imprensa (a saber: Folha de S. Paulo, UOL, O Estado de S. Paulo, Extra, O Globo e G1) fizeram um consórcio inédito para reunir e informar números sobre a Covid-19, no Brasil, munindo assim os cidadãos com dados e informações verdadeiros e de qualidade. Enfim, os dados agregados sobre o coronavírus só voltaram a ser exibidos pelo Ministério da Saúde após decisão do STF. Ainda em relação à falta de transparência quanto aos dados sobre a Covid-19, organizações da sociedade civil publicaram uma pesquisa em março de 2021 expondo que 70% dos dados do Ministério da Saúde sobre a vacinação no país eram incompletos ou inexistentes²⁰. Em dezembro de 2021, após o Ministério da Saúde ter alegado sofrer um ataque cibernético em sistemas responsáveis por agregar e publicar dados essenciais para o combate à pandemia (como casos, mortes e vacinação), o país passou por um novo "apagão de dados", ficando mais de um mês sem dados precisos sobre o avanço da pandemia no país, em meio à difusão da variante ômicron²¹.

A Controladoria-Geral da União tornou ainda mais restrito o acesso a documentos solicitados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI)²². Agora, pareceres jurídicos emitidos por todos os ministérios que forem enviados para orientar a Presidência da República na sanção ou no veto de projetos aprovados no Congresso são considerados sigilosos, o que se reflete diretamente na perda da transparência pública.

Se, em 2016, ano em que foi feita a primeira avaliação do nível de transparência online do Executivo brasileiro, o contexto e as práticas governamentais evidenciaram que a transparência pública se encontrava na agenda do dia, sendo o governo em questão responsável pela aprovação e pela entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 2020, o cenário é composto por ameaças a instrumentos legais e retrocessos nas iniciativas de transparência já consolidadas no país. Neste artigo, por meio da comparação dos dados e informações divulgados nos portais do Executivo nacional brasileiro durante as gestões de Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro, buscamos saber se o governo manteve o nível avançado de transparência digital das contas públicas em seu portal governamental. Supomos, no entanto, ter havido um declínio do nível da transparência online, haja vista as medidas e

¹⁹ Matéria publicada em 6 de junho de 2020, no *G1*, intitulada: "Universidade Johns Hopkins exclui Brasil do balanço global sobre coronavirus". Disponível em: . Acesso em: 9 jun. 2020.

²⁰ Matéria publicada em 11 de março de 2021, na *Folha de S. Paulo*. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/mais-de-70-dos-dados-do-ministerio-da-saude-sobre-vacinas-nao-sao-transparentes-diz-pesquisa.shtml Acesso em: 25 mar. 2021.

²¹ Matéria publicada em 6 de janeiro de 2022, no *Nexo*, intitulada: "O impacto do apagão de dados em meio ao avanço da ômicron". Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/01/06/O-impacto-do-apag%C3%A3o-de-dados-em-meio-ao-avan%C3%A7o-da-%C3%B4micron. Acesso em: 17 fev. 2022.

²² Matéria publicada em 8 de junho de 2020, *O Globo*, intitulada: "Governo amplia sigilo de pareceres e muda regra de transparência". Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/governo-amplia-sigilo-de-pareceres-muda-regras-de-transparencia-1-24467779. Acesso em: 9 jun. 2020.

iniciativas empregadas pelos distintos governos, parecendo ter havido um enfraquecimento das políticas de transparência nos últimos anos.

Nesse sentido, ao se considerar que as agendas (que compreendem assuntos do governo, prioridade e, inclusive, vontade política) e as políticas adotadas pelos diferentes governos podem se refletir na transparência *online*, buscamos avaliar, por meio de um estudo comparativo, os níveis de transparência dos governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. De acordo com o panorama apresentado, a nossa hipótese é a de que o nível da transparência *online* do governo Dilma Rousseff é maior que o nível da transparência *online* do governo Jair Bolsonaro.

Sobre o modelo metodológico apresentado

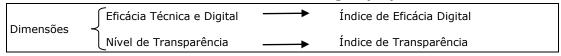
Nesta seção, são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa em dois pontos: a escolha das dimensões, dos indicadores e dos conceitos do instrumento metodológico, e os limites da metodologia empregada; e o tempo e o registro de achados da navegação pelos portais governamentais.

Sobre o instrumento metodológico: escolha das dimensões, dos indicadores e dos conceitos, e seus limites

O instrumento metodológico adotado neste artigo é o mesmo que o utilizado por Almada (2017) em sua tese de doutoramento, quando comparou os níveis de transparência pública dos portais dos governos nacionais do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido. Tal instrumento foi desenhado para: (1) a partir de informações coletadas por navegação orientada, utilizar indicadores que avaliam a qualidade das informações disponíveis nos portais analisados; e (2) avaliar os casos estudados levando em conta os parâmetros definidos para aferir o estágio de desenvolvimento da transparência das contas públicas nos portais governamentais.

O instrumento proposto parte do entendimento de que a transparência digital deve ser vista como o resultado agregado da avaliação sobre cada uma das dimensões – eficácia digital e transparência digital – produzidas pelos portais governamentais. Essas dimensões emergem da mensuração de dois índices específicos e não necessariamente convergentes – um Índice de Eficácia Digital e um Índice de Transparência –, que demonstram, isoladamente ou em seu conjunto, o nível de eficiência da transparência online das iniciativas avaliadas, como mostra o Esquema 1:

Esquema 1
Resumo do modelo metodológico proposto



Fonte: Almada (2017).

A partir do conjunto de resultados de cada dimensão, foi estruturado o conceito global da transparência digital do ente avaliado, que pode ser classificado em: TA – transparência avançada; TM – transparência moderada; TF – transparência fraca; OS – opacidade significativa; OA – opacidade avançada. Para a atribuição do conceito global, foi considerada a escala de pontuação apresentada no Quadro 1:

Quadro 1
Intervalo percentual para a atribuição do conceito global

Conceito global	Escala de pontuação Escala percentu	
TA – transparência avançada	4 a 3,2	100 a 80
TM – transparência moderada	3,1 a 2,4	79,9 a 60
TF – transparência fraca	2,3 a 1,6	59,9 a 40
OS – opacidade significativa	1,5 a 0,8	39,9 a 20
OA – opacidade avançada	Abaixo de 0,7	Abaixo de 19,9

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Amorim (2012) e Almada (2017).

Todos os indicadores que compõem as dimensões *eficácia digital* e *transparência digital* abarcam os fatores que colaboram para que tenhamos governos transparentes, ou seja, para que as ações e o *modus operandi* do governo sejam considerados transparentes, é preciso que esses aspectos obtenham os conceitos máximos em suas avaliações.

A transparência avançada é o nível máximo da transparência digital. Nesse nível, o portal do governo torna disponíveis informações e serviços com condições técnicas e suficientes para habilitar o cidadão na compreensão da informação, oferece informações financeiro-orçamentárias e administrativas (processos internos), além de fornecer instrumentos de acompanhamento e interação com o cidadão e informações em formatos abertos atualizados e acessíveis de tal forma que os dados podem ser tratados, reutilizados e cruzados com outras fontes para gerar novos significados, para diversos fins. Nesse nível de transparência, as informações e os dados podem ser apreciados, criticados e reutilizados por especialistas, profissionais da imprensa, partidos, organizações não governamentais, ativistas, empresários, lobistas e outros intermediários da disputa política.

A transparência moderada é o nível em que o governo fornece as informações para o controle social e procura expor seus conteúdos em forma "bruta", sem filtros ou análises prévias. As informações ficam à disposição do público em meios digitais, mas muitas vezes

o percurso para chegar até a informação é mais longo, o que significa que a informação procurada pode não estar disponível nas páginas primárias e secundárias.

A transparência fraca denota que, ao mesmo tempo que há alguma transparência, esta é comprometida por certo grau de opacidade nas informações encontradas. Há publicação da informação, mas os dados disponíveis são desorganizados, pouco acessíveis, com baixa qualidade e atualização precária. Nota-se que, nesse nível, a prestação de informação pode se confundir, em alguns casos, com notícias oficiais e autopromoção. É preciso navegar por diversas páginas e recorrer aos mecanismos de busca avançados para chegar à informação que se deseja, muitas vezes apresentada de forma incompleta.

A faixa que corresponde à opacidade significativa mostra que o que predomina nos portais governamentais é a opacidade, em detrimento da transparência. Trata-se da disposição precária de algumas informações básicas, que são difíceis de encontrar ou estão disponíveis de maneira incompleta e, muitas vezes, ininteligível ao cidadão, ou são inexistentes.

O conceito global de opacidade avançada corresponde ao nível mais baixo na escala de transparência e significa que o governo tem um portal, mas não oferece condições técnicas, dados ou informações que possam promover qualquer tipo de transparência. Ao invés de acesso à informação, há opacidade e omissão.

Tendo-se alcançado o conceito global da transparência, propõe-se avançar na análise da compreensão do fenômeno mediante estudo de caso. O que se quer, para além do posicionamento em uma escala, é oferecer uma abordagem metodológica mais específica que tente responder às demandas de determinados nichos de análises, superando a fase dos debates em torno do entendimento global da internet e da política. As dimensões de análise, os indicadores e os conceitos para avaliação da transparência online das contas públicas do Executivo Federal brasileiro são expostos, resumidamente, em seguida²³.

²³ A descrição detalhada dos indicadores e seus respectivos conceitos para avaliação da transparência online das contas públicas do Executivo brasileiro está disponível em: https://docs.google.com/document/d/1iT prR6W8qlq-

⁷InSBpufGP0sf4d0R9nQRPpc2stpsk/edit?usp=sharing>. Acesso em: 15 jun. 2020.

Eficácia digital

Quadro 2 Acessibilidade

Indicadores	Conceitos	
Interface lógica	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe	
Interface gráfica	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe	
Alternativa para plataformas móveis	Muito bom; Regular; Não existe	
Conformidade com normas de acesso a portadores de necessidades especiais	Localizado; Não localizado	
Alternativas para outros idiomas	Localizado; Não localizado	
Instrumentos para o acompanhamento das atualizações	Muito bom; Regular; Não existe	

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

Quadro 3 Hiperlinks (links para)

Indicadores	Conceitos
Link para organismos de controle	Muito bom; Regular; Não existe
Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	Localizado; Não localizado

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

Transparência digital

Quadro 4 Habilitação do cidadão para a compreensão de informação fiscal

Indicadores	Conceitos	
Educação para o controle social	Muito bom; Regular; Não existe	
Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe	
Conselhos Nacionais	Localizado; Não localizado	
Ouvidoria	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe	
Informações sobre os meios de participação	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe	
Informações sobre o funcionamento do governo	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe	
Legislações do governo	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe	
Programas e projetos do governo	Muito bom; Regular; Não existe	

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

Quadro 5
Informações financeiro-orçamentárias

Indicadores	Conceitos
Declaração pré-orçamentária	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Proposta do orçamento do Executivo	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Orçamento promulgado	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Relatórios de execução	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Relatório de revisão	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Abertura de dados financeiro-orçamentários	Muito bom; Regular; Não existe
Orçamento cidadão	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe

Quadro 6
Informações administrativas (processos internos)

_	
Indicadores Conceitos	
Folha de pagamento	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Licitações	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Ações e decisões governamentais	Muito bom; Regular; Não existe
Abertura de dados da administração – Open Data	Muito bom; Regular; Não existe

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

Quadro 7
Instrumentos de acompanhamento e interação

Indicadores	Conceitos	
Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	Muito bom; Regular; Não existe	
Agenda pública	Localizado; Não localizado	
Avaliação dos serviços do governo	Localizado; Não localizado	
Acompanhamento das demandas	Localizado; Não localizado	
Respostas da autoridade e Perguntas e respostas frequentes	Localizado; Não localizado	
Atendimento online	Localizado; Não localizado	
Meios de participação	Localizado; Não localizado	
Participação em redes sociais	Localizado; Não localizado	

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

A escolha e o emprego adequados dos recursos metodológicos para a realização de uma pesquisa não são garantias de que o processo esteja totalmente isento de limites. Neste artigo, reconhecemos o aspecto contemporâneo e dinâmico da pesquisa no ambiente digital, no que se refere tanto ao método quanto ao objeto. Na análise do conteúdo de portais de governo, consideramos as constantes alterações e atualizações dos conteúdos e os diversos modos como são apresentados. Diante dessa realidade, este artigo baseou-se no emprego de uma metodologia validada por Almada (2017) e que teve o cuidado de trabalhar com palavras-chave, com a gravação dos conteúdos verificados durante a navegação para aferir os conceitos dos indicadores e com o *inter-rater reliability* para aumentar a confiabilidade da avaliação. Reconhecemos, ainda, que o instrumento metodológico empregado não inclui a análise de outras ferramentas e dispositivos digitais governamentais que também podem ser utilizados para a promoção de transparência pública, como os aplicativos móveis.

Sobre o tempo e o registro de achados da navegação pelos portais governamentais

A coleta de dados para avaliação do nível de transparência dos portais na gestão de Dilma Rousseff foi aplicada no dia 2 de maio de 2016 (com duração de 5 horas, 59 minutos e 20 segundos), ao passo que a coleta para análise do período da gestão de Jair Bolsonaro aconteceu nos dias 31 de março, 2 e 7 de abril de 2020 (com duração de 7 horas, 1 minuto e 16 segundos). Foi avaliada a qualidade da informação, sobretudo aquela referente às contas públicas, que esses portais²⁴ oferecem aos cidadãos, e se esta auxilia no aumento do conhecimento sobre os negócios do poder público. A atribuição dos conceitos foi realizada individualmente por quatro codificadoras independentes. Em casos de divergência nas notas atribuídas a cada um dos indicadores, as pesquisadoras debateram sobre as pontuações com o auxílio de ferramenta que permite comunicação por vídeo e áudio em tempo real até chegar a um consenso.

Resultados e discussão

Nesta seção, são apresentados os resultados encontrados a partir da navegação orientada nos portais governamentais referentes aos governos de Jair Bolsonaro e Dilma Rousseff. A comparação foi possível porque nos dois estudos foi empregado o mesmo modelo metodológico e os mesmos procedimentos de coleta e análise dos dados. Para favorecer a compreensão das duas realidades, apresenta-se na Tabela 1 o conceito global de cada um dos governos estudados, bem como os resultados detalhados das dimensões

²⁴ Tendo em vista que o objetivo foi analisar a transparência do Executivo federal, e não a de determinado site ou portal, a navegação partiu do portal principal do Executivo nacional (brasil.gov.br), mas não se limitou a ele (permitimo-nos navegar por outros portais, como ministérios, autarquias e Portal da Transparência). O limite para a navegação foi o domínio gov.br.

transparência digital e eficácia digital, além do estado da transparência de cada um dos governos:

Tabela 1 Resultado da eTransparência por governo/ano

	Eficácia digital	Transparência digital	Conceito global	Nível transparência
Dilma Rousseff (2016)	1,01	4,86	3,899	Transparência avançada
Jair Bolsonaro (2020)	1,01	3,59	2,948	Transparência moderada

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em Almada (2017) e em dados da pesquisa.

Os índices apresentados na Tabela 1 demonstram que houve uma diminuição de 0,951 ponto (o que representa uma perda de 23,77%) no conceito global da transparência digital quando se comparam as gestões Bolsonaro e Rousseff. Na pesquisa realizada em 2016, a transparência digital do Executivo brasileiro colocava o país entre os mais transparentes do mundo, equiparando-o a nações como Reino Unido e Estados Unidos, com transparência avançada (Almada, 2017).

No que tange à relação entre promoção da transparência e combate à corrupção, resultado similar foi encontrado pela organização Transparência Internacional, que realiza anualmente o Índice de Percepção da Corrupção considerando 180 países ²⁵. O levantamento de 2019 demonstrou que o Brasil teve o pior resultado da série histórica ocupando a 106° posição no *ranking*, com 35 pontos. Comparativamente, no levantamento realizado no ano de 2016, o país ocupava a posição 79° nesse *ranking*, com 40 pontos.

Os dados apresentados neste artigo confirmam a existência de um retrocesso nas medidas empreendidas pela gestão do governo Bolsonaro voltadas à promoção da transparência pública, evidenciadas, ainda, pelo aumento da percepção da corrupção no país. Isso significa que os casos que exemplificam esses retrocessos – tais como tentativas de limitar a LAI, recusa de publicação ou omissão de dados de relatórios produzidos por órgãos federais de pesquisa, interferência política no funcionamento da Polícia Federal, Receita Federal e Procuradoria-Geral da República e proposta de mudança em lei para a aprovação de mecanismos que enfraquecem a transparência dos partidos políticos e dos gastos públicos nas campanhas eleitorais²⁶ – são confirmados, ainda, por menores níveis de transparência nas informações e nos dados públicos ofertados pelos portais governamentais.

_

²⁵ Disponível em:

https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_ES_200406_105829.pdf. Acesso em: 17 ago. 2020.

²⁶ Matéria intitulada "Mudanças em Lei afetam transparência dos partidos, dizem especialistas". Publicada pelo Instituto Millenium. Disponível em: https://www.institutomillenium.org.br/mudancas-em-lei-afetam-transparencia-dos-partidos-dizem-especialistas/. Acesso em: 25 jul. 2020.

Os retrocessos evidenciados por este artigo no campo da transparência pública se inserem em uma agenda antidemocrática mais ampla do governo Jair Bolsonaro. Desde o início da sua gestão, viram-se ataques recorrentes à liberdade de imprensa, a jornalistas²⁷ e à atuação de organizações não governamentais²⁸, redução dos espaços institucionais de participação social, como os conselhos participativos²⁹, além de violações aos direitos humanos³⁰. Nesse cenário, vimos que, assim como a vontade política e a existência de leis e marcos normativos que amparam a promoção da transparência pública, a existência de uma agenda democrática e de garantia de direitos mais amplos – não apenas o direito de acesso à informação – pode ser indicador de governos mais ou menos transparentes.

Mas o que significa perder o *status* de transparência avançada em termos de prejuízos à transparência nos portais do Executivo Federal brasileiro? Discutem-se, a seguir, os achados da nossa pesquisa que explicam as diferenças que resultaram na perda global de 0,951 ponto (23,77%).

Transparência digital

Para a análise da dimensão transparência digital ³¹, foram consideradas as categorias com as informações para a compreensão do funcionamento do governo, as informações financeiro-orçamentárias, as informações administrativas e os instrumentos para o acompanhamento e a interação com a gestão pública. Essa dimensão concentra-se no núcleo da transparência digital, considerado aqui o Poder Executivo.

Entre todas as categorias de análise, a categoria "Habilitação do cidadão para a compreensão de informação fiscal" foi a que teve a maior diferença na pontuação dos indicadores (57%), como exibe a Tabela 2:

²⁷ Apenas em 2020, Jair Bolsonaro e seus filhos atacaram jornalistas 469 vezes, segundo a ong Repórteres Sem Fronteiras. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/01/25/bolsonaro-e-os-filhos-fizeram-469-ataques-jornalistas-e-veiculos-de-imprensa-em-2020-diz-ong.ghtml. Acesso em: 25 abr. 2021.

²⁸ O presidente Jair Bolsonaro equiparou a atuação de ongs brasileiras a um "câncer". Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-chama-ongs-de-cancer-entidades-contra-atacam-24624003. Acesso em: 25 abr. 2021.

 $^{^{29}}$ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/15/politica/1555364075_912856.html. Acesso em: 25 abr. 2021.

³⁰ Desde o início do mandato do presidente Bolsonaro, são recorrentes as violações aos direitos humanos. Disponível em: https://epoca.globo.com/sociedade/acoes-do-governo-bolsonaro-violaram-direitos-humanos-aponta-mapeamento-24151190. Acesso em: 25 abr. 2021.

³¹ Por não ter havido diferença de pontuação dos indicadores que compõem a dimensão *eficácia digital* nos dois governos, a discussão dos resultados se iniciará com a dimensão *transparência digital*.

Tabela 2 Comparação da categoria "Habilitação do cidadão para compreensão de informação fiscal" entre as gestões Dilma (2016) e Bolsonaro (2020)

Habilitação do cidadão para compreensão de informação fiscal	2016	2020
Educação para o controle social	0,65	0,65
Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles	1,76	0,44
Conselhos Nacionais	0,65	0,00
Ouvidoria	0,65	0,65
Informações sobre os meios de participação	1,76	0,44
Informações sobre o funcionamento do governo	1,76	0,88
Legislação do governo	1,76	1,76
Programas e projetos do governo	0,65	0,65
Nota final da categoria de análise	1,21	0,69

Entre os indicadores que obtiveram maior diferença na pontuação, está o quesito "Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles". Tais informações são necessárias para auxiliar o cidadão a identificar quem são os agentes públicos que respondem pelos órgãos e instâncias administrativas e a conhecer as responsabilidades e atribuições destes frente às funções públicas que desempenham e por quais canais podem ser encontrados. Entre 2016 e 2020, houve uma queda de 1,32 ponto, que pode ser explicada, em parte, porque as informações encontradas na navegação de 2020 estavam descentralizadas em mais de uma página, dificultando a acessibilidade a esses dados, ou estavam indisponíveis. Em alguns casos, os nomes dos ministros foram encontrados em uma página e as formas de contato, em outras, o que leva o usuário a ter que acessar outras páginas (mais cliques) para encontrar a informação desejada.

Sobre o indicador "Conselhos Nacionais", não foi localizada nenhuma informação sobre a existência ou o funcionamento de conselhos desse tipo no portal do Executivo brasileiro no levantamento de 2020. Esse fato pode encontrar explicação nas próprias medidas tomadas pelo governo em abril de 2019. Por meio de um decreto presidencial, foram extintos conselhos e órgãos colegiados ligados à administração pública federal (cerca de 2.593 conselhos). Contudo, após determinação do Supremo Tribunal Federal³², foram mantidos os colegiados ligados às instituições federais de ensino e foram recriados outros

³² Matéria publicada em 26 de junho de 2019, em *O Globo*, intitulada: "Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos". Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337. Acesso em: 15 jun. 2020.

32 conselhos. Ainda assim, não foram encontradas informações sobre a manutenção, recriação ou funcionamento dos Conselhos Nacionais nas páginas governamentais.

Outra evidência da pesquisa que ilustra o enfraquecimento não só da transparência, mas também de mecanismos de participação no governo Jair Bolsonaro está expressa no indicador "Informações sobre os meios de participação". Nota-se que não foi encontrada nenhuma iniciativa da gestão voltada ao incremento dos meios de participação da cidadania. Na verdade, houve uma queda da quantidade e qualidade das informações relativas aos meios de participação em 75% quando se compara a avaliação de 2016 com a de 2020. A iniciativa participa.br, por exemplo, plataforma criada com o advento do Decreto 8.243/2014 (revogado pelo Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019) no governo Dilma, ainda é um dos poucos meios digitais de participação social indicados pelos portais governamentais. Na Figura 3, demonstra-se a imagem da interface da página no participa.br, que mantém os mesmos padrões desde a sua criação.

No levantamento de 2016, esse indicador alcançou nota máxima. A participação promovida por meios digitais era facilitada pela *tag* "Participação", presente no menu superior direito do *site* brasil.gov.br e em todos os portais com domínio gov.br. Embora ainda exista a funcionalidade na plataforma participa.br, destaca-se que é de difícil localização e, quando encontrada, essa *tag* direciona para uma série de consultas públicas desatualizadas e *links* desabilitados. Também não foram localizadas a agenda das consultas públicas já realizadas, em andamento e futuras, nem as informações sobre a existência de projetos de iniciativa popular. Para exemplificar, na fase da navegação foi encontrada apenas uma consulta pública do Ministério da Justiça encerrada em 2018, porém sinalizando o status "em andamento".

Participa das Discussões escolha uma discussão e entre para o debate

EM ANDAMENTO

Consulta Pública: Modelo de Referência para Publicação de Dados Abertos

Discussão terminará em um mês

Está aberta consulta pública para o recebimento de contribuições ao "Modelo de Referência para Publicação de Dados Abertos". O documento, elaborado de forma colaborativa por representantes do governo...

Figura 3 Imagem atual da tela da plataforma Participa.br

Fonte: http://www.participa.br/. Acesso em: 17 fev. 2022.

A avaliação do indicador "Informações sobre o funcionamento do governo", no governo Dilma, alcançou pontuação máxima (1,76), ao passo que na gestão Bolsonaro obteve 0,44 ponto, o que representa uma queda de 75% na qualidade do indicador. A perda de pontos demonstra que houve um retrocesso na prestação de informação para o cidadão compreender como funciona o Estado, suas hierarquias e instituições, os processos e as competências de cada órgão. É preciso considerar que o complexo arranjo do Estado não favorece a compreensão pelo cidadão da sua organização e do seu funcionamento.

Nessa navegação, não foram encontradas informações facilmente acessíveis sobre o funcionamento do governo. Algumas estavam dispersas e eram de difícil localização, exigindo do usuário inúmeros cliques para encontrar o conteúdo desejado. Embora a pontuação do indicador "Programas e projetos do governo" não tenha sofrido alterações, cabe registrar que as informações encontradas nessa avaliação mais recente estavam dispersas e distribuídas em páginas diversas, entre a página do Executivo (brasil.gov.br) e a página do Portal da Transparência (portaltransparência.gov.br). Foi preciso recorrer a mecanismos de busca do *site* e a muitos cliques para encontrar a informação desejada. Essa dificuldade pode levar o usuário a desistir de sua busca. Vale lembrar que o cuidado e a atenção com os aspectos técnicos do portal, tais como *design*, arquitetura e navegabilidade, também são fatores relevantes e devem estar a serviço do acesso à informação e da transparência.

Informações financeiro-orçamentárias

As informações financeiro-orçamentárias são essenciais para promover a transparência nas contas públicas do governo e favorecer o controle social. É por meio delas que as instituições de controle, os cidadãos e as organizações da sociedade civil podem acessar as informações para o monitoramento e o controle social dos gastos públicos, favorecendo, inclusive, o combate à corrupção. Na comparação dos dois governos, essa categoria foi a que obteve menor diferença de pontuação, de 25%, conforme destacado na Tabela 3:

Tabela 3
Comparação da categoria "Informações financeiro-orçamentárias" entre a gestão Dilma (2016) e Bolsonaro (2020)

Informações financeiro-orçamentárias	2016	2020
Declaração pré-orçamentária	1,76	1,32
Proposta de orçamento do Executivo	1,76	1,76
Orçamento promulgado	1,76	1,76
Relatórios de execução	1,76	1,32
Relatórios de revisão	1,76	1,32
Abertura de dados financeiro-orçamentários	1,76	1,76
Orçamento cidadão	1,76	1,32
Nota final da categoria de análise	1,76	1,51

As informações relativas aos indicadores "Declaração pré-orçamentária", "Relatórios de execução", "Relatórios de revisão" e "Orçamento cidadão" normalmente são encontradas na página do Portal da Transparência, o que não aconteceu. Notou-se que a localização das informações orçamentárias impõe um longo percurso, que exige do usuário buscas sucessivas pelos temas e navegação em páginas secundárias e terciárias, pois as informações estão dispersas e distribuídas entre páginas do Ministério da Economia, do Tesouro Nacional, do Planalto e do Portal da Transparência. Existem ainda erros ou inconsistências com *links* inoperantes ou que direcionam para outras páginas que não as indicadas nos títulos e *tags*. Para exemplificar esse caso, ao buscar pelo documento "orçamento promulgado", o usuário é redirecionado para a página do Ministério da Economia. Ao clicar no *link* "orçamento anuais", a navegação é encaminhada para a página principal de notícias do Ministério, ou seja, uma página que não tem nenhuma relação com o assunto indicado no *link*.

Quanto aos indicadores "Relatórios de execução" e "Relatórios de revisão", as informações foram encontradas em uma página do Tesouro Nacional voltada para transparência³³. Quando se compara o estado atual das informações orçamentárias com o das encontradas em 2016, percebe-se que houve perdas qualitativas: (1) na forma de exibição e organização das informações; (2) na frequência de atualização e consistência das informações; (3) no funcionamento regular de algumas páginas; (4) na facilidade de localização das informações; e (5) na retirada da funcionalidade de busca avançada.

³³ Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2019/29. Acesso em: 14 de ago. 2020.

Tabela 4
Comparação da categoria "Informações administrativas" entre as gestões
Dilma (2016) e Bolsonaro (2020)

Informações administrativas (processos internos)	2016	2020
Folha de pagamento (detalhamento atualizado)	1,32	0,88
Licitações	1,76	1,76
Ações e decisões governamentais	0,65	0,00
Abertura de dados da administração	0,65	0,65
Nota final da categoria de análise	1,10	0,82

Com relação à categoria "Informações administrativas", sobre o indicador "Folha de pagamento", não foram localizadas informações sobre os servidores inativos, mas apenas sobre os ativos, diferente de 2016, quando era possível obter informações sobre a folha de pagamento de servidores ativos, inativos, pensionistas e terceirizados. Atualmente, todas as informações sobre o segmento dos servidores inativos foram excluídas da base de pesquisa. Essa evidência dialoga com a já mencionada falta de transparência sobre quem são e quanto recebem de pensão vitalícia as filhas herdeiras de militares, dados mantidos sob sigilo pelo Ministério da Defesa. Rejeitar, restringir³⁴ e dificultar o acesso à informação com a utilização do argumento da prerrogativa de classificação de sigilo ou por meio de uma prévia seleção das informações são medidas que vão de encontro ao funcionamento de um Estado transparente e republicano.

Quanto ao indicador "Ações e decisões governamentais", a última atualização na página está datada de 2018, o que mostra que não há preocupação com a tempestividade da informação que é oferecida aos cidadãos. As ações e decisões governamentais, na maioria das situações, geram impacto direto na vida do cidadão. Afinal, de que vale o cidadão tomar conhecimento de uma decisão quando seus efeitos tiverem perdido eficácia pelo decurso do tempo? Seria impensável, por exemplo, que as informações sobre o auxílio emergencial³⁵ fossem publicizadas apenas meses após a sua implementação.

³⁴ Matéria publicada em 8 de junho de 2020 intitulada "Governo restringe acesso a documentos de ministérios, diz jornal..." no UOL, disponível em https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/08/governo-restringe-acesso-a-documentos-e-muda-regras-de-transparencia.html. Acesso em: 31 jul. 2020.

³⁵ O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do coronavírus – Covid-19.

Tabela 5
Comparação da categoria "Instrumentos de acompanhamento e interação" entre a gestão Dilma (2016) e Bolsonaro (2020)

Instrumentos de acompanhamento e interação		2020
Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	1,76	0,00
Agenda pública	0,65	0,65
Avaliação dos serviços do governo (meios de avaliação por parte do cidadão)	0,65	0,65
Acompanhamento das demandas	0,65	0,65
Respostas da autoridade (publicação de respostas dadas)	0,65	0,65
Atendimento online	0,65	0,65
Meios de participação	0,65	0,65
Participação em redes sociais	0,65	0,65
Nota final da categoria de análise	0,79	0,57

Na categoria "Instrumentos de acompanhamento e interação", nota-se que houve diferença em apenas um indicador – "Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas". As informações encontradas na avaliação mais recente sobre esse aspecto tinham caráter noticioso, encontravam-se dispersas na seção das notícias e desatualizadas desde 2018. Há uma diferença entre informações noticiosas e informações e dados disponíveis para prestar contas sobre ações e programas governamentais. Nessa última navegação, foram encontradas apenas informações noticiosas. Para a transparência das políticas públicas, espera-se a existência de mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais concluídas e em andamento, através de relatórios e prestações de contas, estudos e relatórios de impacto, listas de beneficiários finais e montantes investidos, entre outros, além de informações didáticas e apresentadas em formatos que facilitem a compreensão e de preferência na página principal, com fácil localização.

Quanto ao indicador "Avaliação dos serviços do governo", embora não tenha havido mudança na nota do indicador, quando comparadas as características desse mecanismo nos dois governos, destaca-se que, em 2016, as avaliações dos serviços tinham como foco as avaliações de ações do governo federal, enquanto, em 2020, a avaliação de serviços encontrada na página da Controladoria-Geral da União (CGU) permite verificar apenas a satisfação do usuário a respeito das solicitações feitas à Ouvidoria pelo sistema do e-Ouv.

Eficácia digital

A dimensão "Eficácia digital" concentra indicadores relacionados às funcionalidades técnicas de um portal, tais como visibilidade, acessibilidade, interface do portal, existência de alternativas para plataformas móveis, instrumentos para acompanhamento das atualizações, existência de portal da transparência e *links* para organismos de controle interno e externo. Nesse caso, mesmo não havendo impacto nas notas dos indicadores, ressalta-se que: (1) os instrumentos para o acompanhamento das atualizações do *site* (*feed, newsletter*) não se encontram disponíveis nas páginas principais do portal "gov.br", mas, sim, no Portal da Transparência; e (2) na interface lógica inexiste a indicação de meios de contato, como e-mail e telefone. Já a indicação de redes sociais se faz presente em todas as páginas. Cabe ressaltar que, quanto maior o leque de alternativas de contato do cidadão com as autoridades e de meios de acompanhamento das atualizações do *site*, mais favorável será a relação e a comunicação entre o governo e a sociedade.

Os resultados das avaliações dessa dimensão permanecem inalterados mostrando que não houve, nos últimos anos, aperfeiçoamentos ou atualizações que permitissem favorecer a experiência do usuário nos portais governamentais. O que pode ser destacado aqui é a dificuldade de localização do *link* para o próprio Portal da Transparência, haja vista que foi necessária uma média de cinco cliques para chegar à página pelo portal "gov.br".

Conclusões

Em tempos de democracia constantemente ameaçada, em que os direitos e as liberdades dos cidadãos são comprometidos e o funcionamento das instituições democráticas é reiteradamente posto em xeque, é preciso recorrer àquele conjunto de subsídios, princípios e valores que asseguram o bom funcionamento da democracia, como a transparência pública, a participação do cidadão nos processos políticos e nas tomadas de decisão, os sistemas de freios e contrapesos (*check and balances*) entre os três poderes, a deliberação pública, entre outros. Esse conjunto de valores e princípios, quando tem garantido o seu pragmatismo, além de atestar o bom desempenho das instituições, facilita a governança democrática.

No entanto, para que sejam postos em prática e sejam efetivamente reconhecidos pela sociedade e pelos agentes que monitoram a democracia, esse conjunto de valores depende não apenas da existência de aspectos normativos que garantam sua viabilidade, como também de uma cultura política que partilhe da importância de tais princípios, além do alinhamento da agenda governamental e da vontade política às decisões do governo voltadas para a promoção da transparência pública. Nesse caso, governos e seus respectivos atores políticos devem compreender a importância desse aspecto para a boa governança e, para além do cumprimento das normas legais que amparam a transparência

pública, por exemplo, é preciso, ainda, colocá-la na agenda de prioridades dos seus mandatos, indo além do que exigem os marcos normativos.

O presente artigo mostrou que a atuação do governo Jair Bolsonaro vai de encontro a essa recomendação, quando, ao invés de promover abertura de dados e informações públicas, prioriza práticas que visam à opacidade e ao sigilo. Foi o que averiguamos tanto nas práticas cotidianas da atual gestão, aqui relatadas, quanto na navegação orientada que comparou o nível de transparência e evidenciou uma queda significativa de 23,77%, tornando a transparência do Executivo brasileiro, antes *avançada* (com 97,47%), agora *moderada* (com 73,7%).

Além disso, o artigo evidenciou que não há novas práticas ou iniciativas que se utilizem do meio digital para a promoção da transparência do Executivo Federal. As iniciativas existentes são aquelas exigidas por legislações. O que há já existia e foi herdado das gestões anteriores, e muito do que havia foi descontinuado, justificando a queda do nível de transparência – e o consequente aumento da opacidade e do sigilo – e, portanto, confirmando a hipótese de pesquisa. A queda de 0,951 ponto, ou 23,77%, mostra que, se o governo é 74% transparente, então ele é 26% opaco. Chamamos a atenção para o fato de que, no Brasil, temos previsões normativas que asseguram a transparência pública e que, quando estas são postas à prova, é o entendimento da prevalência desses aspectos legais, por outras instituições ou poderes, que garante que a transparência prevaleça, haja vista os exemplos dados ao longo deste artigo das tentativas, por parte da gestão de Jair Bolsonaro, de ameaçar a existência das normas que regulamentam a transparência pública e que não foram adiante pela atuação do Superior Tribunal Federal e do Congresso Nacional. Caso não houvesse a atuação de tais instituições, o resultado da pesquisa poderia ter evidenciado uma opacidade ainda maior por parte do Executivo Federal brasileiro.

As implicações de uma gestão governamental que visa ao sigilo e à opacidade são diversas e apresentam consequências tanto para o Estado quanto para a sociedade. Governos menos transparentes produzem e ofertam menos dados e informações sobre ações governamentais que são essenciais para a compreensão social, econômica e política do país. Ademais, prejudicam o aprimoramento de políticas públicas que dependem dessas informações. No caso do Brasil, nos últimos anos, vimos a falta de transparência ou a inexistência de dados – também chamada de "apagão de dados" – sobre o desmatamento, o Censo Demográfico e a pandemia da Covid-19, entre outros assuntos, que afetaram negativamente a compreensão e a contenção desses fenômenos por meio de políticas públicas baseadas em evidências.

Quando se fala em previsões normativas, a transparência como regra está prevista na LAI – que pressupõe a transparência dos órgãos públicos e atores políticos como regra, e o sigilo apenas em casos excepcionais –, contudo não foi esse o cenário encontrado no modo de gerir a coisa pública dos atuais gestores e chefes do Executivo, representados pelo presidente Jair Bolsonaro e seu governo. Foi possível perceber até algum esforço voltado para a agenda de transformação digital do governo, mas com a centralidade na

oferta de serviços públicos digitais, o que denota um bom uso do digital para a eficiência e eficácia governamentais. Porém, por si só, apesar da importância do acesso aos serviços públicos pelos cidadãos, isso não é suficiente para tornar o Estado, bem como as práticas do governo e suas tomadas de decisões, mais abertos, acessíveis e visíveis ao escrutínio da esfera pública.

Vimos, ainda, que, quando se tem uma agenda de governo cuja prioridade é o fortalecimento da democracia, o *design* institucional normalmente é projetado para produzir ganhos efetivos para o qual foi planejado. Em termos de transparência pública, reivindica-se a oferta de informações com volume, frequência, acessibilidade, tempestividade e oportunidade sobre todas as ações e políticas governamentais. Trata-se de um requisito fundamental para a democracia a existência de mecanismos equitativos e oportunos de compreensão do funcionamento do governo e de manifestação de razões e vontades necessárias para produzir conhecimento e levar os cidadãos a tomar parte no debate e formar opiniões acerca das decisões que os afetam.

No Brasil, a lei que garante o direito de acesso à informação pública é recente e ainda apresenta lacunas significativas em sua aplicação. Sugere-se, por fim, que o nível de transparência do Executivo Federal continue sendo mensurado por meio do instrumento metodológico apresentado para que seja possível uma comparação longitudinal dos governos e de suas respectivas práticas de transparência ou opacidade e, ainda, para que, a partir da identificação dos aspectos avaliados, sejam realizados os devidos aprimoramentos, visando a governos mais transparentes e democráticos.

Referências bibliográficas

ALMADA, M. P. "Avaliação da etransparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2017.

AMORIM, P. K. "Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2012.

BAUHR, M.; GRIMES, M. "Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 27, no 2, p. 291-320, abr. 2014.

BENTHAM, J. "Da publicidade". Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, vol. 6, p. 277-294, dez. 2011.

BERTOT, J. C., JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. "Crowd-sourcing transparency: ICTs, social media, and government transparency initiatives". In: *Proceedings of the 11th Annual International Conference of Digital Government Research*, Puebla, Mexico, p. 51-58, 17-20 maio 2010.

BERTOT, J. C., et al. "Social media technology and government transparency". *IEEE Computer Society*, vol. 43, no 11, p. 53-59, nov. 2010.

BIRCHALL, C. "Radical transparency?". Cultural studies \leftrightarrow Critical methodologies, vol. 14, nº 1, p. 77-88, jan. 2014.

BODEI, R. "From secrecy to transparency: reason of state and democracy". *Philosophy & Social Criticism*, vol. 37, no 9, p. 889-898, ago. 2011.

Bonsón, E., et al. "Local e-government 2.0: social media and corporate transparency in municipalities". *Government Information Quarterly*, vol. 29, nº 2, p. 123-132, abr. 2012.

BRANDEIS, L. D. Other people's money, and how bankers use it. Washington, DC: National Home Library Foundation, 1932 [1914].

DE FINE LICHT, J., et al. "When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 2, no 1, p. 111-134, jan. 2014.

DAHL, R. A. Sobre a democracia. Brasília: Editora UnB, 2001.

ELSTER, J. Deliberative democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FENSTER, M. "Transparency in search of a theory". European Journal of Social Theory, vol. 18, n^{o} 2, p. 150-167, abr. 2015.

GOMES, W. "A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política". Fronteiras, vol. 8, nº 3, p. 214-222, set.-dez. 2005.

______. "Democracia digital: que democracia?". In: II Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2007.

GOMES, W., AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. "Novos desafios para a ideia de transparência pública". E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, vol. 21, nº 2, 2018.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; FEENEY, M. K. Why are some more open than others? Developing and testing a theoretical framework for *online* open government. In: 4th Global Conference on Transparency Research. Lugano, Switzerland, p. 1-35, 4-6 jun. 2015.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; PORUMBESCU, G. "The effect of transparency on trust in government: a cross-national comparative experiment". *Public Administration Review*, vol. 73, no 4, p. 575-586, abr. 2013.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Democracy and disagreement. Princeton: Princeton University, 1996.

HABERMAS, J. "Três modelos normativos de democracia". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, vol. 36, p. 39-48, 1995.

HANSEN, H. K.; CHRISTENSEN, L. T.; FLYVERBOM, M. "Introduction: logics of transparency in late modernity: paradoxes, mediation and governance". *European Journal of Social Theory*, vol. 18, no 2, p. 117-131, abr. 2015.

HELD, D. Models of democracy. Stanford, CA: Stanford University Press, 1987.

KOLSTAD, I.; WIIG, A. "Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?". *World Development*, vol. 37, no 3, p. 521-532, mar. 2009.

LEE, G.; KWAK, Y. H. "An open government maturity model for social media-based public engagement". *Government Information Quarterly*, vol. 29, no 4, p. 492-503, jul. 2012.

LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. "Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption". *International Political Science Review*, vol. 31, no 3, p. 301-322, ago. 2010.

MADISON, J. Letter to William T. Barry, August 4. In: RAKOVE, J. N. (ed.). *James Madison:* writings, 1772-1836. New York: Library of America, p. 790-793, 1999.

MAIA, R. C. M. "Mídia e diferentes dimensões da accountability". E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, vol. 7, p. 1-27, jun. 2006.

MARGETTS, H. "The Internet and transparency". *The Political Quarterly*, vol. 82, no 4, p. 518-521, set. 2011.

MEIJER, A. "Understanding modern transparency". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, no 2, p. 255-269, jun. 2009.

MERGEL, I. "Opening government: designing open innovation processes to collaborate with external problem solvers". *Social Science Computer Review*, vol. 33, no 5, p. 599-612, out. 2015.

MICHENER, G. "Assessing freedom of information in Latin America a decade later: illuminating a transparency causal mechanism". *Latin American Politics and Society*, vol. 57, no 3, p. 77-99, 2015.

Park, H.; Blenkinsopp, J. "The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, no 2, p. 254-274, jun. 2011.

PINA, V.; TORRES, L.; ACERETE, B. "Are ICTs promoting government accountability?: A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries". *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 18, no 5, p. 583-602, jul. 2007.

PIOTROWSKI, S. J. "Is transparency sustainable?". *Public Administration Review*, vol. 69, no 2, p. 359-361, jan. 2009.

RIBEIRO, M. "Usando a internet para a promoção da transparência: os portais da América Latina". In: *Anais XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública,* Salvador, p. 27-30, 30 out. 2009.

ROBERTS, A. *Blacked out:* government secrecy in the information age. Cambridge University Press: Londres, 2006.

SAEBO, O.; ROSE, J.; MOLKA-DANIELSEN, J. "eParticipation: designing and managing political discussion forums". *Social Science Computer Review*, vol. 28, no 4, p. 403-426, set. 2010.

Schedler, A. *State:* power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, S. P. "Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2009.

VERILLO, N. "Cadê a CGU que estava aqui?", 2016. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/cade-a-cgu-que-estava-aqui/. Acesso em: 17 fev. 2022.

Waldron, J. "Hobbes and the principle of publicity". *Pacific Philosophical Quarterly*, vol. 82, n^0 3-4, p. 447-474, set. 2001.

WEBER, M. *Economy and society*: an outline of interpretive sociology. New York: Bedminster Press Book, 1968 [1922].

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. "Budgetary transparency and democracy: the effectiveness of
control institutions". International Business Research, vol. 7, nº 6, p. 83-96, maio 2014.
brasileiros". Organizações & Sociedade, vol. 24, nº 82, p. 390-411, julset. 2017.

Abstract

The Brazilian Federal Executive transparency: a comparison between the governments of Dilma and Bolsonaro

The objective of this article is to compare the *online* transparency of the public accounts of the governments of Dilma Rousseff and Jair Bolsonaro, respectively. Considering that the adoption of different agendas and policies from those governments can reflect on their transparency, our hypothesis is that the level of *online* transparency of Dilma Rousseff's government is higher than Jair Bolsonaro's. In 2016 and 2020, we implemented a methodology geared for qualitative, quantitative, and comparative analysis of the *online* transparency of public accounts. This study reveals that under Rousseff's government the level of transparency was considered *advanced* (97%), while under Bolsonaro, transparency reached the *moderate* level (73%). The results are discussed considering the Brazilian context and legislation.

Keywords: online transparency; democracy; Dilma Rousseff; Jair Bolsonaro; Brazilian Federal Executive branch

Resumen

La transparencia del Ejecutivo Federal: una comparación entre los gobiernos Dilma y Bolsonaro

El presente artículo tiene como objetivo comparar la transparencia *online* de las cuentas públicas en los portales del gobierno brasileño durante los mandatos de Dilma Rousseff y Jair Bolsonaro. Considerando que las agendas y políticas adoptadas por los diferentes gobiernos pueden influir en su transparencia, nuestra hipótesis es que el nivel de la transparencia *online* del gobierno de Dilma Rousseff es mayor que el del gobierno de Jair Bolsonaro. Para esto, se aplicó una metodología de investigación enfocada en análisis cualitativo, cuantitativo y comparativo de la transparencia *online* de las cuentas públicas de los años 2016 y 2020. El estudio reveló que el nivel de transparencia de la gestión de Rousseff fue considerado *avanzado* (97%), mientras que el nivel de transparencia del gobierno de Bolsonaro es *moderado* (73%). Los resultados son discutidos a partir de factores contextuales y leyes brasileñas.

Palabras clave: transparencia online; democracia; Dilma Rousseff; Jair Bolsonaro; Ejecutivo Federal brasileño

Résumé

La transparence de l'Exécutif fédéral : une comparaison entre les gouvernements Dilma et Bolsonaro

Cet article vise à comparer la transparence en ligne des comptes publics dans les portails web du gouvernement brésilien sous les administrations de Dilma Rousseff et de Jair Bolsonaro. Considérant que les agendas et les politiques adoptés par les différents gouvernements peuvent refléter une certaine transparence, notre hypothèse est que le niveau de transparence en ligne du gouvernement Dilma Rousseff est supérieur à celui du gouvernement Jair Bolsonaro. En 2016 et 2020, une méthodologie de recherche a été appliquée à l'analyse qualitative, quantitative et comparative de la transparence en ligne dans les comptes publics. L'étude a révélé que si dans l'administration Rousseff

MARIA PAULA ALMADA; PAULA KARINI AMORIM; MARIA DOMINGUEZ C. PINHO; CLAUDIA REGINA DE SOUSA E SILVA

le niveau de transparence était considéré comme avancé (97%), sous le gouvernement Bolsonaro, la transparence de l'exécutif brésilien est modérée (73%). Les résultats sont discutés sur la base de facteurs contextuels et normatifs brésiliens.

Mots-clés: transparence en ligne; démocratie; Dilma Rousseff; Jair Bolsonaro; Exécutif Fédéral brésilien

Artigo submetido à publicação em 10 de setembro de 2020. Versão final aprovada em 16 de novembro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.





Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional?

Marianna	Sampaio ¹	(D)

O artigo analisa o Plano Geral de Atuação (PGA) do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP), instrumento que fixa as metas prioritárias anuais de desempenho de promotores e procuradores, examinando (i) a relação entre política institucional e independência funcional e (ii) a visão dos promotores e procuradores acerca do papel do MP e a implicação disso para a judicialização da política. Trata-se de um estudo de caso múltiplo com metodologia qualitativa. As metas dos PGAs foram classificadas e quantificadas. Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes do MP. Demonstra-se neste artigo que o PGA é concebido como um instrumento para tentar influenciar a agenda do Poder Executivo e que o estabelecimento eficiente de uma política institucional (i) depende da interpretação do conceito de independência funcional e (ii) poderia agravar o quadro de judicialização da política.

Palavras-chave: Ministério Público; independência funcional; política institucional; judicialização da política

Introdução

Após um período de 30 anos em que o Ministério Público (MP) ampliou substancialmente as suas áreas de atuação (Arantes, 2002; Arantes e Moreira, 2019), parece haver uma tentativa de (i) melhorar a qualidade e diminuir a quantidade da atuação de promotores e procuradores (Arantes, 2002, p. 108) e (ii) substituir um modelo individualista de atuação pelo estabelecimento de metas, estratégias e prioridades institucionais (Arantes, 2002, p. 112). Essa substituição do modelo individualista de atuação de promotores e procuradores demandaria a criação do que a literatura denomina política institucional (Kerche, 2007, p. 267).

Reconhece-se, no entanto, a dificuldade no estabelecimento de uma política institucional em razão da independência funcional de promotores e procuradores (Arantes, 2002, p. 194; Kerche, 2007, p. 267; Sadek, 2008, p. 117), uma vez que a vontade pessoal de promotores e procuradores é mais importante do que os instrumentos de incentivo típicos de uma relação *principal/agent* (Kerche, 2009, p. 86, 2018).

¹ Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <mariannasampaio@gmail.com>.

A despeito de reconhecer o desafio na implementação de uma política institucional dentro do MP, a literatura não se aprofunda em compreender como se daria a relação entre tal política institucional e a autonomia funcional de promotores e procuradores. É, portanto, a lacuna existente na literatura acerca das práticas internas do MP – e de como elas podem aprofundar o fenômeno da judicialização da política – que este artigo intenta preencher. Para tanto, são buscadas respostas às perguntas (i) a conduta individual dos promotores e procuradores impede que haja uma política institucional do MP?; e (ii) o que o instrumento de política institucional (Plano Geral de Atuação – PGA) revela sobre a concepção que promotores e procuradores têm do MP?

O objeto empírico adotado é o PGA do MP do Estado de São Paulo, instrumento previsto na Lei Orgânica do MP paulista por meio do qual são fixadas as metas prioritárias anuais que promotores e procuradores devem – ao menos em tese – levar em conta no desempenho de suas funções. Disso se conclui que o PGA equivale ao que a literatura chama de política institucional, com um modelo de atuação centrado no estabelecimento de metas, estratégias e prioridades.

Embora ainda pouco explorado pela ciência política, o tema é de grande relevância para quem pretende compreender a origem e a dinâmica da judicialização da política. A escolha pelo Ministério Público do Estado de São Paulo se deve ao fato de ele ser "o maior, mais rico e um dos mais influentes dos Ministérios Públicos estaduais do país" (Silva, 2001, p. 71).

Para responder às perguntas de pesquisa, este artigo está organizado em quatro seções: (i) a seção "O Ministério Público na literatura de ciência política" revisa a literatura sobre o MP no Brasil; (ii) a seção "Plano Geral de Atuação, política institucional e independência funcional" caracteriza o PGA do MP do Estado de São Paulo como um instrumento de política institucional e discute o tipo de política institucional nele pressuposto e a relação entre política institucional e independência funcional; (iii) em "O que o Plano Geral revela sobre a concepção que promotores e procuradores paulistas têm do Ministério Público?" é analisado o que o PGA revela sobre a concepção de promotores e procuradores sobre o MP, com quantificação das metas dos PGAs; e (iv) na "Conclusão", as perguntas de pesquisa são retomadas e respondidas.

Nota metodológica

O estudo de caso múltiplo em questão teve como objeto empírico as várias edições do PGA e foi feito utilizando-se técnicas qualitativas de pesquisa. Para tanto, foram: (i) estudados documentos disponibilizados pelo próprio Ministério Público do Estado de São Paulo em seu portal na internet; (ii) analisados procedimentos administrativos e publicações relacionados ao tema em questão; (iii) classificadas as metas dos PGAs; e (iv) entrevistados, de maneira semiestruturada, promotores e procuradores do Ministério Público do Estado de São Paulo, tanto integrantes da cúpula do Ministério Público como

promotores que exercem suas atividades no interior do estado². A seleção inicial dos entrevistados deu-se em razão dos nomes identificados nos procedimentos administrativos e, a partir daí, utilizou-se a técnica de bola de neve³.

O Ministério Público na literatura de ciência política

Não são muitos os autores que se dedicam à análise *política* do MP – e isso talvez já revele quanto as instituições do sistema de justiça brasileiro são herméticas e pouco transparentes, dificultando a realização de estudos a seu respeito.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) concedeu ao MP autonomia funcional e administrativa (Art. 127, §2°). Ao retirar o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, a CF/88 buscou conferir àquele a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade (Arantes, 1999, p. 84). Tal alteração pode ser compreendida no âmbito da expansão e institucionalização dos órgãos de fiscalização da administração pública (Arantes e Moreira, 2019, p. 97). Em outras palavras, o MP deixou de ser o defensor do Estado para ser o defensor da sociedade (Arantes, 1999, p. 84) e, nessa condição, teve o seu desenvolvimento potencializado (Arantes e Moreira, 2019, p. 107).

Após a promulgação da CF/88, o MP passou a dispor não apenas de autonomia, mas também de instrumentos de ação, discricionariedade e amplas atribuições (titular da ação penal pública, fiscalizador de políticos, defensor de direitos individuais, difusos e coletivos), elementos que não são comuns em instituições com poucos mecanismos de accountability (Kerche, 2007). Trata-se de um quadro institucional que, sob o pretexto da efetividade dos direitos constitucionais dos cidadãos, possibilita a judicialização de conflitos predominantemente metaindividuais e com capacidade de influenciar a vida de um número imenso de pessoas, mas que não prevê nenhum tipo de controle sobre o MP (Arantes, 1999, p. 84): a despeito de seu destaque em diversas dimensões da vida social e política brasileira, o MP não presta contas de sua atuação (Arantes e Moreira, 2019, p. 110).

Isso ocorre porque, apesar de existir uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do MP pelo Legislativo, realizada principalmente pelos Tribunais de Contas, ela não se estende às atividades próprias dos promotores e procuradores (Kerche, 2009, p. 15). O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado no âmbito da reforma do Poder Judiciário em 2004, não atua como um órgão de controle externo (Arantes e Moreira, 2019, p. 112). Ao contrário disso, o desenho institucional do CNMP, formado em sua maioria por representantes de promotores e procuradores, presta-se a fortalecer a independência do MP, não funcionando como um indutor de accountability (Kerche, Oliveira e Couto, 2020, p. 1339). Tampouco há o

² Foram entrevistados oito integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo. Metade das entrevistas foi concedida pessoalmente e a outra metade por e-mail. Todas as entrevistas foram realizadas durante o segundo semestre de 2016.

³ Os primeiros entrevistados indicaram expressamente os próximos ou mencionaram em suas entrevistas pessoas que foram posteriormente entrevistadas.

estabelecimento de diretrizes quanto ao que um promotor ou procurador deve ou não fiscalizar ou processar, por exemplo.

É justamente na combinação entre o alto grau de autonomia e discricionariedade com a escassez (ou ausência) de instrumentos de *accountability* que reside a particularidade do MP destacada pela literatura (Kerche, 2009, p. 15). Trata-se de um modelo de promotores independentes incomum a democracias, baseado "mais no 'acaso' do que em regras e incentivos institucionais formais típicos da relação entre atores eleitos e não eleitos do Estado" (Kerche, 2018, p. 577).

À dificuldade de controle, a literatura acrescenta o fato de que o *lobby* realizado pelo MP durante a tramitação do projeto de lei que resultou na Lei nº 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública, fez com que a instituição fosse extraordinariamente reforçada, pois a "relação tutelar entre a instituição e a suposta sociedade civil frágil" foi fortalecida (Arantes, 2002, p. 75). À promulgação da Lei de Ação Civil Pública, seguiram-se novos textos legais sobre direitos difusos e coletivos, sempre marcados pela ideia de hipossuficiência da sociedade civil, representada extraordinariamente pelo MP (Arantes e Moreira, 2019, p. 109).

Diante de uma sociedade civil tida como incapaz, certo padrão de atuação dos membros do MP pode ser entendido como mais um exemplo do fenômeno da judicialização ou da negação da política, caracterizado pela crescente substituição da política partidária pela tecnicização (jurídica e/ou burocrática) de vários assuntos nas democracias (Kerche, 2009, p. 69) ou, na definição de Casagrande, "a transposição para o Judiciário de uma parcela dos poderes decisórios típicos do Legislativo e do Executivo" (Casagrande, 2008, p. 16).

A despeito da mudança ocorrida no MP ao longo dos últimos 30 anos, a literatura indica um esgotamento da "estratégia expansionista de reconstrução institucional do Ministério Público" (Arantes, 2002, p. 108), com sinais de dentro da própria instituição apontando para uma tentativa de (i) melhorar a qualidade e diminuir a quantidade de sua atuação (Arantes, 2002, p. 108) e de (ii) substituir um modelo individualista de atuação pelo estabelecimento de metas, estratégias e prioridades (Arantes, 2002, p. 108).

Especificamente no caso do estado de São Paulo, a legislação prevê⁴ um PGA que, ao menos em teoria, pautaria a atuação dos integrantes do MP. Estabelece-se que "a atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidas anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais".

A literatura classifica o MP como uma instituição cuja organização se baseia "talvez em excesso, em um modelo em que a vontade pessoal, a 'zona nebulosa' das instituições, é mais importante do que os instrumentos de incentivo típicos de uma relação principal/agent" (Kerche, 2009, p. 86). A esse baixo grau de hierarquia entre a cúpula do MP e seus membros, combina-se o voluntarismo político de promotores e procuradores

⁴ Art. 97 da Lei Complementar Estadual nº 734/93 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo.

(Arantes, 2002; Arantes e Moreira, 2019, p. 117). Por tais motivos, parece interessante que se analise que tipo de política institucional é produzida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo – e que tipo de consequência ela pode ter – e como se daria a relação entre a política institucional e a autonomia dos promotores e procuradores. Isso porque "essa autonomia tornaria difícil, ou mesmo impossível, o estabelecimento de qualquer 'política institucional' com pretensões de vincular as ações dos integrantes da instituição que atuam em primeira instância" (Arantes, 2002, p. 194).

Plano Geral de Atuação, política institucional e independência funcional

Desde a década de 1970, os integrantes do MP têm discussões internas a respeito da necessidade de a instituição contar com instrumentos de planejamento de suas ações que estabeleçam metas prioritárias (Marques, 1970, p. 13-14). Apesar de estar previsto na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista e da visão que o procurador-geral à época da elaboração do anteprojeto e da aprovação da Lei tinha acerca (i) da necessidade de o Ministério Público do Estado de São Paulo ter "uma política pública de diretrizes, de objetivos, de prioridades" (Dal Pozzo, 1984, p. 23) e (ii) do prejuízo e da ineficiência da inexistência de integração funcional, como um mecanismo institucionalizado (Dal Pozzo, 1984, p. 27), a necessidade de o MP contar com um instrumento de política institucional não é unanimidade entre promotores e procuradores.

Os autores da ciência política destacam a dificuldade no estabelecimento de políticas institucionais dentro do MP em razão da independência funcional dos promotores e procuradores (Arantes, 2002, p. 194; Kerche, 2007, p. 267; Sadek, 2008, p. 117). Arantes ressalta que a independência funcional, além de garantir o exercício do voluntarismo político pelos membros do MP, também "atrapalha a instituição como um todo nas situações em que as ações articuladas seriam mais eficientes" (Arantes, 2002, p. 194). Para Kerche, "a utilização de instrumentos para a criação de uma política institucional unificada" intensificaria o caráter combativo do MP (Kerche, 2009, p. 110-111). Casagrande reconhece que, a despeito da independência funcional, a centralização decorrente de políticas institucionais dentro do MP "acaba por resultar em considerável coesão interna quanto às linhas de atuação institucional" (Casagrande, 2008, p. 133). Em síntese, a literatura em ciência política parece considerar vantajoso o estabelecimento de uma política institucional tal como o PGA dentro do MP, embora reconheça a dificuldade de sua implementação.

Para Arantes, o dilema entre a independência funcional de promotores e procuradores e a definição de uma política institucional foi resolvido pela criação dos grupos de atuação especial⁵. Tais grupos, todavia, como reconhece o próprio autor, não definem

⁵ Os grupos de atuação especial têm caráter transitório, para consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos PGA e nos respectivos Programas de Atuação, e sua criação é proposta pelas Promotorias de Justiça (Art.

uma política institucional para todo o MP, mas uma "política da instituição' para áreas e problemas específicos, superando o efeito às vezes contraproducente da organização 'individualista' do Ministério Público" (Arantes, 2002, p. 195). O prejuízo no caso dos grupos de atuação especial poderia estar não na ameaça à independência funcional, mas em eventual afronta ao princípio do promotor natural, segundo o qual a competência de um órgão do MP é determinada previamente e por critérios legais (Mazzilli, 2015, p. 39). Isso porque os grupos de atuação especial têm possibilidade de atuar em todo o território estadual, o que contornaria a limitação decorrente do princípio do promotor natural e permitiria a atuação de grupos autônomos em causas pré-selecionadas (Arantes e Moreira, 2019, p. 122).

Os promotores e procuradores que se dedicam à discussão acerca da necessidade de o MP contar com uma política institucional que preveja metas prioritárias para a atuação dos integrantes da instituição se dividem em duas linhas de argumentação.

A primeira delas, por entender que o desempenho das atividades de promotores e procuradores deve observar apenas disposições legais, é abertamente contrária ao estabelecimento de metas por meio de um PGA:

As leis já são muitas e já exigem até mesmo muito mais do que os membros do Ministério Público são efetivamente capazes de fazer. Não precisamos mais regras normativas como planos de atuação para que o membro do Ministério Público tenha de defender o meio ambiente, as pessoas discriminadas ou tomar esta ou aquela medida em defesa do consumidor, ou dos presos etc. (Hugo Nigro Mazzilli, entrevista concedida por e-mail, 25 out. 2016).

Essa primeira linha de argumentação pressupõe que o ordenamento jurídico é suficientemente detalhado em relação a que, quando e como o MP deve atuar, deixando de considerar que as regras constantes da CF/88 e da legislação conferem ampla margem de discricionariedade à atuação de promotores e procuradores.

A segunda linha de argumentação defende a racionalização das atividades da instituição, sob pena "de tornar-se pesada para o Estado e desacreditada para a população" (Viegas, 2001, p. 91), e pode ser compreendida no contexto do processo que ampliou as competências do MP e culminou no papel que lhe foi atribuído pela CF/88 de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa linha de argumentação, além de ser favorável à diminuição dos casos em que promotores e procuradores atuam – deixando de lado a função de interveniente e a atuação em casos nos quais não haja a presença de interesse público indisponível (Ferraz e Guimarães, 1997, p. 27-28; Viegas, 2001, p. 91-92) –, advoga também por uma política de atuação institucional do MP (Ferraz e Guimarães Júnior, 1997, p. 102).

^{47,} V, d, da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista) e aprovada pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça (Art. 47, § 4º da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista).

De acordo com os promotores e procuradores favoráveis à existência de um PGA para o MP, diante do amplo leque de ações possíveis constantes da CF/88, da legislação brasileira e da discricionariedade conferida a promotores e procuradores, o estabelecimento de uma política institucional por meio do Plano Geral serve para corrigir desvios decorrentes da ausência de metas e estratégias para a tutela dos interesses sociais, evitando atitudes isoladas de promotores e procuradores (Viegas, 2001, p. 93).

Para os defensores de tal linha, a política institucional deve não apenas definir as metas anuais que guiarão as ações de promotores e procuradores, mas também ser discutida com setores representativos da sociedade (Ferraz e Guimarães, 1997, p. 102; Viegas, 2001, p. 93): "o processo de definição das prioridades institucionais não pode prescindir da participação da sociedade. O Ministério Público deve consultá-la antes de estabelecer metas prioritárias" (Rodrigues, 2012, p. 97).

A necessidade do estabelecimento de metas – debatidas com a sociedade – capazes de orientar e integrar a ação dos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo foi lembrada também por promotores entrevistados:

Porque na verdade o Plano Geral de Atuação, ele vai nortear, ele é um norteador. E ele pretende justamente evitar futuros conflitos dentro das próprias atribuições – porque o que a gente tem vivenciado muito na prática é que hoje em dia as questões, os problemas sociais, eles tangenciam diversas áreas, né? Então é uma coisa que nós ainda estamos caminhando para uma atuação mais integrada, que nós ainda também não temos, né? Então a ideia é que a gente atue de uma forma mais integrada – até porque às vezes são diversos enfoques de uma mesma questão. E justamente o Plano Geral de Atuação vem como uma diretriz, vem visando evitar determinados conflitos, né? Visando estabelecer prioridades e uniformizar também, porque em algumas áreas também o que se percebe é o que, o que que acontece? (...) Se não eleita a questão como uma prioridade dentro da instituição, a gente não resolve, a gente troca o problema de lugar. Então, tendo em vista tudo isso, é essa finalidade do Plano, essas são as grandes finalidades do Plano Geral de Atuação (Promotor 1).

Não há outra maneira de o Ministério Público sobreviver que não seja trabalhando em torno de metas, de prioridades, que sejam discutidas com a sociedade civil, com movimentos sociais, com a comunidade acadêmica, com sindicatos, enfim, com a sociedade porque nós não somos uma corporação, a razão da nossa existência é servir e consolidar os direitos sociais e defender direitos fundamentais, direitos humanos, discussão de sistema prisional, da nossa maneira de atuar no crime, são todas discussões que estão aí abertas e que passam necessariamente por um Plano Geral de Atuação (Promotor 2).

Acho importante que o Ministério Público tenha uma política institucional clara e precisa, com interlocução abrangente com a sociedade civil. A definição de metas de atuação e política institucional faz com que a instituição se torne referência para as demandas da sociedade, bem como reafirma nosso protagonismo em diversas áreas. Ademais, creio que a medida seja necessária para que os Promotores de Justiça, embora dotados de independência funcional, consigam atuar como uma verdadeira instituição e não de forma individual, por vezes, contraditória (Promotor 6).

Os entrevistados também apontaram que o estabelecimento de uma política institucional, tal como o PGA, pode resultar em ganhos de eficiência decorrentes de uma atuação concertada de promotores e procuradores:

Enfim, a gente tem que dar conta de toda Constituição praticamente e não vai, né? Então, enfim, eu acho aquilo que o Marcelo⁶ sempre bateu muito em cima, de que fica uma atuação... É todo mundo independente na sua ilha e você não dá uma resposta adequada, porque uma política... Por exemplo, uma questão de educação que diz respeito ao estado de São Paulo. É só um promotor faz daqui, outro faz dali, se a gente fizesse todos juntos, né? Podia ser um grande tema naquele ano, mas isso precisa ter um resultado uniforme (Promotor 3).

E usaria esses poucos recursos financeiros que nós temos. Porque se você tem um técnico, ele tem que fazer o trabalho repetido para vários lugares do estado. Se a gente tivesse uma atuação conjunta, única, articulada, ele faria uma vez só, né? Mas não avança... (Promotor 2).

Até mesmo Hugo Nigro Mazzilli, defensor de que o MP não precisa de um PGA, reconhece que o estabelecimento de uma "posição institucional" pode resultar em aumento de eficiência:

Como eu sustentei em palestra de 2009, em tese, esses planos poderiam ter méritos, como o suposto aumento de eficiência do Ministério Público, respeitadas as especificidades regionais, por permitir a melhor identificação dos problemas mais gerais, com a procura de soluções ou caminhos, a revisão de métodos e troca de informações, a expedição de relatórios para a comunidade, assim proporcionando o surgimento de uma "posição institucional" a respeito dos problemas mais gerais. Contudo, também tinham deméritos, por ofenderem a independência e a autonomia funcionais e

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 28, nº 1, jan.-abr., 2022

⁶ Trata-se aqui de Marcelo Pedroso Goulart, importante ator na criação do Núcleo de Políticas Públicas e na alteração da forma de elaboração do Plano Geral de Atuação.

subordinarem hierarquicamente os membros do Ministério Público ao plano feito pelo Procurador-Geral (Hugo Nigro Mazzilli).

Assim, parece ser possível concluir que, embora promotores e procuradores tenham, segundo a concepção tradicional acerca do princípio da independência funcional⁷, a possibilidade de atuar se atendo apenas à disciplina constitucional e legal, o MP precisa de um PGA. Tal instrumento de política institucional pode evitar medidas conflitantes, evidenciar qual o entendimento da instituição sobre determinados temas, servir como uma forma de diálogo com a sociedade e conferir mais eficiência às ações de promotores e procuradores.

Qual o tipo de política institucional pressuposto no PGA do MP do Estado de São Paulo?

Mas qual tipo de política institucional é pressuposto no PGA segundo a percepção de promotores e procuradores? Os entrevistados, mesmo quando favoráveis ao estabelecimento de um Plano Geral, relataram preocupações acerca de eventual ofensa ao princípio da independência funcional em razão do estabelecimento de metas prioritárias e da eventual vinculação destas ao interesse exclusivo do procurador-geral:

Quando começou essa questão de "vamos pensar e vamos discutir" [o Plano Geral de Atuação], o posicionamento da grande maioria dos promotores foi esse: "Não... O que é isso? A Procuradoria Geral querendo impor... Dentro dos interesses..." Porque, de uma forma ou de outra, a gente tem que reconhecer que ainda existe um atrelamento na eleição do procurador-geral e aí ainda existem vozes... (...) Se você não é politicamente partidário do procurador-geral... "Ah, ele quer impor a atuação". Então é assim, foi uma coisa muito complicada (Promotor 1).

Agora vamos lá para algumas questões que eram muito colocadas e que sobre elas pesou muita crítica. E a crítica, ela era, ela foi muito inoportuna e inadequada, a crítica ao Plano, porque ela politizava a ponto de afugentar a participação. Então, muitos dos que não queriam envolvimento político institucional eleitoral, acabavam por não se envolver, não é? E lamentavelmente houve muito discurso de tentativa de engessamento da independência funcional usando desse artifício do Plano Geral de Atuação... E no polo crítico figurava um ex-procurador-geral... Então, e havia entidade de classe, não é? Com um discurso um pouco menos qualificado, um pouco mais rasteiro, um pouco mais simplório, mais simplista, né? De que era uma tentativa de esvaziar os promotores, a importância dos promotores, de

⁷ A exposição da discussão acerca do alcance do princípio da independência funcional de promotores e procuradores é feita na subseção a seguir.

supervalorizar a administração. Então havia um discurso mais simplório da entidade de classe e um discurso mais representativo de um ex-procuradorgeral (Promotor 7).

As entrevistas demonstram que ainda há promotores e procuradores que enxergam o PGA como um instrumento de política institucional relacionado à figura do procurador-geral, a quem compete, em última instância, estabelecer o Plano e, em decorrência disso, eventualmente cercear o exercício da independência funcional dos integrantes do MP do Estado de São Paulo. Por outro lado, houve também quem considerasse o PGA útil justamente por ser um instrumento que revelava o "plano de governo" do procurador-geral:

Eu entendo que todas as áreas de atuação ministerial devem ser compreendidas, traçando a Procuradoria Geral as metas que a Administração Superior entende mais prementes e que sugere sejam adotadas pelos demais órgãos de execução. Na realidade – em que pese o PGA seja instrumento democraticamente discutido com todos os membros, que podem fazer sugestões, assim como a sociedade civil – o PGA deve ser como um verdadeiro 'plano de governo' ou mesmo uma 'carta de intenções' do Procurador-Geral que esteja à frente do MP durante aquele mandato, com os objetivos e metas que ele, chefe maior da instituição, entende devam ser perseguidos pelos demais órgãos de atuação (Promotor 4).

Diante da desconfiança manifestada por parte dos promotores e procuradores, os promotores envolvidos com a elaboração do PGA buscam não apenas descolá-lo da figura do procurador-geral, mas também, em suas palavras, despolitizá-lo, caracterizando-o como uma forma de atuação institucional (e pretensamente neutra), uma "política de Estado", a qual estaria isenta de interesses manifestamente vinculados às preferências pessoais dos chefes do Ministério Público:

Aí surgiu uma comissão do CONEPI para acompanhar o nosso trabalho no Núcleo, que seria muito bom senão fosse a presença de alguns colegas que não estavam ali para ajudar, né? Mas estavam ali para embaraçar politicamente, porque trouxeram um jogo político pequeno, minúsculo, da pequena política para dentro do núcleo de elaboração do PGA. Aí a gente fez um esforço adicional para, a cada reunião, contornar essas coisas e mostrar "gente, aqui não é política, aqui a gente quer fazer uma coisa maior, institucional e tal". Conseguimos parcialmente (Promotor 2, ênfases minhas).

Esse projeto tem que ser um projeto não de curto, nem de médio, mas de longo prazo mesmo, não é? E tem que ser uma história, a gente sempre brinca aqui, né? Uma história que eu tenho que ter a capacidade de contar da

primeira página até a última de maneira a despertar o tempo inteiro o interesse e a curiosidade do leitor, no caso, dos servidores, dos procuradores, dos promotores, né? E também do nosso cliente principal que é a sociedade, não é? É de que todas essas transformações, elas são transformações sustentáveis, elas se qualificam mais como política de Estado e não como política de governo, não é? De uma administração nova que chegou aí preocupada em querer faturar politicamente. Não, pelo contrário (Promotor 5, ênfases minhas).

Nota-se que, a despeito de promotores e procuradores fazerem, como se verá a seguir, opções políticas ao elegerem as metas que integrarão o PGA – afinal, dado o amplo leque de possibilidades conferido pela legislação, eles escolhem quais temas receberão prioritariamente a sua atenção –, o discurso que prevalece é o da negação da política. Justamente por isso, buscam vincular o PGA não a um determinado procurador-geral ou a um grupo de promotores e procuradores, mas a uma escolha institucional, uma "política de Estado", o que, na gramática dos entrevistados, significaria uma modalidade mais legítima de política.

As declarações dos entrevistados quanto à busca da caracterização do PGA como uma política institucional que reflita não as pretensões de determinado procurador-geral, mas as escolhas, a "vontade coletiva", do MP do Estado de São Paulo coincidem com a posição dos poucos promotores que se dedicaram a escrever sobre o tema.

Dal Pozzo (1984) enxerga no PGA a expressão da "vontade política" do Ministério Público, na medida em que ele é a "clara manifestação de uma política pública de diretrizes, de objetivos, de prioridades" (p. 23). Para Goulart (2013), os Planos de Atuação, ao contemplarem as prioridades e os meios de atuação para o cumprimento do objetivo estratégico do Ministério Público – para ele, "a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição" (p. 132) –, fornecem, juntamente com a Constituição Federal, os critérios definidores da unidade da instituição.

Destaca-se que Goulart tem a sua própria interpretação acerca da unidade, princípio institucional do Ministério Público constante do Art. 127, §1°, da CF/88. Tradicionalmente, o princípio da unidade consiste no "conceito de que o Ministério Público é um só órgão, sob uma só direção (regra válida para cada Ministério Público). Mesmo essa chefia, porém, é antes administrativa que funcional, pois seus membros gozam de independência no exercício das funções" (Mazzilli, 2005, p. 36). Para Goulart (2013), além dos aspectos estruturais, o princípio em questão tem conotação política, pois ele informa e orienta a atuação político-institucional do Ministério Público (p. 131).

Entre os entrevistados, contudo, não houve consenso acerca do PGA ser ou não capaz de expressar a vontade institucional do MP do Estado de São Paulo:

O/a senhor(a) acha que hoje já dá para dizer, no atual estado do Plano Geral de Atuação, que ele já é a instrumentalização da vontade institucional do Ministério Público ou ainda não? (Entrevistadora).

Não... Ainda não, né? Ainda não. Eu acho que ele ainda está em construção... (Promotor 1).

Eu acho que... Após 2012, ele expressava a vontade da instituição do Ministério Público do Estado de São Paulo. Ele expressava. Porque contou com a participação de um segmento grande, porque foi redefinido a partir da interlocução com quem legitima o nosso trabalho, que eu chamava de rede de apoio externo. Qual que é a rede de apoio externo ao Ministério Público? A causa do MP (Promotor 7).

Independência funcional x política institucional

O princípio da independência funcional está previsto no Art. 127, § 1º, da CF/88. A visão tradicional acerca desse princípio concebe-o como uma garantia constitucional que assegura que promotores e procuradores se submetam apenas à lei e à CF/88 ao exercerem suas funções (Silva, 2001, p. 73; Mazzilli, 2015, p. 44). No que diz respeito à atividade-fim, não existe hierarquia funcional estrita entre promotores e procuradores – nenhum órgão dirigente estabelece a um promotor ou procurador os casos em que ele deve trabalhar, quais investigações deve instaurar, quais ações deve ajuizar ou, ainda, como lidar em procedimentos de composição de interesses em sede de ajustamento de conduta. Já quanto à atividade-meio, prevalecem as decisões emitidas pelos Órgãos de Administração Superior do MP (Mazzilli, 2015, p. 46).

Em razão do princípio da independência funcional, um promotor não é obrigado a processar criminalmente alguém indiciado, mesmo que o juiz entenda que há elementos para a ação ser instaurada; isso ocorre, de modo análogo, na esfera civil (hipótese em que o arquivamento da investigação é analisado pelo Conselho Superior do Ministério Público). Em ambas as situações, destina-se o caso a outro promotor. Em síntese: nenhum promotor ou procurador pode ser obrigado a praticar ato com o qual não concorde, restando ao procurador-geral ou ao Conselho Superior do MP designar outro promotor ou procurador para o caso⁸.

Transposta para o contexto do PGA, tal concepção acerca da independência funcional resulta na ausência de obrigatoriedade de promotores e procuradores observarem as metas constantes do Plano no desempenho de suas atividades. Na ausência de obrigação legal, promotores e procuradores não podem ser punidos pelo MP por não cumprirem as metas previstas no PGA:

⁸ Art. 28 do Código de Processo Penal e Art. 9º, §4º da Lei de Ação Civil Pública.

Todavia, há necessidade de compatibilização dessas políticas institucionais com a independência funcional atribuída pela Constituição a cada um dos membros, que são completamente livres em seu atuar, não podendo receber ordens ou imposições internas ou externas, pautando-se unicamente pelo ordenamento jurídico e pela sua consciência (Promotor 4).

Embora a independência funcional não seja ilimitada – casos de desvio em razão de negligência, dolo ou fraude não podem ser justificados sob o argumento do exercício da independência funcional (Mazzilli, 1995) –, a interpretação tradicional dada ao princípio realmente torna difícil o estabelecimento de uma política institucional dentro do MP, como lembrado pelos promotores entrevistados (contrários e favoráveis ao estabelecimento de um PGA):

A meu ver, esses planos, mesmo que sejam bem-intencionados, não funcionam na prática porque foram imaginados à semelhança dos planos plurianuais do Governo. Entretanto, o Ministério Público é um conjunto de Promotores com independência funcional, garantida na própria Constituição. Como impor um plano a quem tem independência funcional? E mais: os planos de atuação funcional são destinados a criar prioridades. O Promotor de Justiça pode entender que as emergências da Promotoria são outras. E tem mais: só a lei pode estabelecer prioridades para agentes funcionalmente independentes. (...) Em suma, vejo hoje os planos de atuação funcional mais como recomendações, não como imposições. (...) (Hugo Nigro Mazzilli, ênfases minhas).

Então a ideia, certamente lá atrás e que continua aí por ser feita, é de tornar esse Plano Geral de Atuação vinculativo e isso não se conseguiu superar até hoje. Logo depois surge o grande nó político no Ministério Público de São Paulo, a gente perde o protagonismo nacional quando o Quércia governador convida o Fleury para ser secretário de segurança pública e depois ele se torna o governador e a partir daí a gente entra num nó político que de certa forma estamos até hoje nisso, né? E nunca mais se conseguiu nenhuma medida de avanço institucional que significasse algum tipo de perda de prerrogativa de privilégio, que isso seguramente levaria a uma mitigação do princípio do promotor natural, que teria que se submeter a um projeto de atuação ainda que fosse, como a gente insiste que seja, amplamente discutido internamente, democraticamente elaborado. Significa que não seria o promotor ceder à vontade do príncipe, mas sim uma discussão coletiva deliberada, um processo controlado, democrático, etc. Nunca mais se conseguiu fazer isso. (...) Como é que a gente consegue compatibilizar, no Plano Geral de Atuação, o princípio da independência funcional e essa não vinculação? Não consegue. E o

resultado mostra que mesmo esses dois planos gerais, que foram elaborados de uma forma ousada e de vanguarda, não se tornaram realidade e a própria administração superior hoje não tem mais força, nem interesse de levá-lo adiante. Por outro lado, as dificuldades políticas internas e o próprio diálogo do Ministério Público com as forças políticas do estado impediram um avanço para uma mudança legislativa importante para isso (Promotor 2, ênfases minhas).

A interpretação acima exposta sobre o princípio da independência funcional é a mais antiga e ainda prevalecente entre os atores do sistema de justiça. "O Conselho Nacional do Ministério Público tem reforçado a importância do princípio da independência funcional ao rechaçar o controle da atividade-fim dos membros do Ministério Público em diversas hipóteses concretas" (Cambi, 2015, p. 100). Segundo o Enunciado nº 6 do Conselho Nacional do MP, "os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público". No Supremo Tribunal Federal, ainda não há decisão definitiva acerca do alcance do princípio da independência funcional (aguarda-se o julgamento da Repercussão Geral nº 496), mas há vários julgados que confirmam a importância do princípio em questão para o MP (Cambi, 2015, p. 116).

Há, contudo, uma segunda interpretação sobre o princípio da independência funcional. Marcelo Goulart, responsável pela criação do Núcleo de Políticas Públicas do MP do Estado de São Paulo e um dos grandes responsáveis pela mudança na forma de elaboração do PGA, defende que a consagração do aforismo segundo o qual "o membro do Ministério Público, no exercício de suas atribuições, só deve obediência à sua consciência e ao direito" (Goulart, 2013, p. 136) não revela o real sentido do princípio da independência funcional e causa distorções na forma de atuação dos promotores e procuradores.

Para Goulart (2013), o sentido do princípio da independência funcional deve ser buscado em sua relação com o objetivo institucional do MP. Assim, a independência funcional se configura não como uma garantia dos promotores e procuradores, mas da sociedade, na medida em que assegura que os membros do MP poderão atuar livres de eventuais pressões internas e externas (p. 136).

A atuação dos promotores e procuradores, contudo, não pode se dar "com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais" (Goulart, 2013, p. 136). A liberdade assegurada aos membros do MP, em razão da independência funcional, deve ser utilizada para garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos da instituição.

Goulart (2013) defende que o cumprimento do objetivo estratégico do MP depende da compreensão da "correlação existente entre os princípios da unidade e da independência funcional" (p. 137). Como instituição una, o MP deve buscar o cumprimento de seus objetivos, o que é feito mediante o cumprimento do PGA. Os promotores e procuradores, por sua vez, utilizando a independência funcional para se verem livres de pressões internas

e externas, devem buscar o cumprimento do objetivo institucional pela execução do PGA (p. 137).

Para esse autor, é por meio do PGA que o MP cumpre os objetivos estratégicos que lhe foram impostos por obrigação constitucional. "Por ser assim, esses Planos e Programas contemplam, necessariamente, hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público" (Goulart, 2013, p. 137). Em outras palavras, não haveria nenhuma incompatibilidade entre a independência funcional de promotores e procuradores e o estabelecimento de uma política institucional como o PGA dentro do MP. Pelo contrário, a independência funcional existiria justamente para assegurar a execução do PGA.

Na mesma linha de Goulart, Cambi (2015) defende que a independência funcional de promotores e procuradores não pode ser alegada para violar "a lei, os deveres éticos do Ministério Público e o planejamento estratégico" (p. 112). O fato de a independência funcional afastar o controle da atividade-fim de promotores e procuradores não impede que a administração superior garanta a "unidade política, ideológica e de ação estratégica do Ministério Público, mediante a permanente mobilização dos membros da instituição no sentido de concretizar os objetivos estratégicos e no fornecimento dos meios e dos suportes materiais necessários ao cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico" (p. 121).

A argumentação de Cambi (2015) diz respeito ao planejamento estratégico estabelecido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, mas pode ser aplicada ao PGA, já que ambos tratam de estabelecer metas prioritárias para as atividades-fim dos membros do MP. Cambi ainda acrescenta que a independência funcional dos promotores e procuradores está assegurada diante dos objetivos, metas e indicadores previstos no planejamento estratégico. Isso porque não há forma determinada para que os membros do MP implementem as metas constantes do planejamento estratégico. Pelo contrário, eles podem usar de sua iniciativa e criatividade para a concretização das metas e objetivos constantes do planejamento (p. 127).

A interpretação de Goulart e Cambi sobre o princípio da independência funcional, segundo a qual, em síntese, a independência deve ser utilizada para a consecução dos deveres atribuídos pela CF/88 ao MP, os quais são concretizados por meio da execução dos instrumentos de política institucional (PGA ou planejamento estratégico), também foi identificada entre os entrevistados:

Acredito que as questões [política institucional x independência funcional] são perfeitamente compatibilizáveis. A independência funcional serve como garantia ao Promotor de Justiça, de que não será punido ou responsabilizado se emitir suas manifestações de acordo com as normas legais e sua interpretação circunstancial e concreta. [...]. Todavia, a independência funcional não confere ao Promotor de Justiça uma liberdade desmedida, sob pena de afastá-lo do próprio corpo que integra (Ministério Público). Tenho a visão de que somos braços do Ministério

Público e, embora dotados de autonomia circunstancial nos casos concretos (independência funcional), não podemos nos afastar das questões políticas institucionais (Promotor 6).

Eu acho que a independência funcional, ela é uma garantia do Ministério Público. Ao promotor cabe manejar o seu conhecimento técnico para fazer aquilo que o Ministério Público é obrigado. Que não age contra a lei. Não é salvo conduto ao promotor, não é autorização para atuação personalista. E eu condeno veementemente qualquer forma de 'bedelismo' no Ministério Público, não há espaço para amadorismo. A independência funcional, ela é... Curioso, né? Ela decorre do princípio do devido processo legal, eu acho, a exemplo do juiz natural, mas em uma perspectiva de direitos do cidadão. Muito mais do que de direito e de prerrogativa de membros. É o cidadão não vir a ser processado ou acusado por alguém que não esteja motivado só por conhecimento técnico, sabe, jamais por imposição da instituição ou por um preconceito ideológico... Político, partidário. É por isso que independência funcional, ela decorre do devido processo legal, como um direito do cidadão. Agora, o Plano Geral de Atuação, ele tem um propósito, tem a ambição de organizar o Ministério Público. De definir, redefinir espaços de atuação e de qualificar (Promotor 7).

Assim, é possível concluir que há duas grandes linhas de interpretação quanto à relação entre independência funcional e política institucional. A primeira, segundo a qual os promotores e procuradores só devem observar em sua atuação os limites impostos pela lei e pela CF/88, impede o estabelecimento de uma política institucional que vincule a atuação dos membros do MP, tal como destacado pelos autores que se dedicaram ao tema (Arantes, 2002, p. 194; Kerche, 2007, p. 267; Sadek, 2008, p. 117). Ao tornar os PGAs meras recomendações, a independência funcional individual prevalece sobre a política institucional. A segunda linha defende que a independência funcional deve ser utilizada para assegurar o cumprimento do PGA, não podendo o princípio da independência funcional "servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos" (Goulart, 2013, p. 137). Nesse segundo caso, independência funcional e política institucional coexistem sem que um prevaleça sobre o outro, já que o cumprimento das metas é feito da maneira julgada pertinente pelo promotor ou procurador que atue no caso concreto.

O que o Plano Geral revela sobre a concepção que promotores e procuradores paulistas têm do Ministério Público?

Histórico e disciplina legal

A CF/88 nada dispôs acerca de eventuais instrumentos que fixem metas ou diretrizes de atuação institucionais para os integrantes do MP. Especificamente no MP do Estado de São Paulo, a primeira menção sobre o PGA foi identificada em um pronunciamento realizado pelo então procurador-geral, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (Dal Pozzo, 1984). Em tal pronunciamento, Dal Pozzo manifestou preocupação com a necessidade de a instituição estadual, em razão das atribuições e do papel conferido pela CF/88 ao MP em geral, definir de maneira mais clara o papel que desempenharia na sociedade e de expressar uma vontade institucional (p. 12).

Segundo Dal Pozzo (1984), a despeito de o MP ter dois campos fundamentais de atuação (titular da ação penal e defensor dos direitos constitucionais do cidadão), a instituição seria "desprovida de vontade, isto é, sem uma política pública clara e definida" (Dal Pozzo, 1984, p. 16). Para o procurador-geral, a expressão da vontade própria e a execução dessa vontade seriam a essência de uma instituição real, não bastando o simples cumprimento das tarefas legalmente previstas (p. 16).

O PGA serviria justamente para manifestar a vontade política do MP do Estado de São Paulo a partir "de uma política pública de diretrizes, de objetivos, de prioridades" (Dal Pozzo, 1984, p. 23). Assim, o PGA faria com que a instituição deixasse de responder a estímulos externos, como os processos judiciais e as reclamações de cidadãos (p. 22) e conferiria maior eficácia aos atos dos promotores e procuradores, na medida em que permitiria combater a causa dos problemas – e não apenas os problemas em si, criando uma estrutura adequada para tanto (p. 23).

Outra preocupação demonstrada por Dal Pozzo (1984) diz respeito ao relacionamento entre o Ministério Público e a sociedade. O procurador-geral destaca a necessidade de desenvolvimento de "mecanismos de aferição de uma vontade social" para que os promotores e procuradores possam se considerar representantes da sociedade (p. 23).

Em 1991, Dal Pozzo criou, no MP do Estado de São Paulo, a figura dos Planos de Atuação, prevendo que a "atuação do Ministério Público deve levar em conta as diretrizes institucionais estabelecidas para certo período e destinadas a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais"9.

A tentativa de se estabelecerem Planos de Atuação para os promotores e procuradores paulistas não se deu sem polêmica, conforme entrevista de Hugo Nigro Mazzilli, avesso ao que considera uma política de interesse do procurador-geral:

-

⁹ Art. 1º do Ato no 16/91-PGJ.

Na ocasião, denunciamos esse projeto de fazer do Ministério Público como se fosse uma repartição pública com funcionários hierarquizados, subordinados não mais diretamente à Constituição e às leis, mas a uma vontade política vinculada a planos de atuação funcional feitos em última análise pelo Procurador-Geral, como se o Ministério Público fosse extensão da Administração, também sujeito a planos plurianuais de governo.

A discussão travada no estado de São Paulo acerca da necessidade do estabelecimento de uma política institucional para o Ministério Público aparentemente não chegou ao nível federal. Tanto é assim que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público¹⁰ não tratou de instrumentos de orientação institucional da conduta de promotores e procuradores¹¹.

No MP do Estado de São Paulo, a previsão dos Planos de Atuação constou no anteprojeto de Lei Orgânica da instituição (até então, os Planos eram previstos em ato interno da Procuradoria-Geral de Justiça). A elaboração do citado anteprojeto foi marcada por muita polêmica: a versão inicialmente apresentada por Dal Pozzo sofreu várias críticas dos integrantes da instituição, que se opunham ao que consideravam uma excessiva centralização de poderes nas mãos do procurador-geral de Justiça e reclamavam do exíguo prazo concedido para que se manifestassem sobre a proposta. Em razão disso, a Associação Paulista do MP solicitou ao procurador-geral a realização de uma "consulta à classe" para discutir o anteprojeto da Lei Orgânica. Foi, então, constituída uma comissão para elaborar um novo anteprojeto, finalmente enviado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Apesar de toda a discussão envolvendo a elaboração do anteprojeto de Lei Orgânica do Ministério Público Paulista, em nenhum momento ao longo da tramitação do procedimento administrativo que cuidou do assunto, houve questionamento acerca dos artigos que previam a criação do PGA. A redação desses artigos é a mesma na primeira versão apresentada pelo procurador-geral e na versão que resultou do trabalho da comissão instituída a pedido da Associação Paulista do Ministério Público¹²:

Art. 97 – A atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidos anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais.

Art. 98 – O Plano Geral de Atuação será estabelecido pelo Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos Centros de Apoio Operacional, das

¹⁰ Lei nº 8.625/93.

¹¹ A Lei Orgânica estabelece normas gerais para a organização do MP. Assim, era de se esperar que nela estivessem previstos eventuais instrumentos institucionais de orientação da conduta de promotores e procuradores.

¹² A única alteração foi na numeração dos artigos.

Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvidos o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público.

Parágrafo único – Para execução do Plano Geral de Atuação serão estabelecidos:

- I Programas de Atuação das Promotorias de Justiça;
- II Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça;
- III Projetos Especiais.

Art. 99 – O procedimento de elaboração do Plano Geral de Atuação, dos Programas de Atuação e dos Projetos Especiais será disciplinado em Ato do Procurador-Geral de Justiça.

Enviado à Assembleia, o anteprojeto recebeu mais de 150 emendas durante a sua tramitação. Nenhuma delas teve por objeto a alteração dos artigos que versam sobre o PGA, cuja redação inicial não foi alterada e se mantém até hoje na Lei Orgânica do MP Paulista, a Lei Complementar Estadual nº 734/93. Segundo a Exposição de Motivos que acompanhou o anteprojeto encaminhado pelo chefe do MP do Estado de São Paulo ao Legislativo, em consonância com o pronunciamento realizado em 1990, a intenção ao criar o PGA foi a de fazer com que o MP deixasse apenas de reagir a estímulos externos e passasse a ter uma política pública de estabelecimento das prioridades a serem observadas pela instituição em sua atuação:

Além de conferir indispensável autonomia aos órgãos de execução, possibilita uma atuação planejada e sistematizada.

Deixando de reagir apenas a estímulos externos, com os Planos de Atuação, que se transformam nas Procuradorias e Promotorias em Programas de Atuação Interna e Integrada, o Ministério Público se aproxima da comunidade e passa a ter uma política pública de objetivos e diretrizes prioritários (fl. 4 dos Autos 4348/93 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo).

A intenção de estabelecer prioridades institucionais por meio do PGA foi também destacada por um dos entrevistados, para quem a Lei Orgânica do MP Paulista apontou justamente para a necessidade da escolha de metas de atuação para os promotores e procuradores:

O que o legislador em 93 fez? Estabeleceu, no rosário de obrigações do MP, a elaboração de um plano de metas, um plano estadual e anual de metas. E o que que me parece que o legislador pretendeu? Foi indicar para o Ministério Público a necessidade de que, dentre todas as suas atribuições, ele estabelecesse uma escala de prioridades – porque ele não pode se escusar, não pode se eximir de fazer tudo, tudo aquilo que a lei manda que seja feito – mas ele pode racionalizar o serviço, ele pode encontrar formas alternativas

de composição de conflito, tudo certo. Ele não pode, não pode deixar de atuar naquelas atribuições todas que a Constituição e que as leis definem. Mas é lícito o que legislador de 93 já antevia, é legítimo que o Ministério Público eleja prioridades. (...) A instituição tem a obrigação de, levando em conta indicadores de necessidade, de prioridade, ofertar para esse promotor de justiça um norte seguro: ó, o caminho é por aqui, faça isso primeiro, depois aquilo. Bom, isso me parece que foi a intenção do legislador, se não foi a intenção do legislador, pouco importa, foi a interpretação que nós acabamos dando (risos) (Promotor 7).

Embora não haja registros de discussões sobre o PGA nos procedimentos do próprio MP ou durante a tramitação do anteprojeto na Assembleia Legislativa, a criação da figura do PGA não passou despercebida pelos integrantes da instituição. Ao contrário, Mazzilli identificou o PGA como um dos dois grandes projetos do então procurador-geral:

O primeiro era administrar o Ministério Público de maneira centralizada, com grandes poderes ao Procurador-Geral, porque ele entendia que, assim, com um Procurador-Geral poderoso, o Ministério Público seria mais forte. Consoante ele alardeava na época para os próprios Promotores, ele sustentava a ideia de que o Procurador-Geral deveria ter uma "caneta forte" para reivindicações institucionais... (...) O segundo grande projeto daquele Procurador-Geral eram precisamente os chamados planos de atuação funcional. Na sua visão, o plano geral deveria ser elaborado com a participação dos próprios Promotores e dos órgãos de administração, mas seria fechado pelo próprio Procurador-Geral, com o proposto fim de trazer uma estabilidade ou continuidade na atuação dos membros da instituição.

Hugo Mazzilli conclui que a criação do Plano Geral, tal como ocorreu com o restante das disposições constantes do anteprojeto da Lei Orgânica enviado ao Legislativo, tinha como objetivo centralizar poderes e decisões no procurador-geral, a quem compete estabelecer o Plano Geral e disciplinar o seu procedimento de elaboração:

(...) era enorme a ligação daquele Procurador-Geral que imaginou esses planos, com o Governador do Estado, valendo lembrar que aquele Procurador-Geral, dias antes de terminar sua investidura, após perder de seis a zero a eleição para os membros do Conselho Superior do Ministério Público em 1993, renunciou ao cargo de chefe do Ministério Público e foi servir o Governador do Estado, tornando-se secretário de Estado e depois, se não me falha a memória, coordenador ou tesoureiro da campanha do candidato derrotado do partido do governador à sucessão estadual.

Outro promotor do MP de São Paulo, contudo, a despeito de não ter participado ativamente da discussão do anteprojeto da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista – tal

como o fez Hugo Nigro Mazzilli – enxerga a previsão do PGA como fruto de um novo projeto do MP, surgido com a Carta de Curitiba e com a Lei de Ação Civil Pública e que culminou com a disciplina do Ministério Público na CF/88:

E nessa época, esse projeto do novo Ministério Público que vai à sociedade, que discute com a sociedade, que tem metas para alcançar, que trabalha em uma articulação política maior em grandes questões da tutela coletiva, estava começando. Aí surge o Código de Defesa do Consumidor, que consolida a teoria geral da tutela coletiva e aí nos coloca como titulares ou legitimados – muito mais que meio ambiente e consumidor, que era o que a gente fazia – para a gente cuidar de qualquer interesse difuso ou fundo coletivo. Então é nesse contexto que surge certamente a ideia do Plano Geral de Atuação. Eu estou falando isso porque eu vivi essa época, faz sentido acrescentar que isso não é lei orgânica (Promotor 2).

Em síntese, é possível identificar ao menos três opiniões no que diz respeito ao surgimento do PGA: a primeira, mais preocupada com a definição de prioridades, com a expressão de uma assim denominada vontade política do MP do Estado de São Paulo, com a atuação preventiva e a eficácia da atuação de promotores e procuradores; a segunda, expressada por Mazzilli, que enxerga no PGA uma tentativa centralizadora do então procurador-geral de tratar o Ministério Público como uma instituição hierarquizada, o que afrontaria a independência funcional de promotores e procuradores; e a terceira, para quem o PGA se relaciona com as questões de tutela coletiva e resulta da necessidade de diálogo dos membros do MP com a sociedade.

Uma vez sancionada a Lei Orgânica do MP Paulista com a previsão do PGA, o procedimento para a elaboração de tal Plano passou a ser regulamentado por Atos Normativos. O primeiro deles (Ato Normativo nº 30/94) centralizava todo o processo de elaboração do PGA na Procuradoria-Geral da Justiça. Já o Ato Normativo nº 87/96, que revogou o Ato Normativo nº 30/94, inovou ao (i) prever a possibilidade de realização da Conferência Estadual do MP, aberta aos membros da instituição, para estudo e discussão de metas e plano de atuação funcional; e (ii) estabelecer a faculdade de as Promotorias de Justiça criarem Núcleos Regionais de Planejamento e Ação Integrada, os quais poderiam promover audiências públicas para colher subsídios, fazer diagnóstico e dar sugestões para elaboração do PGA.

Ao menos em teoria, o Ato Normativo nº 87/96 teve maior preocupação em estimular a participação dos membros do MP do Estado de São Paulo e da sociedade civil no processo de sugestão das metas prioritárias a serem eventualmente incluídas no PGA. Na prática, a elaboração do PGA continuou centralizada na figura do procurador-geral. O exame dos procedimentos referentes à elaboração do PGA demonstra que a possibilidade de mobilização do MP e da sociedade civil trazida pelo Ato Normativo nº 87/96 não se

concretizou imediatamente: as audiências públicas começaram a ser realizadas em 2006 e as Conferências Estaduais apenas em 2012.

Apesar de ter previsão legal desde a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 734/93, a primeira versão do PGA que se conseguiu localizar foi a de 1999, instituída pelo Ato Normativo nº 171/99 do procurador-geral de Justiça¹³. A partir de então, foram identificados Atos Normativos anuais referentes ao PGA até 2016.

As entrevistas revelam que, entre 1999 e 2012, a elaboração do PGA esteve centralizada no gabinete do procurador-geral e com pouca participação dos promotores e procuradores. Além disso, a preocupação com a preservação da independência funcional dava ensejo a metas amplas e repetidas, isto é, com mínima capacidade de verdadeiramente vincular a atuação dos promotores e dos procuradores a uma diretriz que lhes seria imposta:

Antigamente os Planos Gerais de Atuação, que estão previstos na Lei Orgânica desde 93, eles tinham uma existência pró-forma. Então o procedimento era publicar no Diário Oficial um aviso para que quem tivesse sugestões mandasse, por um certo período. Isso era compilado na assessoria do procurador-geral, ultimamente era no Centro de Apoio, e aí se fazia uma peça e ela era publicada e, portanto, não havia nem um segundo de discussão, nenhuma coleta de qualquer informação ou sugestão fora da carreira; e mesmo dentro da carreira era um fala quem quer, uma coisa muito pró-forma mesmo (Promotor 2).

Eu trabalhei na assessoria do procurador-geral há, sei lá... Uns 15 anos atrás? O que que se fazia no Plano Geral de Atuação? Se copiava, você pode olhar. Era mais amplo possível – para não restringir nada de atuação – e se copiava. Então, ano a ano, eram basicamente copiados (Promotor 1).

Em 2012, mediante o Ato Normativo nº 733/12, o procurador-geral de Justiça Márcio Fernando Elias Rosa criou o Núcleo de Políticas Públicas. Segundo a motivação do Ato, o Núcleo de Políticas Públicas foi instituído em razão da necessidade de acompanhamento do PGA, com identificação das prioridades nas áreas de atuação institucional, e a importância de se constituir uma rede de apoio externo para identificar, mediante manutenção de vínculo com a comunidade científica e a sociedade civil, as áreas sensíveis para a atuação do MP.

A criação do Núcleo de Políticas Públicas foi um momento de mudança na forma de elaboração e concepção institucional do PGA. De acordo com informações obtidas no *blog*

.

¹³ Em pesquisas realizadas no portal do MP na internet, o primeiro PGA identificado foi o instituído pelo Ato Normativo nº 171/99. A confirmação de tal informação foi solicitada ao MP via Lei de Acesso à Informação. A resposta informou que "não foi localizado expediente que trate do Plano Geral de Atuação desse Ministério Público anterior ao ano de 1999". Um dos promotores entrevistados afirmou que o PGA tem sido editado desde 1994, mas a pesquisa não logrou localizar tais procedimentos nos arquivos do MP do Estado de São Paulo.

Construindo o Plano Geral de Atuação, lançado pela própria Procuradoria-Geral de Justiça¹⁴ e com as entrevistas realizadas, o Núcleo de Políticas Públicas buscou, por meio de debates, identificar a quais demandas a população gostaria que a atuação do MP do Estado de São Paulo atendesse. Para auxiliar nesse processo de diálogo com a sociedade, foram alocados no Núcleo funcionários com formação específica (como sociologia e comunicação). Ainda segundo o *blog*, "O resultado foi um amplo levantamento, inédito, que trouxe às claras as queixas da sociedade e delineou um novo modelo de atuação do MP paulista de agora em diante: o trabalho em aliança com a sociedade para a implementação de políticas públicas e o fortalecimento da atuação integrada".

Tanto a criação do Núcleo de Políticas Públicas como a mudança na forma de elaboração do PGA são atribuídas a um ator importante, o promotor Marcelo Pedroso Goulart¹⁵, que contava com o respaldo do então procurador-geral, Marcio Elias Rosa:

Quando o Marcelo Goulart assume, cria o Núcleo de Políticas Públicas, quando o Marcio Elias Rosa se torna procurador-geral – nós estamos falando de quase 5 anos atrás – a ideia básica dele era exatamente trabalhar fundamentalmente o Plano Geral de Atuação. Também tinha um outro projeto importante que era a regionalização. Mas o PGA era um ponto fundamental. E no começo ainda muito é, voluntariosamente, quase que sem nenhuma estrutura, praticamente com uma funcionária. Depois ele consegue a contratação de uma socióloga para ajudá-lo nisso, ele faz uma concepção nova de Plano Geral de Atuação dialogado com a sociedade, que é a mudança do patamar de uma corporação para uma instituição. (...) E aí ele começa a correr o estado, para conversar com promotores e começa a conversar com representantes de movimentos sociais e, sobretudo, a comunidade acadêmica. Ele fez muitos contatos com a UNESP, com alguma coisa de USP, uma boa parte de Unicamp e uma outra coisa de PUC (Promotor 2).

Para que se tenha uma ideia das inovações trazidas pelo Núcleo de Políticas Públicas, foi só após a sua criação que a I Conferência Estadual do MP, prevista no Ato Normativo nº 87/96, foi realizada. Também passou a haver uma preocupação com a implementação do PGA e com a criação de mecanismos internos de acompanhamento de sua execução, conforme exposto na "Portaria de instauração de procedimento para acompanhamento da execução do PGA 2014 e para a construção do PGA 2015" (Protocolado nº 96.241/14, fls. 1/2).

^{14 &}quot;Construindo o Plano Geral de Atuação é o nome desse blog que a Procuradoria-Geral de Justiça lança para divulgar as iniciativas bem-sucedidas para implementação dos objetivos dos planos gerais de atuação do MP do Estado de São Paulo. [...] Todos os Promotores de Justiça estão convidados a acompanhar com habitualidade as postagens e a encaminhar ao Núcleo de Políticas Públicas, para divulgá-las, suas atuações exitosas baseadas no PGA, formulando suas sugestões, participando do debate, trocando experiências. Sugestões podem ser enviadas para <npp.mp@mpsp.mp.br>". Disponível em: <https://construindoopga.wordpress.com/o-blog/>. Acesso em: 3 ago. 2021.</hd>

¹⁵ Marcelo Pedroso Goulart não respondeu ao pedido de entrevista.

Em razão da atuação do promotor Marcelo Goulart e dos demais integrantes do Núcleo de Políticas Públicas, a elaboração das edições de 2013 e 2014 do PGA foi bem distinta do padrão até então observado. Em 2013, além de promotores e procuradores, foram também ouvidos representantes da comunidade científica e da sociedade civil, indicados pelos próprios membros da instituição. Grupos temáticos discutiram temas posteriormente levados à Plenária Final, na qual se decidiram os objetivos prioritários por área para o Plano de 2013.

Mesmo com o apoio do procurador-geral e com a atuação do promotor Marcelo Goulart, decidido a mudar a forma de elaboração do PGA, houve dificuldade de mobilização dos promotores e procuradores, conforme relato de promotores que também participaram do processo de construção do PGA de 2013:

Mas acabou que, ainda que aos trancos e barrancos porque não houve grande apoio, ele [Marcelo Goulart] fez o Plano Geral de Atuação. A participação da comunidade acadêmica foi importante, foi presente. Temas que nunca tinham sido trazidos numa discussão aprofundada no Ministério Público foram trazidos por profissionais e pesquisadores de gabarito (...) Enfim, vários profissionais vieram, alguns movimentos sociais – bem menos do que os representantes da comunidade acadêmica – e para promotores variava. (...) Uma coisa bastante precária nesse sentido, que vai desembocar nessa questão primeira que você falou há pouco, do promotor natural, da liberdade funcional, do pouco ou nenhum nível de exigência e de *accountability*... (Promotor 2).

Para o PGA de 2014, o Núcleo de Políticas Públicas propôs a manutenção e a prorrogação dos objetivos, das metas e das ações constantes do PGA de 2013, o que foi aprovado durante a II Conferência Estadual do MP do Estado de São Paulo.

As experiências com a elaboração das edições de 2013 e 2014 do PGA – imediatamente após a instituição do Núcleo de Políticas Públicas – culminaram com a edição do Ato Normativo nº 873/15, também durante o mandato de Márcio Fernando Elias Rosa. Tal ato decorreu de demanda dos integrantes do Núcleo de Políticas Públicas, que solicitaram "auxílio para a elaboração de ato que discipline o novo procedimento para a construção do PGA de 2016/2017"¹⁶. Segundo a portaria que instaurou o procedimento para a elaboração do novo ato, o Núcleo de Políticas Públicas constatou a necessidade de (i) criar mecanismos para assegurar a oitiva dos membros do MP, da sociedade civil e do meio acadêmico para a identificação das prioridades sociais e institucionais a serem incorporadas pelos PGAs; e (ii) estabelecer mecanismos internos de acompanhamento dos objetivos, metas e ações fixados no PGA.

Se o estabelecimento de um canal de comunicação com os próprios promotores e procuradores, com a sociedade civil e com os representantes da academia já havia ocorrido

¹⁶ Fl. 2 do Protocolado nº 7.840/15 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

durante a elaboração dos PGAs de 2013 e 2014, o mesmo não se pode dizer dos mecanismos de acompanhamento das metas constantes do PGA. Embora a necessidade de criação de mecanismos internos destinados ao monitoramento da execução do PGA tenha constado da motivação do Ato Normativo nº 873/15, não há nele sequer um artigo que trate do tema. Quando se buscaram informações sobre eventuais formas de acompanhamento do cumprimento das metas junto aos promotores entrevistados, constatou-se que a questão ainda não está resolvida dentro do MP do Estado de São Paulo¹⁷:

(..) eu sei que a Corregedoria, ela tem prestigiado sim e tentado enaltecer os colegas que de alguma forma seguem o Plano, né? Então, mas, é o que te falei, é um critério, né? É uma coisa que tem ser pensada, não existe ainda uma pontuação porque isso é uma outra questão muito delicada. Tanto que se você pegar as promoções, elas são sempre por antiguidade porque o Conselho nunca definiu critérios de merecimento, é uma briga. É uma briga enorme isso, as pessoas acham que precisa, mas, na hora do vamos ver, ninquém quer, né? Então assim, é um outro ponto de tensão e aí então assim... Como a Corregedoria, se não tem os critérios, né? Como que a Corregedoria... Também fica um pouco complicado porque ela não pode... Ela enaltece, mas ela não premia. Então fica uma coisa, acho que essas são as grandes dificuldades do Plano Geral quando a gente fala em Plano Geral de Atuação. (...) Você cria no plano, dá para criar, mas adotar uma política institucional, isso é uma questão cultural, né? E a gente precisa evoluir, a gente está nessa fase de transição, acho que institucionalmente nós também estamos nos movimentos bem importantes de transição. A sociedade mudou e a gente também está tentando acompanhar, né? A gente tem feito alguns movimentos importantes, mas ainda falta (Promotor 1).

Como é que nós vamos fazer para as pessoas cumprirem o Plano porque não há vinculação. As pessoas têm liberdade funcional, independência funcional... A Corregedoria não observa isso porque não há nem normatização a respeito disso (Promotor 2).

O Núcleo de Políticas Públicas chegou a elaborar um questionário sobre a funcionalidade e eficácia dos PGAs com o objetivo de enviá-lo aos integrantes do MP do Estado de São Paulo, mas a remessa acabou não ocorrendo¹⁸.

Para além da edição do Ato Normativo nº 873/15, a elaboração e a execução dos PGAs de 2013 e 2014 tiveram outra consequência: os integrantes do Núcleo de Políticas Públicas apresentaram proposta de alteração da Lei Orgânica do MP Paulista para que o

 $^{^{17}}$ O Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo não respondeu ao pedido de entrevista. 18 Fl. 32 do Protocolado nº 96.241/14 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

PGA passasse a ter periodicidade quinquenal e necessariamente contasse com mecanismos de escuta social e de consulta aos membros do MP¹⁹. A proposta do Núcleo de Políticas Públicas foi submetida ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, que deliberou que a periodicidade do PGA fosse de dois anos, sob a argumentação de que um Plano de cinco anos engessaria o MP e diminuiria a agilidade na detecção dos problemas e a eficiência na resposta²⁰.

O Projeto de Lei Complementar contemplando a alteração da periodicidade do PGA e a previsão de realização de audiências públicas e participação dos membros do MP foi enviado à Assembleia Legislativa em 8 de abril de 2015²¹. A justificativa que o acompanhou informa que a execução das metas institucionais demanda prazo superior a um ano e que a previsão do incremento da participação é afinada às modernas noções de governança²². O projeto já recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e aguarda análise da Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento²³.

Posteriormente, o PGA, transformado em um desdobramento operacional do planejamento estratégico do MP do Estado de São Paulo, passou a ser regulamentado pela Resolução nº 1.000/16, do Procurador-Geral de Justiça Gianpaolo Poggio Smanio. A última edição do PGA identificada foi a de 2016²⁴ (Resolução nº 949/16).

PGA, metas e a visão de promotores e procuradores sobre o MP

O que o PGA revela sobre a concepção que promotores e procuradores paulistas têm do MP? A depender do tipo de meta incluída nos Planos Gerais pelos integrantes do MP – como, por exemplo, exigir o aumento de áreas verdes em todas as cidades do estado de acordo com percentuais definidos por promotores e procuradores – os PGAs podem funcionar como instrumentos de judicialização da política, termo utilizado para analisar as relações das instituições judiciais com as instituições políticas (Carvalho e Leitão, 2010, p. 414).

Por judicialização da política, entenda-se "transformação de questões tradicionalmente tratadas pelos Poderes Executivo e Legislativo em ações judiciais" (Kerche, 2009, p. 69), substituindo as escolhas feitas pelos cidadãos por meio das eleições para os Poderes Executivo e Legislativo por decisões judiciais decorrentes de iniciativas tomadas por técnicos – promotores, procuradores e juízes. Trata-se, portanto, de transferir o lócus do debate da arena política para a arena judiciária (Musse, Pessoa e Souza, 2019, p. 17).

¹⁹ Fl. 3 do Protocolado nº 69.042/14 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

²⁰ Fl. 22 do Protocolado nº 69.042/14 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

²¹ O projeto recebeu o número 21/2015 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

²² Fl. 49 do Protocolado nº 69.042/14 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

²³ Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1253628>. Acesso em: 4 ago. 2021.

²⁴ Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/plano_geral_atuacao_educ_cao_civel. Acesso em: 4 ago. 2021.

Não se tem a pretensão de afirmar ou negar o papel do PGA como um indutor efetivo de judicialização da política – isso exigiria a análise de todas as demandas judiciais propostas pelo MP com o intuito de verificar se elas se originaram de metas do Plano Geral, algo praticamente inexequível²⁵.

Metas a serem analisadas e classificadas: o que está no mapa da ação do MP?

O PGA prevê áreas de atuação prioritárias da instituição e as classifica segundo certas categorias. Aqui, a análise será feita a partir das metas escolhidas para integrar as edições do PGA entre 1999 e 2016²⁶ nas áreas de (i) direito constitucional²⁷, (ii) habitação e urbanismo e (iii) meio ambiente, as quais serão classificadas de acordo com o critério exposto a seguir.

A opção pelas três áreas acima mencionadas se deve: (i) ao fato de elas estarem presentes em *todas as edições do PGA* – o que permite comparar se a concepção de promotores e procuradores sobre as suas atuações nas citadas áreas mudou ao longo dos anos; (ii) ao grande número de pessoas impactadas em caso de eventual concretização dessas metas; e (iii) à sua provável interface com o Poder Executivo, o que possibilita a análise acerca da concepção dos Planos Gerais como instrumentos de indução da judicialização da política.

As metas constantes dessas três áreas serão classificadas com o intuito de identificar quem seriam os demandados em caso de sua eventual concretização, verificando-se qual a proporção de metas que requerem providências do Poder Executivo. Da leitura dos PGAs com a intenção de verificar quem, em última instância, será o responsável pelo cumprimento da meta no caso de observação do Plano, resultaram quatro tipos de metas:

- (i) internas: dependem da atuação exclusiva dos integrantes do MP para se concretizarem. Concentram-se em providências referentes a estudos e análises, questões organizacionais e *lobby* institucional;
- (ii) externas: exigem ação de terceiros (como Poder Executivo, particulares, empresas) em face de quem o MP agirá judicialmente ou extrajudicialmente a fim de que as metas sejam alcançadas. Isto é: alguém terá de assumir uma obrigação que lhe será especificamente cominada em razão da iniciativa do MP. Aqui foram inseridas as metas que, embora relacionadas às funções institucionais do MP, como zelar pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na CF/88 e

²⁵ Os próprios promotores entrevistados revelaram a dificuldade de aferir a relação entre as condutas dos promotores e procuradores e o PGA.

²⁶ Não foi possível localizar edições anteriores a 1999. O MP não publicou novas edições do PGA a partir de 2017.

²⁷ Ao longo das edições do PGA, adotou-se a denominação direito constitucional, cidadania e patrimônio público e social para tratar de metas semelhantes, razão pela qual se optou por classificá-las como um único grupo de metas.

promover instrumentos para a proteção do patrimônio público (Art. 129, II e III, CF), não são passíveis de concretização sem a atuação de um outro ator além do membro do MP. Podem demandar ação do poder Executivo ou de outros atores;

- (iii) indefinidas: em razão de sua excessiva imprecisão, não permitem a identificação do ator ou instituição responsável por sua efetivação;
- (iv) mistas: exigem ações tanto do MP como de outros atores. A tomada de medidas do MP perante o Poder Judiciário não é essencial para o cumprimento das metas.

Quantificação das metas dos Planos Gerais de Atuação

Procedeu-se ao tabelamento de todas as edições do PGA para que se soubesse qual percentual de metas estava sendo examinado ao se fazer opção pela análise de metas nas áreas de (i) direito constitucional, (ii) habitação e urbanismo e (iii) meio ambiente. A quantificação das metas incide apenas sobre uma parte, ainda que relevante, de todos os demais temas presentes nos PGAs:

Tabela 1
Percentual sob exame dos Planos Gerais de Atuação do MP do Estado de São
Paulo (1999-2016)

Edição	Direitos Constitucionais/ Cidadania/Patrimônio Público e Social (%)	Habitação e Urbanismo (%)*	Meio ambiente (%)**	Total (%)		
1999	2	6	20	28		
2000	16	8	25	49		
2001	27	4	9	40		
2002	25	4	17	46		
2003	27	4	8	39		
2004	15	0	29	44		
2005	27	0	15	42		
2006	28	9	7	44		
2007	33	0	10	43		
2008	9	0	12	21		
2009	11	11	0	22		
2010	5	5	3	14		
2011	9	9	9	27		
2012	12	12	12	35		
2013	4	14	11	28		
2014	4	14	11	28		
2015	3	13	10	26		
2016	9	8	8	26		

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos Planos Gerais de Atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo.

^{*} Nos anos de 2004, 2005, 2007 e 2008, as metas de habitação e urbanismo integram as de meio ambiente.

^{**} No ano de 2009, as metas de meio ambiente integram as de habitação e urbanismo.

Quanto aos atores responsáveis pela efetivação da meta: o MP provoca terceiros a agir

Ao longo de todas as edições do PGA, predominaram as metas dirigidas a terceiros que não os integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo:

Tabela 2
Evolução absoluta quanto aos atores responsáveis pela efetivação das metas do MP do Estado de São Paulo (1999-2016)

Edição do PGA	Internas	Externas	Indefinidas	Mistas	Total
1999	8	15	1		24
2000	19	50	1		70
2001	3	24			27
2002		32	1		33
2003	1	28			29
2004	7	7	1		15
2005	8	14			22
2006		22	1	2	25
2007		33	1		34
2008	1	31			32
2009	2	31		3	36
2010	1	16		4	21
2011		2		1	3
2012		4		2	6
2013	3	9		4	16
2014	3	9		4	16
2015	3	9		4	16
2016	2	14		3	19

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos Planos Gerais de Atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Para além do predomínio das metas externas, não é possível, seja de maneira quantitativa ou qualitativa, identificar claramente um padrão ou uma tendência quanto aos tipos de atores responsáveis pela efetivação das metas constantes do PGA. A análise demonstra que a distribuição de metas varia de um ano para outro, havendo grandes alterações até mesmo dentro do mandato de um mesmo procurador-geral²⁸, evidência que pode denotar o improviso e o caráter meramente formal do PGA. A única característica marcante é a diminuição da quantidade de metas.

²⁸ Conforme Art. 10 da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista, o mandato do procurador-geral é de 2 anos, permitida uma recondução.

A despeito disso, não se pode ignorar que não há sequer uma edição do PGA em que as metas internas superem as metas externas, denotando que – ao menos no período que vai de 1999 a 2016 e nas metas relativas às áreas de direito constitucional, habitação e urbanismo e meio ambiente – promotores e procuradores concebem o MP do Estado de São Paulo como um grande desencadeador de condutas de atores externos à instituição. Isto é, promotores e procuradores estabelecem metas com o intuito de tentar pautar a atuação de atores externos ao MP.

Se, por um lado, tal concepção dos promotores e procuradores do estado de São Paulo acerca da instituição que integram pode ser atribuída ao papel de fiscal da lei e à condição de defensor de direitos – restando ao MP provocar terceiros que deveriam cumprir a lei e promover direitos por meio de políticas públicas –, por outro, é evidente que, mesmo dentro dos limites constitucionais ou legais, há uma razoável margem de discricionariedade acerca dos objetivos a serem perseguidos (Kerche, 2007, p. 276). Em outras palavras: os promotores e procuradores não apenas elegem determinadas metas externas como prioritárias, eles também fazem escolhas políticas ao decidirem o que deve ou não integrar o PGA de sua instituição, e tais escolhas, na grande maioria das vezes, demandariam providências, por exemplo, do Poder Executivo, de particulares e de empresas, para se concretizarem.

Quanto aos demais tipos de meta, nota-se que as indefinidas desaparecem depois de 2007, talvez em decorrência de um processo de aprendizagem ocorrido ao longo das várias edições do PGA, o qual eliminou metas demasiadamente imprecisas. Já as metas mistas aparecem com mais frequência a partir de 2008, denotando quiçá um indício de que promotores e procuradores têm procurado atuar em conjunto com atores externos. Tal tipo de atuação, apesar de não necessariamente demandar a intervenção do Poder Judiciário, pode evidenciar uma tentativa dos promotores e procuradores de influenciar a conduta de terceiros por meio de uma maior interação e proximidade com os demais atores envolvidos em eventual cumprimento da meta.

Quanto às metas externas: Executivo como o principal destinatário

Como a intenção é verificar se o MP do Estado de São Paulo concebe o PGA como um instrumento para acionar o Poder Executivo, o que poderia induzir à judicialização da política, são examinadas agora apenas as metas externas. Quando tais metas são analisadas, o que se nota é que em todas as edições do PGA predominam as metas direcionadas ao Poder Executivo:

Tabela 3
Evolução absoluta quanto aos atores responsáveis pela efetivação das metas externas do MP do Estado de São Paulo (1999-2016)

Edição do PGA	Executivo	Outros	Total
1999	5	10	15
2000	26	24	50
2001	20	4	24
2002	21	11	32
2003	20	8	28
2004	6	1	7
2005	13	1	14
2006	19	3	22
2007	28	5	33
2008	23	8	31
2009	29	2	31
2010	14	2	16
2011	2		2
2012	4		4
2013	8	1	9
2014	8	1	9
2015	8	1	9
2016	11	3	14

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos Planos Gerais de Atuação do Estado de São Paulo.

O resultado que se extrai da análise das metas externas é: os PGAs – ressaltandose, mais uma vez, que aqui se trata das edições de 1999 a 2016 e das metas das áreas de direito constitucional, habitação e urbanismo e meio ambiente – são concebidos como grandes instrumentos de cobrança do Poder Executivo, daí a possibilidade de contribuírem para a dinâmica da judicialização da política. Isso porque o Poder Executivo não necessariamente elege prioridades coincidentes com as metas que constam do PGA ou tem disponibilidade orçamentária para implementar as políticas públicas de sua escolha e também as de preferência de promotores e procuradores, o que pode ensejar a intervenção do Poder Judiciário – após a provocação do MP – para viabilizar o cumprimento das metas.

Embora os PGAs não cheguem a estabelecer como as metas devem ser concretizadas, se eles fossem rigorosamente cumpridos por promotores e procuradores, praticamente todas as decisões de políticas públicas referentes às áreas analisadas (da observância das normas urbanísticas ao estabelecimento dos índices de qualidade na prestação de serviços públicos de saúde) seriam potencialmente tomadas com a intervenção do MP – seja por decisão judicial proferida após a provocação de promotores

e procuradores, seja no âmbito de um Termo de Ajustamento de Conduta²⁹ ou de uma audiência pública.

Se há margem de discricionariedade para que o administrador público decida como e quando cumprir as obrigações que lhe são impostas pela CF/88 e pela legislação ordinária, a pretensão do MP do Estado de São Paulo de interferir na agenda do Poder Executivo por meio de metas fixadas no PGA pode, no limite, resultar na ampla judicialização da política.

O fato de promotores e procuradores conceberem o PGA como um potencial instrumento de acionamento do Poder Executivo – ou, no mínimo, de interferência na sua agenda – leva à clássica reflexão da ciência política acerca das dificuldades de controle popular sobre as decisões tomadas por burocratas. Não é por se enxergarem como portavozes da sociedade e frequentemente adotarem condutas e medidas aprovadas pelos cidadãos que promotores e procuradores estão sob o controle popular. Em outras palavras: não há nenhuma forma de a sociedade garantir que as metas constantes do PGA contarão com a sua aprovação. Se as expectativas de promotores e procuradores não coincidirem com as da sociedade, não há nada que ela possa fazer para controlá-los na hipótese de concretização das metas do PGA. Em tese, a plena eficácia do PGA pode até mesmo ser profundamente impopular.

A conclusão que se pode extrair do predomínio de metas direcionadas ao Poder Executivo ao longo das edições analisadas do PGA é a de que promotores e procuradores escolhem prioridades de políticas públicas independentemente do juízo dos políticos diretamente eleitos sobre tais questões, transformando o embate político inerente à implementação de qualquer política pública em questão jurídica ou técnica (Kerche, 2007; Musse, Pessoa e Souza, 2019). Como consequência, "perde-se uma dimensão importante da participação e interferência popular" (Kerche, 2007, p. 276).

Conclusão

_

Este artigo buscou respostas às seguintes perguntas: (i) a conduta individual dos promotores e procuradores impede que haja uma política institucional do MP?; e (ii) o que o instrumento de política institucional (Plano Geral de Atuação – PGA) revela sobre a concepção que promotores e procuradores têm do MP? Para tanto, foi realizado um estudo de caso múltiplo, tendo como objeto empírico as várias edições do PGA do MP do Estado de São Paulo. Técnicas qualitativas de pesquisa foram utilizadas para: (i) estudar

²⁹ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um ato negocial em que o Ministério Público exige que um causador de dano adéque sua conduta à lei (Mazzilli, 2005, p. 238), sem a intervenção do Poder Judiciário. Como continua Hugo Nigro Mazzilli, o TAC se presta à defesa de todos os direitos transindividuais: "ressalvada, pois, a questão da impossibilidade de transigência efetiva de direitos, no mais, o compromisso de ajustamento de conduta pode versar qualquer obrigação de fazer ou não fazer relacionada com a defesa de quaisquer interesses transindividuais (difusos, coletivos ou individuais homogêneos), como, por exemplo, questões ligadas ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio cultural, à ordem econômica e à economia popular, à ordem urbanística etc" (p. 13).

documentos disponíveis no portal do MP do Estado de São Paulo na internet; (ii) analisar procedimentos administrativos e publicações; (iii) classificar as metas dos PGAs; e (iv) entrevistar, de maneira semiestruturada, promotores e procuradores do MP do Estado de São Paulo.

No que diz respeito à primeira pergunta (a conduta individual dos promotores e procuradores impede que haja uma política institucional do MP?), a relação entre política institucional e independência funcional varia de acordo com as interpretações dadas sobre o princípio constitucional da independência funcional, como se viu pela análise das entrevistas e da literatura. A concepção tradicional acerca do princípio em questão é a de que os promotores e procuradores, no exercício de suas atividades, devem obediência apenas à lei e à CF/88, o que impede o estabelecimento de uma política institucional que efetivamente prevaleça sobre as iniciativas individuais dos promotores. Já a segunda concepção defende que a independência funcional é, antes, uma garantia da sociedade e deve ser usada para o cumprimento do objetivo estratégico do MP como instituição – o que só pode ser feito mediante a observância dos PGAs, já que eles contemplam as prioridades e os meios para o cumprimento daquele objetivo.

Quanto à segunda pergunta (o que o instrumento de política institucional (PGA) revela sobre a concepção que promotores e procuradores têm do MP?), a análise das metas que integram as edições do PGA do Ministério Público do Estado de São Paulo entre 1999 e 2016 nas áreas de direito constitucional, habitação e urbanismo e meio ambiente permite concluir que o PGA é concebido como um instrumento para acionar e tentar influenciar a agenda do Poder Executivo, já que é ele o maior destinatário das metas dos PGAs.

A mesma conclusão acerca do PGA pode ser estendida à visão que promotores e procuradores têm do próprio Ministério Público do Estado de São Paulo, uma vez que as metas constantes do PGA orientam, ao menos em tese, a atuação da instituição. Ao demonstrar que a maior parte das metas dos PGAs é direcionada ao Poder Executivo, evidenciando a intenção de promotores e procuradores de influenciar na agenda daquele, a análise aqui realizada confirma a literatura em ciência política sobre (i) "o voluntarismo político de promotores e procuradores no sentido (...) da sua pretensão de transformar-se em agente político responsável pela defesa da cidadania" (Arantes, 2002, p. 20), e sobre (ii) a intenção de promotores e procuradores de chegarem "ao cerne dos problemas sociais: a definição e a implementação de políticas públicas pelo Estado" (Arantes, 2002, p. 134).

Concluir que os promotores e procuradores concebem o Plano – e o próprio MP – como um instrumento para acionar e tentar pautar a atuação do Poder Executivo para além do que prescreve o ordenamento jurídico, provocando a judicialização da política, induz a outra reflexão, qual seja, a conveniência do aumento da efetividade das atividades do Ministério Público por meio do estabelecimento de uma política institucional. Isso significa perguntar: é desejável que uma instituição cujos membros pressupõem serem formuladores de políticas públicas (apesar de não possuírem mandato para tanto) seja ainda mais efetiva em sua ação? Se o empoderamento do MP e a judicialização da política

já colocam problemas políticos significativos, o que será disso em um quadro de ainda maior efetividade proporcionada por um PGA que dê maior coesão e capacidade de ação concertada ao MP? Se, por um lado, os autores da ciência política, promotores e procuradores reconhecem que uma atuação ordenada por parte dos membros do MP poderia resultar em ganhos de eficiência e até mesmo permitir o maior acompanhamento do Ministério Público (Lemgruber et al., 2016, p. 67), por outro, é necessário que se tenha em mente que essa maior eficiência ocorreria em uma instituição que – ao menos no que diz respeito às metas e ao período aqui examinado – se concebe como responsável por acionar e tentar pautar a agenda do Poder Executivo.

Portanto, o estabelecimento eficiente de uma política institucional dentro do Ministério Público do Estado de São Paulo poderia ser uma contribuição adicional à participação de promotores e procuradores na judicialização da política. A maior efetividade do PGA, contudo, está condicionada à interpretação nos órgãos de administração da justiça acerca do princípio da independência funcional. Tal como tradicionalmente concebida (Arantes, 2002, p. 194; Kerche, 2007, p. 267; Sadek, 2008, p. 117), a independência funcional realmente dificulta o estabelecimento de uma política institucional uniforme e capaz de ensejar a atuação padronizada dos promotores e procuradores.

A possibilidade, ainda que remota, de reinterpretação da independência funcional no sentido de criar alguma vinculação dos promotores e procuradores às instâncias diretivas do MP facilitaria a implementação de políticas institucionais como o PGA. A despeito disso, é razoável supor que qualquer tentativa mais ousada nesse campo seria vista pelos promotores e procuradores como uma diminuição de suas prerrogativas, o que também poderia despertar reações de repúdio por parte de segmentos da sociedade civil.

Daí ser possível concluir que a forma de organização do MP – caracterizada pela ausência de hierarquia em razão da independência funcional – dificulta ou mesmo impede o estabelecimento de políticas institucionais. Mas é de se pensar se seria realmente conveniente a atuação efetiva dos promotores e procuradores da forma como se propõem a fazê-lo no PGA. Isso porque a atuação concertada e coletiva de toda a instituição poderia aumentar o poder de influência do MP, o que, no limite, poderia não apenas multiplicar, mas também fortalecer os casos de judicialização da política.

Por fim, cabe destacar que o fato de não terem sido identificadas edições do PGA posteriormente a 2016³⁰ (Resolução nº 949/16) – contrariando disposição expressa da Lei Orgânica do MP – pode servir como uma evidência de enfraquecimento da política institucional, reforçando a concepção tradicional sobre o princípio da independência funcional e evidenciando que a realização (ou não) do processo de elaboração do PGA depende do perfil do procurador-geral em exercício. Há também impacto na agenda de pesquisa: diante do aparente fim do PGA tal como estudado aqui e vigente até 2016, é necessário desenvolver nova metodologia a ser oportunamente aplicada à análise do

³⁰ Ver: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/plano_geral_atuacao_educ_cao_civel. Acesso em: 4 ago. 2021.

planejamento estratégico do MP para dar seguimento à pesquisa sobre independência funcional e política institucional do Ministério Público.

ARANTES, R. B. "Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos". Revista

Referências bibliográficas

2018.

Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, nº 39, p. 83-102, 1999. . Ministério público e política no Brasil. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002. ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. "Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal". Opinião Pública, vol. 25, nº 1, p. 97-135, 2019. CAMBI, E. "Independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público". De Jure -Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais, vol. 14, nº 24, p. 86-137, 2015. CARVALHO, E.; LEITÃO, N. "The new Public Attorney and process of judicialization of politics". Direito GV Law Review, vol. 6, n° 2, p. 399-422, 2010. CASAGRANDE, C. Ministério Público e a judicialização da política: estudos de casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008. DAL Pozzo, A. A. F. "Democratização da justiça': atuação do Ministério Público". Justitia, vol. 127, p. 42-50, 1984. FERRAZ, A. A. M. C.; CAMARGO, M. Ministério Público: instituição e processo. São Paulo: Atlas, 1997. FERRAZ, A. A. M. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, J. L. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional. São Paulo: Atlas, 1997. GOULART, M. P. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes, 2013. KERCHE, F. "Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil". Dados, vol. 50, nº 2, p. 259-279, jul. 2007. . Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp, 2009.

KERCHE, F.; OLIVEIRA, V. E. D.; COUTO, C. G. "Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de *accountability?"*. *Revista de Administração Pública*, vol. 54, p. 1.334-1.360, 2020.

. "Independência, Poder Judiciário e Ministério Público". *Caderno CRH*, vol. 31, p. 567-580,

LEMGRUBER, J., et al. *Ministério Público:* guardião da democracia brasileira? Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

MARQUES, J. B. D. A. "A implantação do planejamento no Ministério Público". *Revista Justitia*, vol. 32, nº 71, p. 308, 1970.

MAZZILLI, H. N. "Os limites da independência funcional no Ministério Público". Revista dos Tribunais, vol. 715, 1995.

_____. "Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades-atuação do Ministério Público". *Direito e Liberdade*, vol. 1, nº 1, p. 225-246, 2005.

MARIANNA SAMPAIO

 . Ministério	Público.	[s.l.]: D. c	le Jesus, 20	05.
. Ministério	Público.	São Paulo	: Malheiros,	2015.

Musse, L. B.; Pessoa, O. A. G.; Souza, S. L. D. N. S. D. "Entre judicialização e juridicização: por um Ministério Público resolutivo nas políticas públicas de saúde mental". *Texto para Discussão – Ipea*, 2019.

OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). A constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

RODRIGUES, J. G. Ministério Público resolutivo: a atual missão institucional. In: Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. *Ministério Público*: o pensamento institucional contemporâneo. [s.l.] 2012.

SADEK, M. T. Ministério Público: a construção de uma nova instituição. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, p. 110-129, 2008.

SILVA, C. A. *Justiça em jogo*: novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: USP, 2001

VIEGAS, J. F. M. "A intervenção do Ministério Público no cível". Revista Justitia, vol. 63, nº 196, p. 415, 2001.

Abstract

Public attorney: does functional independence prevent institutional policy?

This article analyzes the General Action Plan (PGA) of the Public Attorney of the State of São Paulo (MP), an instrument that sets the priority annual performance targets for prosecutors, to examine: (i) the relationship between institutional policy and functional independence; (ii) the prosecutors view of the role of the MP and the implication of this for the judicialization of politics. It is a multiple case study with a qualitative methodology. The goals of the PGAs were classified and quantified. Semi-structured interviews were also conducted with members of the MP. It is demonstrated that the PGA is conceived as an instrument to try to influence the executive branch's agenda and that the efficient establishment of an institutional policy: (i) depends on the interpretation of the concept of functional independence; (ii) could aggravate the judicialization framework of politics.

Keywords: Public Attorney; functional independence; institutional policy; judicialization of politics

Resumen

Ministerio Público: ¿la independencia funcional impide la política institucional?

El artículo analiza el Plan General de Acción (PGA) del Ministerio Público del Estado de São Paulo (MP), instrumento que establece las metas anuales prioritarias de desempeño de los fiscales, para examinar: (i) la relación entre política institucional e independencia funcional; (ii) la opinión de los fiscales sobre la papel del MP y su implicación para la judicialización de la política. Es un estudio de caso múltiple con metodología cualitativa. Se clasificaron y cuantificaron los objetivos de los PGA. También se realizaron entrevistas semiestructuradas con miembros del MP. Demostramos que el PGA se concibe como un instrumento para intentar incidir en la agenda del Poder Ejecutivo y que el establecimiento eficiente de una política institucional: (i) depende de la interpretación del concepto de independencia funcional; (ii) podría agravar el marco de judicialización de la política.

Palabras clave: Ministerio Público; independencia funcional; política institucional; judicialización de la política

Résumé

Ministère public: l'indépendance fonctionnelle empêche-t-elle la politique institutionnelle?

L'article analyse le Plan d'Action Général (PGA) du Ministère Public de l'État de São Paulo (MP), un instrument qui fixe les objectifs annuels prioritaires de performance pour les procureurs et le rôle du MP et (i) la relation entre la politique institutionnelle et l'indépendance fonctionnelle ; (ii) son implication dans la judiciarisation de la politique. Il s'agit d'une étude de cas multiple avec une méthodologie qualitative. Les objectifs des PGA ont été classés et quantifiés. Des entretiens semi-structurés ont également été menés avec des membres du MP. Il est démontré que le PGA est conçu comme un instrument pour tenter d'influencer l'agenda du pouvoir exécutif et que la mise en place efficace d'une politique institutionnelle (i) dépend de l'interprétation du concept d'indépendance fonctionnelle ; (ii) cela pourrait aggraver le cadre de judiciarisation de la politique.

Mots-clés: Ministère Public; indépendance fonctionnelle; politique institutionnelle; judiciarisation de la politique

Artigo submetido à publicação em 11 de dezembro de 2020. Artigo ressubmetido à publicação em 11 de agosto de 2021. Versão final aprovada em 21 de janeiro de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.





An empirically oriented analysis of deliberative and participatory systems: health and policy for women's councils and conferences in Minas Gerais¹

Cláudia Feres Faria ² (1)	
Isabella Lourenço Lins³ 📵	

This article analyzes whether and how conferences and councils on policies for health and women in Minas Gerais interact with each other to shape a participatory and deliberative system in these policy areas. Thus, the article analytically and empirically evaluates: (1) how actors, topics, and norms act as connectors of these forums in each policy area; (2) whether those connections promote an integrated system in each policy area. To investigate the connections among the forums, we proposed four different techniques: observations of council meetings and conferences, document analysis, surveys, and interviews. We mixed these techniques to compare these two contrasting cases. As a result of this comparative analysis, we argue that the legal and political infrastructure in which policies are immersed induces the connectors to work systemically. Health policy, which is legally and institutionally more predictable than policy for women, ensures more favorable conditions for the actors to coordinate their actions, for the topics to be debated and transmitted, and for the norms to be disputed and legitimized. Therefore, we claim that the political-institutional resources are significant for the connectors to shape a participatory and deliberative system in each policy area.

Keywords: participatory and deliberative systems; health policy; policy for women; public policy councils and conferences

Introduction

This article examines participatory and deliberative institutionally-structured forums, which gained centrality in the cycle of Brazilian public policies during the last three decades. Their practical and theoretical relevance is linked to the fact that they bring together different groups related to different policy areas to discuss and make decisions on their policy guidelines.

¹ This article is a result of research financed by the Brazilian funding agencies CNPq (grant number 307308/2018-9) and Fapemig (grant number APQ02772-14). We would like to thank both agencies and the two anonymous reviewers of *Revista Opinião Pública* for their insightful comments on the previous versions of this article.

² Federal University of Minas Gerais, Political Science Department. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <cfaria@fafich.ufmq.br>.

³ Federal University of Minas Gerais, Political Science Department. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <belalourenco_lins@hotmail.com>.

These forums are analyzed in a systemic way, seeking to identify whether and how public policy councils and conferences interact with each other to form a participatory and deliberative system in each policy area (Habermas, 1996; Mansbridge, 1999; Parkinson and Mansbridge, 2012; Boswell, Hendrix, and Ercan, 2016).

The idea of a participatory and deliberative system emerges from a productive debate among scholars of deliberation, concerned with the expansion of the deliberative practice of isolated spaces, frequently without an effective impact on society as a whole (Parkinson, 2006; Chambers, 2009). Facing the inclusive challenges posed to deliberative practices, deliberative theory undergoes changes and reaches, after many controversies, the idea of a deliberative system (Dryzek, 2010; Parkinson and Mansbridge, 2012; Elstub and Mclaverty, 2014).

One of the main concerns of the deliberative system is to break the insulation of deliberative practice in political "enclaves". In Pateman's terms, for deliberation to be inclusive, to promote change in preferences and still to influence people's lives, the favorable conditions, inside and outside the mini-publics, should be replicated for all of society (Pateman, 2012).

The idea of a deliberative system offers a response to these problems by proposing an "architecture" that predicts horizontal and vertical integration of different sites, at different territorial levels. To do so, increasingly flexible definitions of deliberation are adopted, accepting different forms of communication in and among those different deliberative sites (Young, 2002; Mansbridge, 2007; Jacobs, Cook, and Carpini, 2009). From this perspective, different models of deliberative systems emerge, seeking to deal with problems in scale and communication patterns (Mansbridge, 2007; Dryzek, 2009, 2010; Parkinson and Mansbridge, 2012).

Despite the efforts and merits of these models to break with the unitary view of public reason and with the insulation of their practices in spaces that cannot impact on democracy, the proposals carry theoretical and empirical limits. Parkinson and Mansbridge (2012) called attention to the inability of the parties to influence each other, perpetuating their isolation. The danger of groups with more resources dominating the content of policies during the "scale-up" process is also stressed by Boswell, Hendrix, and Ercan (2016), who are concerned with the "transmission of claims and ideas across different sites" (p. 264).

This article focuses on the possibilities of connection between the parties within the system in two different Brazilian policy areas. We propose three connectors and discuss them theoretically and empirically. We show how actors, topics, and norms are able to connect public policy councils and conferences in different policy areas, such as health and policy for women, in Minas Gerais, Brazil.

Since the public policy conferences and councils on health and policy for women are located at different territorial levels of the Brazilian federation, across local and national levels, they need to be horizontally and vertically connected in order to form an integrated policy system in each area.

According to Mansbridge et al. (2013), "a system means a set of differentiated, but to some degree interdependent parts. (...) It requires both differentiation and integration among parts (...) [and] some relational interdependence to form a complex whole" (p. 4). This article understands "integration or relational interdependence" as the capacity of the proposed connectors (actors, topics, and norms) to liaise different but interdependent forums to extend the deliberative dynamics in time and space.

In addition to analyzing how the connectors work, we suggest that the legal and political infrastructure in which the policies are immersed, induces them to integrate the forums systemically. The comparative analysis of the two policy areas shows us that those connectors that are more predictable, legally and institutionally, ensure more favorable conditions for the actors to coordinate their actions, for the topics to be debated and transmitted, and for norms to be disputed and legitimized. Thus, rather than preventing collective actors from debating and disputing their claims and ideas along the system's sites (Dodge, 2010), the institutional infrastructure may offer them resources to organize and to act, transforming ideas into policies, even when contextual changes compromise their achievements.

This article is structured in four sections that follow this introduction. In Section 1, we discuss the role of actors, topics, and norms as connectors from a theoretical point of view. Section 2 discusses the methodological approach used in this article and presents the case studies. Section 3 shows how those connectors work empirically. We evaluate the norms of the councils and of the conferences on both health policy and policy for women regarding the respective attributions and forms of representation of the actors and topics within each forum. We aim to answer whether, and to what extent, these norms promote connections in each policy area. The relationships between norms, the representation of the actors and of the topics discussed are examined for both health and women's policies, during the period from 2011 to 2016. The conclusion, in the last section, as to whether and to what extent there is a systemic integration among the forums, is discussed comparatively based on the previous findings, suggesting limits and contributions from the analysis.

The connectors of the system: integrating the participatory and deliberative forums

The systemic concept has been improved and different models have been proposed to accommodate problems that come from a unitary view of public reason, as well as from the insulation of its practices in spaces that fail to affect democracy. Although this effort shows the vitality of this analytical field, the proposals present limits especially regarding the connections between the parts of the system.

Since participatory and deliberative systems neither exist nor reproduce on their own (Abers and Keck, 2017; Offe, 2019), they need to be created and maintained. This

requires some mechanisms that transmit policy discussions and decisions across different sites and territorial levels. Thus, this article discusses the possibilities and limits of three connectors: actors, topics, and norms⁴.

The Connectors: Possibilities and Limits

Policy coalitions

The concept of policy coalitions is useful as one of the connectors in participatory and deliberative systems. Since it refers to a plurality of actors that share ideas, beliefs, and interests, coalitions go beyond focusing on a specific actor. The concept values the interactions among socially different actors who are mobilized to rise up and defend issues that will be of public relevance.

Although this concept comprises different theorical approaches (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999; Fischer, 2003; Hajer and Wagenaar, 2003; Kingdon, 2003; Diani and Bison, 2004), they all describe the political dynamics played by different actors such as political activists, bureaucrats, legislators, government officials, and policy experts, who act together to impact the process of agenda-setting and policy changes within a policy system.

For some authors, the coalition may be composed by specific actors (financial, bureaucratic and government representatives) who share interests and ideas related to a given policy. This allows them to act collectively and compete with other coalitions to influence the policy agenda (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999; Kingdon, 2003). For other authors, the coalitions involve representatives of different social segments – from social activists to government officials and private actors – that coordinate their actions through discursive practices (Fischer, 2003; Hajer and Wagenaar, 2003; Diani and Bison, 2004). Thus, in addition to amplifying the representation of actors who participate in the coalition, those same authors emphasize the argumentative dynamic of their interaction. A dynamic that could provide actors with an opportunity to debate, reflect upon, and defend their interests and ideas before making their decisions.

However, these opportunities are dependent on the context in which the coalitions are formed and take place. One of the significant differences in the "coalitions' approach" (Fischer, 2003) is the centrality of the context in which they are immersed and enacted. Being marked by power relations, resource asymmetries, and inequalities, the process of agenda-setting will always be contested. Therefore, the context explains their capacity to coordinate their actions and affect the policy agenda. A context marked by legal and political infrastructure might facilitate the coalitions' actions since they need to sustain and coordinate their interactions, internally and externally, in the system.

_

⁴ A similar version of the theoretical discussion on the system connectors was carried out in Faria (2017), which served as a foundation for the development of this current study adopting an empirical point of view.

Internally, norms and rules determine both the inclusive capacity of the forums in regulating the selection processes, as well as the ways the problems and solutions are discursively framed and resolved by them. Externally, institutional guarantees, such as administrative and financial resources, allow the coalition to sustain and to reproduce the system across time and space, making the boundary between more and less empowered sites more dynamic.

The two policy areas analyzed in this article show us that, even though both present forums whose internal rules allow social and political actors to interact, discuss, and decide on different policies, they do so in different contexts. The absence of those external guarantees compromises the systemic reproduction of policy for women. As highlighted by Romão, Lavalle, and Zaremberg (2017), regarding policy for women, "actors, although sharing identities, do not have resources to dispute power". They maintain that "the [women's] policy community disputes the design of the policy but without influence". Gonzalez (2018) claims that the institutional mechanisms set up to coordinate and plan gender equality policies in Brazil, as well as in other Latin American countries, operate "with reduced power of influence and negotiation in the State, limited capacity to execute public policies, and scarce financial and human resources" (p. 59).

We argue that the absence of some mandatory guarantees in policy for women, such as administrative and financial input, compromises the regular performance of councils and conferences, making them intermittent and isolated. In health policy, on the contrary, the federal law (Law 8.142) that organized this policy stipulated some legal attributions that induce them to work systemically. The financial transfers to subnational units (cities and states) are the most important of them. In order to receive financial resources, councils and conferences must be implemented. In this case, participants of the health coalitions have more institutional guarantees to reclaim their interactions when one of them refuses to collaborate⁵.

Although the presence of the above-mentioned resources alone is not sufficient to guarantee the implementation of the policies, their absence directly impacts the work of coalition members to break the enclaves and to transmit the deliberations. Thus, we must assume that the political-institutional variables also impact the systemic work of participatory and deliberative forums.

As mentioned by one of the participants of the State Women's Rights Council,

(...) I don't know how to say specifically, but I think the following is missing in the Council here in Belo Horizonte. Councils [need] more autonomy from the Secretariat of Citizenship to propose actions. [T]his link can be important. The Council is financially supported by the Executive branch, but it needs other

⁵ The 1988 Brazilian Constitution decentralized, through the State and City Participation Funds, revenue and obligations in health policy that allow the Federal Government to coordinate this policy.

alternatives to propose actions that are not linked exclusively to the Executive [branch] (Interview with representative of State Women's Rights Council).

In addition to policy coalitions, we will discuss how representation of actors and topics works as a connector for the parts of systems.

Representation of actors and topics

Breaking with enclaves and extending deliberation requires thought about how coalitions' members and ideas may circulate throughout the system, activating the sites, and connecting them.

To do so, we suggest the representation of groups and topics discussed. The actors (activists, reformers, bureaucrats, workers, and others) and topics are able to mobilize groups, navigate different sites, and expand in terms of time and space the actions of coalitions. If personal relationships confine actors and debates within sites, their representation may have the effect of expanding this relationship, linking the micro and the macro (Dryzek, 2010).

Representation is therefore based on the participation of the members of the coalitions in the different sites of the systems and in the debates on the topics with which they identify.

The debate on the concept of representation is broad and highly descriptive, but it recognizes that in societies that harbor multiple "claims to representation" (Saward, 2006), it is not possible to consider electoral representation based only on territorial issues and authorization by vote (Lavalle et al., 2006; Urbinati and Warren, 2008; Dryzek and Niemeyer, 2010; Almeida, 2013).

In view of the complexity implicit in this representative dynamic, it is equally important to analyze how the relationship between representatives and constituents occurs. The idea of a "differentiated relationship" (Young, 2002) between them, based on the practical recognition and public judgment of their actions, can help the public involved to map their possibilities and to act as a link between the sites. In this case, participation in and among the different sites is fundamental to publicize new ideas, information, and policy solutions produced, qualifying the practices of both representatives and constituents.

Judgment and oversight of representatives can occur in a variety of ways, ranging from voting to public demonstrations, involving the actions of "visible and invisible entrepreneurs of politics" (Kingdon, 2003). However, this dynamic can be subjected to interruptions, ambiguities, and even ruptures in a context characterized by participatory governance that involves a plurality of actors and sites (Hajer and Wagenaar, 2003; Boswell, 2014; Abers and Keck, 2017)⁶. Maintaining the relationship requires attention for

⁶ According to Dryzek (2010), a governance network can be interpreted and evaluated as a potentially deliberative system, since it presents public and empowered spaces, transmission, accountability between

it to not close in on itself (Bohman, 2012). The use of varied strategies involving types of discourses, as well as public actions, may help to sustain the process.

The debates around the topics circulating among the sites could publicize these threats and create alternatives for the maintenance of this dynamic. Leaders could pervade the sites, carrying interpretations of the policies debated and disputed within coalitions. Thus, topics and actors could feed the democratic representative process.

By promoting the representation of ideas, opinions, and interests, topics constitute links between the sites. They may represent the demands as well as the solutions of the problems faced by citizens within sites of multi-layered systems. By discussing and disputing their interpretation, the policy coalitions offer policy narratives that may be able to build connections among different types of actors. According to Schmidt (2008), ideas work as bridges between isolated actors, mobilizing them in favor of an issue and modifying interests. The debate on the topics may promote not only disputes, but also reflection on opinions and interest of the members of coalitions. These dynamics will impact decision-making when they are successfully transmitted across the system.

However, as pointed out by Bächtiger and Parkinson (2019), "topics generation and dispersal are a long and hard work because of the real-world demands of engaging with institutions, hierarchies, and other social structures" (p. 84). To be channeled and embedded into both State and everyday actions, they need to be led by different actors and processes along multi-level systems.

The legitimacy of the system depends on the quality of those relationships within and across the different sites. Some authors state that norms are essential to assure this quality, since they prescribe how the relationships will occur within and among the sites. As mentioned above, procedures impact the formation and representation of the policy coalitions, the choice and debate on the topics, as well as the decision-making processes within the sites of the systems. Therefore, norms should be analyzed as connectors of the system.

Norms

The institutional variable has always been central to the evaluation of the internal dynamic of the democratic innovations. Several scholars insist on the importance of the procedures to assess the forum's deliberative capacities, the extent of participation, the quality of representation, and the effectiveness and fairness of their final decisions.

The institutional designs of the isolated forums have been analyzed to measure (1) the quantity of participants and (2) selection biases, as well as recruitment strategies. In both cases, the discussion regarding the changes in the norms may positively impact the inclusive processes promoted by the innovations. In the same way, (3) monitoring and

sites, meta-deliberation, and decisiveness in affecting collective outcomes. All these features allow us to analyze the policy councils and conferences as participatory and deliberative systems in both policy areas.

reflecting on topics may promote more dialogical forms of discussion, disseminating information that will qualify the decision-making process within the innovations. Norms and procedures may also interfere with (4) the relationship between the representatives and the constituency, affecting public oversight. By impacting their internal dynamics, the designs are considered important predictors for innovation legitimacy (Holzinger, 2005; Fung, 2006; Avritzer, 2009; Smith, 2009).

Within the deliberative system, the institutional designs stand – however, in a controversial position. Some scholars state that they are important to guarantee the link between formal and informal sites, between public and empowered spaces (Hendrix, 2016). They maintain that, when the parts are either independent or detached, institutional mechanisms may promote relations. In these cases, participatory and deliberative dynamics will be created where they do not exist and may be stabilized where they are discontinuous. On the other hand, other scholars will argue that the parts of the system should be connected by more informal linkages, such as different kinds of discourse that range from less to more structured, like everyday talk, public opinion, political campaigns, peer pressure, media, and/or votes (Habermas, 1996; Dodge, 2010) rather than designed procedures.

In Brazil, studies of participatory institutions also emphasize the institutional variable to evaluate their performance in terms of political inclusion, forms of communication, public oversight, and debate effectiveness (Lüchmann, 2007; Faria and Ribeiro, 2010; Coelho, 2011; Cunha, 2013). Nevertheless, the concern with the formal and informal mechanisms that explain the relations among them, and their connections, has only recently received attention (Faria et al., 2012; Pogrebinschi, 2013; Almeida and Cunha, 2016; Mendonça, 2016; Silva and Paradis, 2020).

The empirically-informed analyses show that the presence of internal and external formal procedures have been important to keep the parts connected to each other and working systemically (Arretche, 2004; Côrtes, 2009), mainly when the political environment is not as favorable as it was during 2011-2016⁷. However, since the institutional procedures always imply "some level of social and political control" (Hendrix, 2016), the quality of this process should be evaluated empirically. Thus, we move on to case studies.

In the following section, we will present the forums that make up the analyzed policy areas, as well as the methodological procedures used to investigate whether they are connected horizontally (different types of arenas) and vertically (arenas at different territorial levels), through the three proposed connectors as shown in Figure 1:

⁷ Brazil has been experiencing blockages in participatory politics since 2016, when President Dilma Rousseff was impeached, and President Temer launched a spending limit on social policies (Decree 147). He also dismantled the Special Policy for the Women's Secretariat and, consequently, reduced financial and administrative resources for this and other policies.

AN EMPIRICALLY ORIENTED ANALYSIS ON DELIBERATIVE AND PARTICIPATORY SYSTEMS

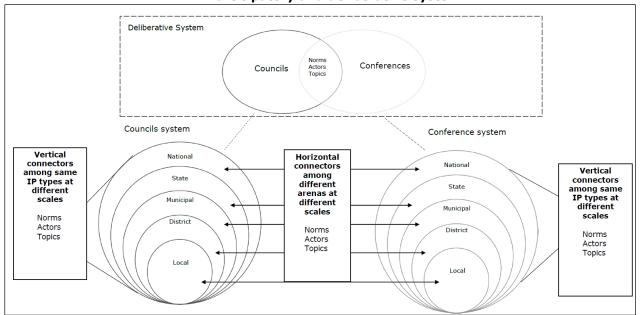


Figure 1
Participatory and deliberative system

Source: Prepared by the authors based on conference and council documents.

Deliberative System in Practice: Methodological Approach and Case Studies

Public policy councils and conferences are participatory and deliberative forums that involve social and political actors connected to specific policy areas. These forums have been constitutionally obligatory since 1988 in areas such as health and social assistance, but not in policies specifically for women. Nevertheless, they grew in number and in types after 2003, when the Workers' Party held the presidency of Brazil and, systematically, began to engage those councils and conferences in the participatory governance of public policies.

In general, the constitutional norms and/or the councils themselves define themselves as: (1) advisory or deliberative; (2) formed by representatives, appointed or elected by segments; (3) open to the participation of all, who are granted audience, but no vote. Internally, they are structured in (4) plenary sessions, technical committees, boards of directors and an executive secretariat. When deliberative, (5) councils debate and propose, at regular intervals, issues related to the implementation, management, and oversight of related policies, as well as their internal organization.

The Public Policy Conferences are officially defined as institutional forums for participation and discussion about the general guidelines of a specific public policy at the three territorial levels of the Brazilian federation. As with the policy councils, these conferences also embody an advisory or deliberative character. They are convened by law,

decree, ministerial order, or even by council resolutions.

In regulating the conferences, the councils responsible for convening and holding them define the topics and the objectives. They also establish the organizing commissions, timelines, and procedures for implementing the municipal, state and/or regional, and national meetings as well as the election of delegates.

The first Public Policy Conferences were created in 1937 with the aim both of facilitating governmental knowledge about activities related to health and of guiding it in the provision of local health services. Since then, more than 170 national conferences and thousands of multilevel conferences have been held at the municipal, regional, and/or state levels, in addition to virtual conferences on different topics linked mainly to social policies⁸.

Public Policy Councils and Conferences are generally organized from the local to the national levels, thereby crossing regional and state levels. As they ascend into territorial levels, the participatory and organizational dynamics of councils and conferences change. Depending on the level, participation, which begins in a direct manner, gives way to representation. If, at the local level, the non-organized citizens participate with the right to speak and to vote, at the other levels, the participation occurs through appointed and elected delegates. Delegates from both civil society and government are elected or appointed in each plenary of the councils and conferences. While councils are intended as permanent organizations that meet periodically, conferences are episodic, occurring at intervals of approximately four years.

This article analyzes comparatively two areas of public policy: health and policy for women. In both, the links between councils and conferences are analyzed at different territorial levels: municipal (Belo Horizonte) and state (Minas Gerais) (Figure 1). Minas Gerais presents great socioeconomic diversity, resembling that of Brazil's as a whole. Throughout the state, the geographical coordinates and human development indicators are similar to Brazil's other regions. Moreover, the state conference must receive representatives from all regions of Minas Gerais. The state conference is held in Belo Horizonte, the capital.

Belo Horizonte is the largest and most populous city in the state⁹. Due to the size of its territory and population, it is divided into many administrative areas where local, district, and municipal councils and conferences are held. This complexity allows us to analyze how and to what extent policy systems are connected in each area. Our current analysis comprises the period from 2011 to 2016.

To investigate the connections among the forums in each policy area, we used four different techniques: observation of council and conference meetings, document analysis,

⁸ Conferences at different levels have been held virtually through online chat platforms and forums where participants, differently from those selected to attend face-to-face conferences, discuss and make their decisions.

⁹ Belo Horizonte has 1.433 million inhabitants, divided in nine administrative regions, where the local and district health councils are located.

surveys, and interviews. These were blended to perform the investigation of the two contrasting cases.

Through document analysis, we examined the internal norms that organize the councils and conferences. The coalitions were observed by means of their composition in order to evaluate if, and to what extent, the representation of the different segments within these forums show the same representative pattern. The topics discussed were classified by analyzing the content of the speeches recorded during the 158 minutes¹⁰ of the council meetings and of the 1.802¹¹ proposals approved in the conferences. All speeches in the council and any proposals approved in the conferences were analyzed based on the same classification. The topic classes were policy management and financing, monitoring and participation, and coordination across the territorial levels¹².

The relevance of the policy processes and the forums' attributions justifies analyzing them. Councils and conferences should promote the participation of civil society and government representatives. They have to monitor the different policy phases. Policies need to be managed and financed to implement services and programs. The deliberations about these topics determine their involvement with the phases of the policy processes, such as agenda-setting, implementation, and supervision. Our concern with the connections through multi-level forums justifies the analyses of the topic "coordination between territorial levels". Finally, due to the differences in forums' attributions and functions, some topics only appear in councils but not in conferences. To compare them, we chose those topics that were similar.

We conducted a survey and in-depth interviews with respondents to complement the document analysis. Seventy-eight health policy councilors answered our questionaries. Regarding policy for women, we interviewed four representatives: two representing civil society and two representing the government and civil society (Appendix)¹³. The aim was to deepen the comparative analysis performed in and among forums.

The actors, topics, and norms of the councils and conferences work as independent variables that explain the connection between them at the same territorial level (horizontal dimension) and at different territorial levels (vertical dimension).

The findings show that the horizontal and vertical integration varies with the institutional infrastructure presented by each policy area. It involves the already mentioned mandatory requirements that enable the policies with technical, administrative, and

¹⁰ The numbers of minutes analyzed vary with the type of council, which in turn would present different numbers of meetings and minutes produced.

¹¹ The proposals deliberated at the conferences vary according to the policy, level and year of the conference. The rules of conferences define the number of proposals to be discussed at each stage.

¹² Management and funding' are related to the financial, organizational, and human resources that guarantee policy programs, plans, and services' implementation and development. "Participation and monitoring" concern the inclusion of participants in the debate and decision of the policy and the supervision of their decisions on policy management, financing, and implementation. "Coordination across territorial levels" concerns the interaction among forums, actors, and agencies at different territorial levels.

¹³ We could not apply a similar survey to the Women's Rights council, since it did not meet regularly'. Since the health council meetings are held every month, it was easier to gather people to answer the surveys.

financial resources and allow them to work systemically. This institutional infrastructure is, notwithstanding, a result of the previous mobilization of the political coalitions' members in each policy area (Avritzer, 2009; Côrtes, 2009; Dowbor, 2012; Alvarez, 2014; Matos and Alvarez, 2018)¹⁴.

Regarding the cases analyzed, since the health area is more consolidated legally and politically, councils and conferences work systemically. The same does not occur at the national level with policy for women, which was encouraged to function systemically only after 2003.

For Matos and Alvarez (2018), this policy has experienced an uneven process of institutionalization that was changed after 2000. Since then, new institutional strategies for its support emerged, including the creation of a national secretariat, responsible for the organization, execution, and institutionalization of the policy agenda for women. However, since it was created, the Secretariat of Policy for Women has always faced financial and administrative problems that have compromised its autonomy. The same can be stated for the councils and conferences on policy for women, which were much more dependent on political context than were those in the health area.

As mentioned, the health area presents its own resources, guaranteed by law, which are transferred from the national to state and local levels and whose expenses must be discussed and supervised by the respective coalition's actors in the health councils. The policy for women does not have any mandatory financial and administrative resources to guarantee that it works regularly. Therefore, both councils and conferences function in an intermittent way.

After 2014, this uneven process of institutionalization was affected again by changes in government¹⁵. The decisions of Temer's government affected the dynamic of all forums since it froze, through Constitutional Amendment 95, the financial resources for all social policies. Health policy was also affected by this decision. However, as Almeida (2020) showed, the health policy area has been more resilient than policy for women because of its institutionalization path and the political context characterized by the practice of coalition actors who have been able to resist inside and outside the forums.

¹⁴ Health councils emerged from the mobilization of two social movements in Brazil: the popular health movement and the public health professional movement that struggle to improve public health and expand access to healthcare for all Brazilians. Their struggles have resulted in the constitutional requirements that instigated the creation of health councils in all Brazilian cities. Nowadays, there are health councils in more than 98% of Brazilian towns (Avritzer, 2009; Côrtes, 2009; Dowbor, 2012). The national council of women's rights was created by Law 7.353 in 1985 because of the struggles of the women's movements. According to Schumaher (2018), despite the policy for women advances held in the period, the council has been threatened by government changes, as well as political and economic crises. In 1990, a Provisional Measure suspended the council's financial and administrative autonomy (p. 41-42).

¹⁵ Since Temer's government, the resources for the policy for women have decreased. According to data from IBGE's survey, the percentages of Brazilian cities with women executive policies decreased from 27,3% in 2013 (Workers' Party government) to 19,9% in 2018: approximately, the 2009 percentage of cities was 17,9%. Available at: https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2019/09/25. Accessed on: 25 Sept. 2019.

Despite these differences, the participatory and deliberative architecture of both policies and the internal procedures of their forums are similar, allowing us to compare and evaluate the connections across them from the systemic perspective.

Systemic Connections among Forums? The Health and Policy for Women's Systems in Minas Gerais, Brazil

Case 1: Deliberative system in health

The National Health Council was created in 1937, and the first national conference held in the country on the subject was in 1941 under the government of Getúlio Vargas. The State Council of Minas Gerais and the Municipal Health Council of Belo Horizonte were created in 1991 and are linked to health departments in their respective territorial units. Belo Horizonte has nine District Health Councils, also created in 1991, located in the respective administrative districts of the city which correspond to the sanitary districts. Moreover, there are also 147 Local Health Councils, each of them located in the local health centers in Belo Horizonte.

Regarding a connector such as norms, Figure 2 shows that, from the point of view of the connection among the councils and the conferences at the same territorial level (horizontal connection), the functions of convening, organizing, and conducting the conferences, defining the topics, and mobilizing the participants show us that councils and conferences work together, linking their different arenas in each territorial unit.

From the point of view of the vertical connections among councils, as well as conferences, separately, the analysis of the norms about territorial representation shows that elected and mandatory health councilors are connected through territorial levels but not necessarily through the topics discussed, which are different for each level. In contrast, the conferences are connected through elected and appointed delegates for the different territorial levels (territorial representation), and through the topics, since the delegates debate and choose proposals that are deliberated at all territorial levels.

The procedures about territorial and thematic representation prescribe the movement of actors and topics across the health arenas in Minas Gerais, guaranteeing the normative integration between the councils and conferences on this policy.

Figure 2
Systemic connectors for councils and conferences on health policy

		Horizontal connection	Vertical Co	nnection
Public Policy	Connector	Councils and conferences	Connections among councils and conferences at different levels	Connection among conferences at different scales
	Norms	Councils convene, organize, and coordinate the conferences.	Councilors' representative norms.	Representative norms and debated topics.
Health	Actors	Councilors are elected as delegates for the conferences at different levels.	Councilors are elected from the bottom up, and work as advisors to the councilors located at the subnational levels.	Delegates are elected and nominated from local to national levels.
	Topics	Councilors meet to discuss and to deliberate similar topics debated within the conferences.	Specific topics are debated and decided at each territorial level.	Similar topics are debated and decided within the conferences from local to national levels.

Source: Laws and Internal Regulations for Councils and Conferences on Health Policy.

This integration is normatively organized through the number and the selection of actors who will compose these arenas.

Table 1 describes, comparatively, the composition (%) of the health councils and conferences by segment: users, workers, managers, and service providers. The internal rules assure the equivalent representative patterns in all arenas. There is a difference only in relation to the total number of actors in each forum, which increases as the territorial level ascends:

Table 1
Composition (%) of health councils and conferences by segment (2011-2015)

			Segment			
	Forums	Users	Workers	Government Secretary and Providers	Total	
	District	12 (50%)	6 25%)	6 (25%)	24 (100%)	
Council*	Municipal	20 (50%)	10 (25%)	10 (25%)	40 (100%)	
	State	26 (50%)	13 (25%)	13 (25%)	52 (100%)	
Conference	District (2011, 2015)	Free (50%)	Free (25%)	Free (25%)	-	
	Municipal (2011, 2013, 2015)	1.524 50%)	762 (25%)	762 (25%)	3.048 (100%)	
	State (2011, 2015)	2.200 (50%)	1.100 (25%)	1.100 (25%)	4.400 (100%)	

Source: Internal Regulations of the HDC (2016), HMC (2016), HSC (2015), HDC (2011, 2015), HMC (2011, 2013, 2015) and HSC (2011, 2015).

^{*}Data correspond to the sum of participants in the three examined cases (2011, 2013, and 2015).

The selection methods applied to the composition of councils and confer ences on health are also similar. As shown in Figure 3, users and workers are elected among their peers in plenaries. The government secretary and service providers are nominated from the respective public and private institutions that participate in the health coalition. In the case of the conferences, both the election and the appointment occur in a plenary, held specifically for this purpose, at the end of each meeting:

Figure 3
Methods for selecting health councils and conferences members by segment (2011-2016)

	Segment				
	User Workers		Government Secretary and Providers		
District	Election in local committees among peers	Election in plenaries among peers	Appointment by public and private bodies		
Municipal	Election in assemblies among peers	Chosen in entity assemblies	Appointment by the mayor		
State	Election in civil entities and movements among peers	Appointment by the entities	Appointment by public and private bodies		
District	J .	' '	Appointment by the mayor		
Municipal	mandatory representation for		Appointment by their peers in plenary from the previous stage		
	Municipal State District	District District Election in local committees among peers Election in assemblies among peers Election in civil entities and movements among peers District Municipal Election among peer from the previous mandatory represe	District Distri		

Source: Internal Regulation of the HDC (2016), HMC (2016), HSC (2015), HDC (2011, 2015), HMC (2011, 2013, 2015) and HSC (2011, 2015).

The prescribed procedures for selecting representatives for councils and conferences enable two types of connections: (1) connections between different territorial levels, since the delegates have to participate in the previous territorial levels to ascend to the state and national levels and (2) connection between councils and conferences at the same territorial levels through councilors with mandatory representation (*delegados natos*) in the conferences.

The discussion topics that will be examined here aim to evaluate whether and in what way they are able to connect those arenas horizontally and vertically. To do so, we analyzed the content of the 1.526^{16} proposals debated and approved in the health conferences, 382 of which are related to the district level, 921 to the municipal level, and 223 to the state level.

 $^{^{16}}$ 382 proposals HDC (168 - 2011, 214 - 2015), 921 proposals HMC (49 - 2011, 856 - 2013, 16 - 2015) and 223 proposals HSC (181 - 2011, 42 - 2015).

We considered three common topics discussed by the members of the health coalition in the councils and conferences: management and policy financing, social control and participation, and coordination across territorial levels.

Graph 1 shows the topics discussed in the councils and conferences on health from 2011 to 2015:

Management and financing Monitoring and participation Coordenation 100% 5 12 23 27 18 34 24 80% 10 60% 35 42 84 40% 75 71 56 42 20% 31 0% District Municipal State District Municipal State Council Conference

Graph 1
Topics discussed in the councils and conferences on health 2011-2015 (%)

Source: Minutes of the HDC (2011-2015), HMC (2011-2015), HSC (2011-2015), Final Notebook of HDC (2011, 2015), HMC (2011, 2013, 2015) and HSC (2011, 2015).

Although the three topics represented the most commonly discussed issues, their frequency varied among councils and conferences. Regarding the councils, while the district council debated more the management and funding of policies and coordination across territorial levels, the municipal and state councils focused more on debating monitoring and participation.

These differences also appear in the survey applied to the health policy participants (Appendix). When asked about the issues they debate the most, the district councilors pointed to the management and financing of policies and discussions about internal functioning. Meanwhile, the municipal and state councilors highlighted the topics of policy management, financing, and monitoring the executed policies.

The councils' functions explain these empirical findings. Councils were created to debate and monitor health policies. Managing and financing are topics directly related to the health system conditions to implement the debated services, programs, and policies.

The survey conducted with councilors also shows the centrality of the information exchanged between them around the issues debated, decided, and implemented (Appendix). That is why the conditions of participation and monitoring are issues that are also mentioned.

Coordination among the territorial levels is an issue directly related to policy decentralization and, consequently, to the necessary resources to coordinate the different territorial levels and services that compose the health system. Coordination is less debated in conferences than in councils since the relationship between the multilayer forums is assured by the organizing committee, composed of council representatives.

The opinions of the councilors show how these representatives induce this relationship. Most of them confirmed their participation in the development of the conferences' base documents as well as their contributions to suggestions for new recommendations during the processing and revision of the proposed policies (Appendix).

Like councils, however, conferences are forums to debate and to monitor health policies. That is why policy management and funding, monitoring, and participation were also the most debated topics in the seven conferences examined.

This thematic congruence suggests a well-defined performance by the actors in the health coalition. The successful institutionalization of this policy, which evolved during the last thirty years, enables the health coalition to discuss and deliberate topics that will qualify the development of the health participatory and deliberative system and its policies, without spending much effort on its multilevel coordination. So far¹⁷, their participants, have been less concerned with the maintenance of the system than with service expansion and improvement as well as the quality of the services.

Case 2: Deliberative system in policy for women

The National Council of Women's Rights was created in 1985. But in 2003, under the Workers' Party government, it was reformulated in its scope of action and number of participants, which were expanded. At this time, it also became part of the Secretariat of Policy for Women (SPM), with ministerial status. Under these governments, four National Conferences of Policy for Women were held.

The Municipal Council of Women's Rights of Belo Horizonte was created in 1995, when the Workers' Party came into power. Despite its legal creation, its first Internal Regulations were only developed in 2002. The State Council was created in Minas Gerais in 1983, but it was only regulated in 2004. Unlike health policy, policy for women is not constitutionally mandatory; it does not have its own budget nor a specific managerial body that coordinates the policy at all territorial levels. Councils and conferences were also not

 $^{^{17}}$ After Constitutional Amendment 95, the health coalition has been resisting attempts to dismantle the health system.

mandatory in this policy area. Their performance is dependent on the pressure of activists and the profile of the government in power. Their financial resources come from projects that may or may not be supported.

Nevertheless, applying the same normative criteria used to analyze the connections between health councils and conferences, the policy for women forums are also related to each other territorially and thematically. Figure 4 shows that the delegate participants and the topics discussed linked them at different territorial levels.

From the point of view of the connections among the councils and the conferences (horizontal), the functions of convening, organizing, and conducting the conferences, defining the topics, and mobilizing the participants show us that councils and conferences work together as a system.

From the point of view of their vertical coordination, among councils and conferences, separately, our analysis indicates that the state-prescribed function of creating and supporting the municipal councils shows the creation of some formal relation between them. Among the conferences, this connection occurs through the debated topics and the delegates, elected and appointed, for all arenas.

As with health policy, internal procedures make possible the systemic relation among these arenas in Minas Gerais.

Figure 4
Systemic Connectors of Councils and Conferences on Policy for Women

	Systemic Connectors of Councils and Connectices on Foncy for Women					
Public Policy		Horizontal Connection	Vertical C	onnection		
	Connectors	Policy Councils and Conferences	Connection among councils at different levels	Connection among conferences at different levels		
	Norms	Councils convene, organize, and coordinate the conferences.	State councils create and support the local councils.	Norms of representation and topics debated.		
Policy for Women	Actors	Councilors are elected as delegates to the conferences at different levels.	Councilors are elected from the bottom up, and work as advisors to the councilors at the subnational levels.	Delegates are also elected and appointed from local to national levels.		
	Topics	Councilors meet to discuss and to deliberate similar topics debated within the conferences.	Different topics are debated and decided within councils at each territorial level.	Similar topics are debated and decided within the conferences from local to national levels.		

Source: Law and Internal Regulations of Councils and Conferences on Policy for Women.

The representation of actors and debated topics in policy for women (second and third connectors respectively) allows the interactions between councils and conferences, even though their internal composition is different.

As shown in Table 2, there is representative parity between civil society and the government in the policy for women councils, but not in the conferences, with civil society over-represented with more than 60% of the total participants at both levels:

Table 2
Composition of policy for women councils and conferences, by segment (2011-2016)

Forums		Civil society	Government	Total
Council	Municipal	11 (50%)	11 (50%)	22 (100%)
Council	State	10 (50%)	10 (50%)	20 (100%)
	District-2011	N.A*	N.A*	N.A*
	Municipal-2011	189 (60%)	126 (40%)	315 (100%)
Conference	State-2011	574 (60%)	383 (40%)	957 (100%)
	Municipal-2016	231 (66,0)	119 (34%)	350 (100%)
	State-2016	N.A** (66%)	N.A** (34%)	N.A** (100%)

Source: Internal Regulations of WMC (2011, 2016), WSC (2011, 2016), WMC (2011, 2016), and WSC (2011, 2016).

Legend: $N.A.^* = not applicable - N.A^{**} = not available$

Figure 5 shows that appointment is not only the most widely used method for choosing representatives from government for the councils and conferences, but also for selecting representatives from civil society for municipal and state councils. In the conferences, on the other hand, election among peers from the same segment was the selection method used at both the municipal and state levels:

Figure 5
Methods of selecting members for the councils and conferences on policy for women, by segment (2011-2016)

Forums		Segment			
		Civil society	Government		
Council	Municipal	Appointment by civil entities, selected in public selection process	Appointment by the secretary in charge		
Couricii	State	Appointment by civil entities, selected in public selection process	Appointment by Governor		
	District	N.A	N.A		
	Municipal-2011		Election among peers		
Conference	State-2011	Election among peers	Election of representatives from the municipal government and appointment by the state		
	Municipal-2016				
	State-2016		Election among peers		

Source: Internal Regulation of WMC (2016), WSC (2016), WMC (2011, 2016), and WSC (2011, 2016). Legend: N.A = not applicable

Similarly to health policy, the methods of selecting conference participants in policy for women also allow for two types of connection: (1) the connection among different

territorial levels, since the delegates have to participate in the previous territorial levels to ascend to the national one, and (2) the connection among councils and conferences at different territorial levels, since councilors from each territorial level have mandatory representation ("delegados natos") at their respective conferences.

The evaluation of the topics as connectors, shows us that management and policy financing, monitoring and participation, as well as coordination among territorial levels are debated in both women's policy councils and conferences, as described in Graph 2:

Management and financing ■ Monitoring and participation Coordenation 100% 4 5 25 24 80% 48 53 60% 15 40% 71 71 20% 37 0% Municipal State Municipal State Council Conference

Graph 2
Topics discussed in the councils and conferences on policy for women 2011-2016 (%)

Source: Minutes of WMC (2016) and WSC (2016), Final Notebooks of the WMC (2011, 2016) and WSC (2011, 2016).

Although they debated the same issues, the percentage of the recorded discussion about them in each forum is different. In both councils, the most discussed topic, between 2011 and 2016, was coordination among territorial levels, followed by management and funding. The most debated topic, 'coordination', shows the actors' concern with the relationship among these forums.

Councils are supposed to facilitate participation in the policy for women, monitor the implementation of the decisions made, and organize the conferences in the area. However, in practice, the interviews highlight their insulation, which compromises the proper functioning of the participatory deliberative system, as the literature on this topic points out. The councilors, representatives from government and civil society at the municipal and state levels, respectively, show us how they are detached from each other:

We should have a seat as a representative of the municipal council, but we do not. We do not even have a way in [to the state council]. (...) So, I have said this often: "How are we going to interact if we don't have the means? We need to participate in the state council, just like the state council also needs [to participate in the municipal council]". We invited them to participate in the committees: for example, I invited the [representative from civil society] who works in the State, as the superintendent for combating violence against women, to participate in our commissions and all. She gave us a lecture, but at the time the state council was deactivated (Interview with the President of the Municipal Council on Policy for Women).

It is this same issue of each participant being isolated in their own council. Because we perceive it this way: when we ask to speak with someone, or ask what is going on, you begin to understand and wonder why we are not together. For example, the women's state council is now going to talk to the municipal council. And, as I am on the municipal and state councils, this inclusive conversation is already being established (Interview with the representative of civil society in the municipal and state councils on policy for women).

In the conferences, the proposals about management and financing of the policy significantly exceeded the proposals about monitoring and participation, and, finally, about coordination among territorial levels.

The data in Graph 2 show that topics related to the objective conditions of policy for women were also more debated in the conferences than those related to multilevel policy coordination. Management and financing, followed by monitoring and participation, were much more debated and decided in conferences than in councils.

As some authors recognized, the conferences were an important institutional mechanism to expand the policy for women during the Worker's Party's government. Their results – the national and sub-national Plans – induced the creation and organization of subnational institutional mechanisms that tried to organize the policies and services for women at the local and state levels (Gonzalez, 2018). The deliberations on policy management and financing were essential to expand the services and institutional mechanisms in policy for women.

As in the health conferences, there is a thematic connection between the policy for women conferences, assuring their vertical linkage. However, the participatory and deliberative dynamics of these forums changed as soon as the Secretariat of Policies for Women was dismantled in 2015 and the subnational agencies lost resources. These changes affected both councils and conferences and the system's maintenance. The organization of the policy for women conferences in Minas Gerais was conducted with difficulty, relying on civil society associations, as affirmed by one of the interviewees:

(...) We held the Conference, mainly with a large interaction of the civil society in the plenary sessions. In 2016, with the impeachment of President Dilma and the resignation of the Secretary of Policy for Women shortly thereafter, we lost the momentum and, until today, we do not have the official result from the Federal Government on the 4th Conference of Policy for Women that was held in 2016. So, we have had a hiatus. We made note of the state proposals, but nationally we have not had any answers (Interview with the president of the State Council on Policy for Women).

The interviews reinforce our concerns with the objective conditions to maintain the policy for women working as a participatory and deliberative system. In the absence of the institutional infrastructure, the actors of coalitions face difficulties to coordinate the relationship among arenas, which are disconnected. Their extra-institutional actions, extremely important in agenda-setting, will not be enough to sustain the policy for women as a system and to impact their policies.

Conclusion

The debate around the idea of a deliberative system has mobilized scholars of deliberative tradition to reflect on how to promote the inclusion of actors and their demands in the policy discussions and decisions which go beyond the isolated spaces. Some theoretical and empirical studies have been trying to fill the gaps found in different proposals, contributing to the development of theory (Elstub, Ercan, and Mendonça, 2016; Bächtiger et al., 2018; Bächtiger and Parkinson, 2019).

This article aimed to discuss and fill one such gap: the problem of connecting the sites in the deliberative system. A comparative analysis of policy areas involving many participatory and deliberative forums such as policy councils and conferences in a multilevel governance was chosen to address the issue. To connect these forums in a systemic way, we proposed some connectors such as norms, which regulate the participatory and deliberative dynamics inside and outside the forums, policy coalitions, and their representatives as well as debated topics. The last two allow actors and proposals to scale up and impact on other policy sites.

Brazil offered us a striking context to reflect on the possibility to form participatory and deliberative systems. Since 2003, and up to 2016, Brazilian governments induced the expansion of many participatory and deliberative forums, such as councils and conferences in different policy areas, which may or may not work systemically.

The analysis of both the areas of health policy and policy for women in Minas Gerais, comprised by local and state councils and conferences, pointed to the existence of vertical and horizontal relations between them, suggesting the formation of a participatory and deliberative system in each area. Nonetheless, as the political context changed, the formation of the policy for women system was compromised. Our analysis suggests that

the absence of human, administrative, and financial resources jeopardizes the policy for women forums to work systemically.

Policy for women showed us that in the absence of those objective conditions, it is more difficult for councils and conferences to be preserved. Although the women's social movements are mobilized, the women's policy coalition showed itself to be more difficult to coordinate – the topics discussed were more easily blocked by the opposition and had more difficulty impacting the agenda. Thus, the forums were disconnected from each other, compromising this policy area's systemic work.

As we have shown, from the point of view of vertical connection between councils and between conferences, these forums were separately connected in both policy areas. Their prescribed functions and actors induced the connections. In health policy, the councils were connected through elected delegates, who represent their territorial unit in the proceeding levels. In policy for women, connection occurs through performed activities, insofar as the state council holds the function of creating and supporting municipal councils.

In the case of conferences, they were connected through the delegates who are elected and nominated for the proceeding territorial levels. In both policy areas, a committee composed of councilors from their respective territorial levels coordinates the conferences, inducing their vertical integration.

Given their territorial specificity, the topics discussed within councils varied during the examined period. In health policy, despite the thematic variation between the district councils (policy management and financing) and the municipal and state councils (social control and participation), the survey respondents attested to their relationship through exchanges of information on different issues such as the councils' internal organization and topics discussed and established, among others. In policy for women, by contrast, "coordination between territorial levels", the most discussed topic in both councils, highlights the councilors' concerns with the integration of the sites within this area. The interviewees emphasized the same point, the difficulties in keeping a regular connection between councils, which reinforce the problems derived from the system's coordination and maintenance.

Unlike councils, in the health and in the policy for women conferences, the topics discussed were similar. Policy management and funding were the most debated topics, and coordination among territorial levels and entities was the least approached, as shown in Graphs 1 and 2.

From the point of view of connections among councils and conferences (horizontal) in each policy area, the interaction is formally prescribed through functions to convene and hold conferences in health policy, to define topics and mobilize participants in policy for women.

Health councilors said that they participate in the development of conference guidance documents suggesting new recommendations during the conference process and reviewing conference proposals (Appendix).

Unlike health policy, this connection is hindered in policy for women, since this policy lacks institutional resources to maintain the forums and the connectors working systemically. As mentioned, the councils for women's rights were created in the 1980s, but they still function intermittently. The conferences on policy for women were held in 2003, when the Worker's Party was in the national government: they were suspended immediately, following Dilma's impeachment.

The intermittent character of this policy compromised its systemic performance. As highlighted in the interviews conducted, in a context of low institutionalization, it was necessary to rely on actors from civil society to hold conferences when the political context became hostile to participatory governance. However, even though the women's movement was significantly vocal, it could not prevent the reversal path that started in 2016 with the change in national government. Resources for women 's policy decreased. According to data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics, public services for women have declined further in several cities of Minas Gerais¹⁸.

As deliberative scholars "still know very little about if and how the different sites link together, and how they constitute an inclusive deliberative system in practice" (Boswell, Hendrix, and Ercan, 2016), our empirical findings offered some evidence about the centrality of institutional guarantees as an important inducer of the systemic work. In general, deliberative literature focuses on discourses as the main driver of this systemic work (Dryzek, 2009) without recognizing that their transmission requires different resources to deal with and impact on the social structures of the real world.

The suggested connectors included norms and agents, in addition to the discussion of demands and ideas. However, despite their presence in both policies, their capacity to link the sites varied according to the presence, or not, of those institutional resources. Our argument is that the practical dynamics of the forums were compromised in policy for women, which is more vulnerable to the political context than health policy.

Authors have recognized this institutional weakness of the policy for women area and have attributed it to different reasons. Romão, Lavalle and Zaremberg (2017) stress the type of coalition, in this case, "'proto-communities' whose actors share identities, mobilize, but do not have resources to dispute power" (p. 35). Schumaher (2018) and Almeida (2020) highlight the conflict within the feminist movements regarding their strategies of action. Since their usual repertoires of action have been mobilization and protest, they have collided with institutionalized participation. Martello (2018) emphasizes the resistance of the political and social actors with some of the movement's demands, notably those linked to reproductive and sexual rights. There is still the nature of the policy, which is transversal, demanding greater coordination and negotiation among social and political actors (Gonzalez, 2018).

-

¹⁸ See note 15.

These multiple causes subscribe the highlighted centrality of institutional guarantees. Their absence compromises the regular functioning of women's policy forums, which were deflated. As the spaces that provide women with institutional structures of opportunity to articulate and coordinate their ideas and demands, their disarticulation impedes the connectors to work systemically. Thus, more stable and consequential connections are encountered in health policy, which presents a more institutionally consolidated path.

Bibliographical references

ABERS, R.; KECK, M. Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

ALMEIDA, D. R. "Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea". *Rev. Sociologia e Política*, vol. 22, nº 50, p. 175-99, Jun. 2013.

______. "Resiliência institucional: para onde vai a participação no Conselho Nacional de Saúde e no Conselho Nacional de Política para as Mulheres?". *Caderno CRH*, Salvador, vol. 33, p. 1-24, 2020.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. "Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems". *Critical Policy Studies*, vol. 10, n° 2, p. 2-21, 2016.

ALVAREZ, S. "Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista". *Pagu*, vol. 43, p. 13-56, 2014.

ARRETCHE, M. "Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais". *Dados*, vol. 45, n° 3, p. 431-57, 2002.

______. "Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia". *São Paulo em perspectiva*, vol. 18, n° 2, p. 17-26, 2004.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Jonhs Hopkins University Press, 2009.

BÄCHTIGER, A., et al. *The Oxford handbook of public deliberation*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

BÄCHTIGER, A.; PARKINSON, J. *Mapping and measuring deliberation:* towards a new deliberative quality. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BOHMAN, J. Representation in the deliberative system. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (eds.). *Deliberative systems:* deliberative democracy at the large scale. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BOSWELL, J. "'Hoisted with Our Own Petard': Evidence and Democratic Deliberation on Obesity". *Policy Sciences*, 2014.

. "Scale along deliberation". In: *Workshop on Deliberative Systems: a critical engagement (mimeo)*. Centre for the Study of Democracy (CSD), University of Westminster, London, 2015.

BOSWELL, J.; HENDRIX, C.; ERCAN, S. "Message Received? Examining transmission in deliberative systems". *Critical Policy Studies*, vol. 10, n° 3, p. 263-83, 2016.

CLÁUDIA FERES FARIA; ISABELLA LOURENÇO LINS

CHAMBERS, S. "Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?". *Political Theory*, vol. 37, n° 3, p. 323-50, 2009.

Coelho, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: Pires, R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil:* estratégias de avaliação, vol. 7. Brasília: Ipea, 2011.

CÔRTES, S. Participação e saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

CUNHA, E. S. M. Efetividade deliberativa de conselhos de assistência social. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

DIANI, M.; BISON, I. "Organizations, coalitions, and movements". *Theory and Society,* vol. 33, n° 3-4, p. 281-309, 2004.

DODGE, J. "Tensions in deliberative practice: a view from civil society". *Critical Policy Studies*, vol. 4, n° 4, p. 384-404, 2010.

DOWBOR, M. "A arte da institucionalização: as estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)". Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2012.

DRYZEK, J. "Democratization as deliberative capacity building". *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 11, p. 1.379-402, 2009.

_____. Foundations and frontiers of deliberative governace. Oxford: The Oxford University Press, 2010.

DRYZEK, J.; NIEMEYER, S. Pluralism and meta-consensus. In: DRYZEK, J. (org.). Foundations and frontiers of deliberative governance. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ELSTUB, S; ERCAN, S.; MENDONÇA, R. "The Fourth Generation of Deliberative Democracy". *Critical Policy Studies*, vol. 10, n° 2, p. 139-51, 2016.

ELSTUB, S.; MCLAVERTY, P. "Ten issues for a deliberative system". In: APSA Conference, 29 Aug. – 1 Sept., Chicago, 2014.

FARIA, C. "Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 32, nº 95, 2017.

FARIA, C., et. al. "Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?". Revista Brasileira de Ciência Política, nº 7, p. 249-84, 2012.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. 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. Brasília: Ipea, 2010.

FISCHER, F. Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford University Press, 2003.

Fung, A. "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review*, vol. 66 (s1), p. 66-75, 2006.

GONZALEZ, D. F. Os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres: caminhos controversos da institucionalização. In: MATOS, M.; ALVAREZ, S. (orgs.). *Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil.* Porto Alegre: Ed. Zouk, vol. 1, 2018.

HABERMAS, J. Between facts and norms. Cambridge: Polity Press, 1996.

HAJER, M.; WAGENAAR, H. *Deliberative policy analysis:* understanding governance in the network society. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HENDRIX, C. "Integrated deliberation: civil society's dual role in deliberative democracy". *Political Studies*, vol. 54, p. 486-508, 2016.

HOLZINGER, K. "Context or conflict types: which determines the selection of communication mode". *Acta Politica*, vol. 40, p. 239-54, 2005.

JACOBS, L; COOK, F.; CARPINI, M. *Talking together:* public deliberation and political participation in America. University of Chicago Press, 2009.

KINGDON, J. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman, 2003.

LAVALLE, A. G., et al. "Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº 60, p. 43-66, 2006.

LÜCHMANN, L. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, vol. 70, p. 139-70, 2007.

MANSBRIDGE, J. Everyday talk in the deliberative system. In: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative politics:* essays on democracy and disagreement. Oxford: Oxford University Press, 1999.

______. Deliberative democracy or democratic deliberation? In: ROSENBERG, S. (ed.). *Deliberation, participation, and democracy:* can the people govern? New York: Palgrave Macmillan, 2007.

MANSBRIDGE, J., et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems:* deliberative democracy at the large scale. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Martello, L. O debate sobre legalização do aborto e inclusão de diferenças nas 3ª e 4ª Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres: direito ao corpo e feminismos jovens. In: Matos, M.; Alvarez, S. (orgs.). Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil. Porto Alegre: Ed. Zouk, vol. 1 and 2, 2018.

MATOS, M.; ALVAREZ, S. (orgs.). Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil. Porto Alegre: Ed. Zouk, vol. 1 and 2, 2018.

MENDONÇA, R. "Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system". Critical Policy Studies, vol. 10, n° 2, p. 171-90, 2016.

OFFE, C. "On the future of public policy schools: what can be done to 'take back control'?". Global Policy, vol. 10, Feb. 2019.

OWEN, D.; SMITH, G. "Survey article: deliberation, democracy, and the systemic turn". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 23, n° 2, p. 213-34, 2015.

Parkinson, J. Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy. New York: Oxford University Press, 2006.

PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (eds.). Deliberative systems. Oxford: The Oxford Press, 2012.

PATEMAN, C. "APSA presidential address: participatory democracy revisited". *Perspectives on Politics*, vol. 10, n° 1, p. 7-19, 2012.

POGREBINSCHI, T. "The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling Up Deliberation to the National Level". *Critical Policy Studies*, vol. 7, n° 3, p. 219-41, 2013.

CLÁUDIA FERES FARIA; ISABELLA LOURENÇO LINS

ROMÃO, W. M.; LAVALLE, A. G.; ZAREMBERG, G. Political intermediation and public policy in Brazil: Councils and Conferences in the Policy Spheres of Health and Women's Rights. In: ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; LAVALLE, A. G. (eds.). *Intermediation and representation in Latin America*: actors and roles beyond elections. Palgrave Macmillan, 2017.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999.

SAWARD, M. "The representative claim". *Contemporary Political Theory*, vol. 5, no 3, p. 297-318, 2006.

Schmidt, V. "Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse". *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008.

Schumaher, S. Os movimentos feministas ontem e hoje no Brasil: desafios da sua institucionalização. In: Matos, M.; Alvarez, S. E. *Quem são as mulheres das políticas para as mulheres nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres*, vol. 2. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2018.

SILVA, E. M.; PARADIS, C. G. "Routines of Interaction between Latin American feminists and the State". *Latin American Perspectives*, vol. 47, n° 5, p. 62-78, Sept. 2020.

SMITH, G. *Democratic innovations:* designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Urbinati, N.; Warren, M. "The concept of representation in contemporary democratic theory". *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008.

YOUNG, I. M. Inclusion and democracy. Oxford University Press, 2002.

Appendix Survey

The survey was conducted among 78 health councilors. Of them, 15 are district councilors, 28 are municipal, and 35 are state.

Table 3 shows the opinions of the respondents regarding formal exchanges of information among councils of distinct territorial units (Question 2):

Table 3

Types of information exchanged by councils from different territorial units in the opinions of respondents (%)

Information exchanged	District	Municipal	State
Internal functioning	31	30	28
Topics debated	12	12	12
Decisions made	13	13	11
Policies implemented in each territorial unit	13	13	1
Conference process	11	11	17
Training	10	10	22
Campaigns	10	10	10
Total	100	100	100

Source: Survey carried out by the authors with health concilors, 2017.

Tables 4 and 5 show the responses of the interviewees to question 3: if, and how, councils participate in the development of conference proposals:

Table 4
Participation of the councils in the development of conference proposals, according to respondents' opinions (%)

<u> </u>	. ,		
Participation of the councils	Distric	t Municipal	State
Yes	80	100	92
No	0	0	0
Do not know	20	0	8
Total	100	100	100

Source: Survey carried out by the authors with health concilors, 2017.

Table 5
Forms of participation of the councils in the development of proposals of the conferences, according to respondents' opinions (%)

Forms of participation in the development of proposals	District	Municipal	State
Development of the proposal agenda	45	36	48,5
Suggestion of new proposals	20	32	25
Review of adopted proposals	35	32	26.5
Total	100	100%	100%

Source: Survey carried out by the authors with health concilors, 2017.

CLÁUDIA FERES FARIA; ISABELLA LOURENÇO LINS

Resumo

Uma análise empiricamente orientada sobre os sistemas deliberativo e participativo: conselhos e conferências de saúde e de política para mulheres em Minas Gerais

O artigo analisa se e como as conferências e conselhos de saúde e de políticas para as mulheres em Minas Gerais interagem para formar um sistema participativo e deliberativo nestas duas áreas de política. O artigo avalia analítica e empiricamente (1) como os atores, os temas e as normas atuam enquanto conectores desses fóruns e (2) se essas conexões promovem um sistema integrado em cada área de política. Para investigar as conexões entre as conferências e os conselhos utilizamos quatro técnicas de pesquisa diferentes: observações das reuniões dos conselhos e das conferências, análise de documentos, survey e entrevistas. As técnicas foram mobilizadas para comparar estes dois casos contrastantes. Como resultado da análise comparativa, argumentamos que a infraestrutura legal e política na qual as áreas de políticas estão imersas induz os conectores a funcionarem de forma sistêmica. A política de saúde, mais previsível jurídica e institucionalmente do que a política para as mulheres, garante condições mais favoráveis para os atores coordenarem suas ações, para os temas serem debatidos e veiculados, assim como para as normas serem contestadas e legitimadas. Desta forma, afirmamos que os recursos político-institucionais são fundamentais para que os conectores conformem um sistema participativo e deliberativo nas duas áreas de política analisadas.

Palavras-chave: sistemas participativo e deliberativo; política de saúde; política para as mulheres; conselhos e conferências de políticas públicas

Resumen

Un análisis empíricamente orientado sobre los sistemas deliberativo y participativo: consejos y congresos de política de salud y políticas para las mujeres en Minas Gerais

El artículo examina si, y cómo, los congresos y los consejos de políticas de salud y para las mujeres en Minas Gerais interactúan para formar un sistema participativo y deliberativo en estas áreas de política pública. El artículo evalúa analítica y empíricamente: (1) cómo los actores, los temas y las normas actúan como conectores de estos foros y (2) si estas conexiones promueven un sistema integrado en cada área de política. Para investigar las conexiones entre los foros, utilizamos cuatro técnicas de investigación diferentes: observaciones de las reuniones del consejo y de lo congresos, análisis de documentos, encuestas y entrevistas. Las técnicas fueron movilizadas para comparar estos dos casos contrastantes. Como resultado del análisis comparativo, sostenemos que la infraestructura jurídica y política en la que están inmersos los ámbitos políticos induce a los conectores a funcionar de forma sistémica. La política de salud, más previsible desde el punto de vista jurídico e institucional que la política para las mujeres, garantiza unas condiciones más favorables para que los actores coordinen sus acciones, para que los temas se debatan y se transmitan, y para que las normas se impugnen y se legitimen. Por lo tanto, afirmamos que los recursos político-institucionales son importantes para que los conectores se ajusten a un sistema participativo y deliberativo en cada área de política pública.

Palabras clave: sistemas participativo y deliberativo; política de salud; políticas para las mujeres; consejos y conferencias de políticas públicas

Résumé

Une analyse empirique des systèmes délibérative et participative: conseils et conferences sur la sante et de las politiques envers les femmes au Minas Gerais

L'article analyse si et comment les conférences et conseils sur la santé et la politique envers les femmes au Minas Gerais interagissent pour former un système participatif et délibératif dans ces domaines politiques. L'article évalue de manière analytique et empirique (1) comment les acteurs, les thèmes et les normes agissent comme connecteurs de ces forums et (2) si ces connexions favorisent un système intégré dans chaque domaine politique. Pour étudier les liens entre les forums, nous avons utilisé quatre techniques de recherche différentes : l'observation des réunions du conseil et de la conférence, l'analyse des documents, l'enquête et les entretiens. Ces techniques ont été mobilisées pour comparer ces deux cas contrastés. À la suite de l'analyse comparative, nous soutenons que l'infrastructure juridique et politique dans laquelle les domaines politiques sont immergés incite les connecteurs à fonctionner de manière systémique. La politique de santé, qui est plus prévisible sur le plan juridique et institutionnel que la politique envers les femmes, assure des conditions plus

AN EMPIRICALLY ORIENTED ANALYSIS ON DELIBERATIVE AND PARTICIPATORY SYSTEMS

favorables pour que les acteurs coordonnent leurs actions, pour que les questions soient débattues et transmises, et pour que les normes soient contestées et légitimées. Par conséquent, nous affirmons que les ressources politico-institutionnelles sont importantes pour que les connecteurs se conforment à un système participatif et délibératif dans chacun des domaines politiques analysés.

Mots-clés: systèmes participatif et délibératif; politique de santé; politiques envers les femmes; conseils et conférences sur les politiques publiques

Artigo submetido à publicação em 20 de novembro de 2020. Versão final aprovada em 9 de novembro 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.





Traditional written media coverage and cybersecurity events: the NSA case

Matheus Gregorio Tupina Silva¹ D Anna Carolina Raposo de Mello² D Marislei Nishijima³ D

This article investigates how three media outlets (the digital written editions of CNN, Fox News, and the BBC), perceived as politically partisan, framed the news on Edward Snowden, who disclosed sensitive cybersecurity issues. As the media is an influential actor in domestic and international politics, how the news coverage on Internet security flaws framed the facts under narrative dispute matters. Sentiment analyses were conducted on hundreds of articles published on the free-access written news websites between 2013-2018. The results show positive or negative sentiments expressed in most headlines, while more neutral texts are found in the news cores.

Keywords: cybersecurity; Edward Snowden; public opinion; sentiment analysis; written media

Introduction

In the last decades, information has come to circulate extremely swiftly through international communication channels due to advances (Karpf, 2012) in Information and Communications Technology (TIC). Some types of information, however, can be sensitive, strategic, or simply private: when concerning a matter of the State, certain communications may not be meant for public disclosure; when concerning the individual, such information should not always be promptly accessible to government officials (Yannakogeorgos, 2012). Determining information access can be politically interesting, as the asymmetry between information holders and seekers gives certain groups some comparative advantages (Milina, 2012). The dispute around this asymmetry gained new shapes when the gateways to such sensitive, strategic, and private content became digital (Shapiro and Varian, 1999). According to Puyvelde, Coulthart, and Hossain (2017), cybersecurity has become a concern of the State and a precious foreign policy tool.

Securing data has become a matter related to national sovereignty and security, especially with the rise of the Internet (Yannakogeorgos, 2012). More than just shielding

¹ University of São Paulo. São Paulo (SP), Brazil. E-mail: <matheusgregorts@usp.br>.

² University of São Paulo. São Paulo (SP), Brazil. E-mail: <anna.mello@usp.br>.

³ University of São Paulo. São Paulo (SP), Brazil. E-mail: <marislei@usp.br>.

sensitive information, data security practices have mounted up to surveillance as a means to foresee threats and identify potential hazards (Brooke, 2016).

Here we study how digital, written editions of traditional news outlets, published between 2013 and 2018, framed the National Security Agency (NSA) / Edward Snowden case, which involved a massive disclosure of data the United States obtained through espionage – private information regarding civil society, important members of parties, political leaders, and even foreign Presidents and Prime Ministers. The leaked data revealed operational details and the reach and extent of the NSA's access to personal information. The media coverage of the "NSA Files" or "Edward Snowden Leaks" brought government practices to public scrutiny. It sparked debates about mass surveillance, digital privacy, and democracy in the Internet era (Lashmar, 2017).

According to Bauman et al. (2014), the NSA and their counterparts' large-scale surveillance practices should be understood not as a mere scandal stirred by the media that would soon pass but as a significant indicator of a transformation that affects how safety-function limits operate. As the controversy reached the international arena, it revealed the Internet's great power and the need for international regulation (Holt and Malčić, 2015). Winseck (2017) observes that despite national regulation attempts, the Internet is largely unrestrained by national boundaries, and its data flow does not depend on sovereignty. According to the author, however, nationally applied surveillance can outstep its jurisdictional boundaries and become an international issue. As an implemented government policy, surveillance turns into a susceptible matter for an administration in power and affects partisanship dynamics.

Given the global importance of the issue and its impact on domestic and foreign relations, the article investigates how three key traditional written media broadcasters (CNN, Fox News, and the BBC), which provide free access to their online written content, have framed the NSA/Snowden case. Specifically, we study how the portals have expressed their position regarding the act of whistleblowing or disclosing classified information about American government surveillance practices through sentiment analysis of textual content. To that end, 1.879 online articles about the NSA scandal mentioning the whistleblower were collected from these portals and used as input for sentiment analysis.

Credible news outlets are regarded as so because they commit to the truthfulness of the information they carry, as journalists "rigidly follow standard operating procedures" (Entman, 2004). Still, when choosing to employ the words and images that frame a piece of news, they increment their role as carriers/transmitters to help compose a narrative that necessarily highlights some aspects of a fact to the detriment of others. It would be reasonable to assume that news outlets with different political affiliations (or perceived by the public as conservative or, conversely, progressive) would adopt diverging frames while making these choices and take part in broader narrative disputes – which include those of government officials, opposition, non-government elites, international actors, and the general public – around a political event such as the Edward Snowden case. Two of the

chosen outlets are perceived as partisan and posited on opposite sides of the US political spectrum. One would expect that each outlet would frame the case by choosing textual elements with a high degree of positive and negative sentiments since the news could harm the party in power or how the US is viewed by other nations. Our analysis, however, documented neutrality of sentiments for most of the texts, while the headlines spread positive and negative sentiments. The results lead us to a discussion on how the media coverage of a complex issue, with domestic and foreign political implications, might influence public opinion and government responses.

Following this introduction, the background and literature review are presented in section 2. The methodology is discussed in section 3 and the results in section 4. Our analysis is presented in section 5. Lastly, the main conclusions can be found in section 6.

Background and Literature

Cybersecurity is defined by the US Department of Defense as "a global domain within the information environment consisting of the interdependent network of information technology infrastructure and personal data, including the Internet, telecommunications networks, computer systems, processors, and embedded controllers" (Crowther, 2017). As Crowther (2017) points out, cybersecurity, which gained an international dimension as a crucial tool in counterterrorism, is a theme of particular interest to the US military. Kshetri (2013) observes that the growth of cyber warfare is successful in reducing costs related to personnel and military infrastructure by cutting weapons expenditures. Brooke (2016) stresses that the greater the democratization of cyberspace, the lower the numbers of violent wars.

However, issues in cybersecurity have gained international and academic importance (Eriksson and Giacomello, 2006). According to Fountain (2001), cybersecurity matters because of its political implications, where the government's leading role is to be a "supreme security provider" (p. 33). A closer look into the NSA case is illustrative of such importance, having raised international debates on Internet governance and cyber security (Bauman et al., 2014).

The NSA case had Edward Snowden as the main articulator disclosing techniques and continuous espionage actions by the US government on their allies and enemies to obtain strategic information regarding internal and external policies. The surveillance had been based on a federal court's classified ruling on Telecommunications Company Verizon and its users' data traffic during President Barack Obama's administration, when the main argument for espionage was homeland security and terrorism prevention (Weinstein, 2014). The case went public in articles by *The Guardian*⁴ in 2013, which reported on the

⁴ Greenwald, G. NSA Collecting Phone Records of Millions of Verizon Customers Daily. Available at: https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order. Accessed on: 11 June 2019.

daily collection of recordings of millions of Verizon users' phone calls. Reports followed about PRISM, an NSA program that indiscriminately collected communications (i.e., across cellular operators and various media) from domestic and foreign citizens. Days later, it was reported that GCHQ (Government Communications Headquarters, the United Kingdom's security agency) collaborated with the NSA, collecting personal data in Europe and other countries. Then news spread about the NSA's X-Keyscore program, which collected complete e-mails, including the subject, date, email status, replies, and other resources from different countries.

Trapani (2014) points to a very intense debate about whether to condemn the whistleblower for treason, because of the classified data he shared, or authorize his exile – since most Senators and House legislators understood that to condemn him would also mean internationally condemning the United States in the face of so much exposed data. Teirilä (2015) observes that the NSA case has impacted on US foreign policy and the distribution of power in the international system. Smaller countries suffer most from espionage since they compete for intrastate resources and cannot keep up to date about ongoing events and security threats in real-time.

From a geopolitical perspective, Clement (2014) observes that physically, much of the Internet's infrastructure, despite the recent cable scattering movement around the world (led especially by China), passes through the United States, which can monitor electronic communications around the world. The author also argues that espionage's high costs melded in the twentieth century with the Internet and broadband cables structured from the Cold War, geographically favoring this technology's leading advocate, the United States.

Evaluating the NSA case, Weinstein (2014) argues that the United States' credibility in the international security and cybersecurity agenda were affected since they used to be a leader in cybersecurity issues. The leaks, although beneficial insofar as they exposed a curtailment of freedom, hindered US intelligence capacities and the possibilities of engineering used in cyberspace, which had been effective in reducing the costs of cyberattacks – already low compared to more traditional activities, such as military intervention – and other online actions by third and unrecognized parties.

The NSA/Snowden case also greatly affected domestic politics and had legal reverberations in the US. According to Fuchs (2015), Congress and the White House looking at the mass data collection to monitor users gradually institutionalized erosion of the United States' Fourth Amendment: the constitutional provision protecting US citizens against arbitrary investigation without judicial process. Moon (2017) argues that outsourcing strategic US government information services supporting a cost reduction is maleficent, as profit maximization logic leads to quality deterioration and arbitrariness in the enforcement of US strategic actions.

West (2014) focuses on the Internet and its power, finding that, after the leak, governance processes of information organizations and multi-stakeholder discussions had

been weakened, resulting in an international loss for the legal agenda and affording extra space for national legislation. Following the NSA scandal in 2013, the agency announced changes to its domestic and foreign policies. Given the foreign policy debates entailed worldwide, the academic research started to address global governance and international cyberspace regulation (Santoro and Borges, 2017). According to Chang and Grabosky (2017), currently, Internet governance is decentralized and split into four types of institutions that attempt to regulate cyberspace: state regulatory institutions, companies and trade organizations such as the so-called tech giants, non-profit organizations such as ICANN or the World Wide Web Consortium (W3C), and "grassroots bodies", made up of individuals and organizations that use unorthodox methods – such as hacking or data leaks – to protect or challenge the laws and regulations governing cyberspace – much like Edward Snowden.

Media Coverage and Decisive Framing

The implications of the case, and much of how society came to understand it, depended on media coverage. The case was portrayed as a scandal, meeting the criteria, as identified by Entman (2012), that make events involving malfeasance or misbehavior by a public agent eligible for scandal-like reporting. The NSA/Snowden case involved classified, strategic, and sensitive activity that was affected by severe misconduct and a strong societal impact with high agenda-setting capabilities and proved highly consequential in terms of inciting changes in policy or social conduct. Di Salvo (2019) proposes a taxonomy of twenty-first century scandals according to Entman's (2012) classification and, including the NSA/Snowden case among the main instances, argues that having the facts come to light through whistleblowing was an important factor in the event's materialization into a scandal with high social costs. The overall impact can, therefore, be related to how the case was framed.

Di Salvo and Negro (2016) explore the multiple editorial and political decisions underlying the framing of this particular case. The analysis reveals that the main focus was the action of the whistleblower instead of – or on top of – any irregular activity on the part of the government agency. Criticism of the scandalous deed is then diverted to the messenger. Depicting the whistleblower as either a hero or traitor can be, however, a metaphor for the outlet's stance in face of an authority's misconduct. According to the authors, "the definition given to Edward Snowden by the press becomes crucial, as a vast majority of the legitimacy given to whistleblowers comes from the definition given by journalists" (2015, p. 4). Producing a legitimate whistleblower can be read as an endorsement of one's grievances against the government. By comparing US and foreign outlets, researchers explore the international dimension of such a complex editorial decision: a critical position from the local press would mean constructing a reality contrary to the government (2015, p. 2), whereas detracting a "mole" (2015, p. 7) would mean

support for the government. Wu, Ma, and Chan (2015) discuss these framing choices by analyzing keywords in three newspaper sources: The Washington Post, The Guardian, and South China Morning Post. The article shows that keywords are essential to understand the sentiment attributed to the main character of the story, in this case, Edward Snowden. The study finds that the word "whistleblower" was used the most. The authors also find that sentiments can also change according to the development of the story, chronologically.

Sentiments and stances – and, consequently, frames – may also vary according to the political context and outlets' respective affiliations. In that sense, a multifaceted media should neither be understood nor analyzed as a monolith. As outlets in US traditional media are numerous and diverse, a complex ecosystem is formed, one in which information circulates and leading actors compete in economic and narrative disputes. Scholarly literature has shown consistently that partisanship and the perception of political bias differentiate US outlets in the eyes of their audiences. These works support our choice of placing the digital written editions of Fox News and CNN as exponents of partisan affiliation on each side of the political spectrum.

Ackerman (2001) analyzes the creation and operation of Fox News as a conservative network and finds an outspoken republican affiliation - thus, arguing that there is confusion, on the part of the broadcaster, between conservatism and being a member of the Republican Party. Gramlich (2020) shows that Republicans are the ones who trust Fox News the most, while Democrats are most suspicious of the outlet. When seeking to understand the role of selective exposure in the US perception of global warming and climate change, Feldman et al. (2012) pick Fox News as a representative of a more conservative perspective, as it has a powerful voice among conservatives and Republicans. Weatherly et al. (2017) demonstrate that the public perceives CNN as more liberal than Fox News, even though the study showed that participants do not consider Fox News conservative in general. Similarly, Gil de Zúñiga, Correa, and Valenzuela (2012) find a negative correlation between individuals who follow Fox News and support immigrants, in addition to a large convergence between Democrats and CNN, and between Republicans and Fox News: "the results showed that conservative Republicans are more likely to watch Fox News and less likely to watch CNN than liberal Democrats who, in turn, are more likely to watch CNN and less likely to watch Fox News" (Gil de Zúñiga, Correa, and Valenzuela, 2012, p. 610). These studies support an intuitive perception and justify Fox News and CNN's choice as representatives of outlets on different – if not opposing – sides of the US political spectrum.

As for the BBC, a public broadcaster in the United Kingdom, Baumann, Gillespie, and Sreberny (2011) understand that the news channel inserts its own values and worldview in its production and in the work of translating the BBC World Service's international news. Still, not being a direct player in US domestic media and politics, the BBC is taken as a ballast for international media coverage, which diffuses the case from an

international and less-partisan perspective concerning US domestic politics – nonetheless with its own biases. For Wahl-Jorgensen et al. (2017), the BBC tries to be as impartial as possible but fails in its mission as it gives space mostly to political and official views in its stories. Conscious of traditional media's political role, the authors make the point that blogs are betterat debating the surveillance issues because traditional journalism and media try to undermine the debate. According to the authors, traditional outlets normalize surveillance, privileging the views shared by political and economic elites, as a way to silence the overall population.

While the present article does not contemplate the effects of framing on audiences' attitudes, we do consider the outlets' choices analyzed here to be fundamental aspects of public opinion formation, especially regarding sensitive issues for which information asymmetry is crucial; scandals and foreign policy issues are instances of such a configuration, and the NSA/Snowden case populates both "sections".

The literature regarding public opinion about foreign policy and international relations elucidates the mechanisms by which framing elements operate in dynamics of particularly acute information asymmetry between the government, elites, and the public. The significant concentration of information and decision-making power on foreign policy issues was once elaborated as the public's disregard or lack of concern towards foreign policy. Public opinion on the matter was once seen as irrelevant or inconsequential (Holsti, 1992); however, Todorov and Mandisodza (2004) tell us that the most recent studies show that public opinion on foreign policy issues is relatively stable, driven by specific events, usually anti-isolationist and strongly multilateral. Also, contemporary research points not only to consistency but also to consequence: despite information asymmetry and, therefore, higher susceptibility to news frames - as explained by Entman's (2004) cascade model and further explored in the emergence of scandal reporting (2012) - public opinion reflects back on policy to some extent. This responsive, upstream movement makes news media and its framing particularly important in cases of information asymmetry: they are the primary points of contact between exclusive or sensitive information and public perception (Soroka, 2003), which is now believed to constrain policy to a certain degree.

Knecht and Weatherford (2006) argue that the public tends to be less attentive to so-called "noncrises" or "situations in which the option of using military force is extremely unlikely and/or the time horizon for both making a decision and implementing the policy is comparatively long" (Knecht and Weatherford, 2006, p. 709). In a context of information asymmetry, the media not only provides information but also is more likely to exhibit those attention-prone issues: "In sum, the important role that the media play informing Americans about international affairs, coupled with valid concerns about unreliability and bias in surveys, suggests that media coverage is an appropriate indicator of public attentiveness" (Knecht and Weatherford, 2006, p. 715).

In fulfilling those roles, the media employ resources to explain, draw attention to, and frame certain events (these resources, along with how information is consumed and

processed, are influential to people's opinions). Dor (2003) explains that news headlines are created to give a well-contextualized summary of what the news is about. But empirically, it is proven that the headlines have served only to increase and optimize the relevance of the article to the public: the more in touch with the audience's belief system, the more effective the headline. Ifantidou (2009) explains that readers interpret a newspaper headline from concepts and contexts created individually and from a cognitive scale and belief system. Persson (2017) observes that the individual's attention capacity is confined to specific contexts, and newspapers must compete for this attention. In this sense, more appealing headlines attract more readers. This logic explains the high level of sentiment found in titles.

Thus, headlines may tend to be less neutral for several reasons, including business efficiency and relevance to its audience, or even to attract readers' attention given their limited capacity to consume information. These limitations can generate information fragmentation as multiple sources of content rapidly emerge. On this matter, some authors understand that with the recent expansion of media outlets and formats, the public's attention is commoditized, and the relevance of information pieces in a nearly infinite communicational mosaic is heavily disputed. As confirmation bias becomes currency, moderate discourse gives way to polarization. Gil de Zúñiga, Correa, and Valenzuela (2012) argue that people find it less demanding to process mediated information when it is outlined and framed in resonance with their attitudes, since "it is more efficient to select the information that matches one's beliefs and predispositions, as convergent pieces of information also facilitate a smoother cognitive assimilation and information processing" (2012, p. 599).

Webster and Ksiazek (2012) show an interrelationship between television and Internet-based media audience segmentation. Fragmentation creates a complementarity between Internet communication tools and TV; the public behaves differently when accessing multi-sourced content. Along with the aforementioned perception of patisanship, and the representativity of large channels, this interrelationship, exemplary of cross-media access, informed our choices in this article: the outlets selected to be the sources were the digital written editions of all-news television broadcasters, obtained via their online platforms.

Data and Methodological strategy

Considering the leak of the NSA's handling of confidential information obtained by the Agency using indiscriminate surveillance (Weinstein, 2014), its great controversy involving the whistleblower Edward Snowden (Trapani, 2014), and its impacts on discussion and policies about Internet governance and cybersecurity domestically and abroad (Bauman et al., 2014; West, 2014; Fuchs, 2015; Santoro and Borges, 2017), we investigate how channels of information dissemination and public opinion influencers

reverberated the information about the case. Since this is a task with a vast scope, we focused on how three paywall-free traditional broadcaster's websites (Fox News, CNN, and the BBC's respective online news portals) revealed information about the case to society. Yet, we reduce the scope to studying whether these channels framed their information to influence public opinion by spreading sentiments, given their different political views (Entman, 2004; Kreps and Debak, 2017).

To investigate how the NSA/Snowden case was framed, articles from these three outlets were examined. Our choice of using written online sources published by traditional media outlets is based, in part, on the fact that their content is pay-wall free, and that they are intimately connected to popular and relevant all-news broadcasting channels – factors that render them likely to be a textual representation of coherent cross-medium views and beliefs, well-structured enough to provide first-hand coverage and reach a broad public. Also, the traditional media has been successful in using the Internet to reach a wider audience (Karpf, 2012). As previously discussed, the aforementioned literature associates CNN and Fox News with significantly different positions on the US political spectrum: CNN is considered a supporter of the Democratic Party, whereas Fox News is considered a defender of the Republican Party (Ackerman, 2001; Feldman et al., 2012; Gil de Zúñiga, Correa, and Valenzuela, 2012; Weatherly et al., 2017) Odd-one-out in this set, the BBC, provides a sample of mainstream international coverage, less tied to domestic biases but still reflecting the deep concerns this news generated among the international community (Baumann, Gillespie, and Sreberny, 2011).

The underlying hypothesis is that the outlets have conveyed sentiment while disseminating information about the case, since the news could bring some benefits or costs for the party in power. The articles published by those three outlets on the case, identified by the "Edward Snowden" and "Snowden" search parameters (or *strings*) were mined from 2013 (when Snowden first leaked classified information) until June 2019. Substantial data were retrieved, allowing narratives to be identified and studied (see Table 1). Articles that pertain to surveillance but not to the case study itself and videos or interactive pages with multimedia content were excluded from the analysis, thus restricting the object to text only and assuring an articulate, well-structured textual sample, homogenous in its elements. Subsequent sentiment analysis sought to identify the opinion and the attitudes expressed in those articles that may have helped frame the case differently.

To retrieve data from the Internet pages, a program was created in the Python language (Millman and Aivazis, 2011) (see Appendix 1). The program is quite general and able to search titles and linked articles across all webpages selected (see data collection routine in Appendix 2).

Sentiment analysis is "the task of finding the opinions of authors about specific entities" (Feldman, 2013, p. 82). This study works with the hypothesis that differently positioned outlets employ sentiment-filled terms and expressions to convey their particular

– and potentially biased – views on a susceptible subject. This sentiment expression, a specific trait of news framing, is important due to its influence on public opinion. Therefore, sentiment expression can indirectly reflect on the governmental and elites responses to the case in question. When it comes to media framing, this resonates with Di Salvo and Negro's (2016) argument that the specific words journalists choose while describing the NSA case are of fundamental importance, as they may deem Edward Snowden's actions reproachable or heroic, depending on a clear definition and differentiation between terms in the semantic fields of "criminal" or "whistleblower".

To avoid imprinting the researchers' own particular biases, this study adopts the document level to perform sentiment analysis since the texts are news articles and political speeches (Feldman, 2013). We used Microsoft Power BI's 'Azure Text Analysis' tool to analyze sentiments in the texts and headlines of news articles published online. The tool recognizes positive and negative phrases, documents, or articles inserted in the database. The Sentiment Analysis API returned scores between 0 and 1 to classify, at the sentence and archive level, the sentiment expressed in the written excerpts. According to this classification, a score of 0,5 indicates a neutral text (without a predominant display of positive or negative sentiments); scores closer to 0 indicate negative sentiment, and scores closer to 1 express positive sentiment.

Epistemologically, there is still a great debate about what is or is not neutrality, both in the linguistic and journalistic senses. Thereby, to control this concept, which is quite variable and still somewhat abstract, this analysis employed a neutrality threshold. Assuming that academic texts, which are subject to strict rules of detachment and empirical analysis, aim at a neutral expression in writing, we ran sentiment analysis on the scientific studies used as bibliographical references for this very article. The results show approximate neutrality of 75%, which is used as a threshold when "neutral" occurs in the case of results greater than this percentage.

Results

Database

Ending up with three datasets, all articles with their headlines, date, link, and text, were synthesized and analyzed from their date of publication and their texts. The strings returned 289 articles from the BBC, 634 from the CNN, and 925 from Fox News for the period of January 2013 to July 2019.

The small number of articles published by the BBC website is noticeable. Most coverage still accessible on the site (about 360 pieces) about Snowden were created in videos, restricting our ability to perform sentiment analysis. The relatively large number of Fox News publications draws attention, surpassing 900 written articles directly or indirectly related to the subject.

The sentiment analysis was performed on a reduced number of articles since Microsoft Power BI's tools and Azure's artificial intelligence is limited to 5.120 characters with spaces. The resulting 246 articles and headlines were analyzed for the BBC, 511 for CNN, and 720 for Fox News (Table 1). The decrease in the case's repercussion in the last years is natural, but after 2016 the coverage by CNN was greater than by Fox News.

Table 1
Number of newspaper articles and headlines according to the portal and the year of publication

Year	To	tal	BI	ВС	CI	NN	Fox	News
2013	691	100%	113	16%	205	30%	373	54%
2014	298	100%	49	16%	100	34%	149	50%
2015	193	100%	23	12%	78	40%	92	48%
2016	139	100%	33	24%	57	41%	49	35%
2017	105	100%	17	16%	49	47%	39	37%
2018	31	100%	8	26%	15	48%	8	26%
2019	20	100%	3	15%	7	35%	10	50%
Total	1477	100%	246	17%	511	35%	720	49%

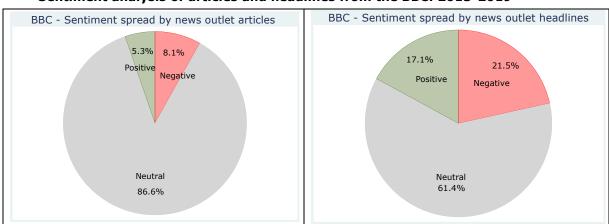
Source: Authors based on information from CNN, Fox News, and the BBC outlets.

Sentiment Analysis

The Microsoft Azure sentiment analysis tool generates a variable that describes the sentiment in each article/headline ranging from 0,0 to 1,0. Numbers close to 0 indicate negative sentiment (e.g., anger, criticism, and sadness, among others), numbers close to 1 indicate positive sentiment (e.g., joy and cheer), and 0.5 indicates neutrality.

Figures 1–3 show the percentage of neutral, positive, and negative sentiment for each article/headline according to the news channel investigated.

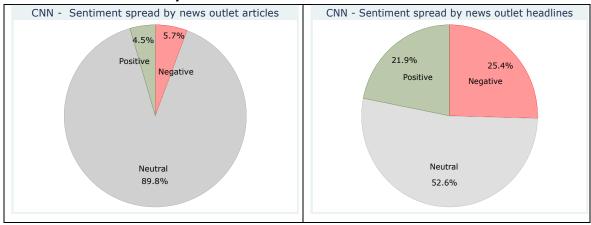
Figure 1
Sentiment analysis of articles and headlines from the BBC: 2013-2019



Source: Elaborated by the authors with information from the BBC.

For the BBC, a total of 246 articles and headlines were analyzed (see Figure 1 – left graph), with 86,6% resulting in "neutral" (i.e., they obtained a 0.5 "grade"), while 5,3% resulted positive and 8,1% of the articles had a negative analysis of exposed feelings. The right graph of Figure 1 demonstrates the results for headlines: 61,4% are neutral, while 17,1% are positive and 21,5% negative.

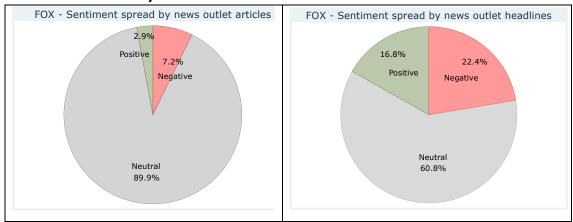
Figure 2 Sentiment analysis of articles and headlines from CNN: 2013-2019



Source: Elaborated by the authors with information from CNN.

Looking at CNN, a total of 511 articles and headlines were analyzed, and in the case of articles, 89,8% were found to be neutral, 4,5% positive, and 5,7% negative. The right graph of Figure 2 shows that 52,6% of the headlines are neutral, 21,9% positive, and 25,4% negative.

Figure 3
Sentiment analysis of articles and headlines from Fox News: 2013-2019



Source: Elaborated by the authors with information from Fox News.

Finally, 720 articles and headlines published by Fox News were analyzed, resulting in the following (Figure 3, left graph): 89,9% of articles were neutral, 2,9% positive, and 7,2% negative. For the headlines, data show 60,8% are neutral, 16,8% positive, and 22,4% negative (Figure 3, right graph).

Overall, there is a preponderance of neutrality in the sentiment analysis for articles. However, the headlines displayed higher levels of positive and negative sentiment than the articles, and for the threshold of 75%, they are considered not neutral.

Discussion

Scheuerman (2014) states that Snowden had thought of bringing NSA practices and the surveillance debate to the public, which could help rethink Internet governance norms and political treatment. Personal surveillance violated the 4th and 5th amendments of the US Constitution, Article 12 in the Universal Declaration of Human Rights. It was in breach of contemporary principles of international law, both public and private. Since the debate could bring governance, policy, and the US federal administration to the spotlight, one would expect to find clear traits of support or rejection in the news, which would be translated into a high level of sentiment in the texts. Results of text mining, however, documented general neutrality of sentiments in texts from CNN (89,8%), Fox News (89,9%), and the BBC (86,5%).

The neutrality found in the articles' cores challenges the general perception and the aforementioned studies that reveal each of the outlets' association with a particular position on the political spectrum. What explains this neutrality and the lack of difference in degree of neutrality between the news outlets?

A first explanation can be the non-neutrality of the headlines. Even this could be understood as the effects of message condensation or the need to draw the reader's attention to the article when accessing a news platform. It may also influence the reader not prone to read the whole article, given the concurrency of the demand for the reader's attention (Webster and Ksiazek, 2012; Persson, 2017). Ultimately, the reader will remember the sentimental headline and form their opinion on these sentiments.

The second explanation can be related to non-textual elements' dependence on the building of a sentiment-loaded frame. Public opinion formation would also rely on selective exposure and information fragmentation throughout multi-media platforms that include images, videos, graphs, and interactive content in digital news.

A third answer may lie in quantity: the number of times a subject is published and its prevalence among other mediatized issues could increase exposure beyond selection and affect the salience of a particular case: outlets would incite a debate by consistently following up on a controversy, increasing its visibility. Thus, the number of times a *bad* news item is broadcasted may reflect the volume of bad news exposure for the affected party. In this sense, during the Obama government, Fox News reported Snowden's case

much more than CNN (respectively, 373 against 205 pieces in 2013, 149 against 100 in 2014, and 92 against 78 in 2015, as shown in Table 1). In fact, the massive coverage of the newspapers and the media (US and international) in general informed readers on the subject. According to the Pew Research group, Obama's approval declined a week later, an overshoot of disapproval (see Figure 4). In 2015, Obama spoke in favor of an "administrative reform" at NSA and subsequently approved and sanctioned the USA Freedom Act, eliminating a foreign policy practice considered negative and demonstrating the theme's sensitivity and the importance of public opinion.

Obama's Approval Rating at State of the Union Approval or disapproval (%) of Obama's work (January)

Obama's Approval (%) of Obama's work (January)

Figure 4
Obama's approval from 2010 to 2014

Source: Pew Research Center.

It is interesting to note that after Donald Trump became president of the United States, with suspicion raised by the Internet leaks in the Russian case, the number of articles on the NSA/Snowden case published by CNN became greater than Fox News, as in Table 1.

A fourth answer relying on the texts mined in this study did not include editorials or opinion pieces that could potentially bring more sentiments given their personnel point of view. Aside from any evidence of non-neutrality, future research is necessary to comprehend non-textual elements, focusing on the role that photos, videos, and interactive content in digital news might be playing in forming viewers' opinions.

Overall, the average neutral analysis ranges from 86% to 90% of the three outlets' articles. The fact that the content was neutral can be a sign both of commitment to textual impartiality and of privileging objective information, at least in content intended to be mainly informative. This apparent common-sense coherence is fundamental in the face of

increasingly pervasive disinformation. Despite the general perception of their biases, the outlets, which are large international conglomerates and influence much of the domestic and worldwide population, delivered credible and reliable coverage.

As the NSA case was a major national and international-scale event, the theories of public opinion and foreign policy report that the public cares about the event and tends to influence foreign policy from government approval. With media functioning as the main source of public information and at the same time a "first thermometer" of policy for policymakers, their impartiality becomes essential to contextualize the case realistically and multifacetedly, and at the same time show the obvious negativity regardless of personal feeling put into articles, demonstrating the potential for electoral punishment of leaders. Many other movements influence foreign policymaking, such as other leaders' reactions, economic shocks, and investment flow; however, media and public opinion are doubtless a great factor in democracy.

Also, according to Russell and Waisbord (2017), despite the existence of big blogs and popular media channels, the traditional media still plays a major role in the journalistic sector and sets the standard for other secondary communication channels, as legacy news organizations continue to rely on traditional newspaper norms and practices to produce news.

This could be seen in the immediate reactions to Snowden's destiny under the US institutional framework. According to Motel (2014), US citizens' immediate reaction was pluralistic, and public opinion was still very divided. Consequently, there was no consensus on whether he was a traitor or a loyal servant to the nation, and there was no consensus on whether he should be arrested or not. The conclusion varied by age, with older people expressing less support for Snowden's freedom and their younger peers expressing more support.

It is even possible to draw a correlation between the media, as a two-way channel for information, and NSA administrative reforms, in the case of the scandal studied here. We can correlate the case with Obama's decline in popularity during the early years of his second term. In an article published by *The Hill*, the author writes "polling taken by *The Economist* and YouGov finds a 14-point swing in Obama's approval and disapproval rating among voters aged 18-29 in surveys taken immediately before the NSA revelations and last week" (Sink, 2013). The same newspaper presented the following quote: "Younger voters tend to believe the Internet should be an area of free speech and free communication, and the idea that the government is looking into what you're doing is distasteful – and particularly distasteful if run by a president they voted for" (Sink, 2013).

According to Rainie and Madden (2015), there was a subsequent transformation in users' behavior on the Internet, changing their search methods and use of social networks and e-mail accounts and avoiding specific applications, among other actions. However, the vast majority maintained their normal use because they found it difficult to make and configure such changes. The authors argue that US citizens are more "at ease" with spying

on others and are substantially concerned with espionage directed at them. Therefore, this demonstrates that cybersecurity is prominent in external matters and domestic politics, changing how users relate to online tools.

According to Geiger (2018), a large part of US citizens was torn between approval and disapproval of Edward Snowden's actions, with slightly higher rates of disapproval. Even with reforms to the NSA's data collection and surveillance programs under Barack Obama, there was an increase in disapproval of the Agency and its functions; moreover, its data were deemed less secure in 2016 than in 2011.

The massive coverage of the newspapers and the media in general, US and international media, informed readers on the subject, which in turn reflected poorly on the US President's approval among a portion of the electorate a week later. Soon after, the Pew Research group presented data from a 2014 political survey, which found a decline in Obama's approval and, for the first time, an overshoot of disapproval. In 2015, Obama spoke in favor of "administrative reform" at the NSA and subsequently approved and sanctioned the USA Freedom Act, eliminating a foreign policy practice considered negative and demonstrating the public's sensitivity to the subject and the importance of public opinion.

It should be noted that the results of this study are limited to the effects of traditional written media conveyed by renowned news outlets, whose reputations are affected by the quality of its publications. Thus, the possibility of media influence on public opinion and foreign policy of countries, in general, is not excluded at all, as social network effects and videos have not been investigated in this study and have been reported as biased (Garret, 2019).

Concluding Remarks

The media have a crucial role in disseminating information and influencing public opinion. Countries' foreign and domestic policies in general are essential to maintain democracy in its representative sense, as drawn to compose the modern nation-state of 1789: the establishment of a government that advances the public interest and is aware of due process and the concept of a democratic State. The media's importance rests in informing the public, in the most professional and unbiased manner, of possible threats to their freedom, functioning as a "thermometer" for electoral approval and foreign policy actions.

In this context, the present study has aimed to analyze the sentiments expressed by the written media – on the case of Edward Snowden, who leaked confidential information arguably detrimental to US national security and foreign relations – published online between 2013 and 2019 by CNN, Fox News, and the BBC. The analysis investigated about 1500 articles and news headlines using computational techniques from artificial intelligence (AI). The results indicate the non-neutrality of sentiments in headlines. Still,

the predominant neutrality in the core of the written texts in the news disseminated by these websites shows the consistent implementation of the guidelines above by these news and information outlets.

The results, however, are valid only for the three traditional written media outlets studied. Further investigations are needed to validate any conclusion since we propose here a novel method of investigation. The neutrality at the articles' core may reflect differences in monitoring and controls. While the traditional written media is always under the scrutiny of society, new decentralized social-media technology, for instance, does not yet allow similar monitoring and control.

Analysis of large databases using AI has brought many benefits to researchers in the applied social sciences, such as international relations, as it significantly expands the possibilities of empirical investigations. The present work innovates by using a new methodology in a multidisciplinary study to highlight the role of the written media and its importance for public opinion and foreign policy.

Bibliographical references

ACKERMAN, S. "The most biased name in news: Fox News channel's extraordinary right-wing tilt" (online). A Special FAIR Report, 2001. Available at: https://fair.org/extra/the-most-biased-name-in-news. Accessed on: 3 Jan. 2019.

BAUMAN, Z., et al. "After snowden: rethinking the impact of surveillance". *International Political Sociology*, vol. 8, no 2, p. 121-44, 2014.

BAUMANN, G.; GILLESPIE, M.; SREBERNY, A. "Transcultural journalism and the politics of translation: interrogating the BBC World Service". *Journalism*, vol. 12, no 2, p. 135-42, 2011.

BROOKE, H. "Inside the digital revolution". *Journal of International Affairs*, vol. 70, n^0 1, p. 29-53, 2016.

CHANG, L. Y. C.; GRABOSKY, P. The governance of cyberspace. In: DRAHOS, P. (ed.). *Regulatory theory*: foundations and applications. Canberra: ANU Press, p. 533-51, 2017.

CLEMENT, A. "NSA surveillance: exploring the geographies of Internet interception". In: *Proceedings on the iConference2014*, Berlin, p. 4-7, 2014.

CROWTHER, G. A. "The cyber domain". The cyber defense review, vol. 2, n^0 3, p. 63-78, 2017. Available at: http://www.jstor.org/stable/26267379. Accessed on: 21 Jan. 2019.

DI SALVO, P. From Snowden to Cambridge analytica: an overview of whistleblowing cases as scandals. In: TUMBER, H.; WAISBORD, S. (eds.). *The Routledge companion to media and scandal*, Routledge, New York, p. 254-65, 2019.

DI SALVO, P.; NEGRO, G. "Framing Edward Snowden: a comparative analysis of four newspapers in China, United Kingdom, and United States". *Journalism*, vol. 17, no 7, p. 805-22, 2016.

DOR, D. "On newspaper headlines as relevance optimizers". *Journal of Pragmatics*, vol. 35, n^0 5, p. 695-721, 2003.

DURANT, H. "Public opinion, polls, and foreign policy". *The British Journal of Sociology*, vol. 6, no 2, p. 149-58, 1955.

ENTMAN, R. M. *Projections of power:* framing news, public opinion, and US foreign policy. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

_____. Scandal and Silence. Media responses to presidential misconduct. Cambridge, UK: Polity Press, 2012.

ERIKSSON, J.; GIACOMELLO, G. "The information revolution, security, and international relations: (ir)relevant theory?". *International Political Science Review*, vol. 27, no 3, p. 221-44, 2006.

FARRELL, H.; FINNEMORE, M. "The end of hypocrisy: American foreign policy in the age of leaks". Foreign Affairs, vol. 92, no 22, 2013.

FELDMAN, L., et al. "Climate on cable: the nature and impact of global warming coverage on Fox News, CNN, and MSNBC". The International Journal of Press/Politics, vol. 17, no 1, p. 3-31, 2012.

FELDMAN, R. "Techniques and applications for sentiment analysis". *Communications of the ACM*, vol. 56, no 4, p. 82-89, 2013.

FOUNTAIN, J. *Building the virtual state*: information technology and institutional change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

FUCHS, C. "Surveillance and critical theory". Media and Communication, vol. 3, no 2, p. 6-9, 2015.

GARRETT, R. K. "Social media's contribution to political misperceptions in U.S. presidential elections". *PLoS ONE*, vol. 14, n° 3, 2019.

GEIGER, A. W. How Americans have viewed surveillance and privacy since Snowden leaks (online). Pew Research Center, 2018. Available at: https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/06/04/how-americans-have-viewed-government-surveillance-and-privacy-since-snowden-leaks/. Accessed on: 2 Dec. 2018.

Geller, T. "In privacy law, it's the US vs. the world". Communications of the ACM, vol. 59, n° 2, p. 21-23, 2016.

GIL DE ZÚÑIGA, H.; CORREA, T.; VALENZUELA, S. "Selective exposure to cable news and immigration in the us: the relationship between Fox News, CNN, and attitudes toward Mexican immigrants". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 56, no 4, p. 597-615, 2012.

GRAMLICH, J. 5 Facts about Fox News (online), 2020. Available at: https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/08/five-facts-about-fox-news/. Accessed on: 23 July 2020.

HINTZ, A.; DENCIK, L.; WAHL-JORGENSEN, K. "Digital citizenship and surveillance: digital citizenship and surveillance society – Introduction". *International Journal of Communication*, vol. 11, no 9, 2017.

HOLSTI, O. "Public opinion and foreign policy: challenges to the Almond-Lippmann Consensus". *International Studies Quarterly*, vol. 36, p. 439-66, Dec. 1992.

HOLT, J.; MALČIĆ, S. "The privacy ecosystem: regulating digital identity in the United States and European Union". *Journal of Information Policy*, vol. 5, p. 155-78, 2015.

IFANTIDOU, E. "Newspaper headlines and relevance: ad hoc concepts in ad hoc contexts". Journal of Pragmatics, vol. 41, nº 4, p. 699-720, 2009.

KARPF, D. "Social science research methods in Internet time". *Information, Communication & Society*, vol. 15, no 5, p. 639-61, 2012.

KNECHT, T.; WEATHERFORD, M. S. "Public opinion and foreign policy: the stages of presidential decision making". *International Studies Quarterly*, vol. 50, n° 3, p. 705-27, 2006.

KREPS, S.; DEBAK, D. A. S. "Warring from the virtual to the real: assessing the public's threshold for war over cyber security". *Research & Politics*, vol. 4, no 2, 2017.

KSHETRI, N. "Cybercrime and cyber-security issues associated with China: some economic and institutional considerations". *Electronic Commerce Research*, vol. 13, no 1, p. 41-69, 2013.

LASHMAR, P. "No more sources?". Journalism Practice, vol. 11, nº 6, p. 665-88, 2017.

MARTIN, S.; RAINIE, L.; MADDEN, M. *Americans' privacy strategies post-snowden*, Pew Research Center, 2015. Available at: http://www.pewinternet.org/2015/03/16/Americans-Privacy-Strategies-Post-Snowden/. Accessed on: 23 Sep. 2018.

MILINA, V. "Security in a communications society: opportunities and challenges". *Connections*, vol. 11, n° 2, p. 53-66, 2012.

MILLMAN, K. J.; AIVAZIS, M. "Python for scientists and engineers". *Computing in Science & Engineering*, vol. 13, no 2, p. 9-12, 2011.

MOON, M. "How America lost its secrets: Edward Snowden, the man and the theft". *Journal of Strategic Security*, vol. 10, p. 143-47, 2017.

MOTEL, S. *NSA coverage wins pulitzer, but Americans divided on leaks* (online). Pew Research Center, 2014. Available at: https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/15/nsa-coverage-wins-pulitzer-but-americans-remain-divided-on-snowden-leaks/. Accessed on: 23 Sep. 2018.

MUELLER, M. Networks and states: the global politics of Internet governance. Cambridge: MIT Press, 2010.

PERSSON, P. "Attention manipulation and information overload". *NBER Working Paper* nº 23823, 2017

Puyvelde, D. V.; Coulthart, S.; Hossain, M. S. "Beyond the buzzword: big data and national security decision-making". *International Affairs*, vol. 93, no 6, p. 1.397-1.416, 2017.

RUSSELL, A.; WAISBORD, S. "Digital citizenship and surveillance: the snowden revelations and the networked Fourth Estate". *International Journal of Communication*, vol. 11, no 21, 2017.

SANTORO, M.; BORGES, B. "Brazilian foreign policy towards Internet governance". Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 60, nº 1, p. 1-16, 2017.

Scheuerman, W. E. "Whistleblowing as civil disobedience: the case of Edward Snowden". *Philosophy & Social Criticism*, vol. 40, no 7, p. 609-28, 2014.

Shapiro, C.; Varian, H. *Information rules:* a strategic guide. Cambridge: Harvard BusinessPress, 1999.

SINK, J. NSA surveillance story cuts into Obama's popularity with young voters (online). The Hill, 2013. Available at: https://thehill.com/homenews/administration/317959-nsa-story-cuts-into-obamas-popularity-with-young-voters. Accessed on: 21 Jan. 2020.

SOROKA, S. N. "Media, public opinion, and foreign policy". *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 8, no 1, p. 27-48, 2003.

TEIRILÄ, O. J. "Small state intelligence dilemmas: struggling between common threat perceptions and national priorities". *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 28, no 2, p. 215-35, 2015.

TODOROV, A.; MANDISODZA, A. N. "Public opinion on foreign policy: the multilateral public that perceives itself as unilateral". *Public Opinion Quarterly*, vol. 68, no 3, p. 323-48, 2004.

TRAPANI, J. "Transnational culture in the Internet age". Science and Public Policy, vol. 41, n^0 1, p. 134-35, 2014.

WAHL-JORGENSEN, K.; BENNETT, L.; TAYLOR, G. "The normalization of surveillance and the invisibility of digital citizenship: media debates after the snowden revelations". *International Journal of Communication*, vol. 11, p. 740-62, 2017.

WAHL-JORGENSEN, K., et al. "Rethinking balance and impartiality in journalism? How the BBC attempted and failed to change the paradigm". *Journalism*, vol. 18, no 7, p. 781-800, 2017.

WEATHERLY, J. N., et al. "Perceptions of political bias in the headlines of two major news organizations". *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 12, no 2, p. 91-104, 2007.

WEBSTER, J. G.; KSIAZEK, T. B. "The dynamics of audience fragmentation: public attention in an age of digital media". *Journal of Communication*, vol. 62, no 1, p. 39-56, 2012.

WEINSTEIN, D. "Snowden and U.S. cyber power". Georgetown Journal of International Affairs, vol. 4, n^0 11, 2014.

WEST, S. "Globalizing Internet governance: negotiating cyberspace agreements in the post-snowden era". In: 2014 TPRC Conference Paper, 2014.

WINSECK, D. "The geopolitical economy of the global Internet infrastructure". *Journal of Information Policy*, vol. 7, p. 228-67, 2017.

Wu, A.; Ma, W. W. K.; Chan, W. W. L. Whistleblower or leaker? Examining the portrayal and characterization of Edward Snowden in USA, UK, and HK posts. In: Ma, W. W. K., et al. (eds.). *New Media, Knowledge Practices, and Multiliteracies*, p. 53-66. Singapore: Springer, 2015.

YANNAKOGEORGOS, P. A. "Internet governance and national security". Strategic Studies Quarterly, vol. 6, nº 3, p. 102-25, 2012.

Appendixes

Appendix 1 - Programming in Python (Scrapy) for data mining

```
import scrapy
from bbc.items import BbcItems
from scrapy.selector import Selector
from scrapy.selector import HtmlXPathSelector
bbcSpider class (scrapy.Spider):
name = 'BBC'
LinkFile = open ("C: \ Users \ Prof001 \ Desktop \ IC - Matheus Gregorio \ scraper \ BBC \ spiders \
LinkFileRead LinkFile.read = ()
LinksList LinkFileRead.split = ( '' \ n'')
print LinksList
start urls = LinksList
def parse (self, response):
#SET SELECTOR = 'ol.search-results.results'
Selector SEL = (response)
items = []
sel.xpath articles = ( 'ol // / // read article / div')
article for articles in:
BbcItems item = ()
#title = article.css ( "li article.has_image.media-text div h1 :: text"). extract ()
#link = article.css ("li article.has_image.media-text div h1 :: attr (href)"). extract ()
#date article.css = ( "read text aside.flags.top article.has_image.media-dl-date dd time.display :: text").
tract ()
# Yield {
# 'Title': article.css (title) .extract ()
# 'Link': article.css (link) .extract ()
# 'Date': article.css (date) .extract ()
item [ 'date'] = date
item [ 'link'] = link
item [ 'title'] = title
items.append (item)
return items
```

Appendix 2 - Routine for obtaining data

The data (news' articles collected from websites) were obtained implementing the "crawl" method, which allows the user to obtain different results from a website, existing data server, or Internet database. The web crawler used is available in appendix 1.

It uses the search results pages of each portal chosen for the job: https://www.bbc.co.uk/search?q=Edward+Snowden for the BBC. https://edition.cnn.com/search/?size=10&q=Edward%20Snowden for CNN. https://www.foxnews.com/search-results/search?q=Edward+Snowden for Fox News.

A tool coded in Python performed web crawling to obtain data from the news outlets according to the study's criteria. To this end, a complementary platform, namely "Scrapy", which allows the Python language to index Internet sites, was employed. Scrapy is a platform able to scan and index pages in HTML to explore, track, and download the content of the pages. In addition, add-ons, which allow downloading the content of the pages, were used.

The basic flow chart of the activities performed by programs created is in Figure A1:

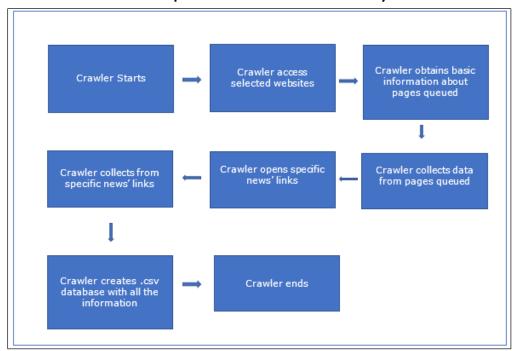


Figure A1
Flowchart operation of web crawlers built in Python

Source: Elaborated by the authors with information from Microsoft Power Bi protocol documentation⁵.

The following are the terms used to direct the crawler's data retrieval: Title (referring to the title of the articles written by the selected news outlets, coded as "title" in the Python program); Date (news publication date, written in web crawler as "date"); Link (retrieves the source links from published news); and Article (all written news, coded in the program as "article").

⁵ Available at: Share Power BI dashboards and reports with coworkers and others. Technical documentation, API, and code examples | Microsoft Docs. https://docs.microsoft.com/en-us/power-bi/service-share-dashboards>. Last accessed on: 4 Jan. 2022.

The sentiment analysis in this paper was performed using Microsoft Power BI in addition to Microsoft Azure, analysis and insight tools that enable the creation of several reports on various forms of social interaction. As stated by the manufacturer:

Power BI is a collection of software services, apps, and connectors that work together to turn your unrelated sources of data into coherent, visually immersive, and interactive insights. Your data may be an Excel spreadsheet, or a collection of cloud-based and on-premises hybrid data warehouses. Power BI lets you easily connect to your data sources, visualize and discover what's important, and share that with anyone or everyone you want (Maggiesmsft, 2019)⁶.

In addition to Microsoft Power BI, the Microsoft Azure platform was used to run applications and services, including Artificial Intelligence (AI), giving our project the opportunity to innovate by performing sentiment analysis using AI from Microsoft processing centers.

Resumo

A cobertura de mídia escrita tradicional e os eventos de cibersegurança: o caso NSA

Este artigo investiga a maneira como três portais de comunicação escrita (CNN, Fox News e BBC), vistos como politicamente partidários, enquadraram as notícias sobre Edward Snowden envolvendo questões sensíveis sobre cibersegurança. Sendo a mídia um ator influente na política nacional e internacional, importa conhecer como a mídia enquadra os fatos sobre informações de falhas de segurança na internet, sob disputa narrativa. Análises de sentimentos foram realizadas em centenas de artigos destes portais de livre acesso entre 2013 e 2018. Os resultados mostram sentimentos disseminados pela maioria das manchetes, enquanto textos mais neutros são encontrados no corpo das notícias.

Palavras-chave: cibersegurança; Edward Snowden; opinião pública; análise de sentimento; mídia escrita

Resumen

La cobertura de la prensa tradicional y los eventos de ciberseguridad: el caso NSA

Este artículo investiga la forma en que tres portales de comunicación escrita (CNN, Fox News y BBC), considerados políticamente partidistas, representaron las noticias sobre el caso de Edward Snowden, que involucra temas sensibles de ciberseguridad. Dado que los medios de comunicación son un actor influyente en la política nacional e internacional, es importante saber cómo los medios enmarcan los hechos sobre la información sobre brechas de seguridad en Internet, bajo disputa narrativa. Se realizaron análisis de sentimiento en cientos de artículos publicados en estos portales de libre acceso entre 2013 y 2018. Los resultados muestran sentimientos difundidos por la mayoría de titulares, mientras que en el cuerpo de la noticia se encuentran textos más neutrales.

Palabras clave: seguridad cibernética; Edward Snowden; opinión pública; análisis de sentimientos; medios escritos

⁶ Maggiesmsft. What is Power BI? Power BI, 2019. Available at: https://docs.microsoft.com/pt-br/power-bi/power-bi-overview. Accessed on: 21 Apr. 2020.

MATHEUS GREGORIO TUPINA SILVA; ANNA CAROLINA RAPOSO DE MELLO; MARISLEI NISHIJIMA

Résumé

La couverture de presse traditionnelle et les événements de cybersécurité: le cas de la NSA

Cet article examine la manière dont trois portails de communication écrits (CNN, Fox News et BBC), considérés comme politiquement partisans, ont encadré les actualités d'Edward Snowden concernant des questions sensibles de cybersécurité. Étant donné que les médias sont un acteur influent de la politique nationale et internationale, il est important de savoir comment les médias encadrent les faits sur les informations sur les violations de la sécurité sur Internet, dans le cadre d'un différend narratif. Des analyses de sentiments ont été menées sur des centaines d'articles de ces portails librement accessibles entre 2013 et 2018. Les résultats montrent des sentiments diffusés par la plupart des titres, tandis que des textes plus neutres se retrouvent dans le corps de l'actualité.

Mots-clés: cybersécurité; Edward Snowden; opinion publique; analyse des sentiments; médias écrits

Artigo submetido à publicação em 26 de janeiro de 2021. Versão final aprovada em 21 de janeiro de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



ISSN 1807-0191

OPINIÃO PÚBLICA

January-April 2022

Vol. 28, nº 1

Contents

	Page
The importance of ideas in institutional change and political processes René Millán	1
Digital tribalism, between fury and farce: let's burst the bubble of artificial polarization on the Internet Pedro Jesús Pérez Zafrilla	33
Is there political polarization in Brazil? Evidence from two series of public opinion surveys Pablo Ortellado Marcio Moretto Ribeiro Leonardo Zeine	62
From Leme to Santa Cruz: the electoral territorialization of Jair Bolsonaro in the municipality of Rio de Janeiro Mayra Goulart Silva Paula Frias dos Santos Luan Sudário da Silva	92
The candidate list game in Rio de Janeiro's municipal elections Marcio Grijó Vilarouca Américo Oscar Guichard Freire Philippe Chaves Guedon	126
The Brazilian Federal Executive transparency: a comparison between the governments of Dilma and Bolsonaro Maria Paula Almada Paula Karini Amorim Maria Dominguez C. Pinho Claudia Regina de Sousa e Silva	169
Public attorney: does functional independence prevent institutional policy? Marianna Sampaio	200
An empirically oriented analysis of deliberative and participatory systems: health and policy for women's councils and conferences in Minas Gerais Cláudia Feres Faria Isabella Lourenço Lins	237
Traditional written media coverage and cybersecurity events: the NSA case Matheus Gregorio Tupina Silva Anna Carolina Raposo de Mello Marislei Nishijima	268



