OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA DO CESOP

Vol. 27, nº 1, 2021

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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

Editora: **Rachel Meneguello**
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas

***Editora Assistente*: Fabíola Brigante Del Porto**
***Revisora*: Juliana Bôa**

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

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

Submissão de artigos
https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo
Secretaria da revista
rop@unicamp.br

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

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

UNICAMP

cesop

OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 27, nº 3, setembro-dezembro de 2021 – Campinas: CESOP, 2021.
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

Setembro-Dezembro 2021 Vol. 27, nº 3

Sumário

Pág.

A reativação da direita no Brasil 705
André Singer

Why are Brazilians so interested in gun control? Putting the Multiple Streams Framework to the test 730
Diego Sanjurjo

Medo do crime: mensurando o fenômeno e explorando seus preditores na cidade de São Paulo 757
Ariadne Natal
André Rodrigues de Oliveira

A Reforma Trabalhista de 2017 e seus efeitos: análise do fluxo processual do TRT1 797
Fernando Fontainha
Paulo Rodrigues
Pedro de Araujo Fernandes

Os presidenciáveis no debate ideológico: análise de conteúdo dos programas econômicos nas eleições de 2018 822
Alison Ribeiro Centeno
Taiane Fabiele da Silva Bringhenti

Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e a formação da opinião pública na eleição presidencial de 2018 851
Felipe Borba
Steven Dutt-Ross

Quem é mais bem representado? Congruência entre parlamentares e segmentos do eleitorado brasileiro 878
Tábata Christie Freitas Moreira
Ana Paula Karruz

Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016) 923
Bruno Wilhelm Speck
Mauro Macedo Campos

Ninho dos Tucanos: o PSDB em São Paulo (1994-2018) 960
Henrique Curi

Os *think tanks* dos Estados Unidos e a produção de ideias sobre o Brasil como país emergente, 2000-2016 997
Eduardo Munhoz Svartman

Marcelo Caetano e a sua circunstância rumo à liderança: poder simbólico, ambição e adaptação 1.024
Pedro Emanuel Mendes

Campaña por la Alcaldía Mayor de Bogotá (2019): agenda, argumentos y tonos del debate en Twitter 1.058
Juan Sebastián López
Danny Cuellar
Sergio Alvarado
María Alejandra Rincón
María Paula Velandia
María Alejandra Cantor

cesop

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 27, nº 3, p. 705-1.079
Setembro-Dezembro 2021
ISSN 1807-0191

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273705
e-ISSN 1807-0191

A reativação da direita no Brasil[1]

André Singer[2]

Qual a estrutura das predisposições ideológicas do eleitorado brasileiro e como elas são afetadas pelas estratégias das diferentes forças políticas? O artigo busca mostrar, com base em dados do Datafolha, que houve uma continuidade entre o observado logo após a redemocratização de 1988 e os 30 anos que se seguiram, a saber, a preferência pela direita por parte da maioria relativa do eleitorado em *surveys* de autolocalização no espectro ideológico. Depois, utilizando a noção teórica de ativação, o artigo testa, com base em pesquisas do Eseb, a hipótese de que, entre 2006 e 2014, teria havido uma tendência de desativação das predisposições ideológicas. A conclusão é que o lulismo despolarizou a disputa política e coube a Bolsonaro, com uma postura radical, reativar o conservadorismo na eleição de 2018, quando o campo da direita chegou a reunir 45% dos eleitores.

Palavras-chave: direita; despolarização; ativação das predisposições ideológicas; Bolsonaro; eleições de 2018

Introdução: o fim de um ciclo[3]

A irresistível marcha de Jair Bolsonaro, candidato de pequena projeção no Congresso, com pouco tempo de TV, apoio partidário ralo e recursos financeiros escassos (Nicolau, 2020), em direção à Presidência da República, fez o país retroceder 30 anos, ao repetir, em 2018, a façanha de Fernando Collor de Mello em 1989. Ambos saídos como que do nada, cavalgando uma onda eleitoral, tomaram de assalto o núcleo da política no Brasil. Mas, na realidade, o *loop* foi maior, pois a chegada ao Planalto de um ex-capitão do Exército, admirador da ditadura e cercado de militares, reviveu 1964. Em particular, o fato de ter em comum com o golpe de Estado a mobilização de um "fundo regressivo da sociedade brasileira" (Schwarz, 2019)[4].

[1] Agradecemos a Silvia Elena Alegre pelo aconselhamento estatístico, processamento dos dados e formalização do material exposto; ao CNPq pela bolsa que auxiliou na realização da pesquisa durante 2020; ao parecerista de *Opinião Pública*, que fez úteis sugestões e comentários.
[2] Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Ciência Política. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <avsinger@usp.br>.
[3] Uma versão deste artigo foi publicada no SciELO Preprints (<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1664>).
[4] Segundo Schwarz (2019, p. 327), "há bastante em comum entre a vitória eleitoral de Bolsonaro, em 2018, e o golpe de 1964. Nos dois casos, um programa francamente pró-capital mobilizou, para viabilizar-se, o fundo regressivo da sociedade brasileira, descontente com os rumos liberais da civilização".

O espanto, registrado por analistas (Almeida, 2018; Amaral, 2020; Avritzer, 2020), com a proeza do deputado que viveu sete mandatos isolado na Câmara (Oyama, 2020, p. 9-11); a incredulidade pelo número de sufrágios obtido por quem teve o topete de homenagear um torturador durante o *impeachment* de Dilma Rousseff (Oyama, 2020, p. 159); a sensação de terremoto eleitoral (Singer e Venturi, 2019), tudo parece ser o resultado da súbita emergência de camadas submersas, cuja sondagem faz parte de pesquisa em curso[5].

Um passo seria nomear o continente que veio à tona. Para tanto, o presente artigo se limitará a examinar dados empíricos associados à ideia de *reativação da direita*, imaginando com isso ajudar a compreensão de aspectos da questão. Antes de entrar em matéria, no entanto, convém colocar o objeto em um arco mais estendido de tempo. A periodização a seguir desenvolve a sugestão de Anderson (2019), segundo a qual a curva do meio século que medeia entre 1964 e 2018 "forma uma parábola"[6]. Com essa finalidade, abstraímos a história política concreta, as coalizões de classe em jogo e as orientações socioeconômicas dos blocos, salientando somente as *linhas de continuidade que se referem às bases ideológicas*.

Desse ponto de vista, o ciclo estaria dividido em duas fases: a primeira iria de 1964 a 1992; a segunda, de 1994 a 2018, com a transição presidida por Itamar Franco entre uma e outra. Como se sabe, em 1964 a direita tomou o poder e, durante duas décadas, governou o Brasil por meio de uma ditadura, porém mantendo a realização de eleições para o Legislativo e parte dos Executivos municipais. Foi isso que permitiu, segundo Lamounier (1990, p. 20), posteriormente, "uma abertura regulada pelo calendário eleitoral". Daí a direita ter cultivado, por meio da Arena (Aliança Renovadora Nacional) e seu sucessor, o PDS (Partido Democrático Social), uma base de massa que nunca deixou de existir, ser competitiva e apoiar o regime, enquanto este vigorou (Reis, 2000)[7].

Apesar da passagem do poder aos civis, a inesperada doença de Tancredo Neves, às vésperas da posse na Presidência da República, em março de 1985, fez com que a faixa presidencial voltasse a parar no peito de um representante dessa direita, o ex-presidente do PDS, José Sarney. É verdade que Sarney foi obrigado, por razões legais, a filiar-se ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e este, por meio de Ulysses Guimarães, exerceu larga influência na Nova República. Mas o lado conservador da Aliança Liberal, formada por PMDB e PFL (Partido da Frente Liberal, racha do PDS), venceu a mais

[5] Este artigo está inserido na proposta de Projeto Temático, ora em análise pela Fapesp (primeiro semestre de 2021).

[6] No final do seu livro sobre o Brasil, comentando a possibilidade de Bolsonaro sofrer *impeachment*, Anderson (2019, p. 149) diz, pensando no vice, general Hamilton Mourão, que, "na soma das coisas, essa seria uma aterrissagem ainda mais completa para a parábola de 1964". Tradução livre do inglês.

[7] Veja-se este trecho de Reis (2000, p. 302): "Constata-se, inicialmente, algo que poderia parecer surpreendente tratando-se de dados provenientes de capitais que não apenas são conhecidas por sua inclinação oposicionista (...), mas deram efetivamente seus votos majoritariamente à oposição por ocasião das eleições de 1982, quando os dados foram coletados: referimo-nos à alta incidência de opiniões favoráveis à permanência dos militares".

renhida batalha do Congresso Constituinte eleito em 1986, que se deu, justamente, em torno do mandato de cinco anos para Sarney. Ainda assim, o caráter ideologicamente híbrido do governo PMDB-PFL poderia ser entendido como de transição ideológica, não fosse seu inesperado desfecho.

Ao término da vilegiatura Sarney, quando se esperava deixar para trás a era da direita no poder, elegeu-se presidente da República *outro* quadro originário da Arena. Tratava-se de Fernando Collor, prefeito de Maceió nomeado pela ditadura em 1979 e deputado federal pelo PDS de Alagoas em 1982, antes de eleger-se governador do estado pelo PMDB em 1986, surfando rapidamente na maioria peemedebista daquele ano. Articulando denúncias de corrupção e anticomunismo – *mix* típico da direita em 1964 e em 2018 – Collor, em 1989, concorrendo pelo PRN (Partido da Reconstrução Nacional), deixou longe o centrista Ulysses Guimarães, candidato do PMDB, assim como Bolsonaro superaria Geraldo Alckmin, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), três décadas mais tarde. No segundo turno, aumentando o tom do antiesquerdismo, Collor venceu Luiz Inácio Lula da Silva, do PT (Partido dos Trabalhadores). Em retrospectiva, vê-se que apenas quando houve o *impeachment* de Collor, em 1992, a cadeira presidencial começou a escapar das mãos da direita.

Findou, então, uma etapa em que a potência da direita era óbvia. Tome-se, a título de ilustração, a trajetória do ex-ministro Jorge Bornhausen. O político catarinense passou da UDN (União Democrática Nacional, a veneranda sigla da direita pré-1964) para a Arena, e desta para o PFL, sempre próximo ao núcleo do governo federal, tendo atuado, por fim, como chefe da Casa Civil de Collor. Bornhausen esteve para Collor, como a UDN estivera para o antecessor histórico deste: Jânio Quadros. Os udenistas-pefelistas viram o poder escapar-lhes por entre os dedos mercuriais de dois presidentes legitimamente eleitos. Mas nunca desistiram do sonho de afastar "para sempre", pelas armas ou pelo voto, o campo popular do Planalto. Não por acaso, Bornhausen foi o autor da frase, depois do escândalo do mensalão, em 2005, segundo a qual estaria "encantado, porque estaremos livres dessa raça pelos próximos trinta anos"[8]. Será que não pensou, consigo mesmo, que a direita voltaria ao poder por mais trinta anos, como esteve entre 1964 e 1992?

Com a posse do vice de Collor, Itamar Franco – um dos políticos regionais catapultados à esfera nacional pela reviravolta emedebista de 1974, quando a oposição começou a vencer em estados-chave –, houve, finalmente, a transição para a segunda fase, inaugurada com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, em 1994. A presidência de Cardoso, professor universitário cassado pela ditadura, representou o começo do período em que a direita deixou de ter candidato competitivo a presidente.

[8] Em artigo publicado pela *Folha de S. Paulo*, em 29/9/2005, Bornhausen alegou ter dito a frase em resposta a uma pergunta anônima que lhe foi endereçada numa palestra. No artigo, Bornhausen argumenta ter desejado se referir aos "malfeitores da política". Em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2909200509.htm>. Acesso em: 5 dez. 2020.

A segunda fase não significou a ausência da direita nos *governos* do PSDB e do PT. Alguns poucos exemplos: o PFL fez o vice de FHC (Marco Maciel), participando amplamente dos dois mandatos peessedebistas; o próprio Bornhausen rompeu com o PFL em 2011, aderindo ao PSD, sigla criada para integrar o governo de Dilma Rousseff; o PP, sucessor do PDS, entrou na administração petista em 2005, onde permaneceu até 2016[9]. O que distingue a fase 1994-2014 é o fato de a direita não ser competitiva nas eleições para a Presidência da República, que corresponde à série A do campeonato político nacional, em que as ideologias são submetidas ao crivo de um colégio eleitoral nacionalizado[10].

Até o final de 1993, um dos principais líderes do PFL, Antônio Carlos Magalhães, "acreditava existir espaço para uma candidatura de direita" (Suassuna e Novaes, 1994, p. 17). De fato, no início daquele ano, Paulo Maluf estava em segundo lugar nas intenções de voto para presidente. Mas, apesar de insistir numa fórmula de unidade com o PFL, o ex-governador paulista encontrou resistências no partido de ACM, talvez derivadas de pesquisas que indicavam o desejo dos eleitores por um candidato "moderado" (Dimenstein e Souza, 1994, p. 157). Segundo Suassuna e Novaes, Fernando Henrique considerava que o esfriamento da direita ocorreria com a decisão do PFL de aliar-se aos tucanos: "No momento em que eles vieram para o PSDB, esvaziaram a candidatura Maluf" (Cardoso, apud Suassuna e Novaes, 1994, p. 19).

Mesmo com a direita dividida, Espiridião Amin, ex-governador de Santa Catarina, foi candidato à Presidência da República pelo Partido Progressista Reformador (PPR), sigla sucessora do antigo PDS, em 1994, obtendo 3% dos votos válidos. Somados aos 7% recebidos por Enéas Carneiro, do Prona (Partido de Reedificação da Ordem Nacional), a direita ficaria perto dos 9% que Maluf conseguira na eleição presidencial de 1989. Desde então, as siglas sucessoras do PDS desistiram de concorrer e a etapa seguinte foi dominada por opositores de 1964, partidos originalmente do campo da esquerda, sendo que um deles, o PSDB, deslocou-se para o centro no curso da transição presidida por Itamar.

Nascido na centro-esquerda, o lugar do PSDB no quadro partidário pós-1988 é objeto de legítima controvérsia. Mas, considerando-se que as posições no contínuo esquerda-direita são sempre relacionais, é razoável pensar que o tucanato tenha ocupado uma região centrista do espectro, tendo o PFL-PP à sua direita e a coalizão PT-PSB-PDT-PCdoB e PSOL (a partir de 2004) à esquerda. Isso tornaria menos abstrusa a oscilação do tucanato entre a centro-esquerda e a centro-direita, de acordo com a conjuntura. O problema é que o falso desaparecimento da direita, até 2018, criou uma imagem distorcida, como se o PSDB deslizasse no que parecia ser um vácuo conservador.

---

[9] Depois de abandonar a sigla PDS, a agremiação da ditadura passou por outras três denominações até adquirir a atual: Partido Progressista Reformador (PPR), Partido Progressista Brasileiro (PPB), Partido Progressista (PP) e, finalmente, Progressistas. Políticos e partidos de direita estiveram presentes, em maior ou menor medida, em todos os governos entre 1995 e 2014.

[10] Houve candidatos conservadores a presidente da República entre 1994 e 2014, como Enéas Carneiro, Espiridião Amin, Luciano Bivar, Levy Fidelix e Pastor Everaldo, mas nenhum deles se mostrou competitivo. O que se saiu melhor foi Enéas, que angariou 7% dos votos válidos em 1994.

A súbita morte de Luís Eduardo Magalhães em 1998, aos 43 anos de idade, contribuiu para esse obscurecimento, pois havia a possibilidade de que Fernando Henrique fizesse do líder pefelista o candidato a presidente do agrupamento no poder em 2002. Com o desaparecimento do filho de ACM, Roseana Sarney tentou sem sucesso se apresentar pelo PFL, o qual acabou por apoiar, informalmente, Ciro Gomes no primeiro turno de 2002. O PPB permaneceu oficialmente neutro. No segundo turno, ambos, PFL e PPB, apoiaram José Serra, do PSDB, mas Lula venceu aquele pleito, colocando no Planalto uma coalizão à esquerda do centro. Tal composição mudaria de 2005 em diante, com a entrada de PP e PMDB da Câmara no governo. O lulismo promoveria uma sistemática despolarização ideológica (já ensaiada por "Lulinha paz e amor" em 2002) a partir de 2006, como veremos nas próximas seções deste artigo. Vale recordar que, com o realinhamento de 2006, a base da pirâmide, genericamente medida por renda familiar de até dois salários mínimos, aderiu ao lulismo, ao passo que o eleitorado de classe média se agrupou em torno do PSDB (Singer, 2012, p. 15)[11].

Em suma, nas eleições presidenciais vencidas por PSDB e PT, a direita saiu do foco, parte dela, inclusive, afastando-se da máquina federal em 2003[12]. Tal situação atrapalhou as análises, sendo que, na confusão, perdeu-se de vista, além das predisposições latentes no eleitorado, o papel dos militares. Com a volta destes à política em 2017, percebeu-se o quanto estão associados a momentos de ascensão da direita. Mas, até então, o potencial intervencionista das Forças Armadas foi esquecido na mesma sombra que dificultou ver a identificação ideológica com que a direita seguia contando.

Quando Bolsonaro, cuja carreira parlamentar havia se desenvolvido em boa parte nas siglas sucessoras da antiga Arena, foi eleito presidente da República, a direita reentrou na Série A, tornando-se perceptível que uma fatia relevante do universo eleitoral ficara fora do sismógrafo. Encerrava-se, então, o ciclo iniciado em 1964, com os conservadores outra vez misturando o baralho e dando as cartas. O fortalecimento de partidos como o Progressistas, o DEM, o PSD e o Republicanos na eleição municipal de 2020 (Rennó, 2020; Lichotte, 2020) confirma a interpretação que este artigo busca desenvolver. Cabe assinalar, desde agora, algumas lacunas que não se pretende preencher. O rol específico de uma *nova direita*, portadora de conexões internacionais, no processo de reativação do direitismo, por exemplo, precisará esperar oportunidade posterior[13]. O objetivo será discutir a *reativação* da direita no plano estrutural, o que implica abstrair fatores conjunturais decisivos[14].

[11] As eleições de 2010 e 2014 confirmaram a tese do realinhamento, enquanto a de 2018 provocou um deslocamento da classe média para a direita, interferindo sobre a votação do PSDB.
[12] Entre 2003 e 2016, o PFL, cuja sigla mudaria para DEM em 2007, ficou fora do governo federal, voltando apenas quando Michel Temer assumiu a Presidência. Como foi mencionado acima, a cisão ocorrida no DEM em 2011, com o surgimento do PSD (Partido Social Democrático), expressou as dificuldades desse longo jejum de poder, ocasionado pela oposição pefelista ao lulismo.
[13] O mesmo vale para as ligações evangélicas e a questão da segurança existentes na candidatura Bolsonaro.
[14] Sobre alguns aspectos conjunturais da eleição de Bolsonaro, ver Singer e Venturi (2019).

Também não será esta a ocasião para voltar ao problema da compreensão dos termos esquerda e direita e o quanto a autoclassificação ideológica ajuda a entender o comportamento político brasileiro, o qual requereria artigo específico[15]. Cabe assinalar, contudo, que, de acordo com trabalho recente, estaria "em curso o crescimento da influência da ideologia sobre o comportamento político" no Brasil e seria "difícil explicar a decisão do eleitor em 2018 sem considerar a sua reação às posições e propostas eleitorais da direita" (Fuks e Marques, 2020, p. 401 e 418). De todo modo, os eleitores que não se localizam na escala, cujas oscilações foram importantes ao longo dessas três décadas (ver Gráfico 1), serão tratados na seção a seguir.

Sem discutir aqui se a identificação ideológica teve maior ou menor peso nas oito eleições presidenciais pós-redemocratização, quer-se mostrar, na verdade, que a *predisposição* à direita é um fator de longo prazo, o qual merece ser levado em consideração, junto com outros, na compreensão do fenômeno Bolsonaro. Em segundo lugar, a possível desativação do direitismo, a partir do realinhamento de 2006, prepara a ideia de *reativação*. A tarefa é circunscrita, portanto, à discussão de apenas duas hipóteses. A primeira é que, após 1993, o eleitorado brasileiro continuou a se inclinar para a direita, conforme o sugerido por Singer com base em pesquisas até aquela data (Singer, 2000)[16]. A segunda é que o lulismo teria desativado essa predisposição conservadora entre 2006 e 2014. Por isso, faria sentido pensar que Bolsonaro contribuiu para *reativar* posições adormecidas, mas não extintas, consoante o achado de Amaral (2020, p. 9), que revelou o quanto o posicionamento à direita aumentava as chances de voto no candidato vitorioso, assim como Singer (2000, p. 83) mostrara que se posicionar à direita havia favorecido o sufrágio em Collor 30 anos antes[17].

A *ativação* de predisposições de longo prazo é um conceito bem estabelecido nos estudos de comportamento eleitoral. Em *The people's choice*, Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1960) dizem que o objetivo de qualquer campanha é ativar predisposições previamente existentes. Na eleição presidencial norte-americana de 1940, por exemplo, os cidadãos de baixa renda e fé católica tendiam a votar no candidato democrata (Franklin Roosevelt) e os de alta renda e fé protestante, no republicano (Wendell Willkie), *antes* de começada a campanha. Mas esta precisou ativar as predisposições dos respectivos públicos, sem que estes tivessem consciência delas.

Segundo Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1960), tal como os sonhos na teoria psicanalítica, *a campanha transforma tendências latentes em conteúdos manifestos*. Dentre as latências estão as identidades ideológicas, que, no caso norte-americano, variam

[15] Ver um bom apanhado desse debate em Pereira (2020).

[16] Segundo Singer (2000, p. 163), "verificou-se que a distribuição dos eleitores brasileiros na escala permaneceu estável entre 1989 e 1993", com um público que convergia "para o centro e mais inclinado para a direita do que para a esquerda".

[17] Segundo Amaral (2020, p. 9), análise multivariada permitiu observar que "a autolocalização ideológica foi um bom preditor do voto para presidente em 2018". Para Singer (2000, p. 162), "a identificação ideológica foi o melhor preditor do voto no pleito de 1989 para grande parte do eleitorado".

no contínuo liberal-conservador e, no Brasil, esquerda-direita. Em tese, os eleitores de direita tenderão a votar em candidatos de direita, assim como os de esquerda o farão em candidatos de esquerda e os de centro, nos de centro, *desde que as campanhas ativem as respectivas predisposições*.

Diz, também, a teoria (Miller e Shanks, 1996) que existem diversas predisposições simultâneas, atuando como pressões cruzadas (Lipset, 1967), sendo a ideológica *uma* delas. Os partidos optam por ativar algumas, mantendo outras "desligadas", a depender das circunstâncias. Além da identificação ideológica, a identificação partidária, o gênero, a idade, a renda, a região em que vive, a religião que professa, a avaliação do governo, a eficácia de determinadas políticas públicas, entre outras variáveis, predispõem o eleitor a determinados comportamentos. Durante a campanha, em que no final a decisão do voto é conscientemente tomada, algumas predisposições serão "ligadas", outras, arquivadas.

A segunda hipótese é que, entre 2006 e 2014, o lulismo teria produzido um efeito desativador das predisposições ideológicas, contrariando repetidas afirmações no debate público corrente, segundo as quais o PT seria responsável por uma divisão ideológica do país. Por meio da análise de dados do Eseb (Estudo Eleitoral Brasileiro), buscaram-se sinais de arrefecimento das posições polares no período em que prevaleceu o realinhamento lulista.

O artigo se divide em duas seções, além da Introdução e da Conclusão, visando discutir, na primeira, dados que testam as hipóteses de persistência da direita no eleitorado e, na segunda, um aspecto do seu adormecimento entre 2006 e 2014.

Uma tendência duradoura

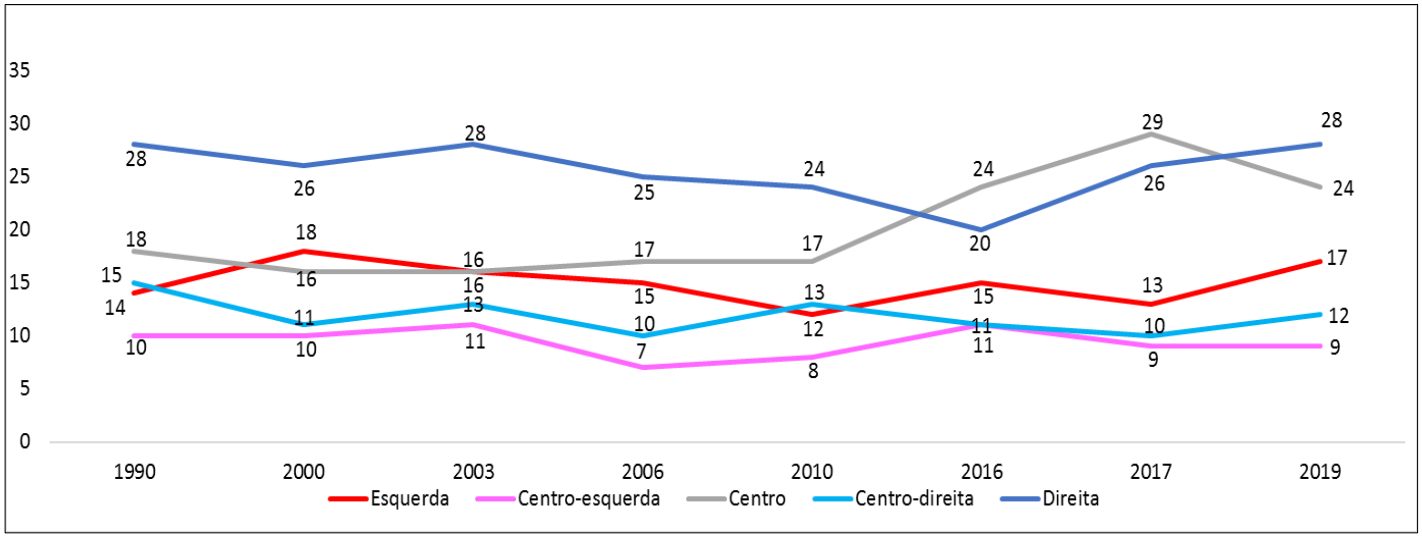
As pesquisas do Datafolha sobre ideologia começam em 1989 e prosseguem até 1993, mas aí se interrompem, voltando a indagar a autolocalização no espectro apenas em 2000. A pergunta é, então, repetida em 2003 e nos pleitos de 2006 e 2010. Após um segundo hiato, o instituto retorna ao tema em *surveys* de 2016, 2017 e 2019. A série encontra-se no Gráfico 1[18]. Nele, tem-se uma visão panorâmica das predisposições ideológicas no Brasil[19]. Os levantamentos do Eseb, realizados após as eleições de 2002,

[18] Excluímos do Gráfico 1 a pesquisa de setembro de 1989, pois estava muito próxima no tempo à de 1990 e os resultados eram semelhantes. Deixamos, também, de lado o *survey* de 1993, por utilizar escala de 11 e não 7 pontos. Descartamos, igualmente, *surveys* de 2013 e 2014, que usaram uma bateria de perguntas substantivas para classificar a orientação ideológica do eleitor e não a escala de autolocalização.

[19] Nas oito pesquisas do Datafolha que constam do Gráfico 1 foram utilizadas amostras nacionais estratificadas por sexo, idade e porte do município, com sorteios aleatórios sucessivos. De acordo com Rodrigo Vasquez, coordenador de pesquisas de opinião do Datafolha, em um primeiro estágio foram sorteados os municípios que fizeram parte do levantamento. Em seguida, foram sorteados os bairros e pontos de fluxo. No último estágio, os entrevistados foram escolhidos aleatoriamente de acordo com cotas de sexo e faixa etária. Os *surveys* foram realizados em 3 e 4 de março de 1990 (2.480 casos); 19 e 20 de junho de 2000 (11.524 casos); 31 de março e 1 de abril de 2003 (5.727 casos); 7 e 8 de agosto de 2006 (6.969 casos); 20 e 21 de maio de 2010 (2.660 casos); 7 e 8 de dezembro de 2016 (2.828 casos); 21 a 23 de junho de 2017 (2.771 casos); e 4 e 5 de dezembro de 2019 (2.948 casos). Agradecemos ao diretor de pesquisas do Datafolha, Alessandro Janoni, pelas informações e acesso a dados.

2014 e 2018 (além de 2006 e 2010, como o Datafolha), fornecem ângulo complementar e serão vistos na próxima seção[20].

Gráfico 1
Autolocalização no espectro ideológico, 1990-2019 (em %)



Não sabe (em %)							
1990	2000	2003	2006	2010	2016	2017	2019
15	19	16	25	25	19	14	9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Datafolha.
Notas: Foram desconsideradas "outras respostas", "não respondeu" e, no *survey* de 1990, a categoria "nenhum/neutro/independente". As bases efetivamente levadas em consideração são: 2.340 casos em 1990; 11.298 casos em 2000; 5.701 casos em 2003; 6.884 casos em 2006; 2.623 casos em 2010; 2.828 casos em 2016; 2.771 casos em 2017; 2.948 casos em 2019. A margem de erro é de dois pontos percentuais para mais e para menos. Usou-se um cartão de sete pontos (ver nota 20. Os entrevistados que optaram pelas posições 1 e 2 foram agrupados sob a denominação "esquerda"; o mesmo procedimento se aplicou às posições 6 e 7, chamando o agrupamento de "direita"; as demais opções ficaram individualizadas: a 3 foi denominada "centro-esquerda", a 5, "centro-direita" e o quadro central (4), "centro".

O traço saliente do Gráfico 1 é a estabilidade[21]. Pouco mudou em três décadas. Nelas, a direita se destaca, seguida à distância pelo centro, que a supera, embora dentro da margem de erro, em 2016 e 2017, o que parece uma exceção que confirma a regra. Em geral, o centro, a esquerda, a centro-direita e a centro-esquerda se enfileiram em quantidades de preferências relativamente próximas entre si e afastadas da direita.

Com alguma lente de aumento, poder-se-ia hierarquizar o segundo nível, indicando que, afora a direita, a posição de centro se encontra um pouco acima da esquerda, a qual, por sua vez, está algo à frente da centro-direita; a centro-direita, por fim, dispõe de

[20] Todas as demais informações sobre as pesquisas utilizadas estão nas referências bibliográficas.
[21] Solicitou-se aos entrevistados que se autoposicionassem numa escala de sete pontos. A pergunta foi formulada nos seguintes termos: "Como você sabe, muita gente, quando pensa em política, utiliza os termos esquerda e direita. No quadro que aparece neste cartão, em que posição política você se colocaria, sendo que a posição um é o máximo à esquerda e a posição sete é o máximo à direita?". O entrevistado indicou uma das sete posições no cartão que lhe foi fornecido pelo entrevistador.

pequena vantagem em relação à centro-esquerda, a última colocada. Entretanto, como as distâncias de uma para a vizinha são, por vezes, estreitas e oscilantes, talvez conviesse simplesmente afirmar que variam, *grosso modo*, entre um décimo e um quinto do eleitorado. Por isso, a direita, com cerca de um quarto das identificações (exceto 2016), se descola do resto.

Para usar expressão de Lamounier (1980, p. 15) em outro contexto, os números refletem "alinhamentos extraordinariamente estáveis". A direita reúne a maior quantidade relativa de adesões em 1990, 2000, 2010 e 2019, tomando os finais de década como marcos orientadores. Trata-se quase sempre da posição preferida da maioria, ainda que não da maioria absoluta (questão que será tratada a seguir, quando analisarmos o Gráfico 2). Após campanhas presidenciais polarizadas, como as de 1989 e 2018, a identificação direitista se aproxima de 30%. A esquerda, por seu turno, se avizinha dos 20%. Na maior parte do tempo, a direita abre ao menos dez pontos percentuais de vantagem sobre a esquerda.

Desde esse ponto de vista, os eleitores com predisposição à direita constituíram uma massa silenciosa quando não havia candidatos presidenciais conservadores competitivos. Traduzindo: enquanto unicamente partidos dos campos de centro e de esquerda disputavam a Presidência da República com chance de vitória, uma fatia expressiva do eleitorado encontrava-se disponível para a propaganda direitista. As manifestações de junho de 2013, a Operação Lava Jato em 2014 e a *débâcle* econômica a partir de 2015 parecem ter fornecido a oportunidade que faltava. A campanha do *impeachment* em 2016 e a de Bolsonaro em 2018, portanto, semearam em terreno fértil.

Em resumo, depois do *impeachment* de Collor, o eleitorado continuou a se inclinar para a direita, como o demonstra o ponto médio dos posicionamentos, calculado sobre a escala de 1 a 7: 4,5 em 1990; 4,4 em 2000; 4,7 em 2003, 2006 e 2010; 4,2 em 2016; 4,1 em 2017; e 4,3 em 2019[22]. Confirma-se, assim, a primeira hipótese, segundo a qual a realidade vislumbrada na eleição em 1989 poderia se constituir numa tendência estrutural a ser confirmada no futuro.

A única mudança de padrão, com a aderência ao centro, entre 2016 e 2019, de mais 7% dos eleitores, elevou o centrismo ao patamar da direita. Ocorreu, igualmente, nesse triênio, uma significativa redução dos que não sabiam se posicionar, os quais caíram de 25% em 2010 para 9% em 2019. Nunca se viram tantos entrevistados dispostos a escolher uma localização no espectro como ao redor de 2018, o que será confirmado pela série do Eseb retratada no Gráfico 3. O aumento do posicionamento, contudo, é um efeito típico da polarização política, ao passo que o aumento das predisposições ao centro não seria de esperar, tendo em vista, inclusive, o péssimo resultado obtido pelo candidato

[22] Os cálculos para 2000, 2003, 2006 e 2010 são do Datafolha. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/posicao_politica_31052010.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020. Para 2016, cálculo também é do Datafolha. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/12/12/365661899be339ab4a3e8abb685858796fba9f71.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020. Para 1990, 2017 e 2019, elaboração própria.

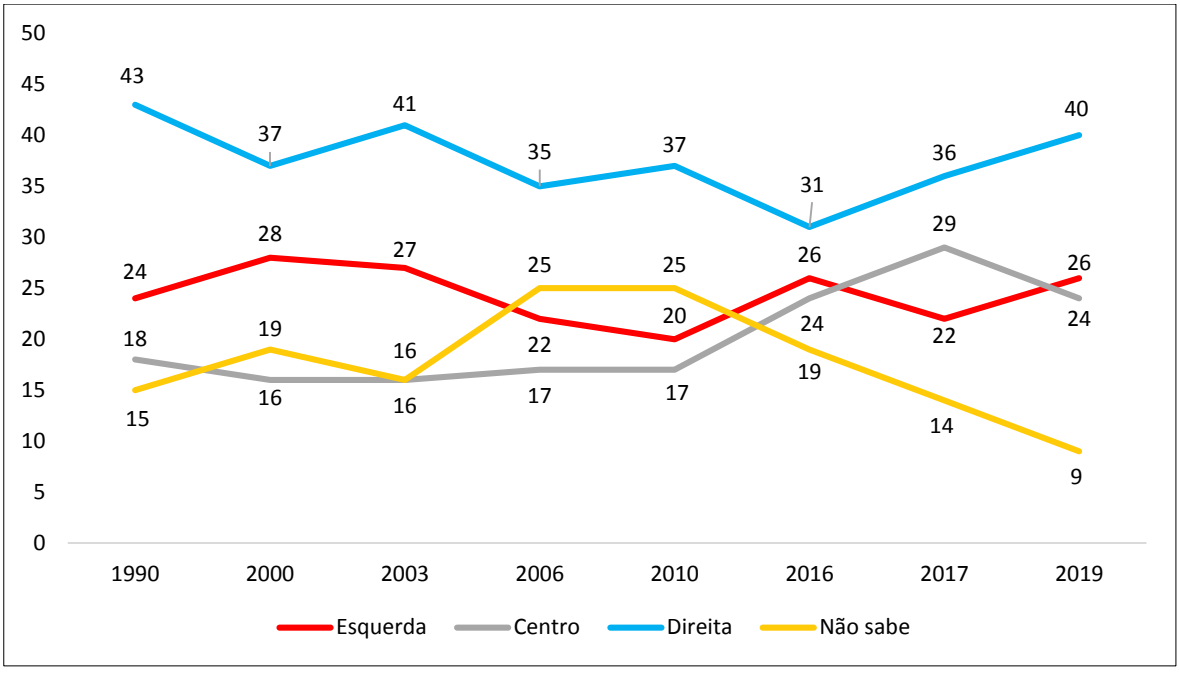
centrista, Geraldo Alckmin, em 2018 (o que suscita o problema de saber até que ponto o/a candidato/a de determinado campo mobiliza o próprio eleitorado). Tampouco é simples entender a queda da direita em 2016, quando os sinais de superfície já eram de direitização do país[23]. Para buscar respostas, todavia, seria necessário submeter os resultados a cruzamentos que fogem ao escopo deste artigo. A título de conjectura, destinada a investigações posteriores, o incremento centrista pode ter sido uma resposta à polarização. Com essa atitude, eleitores buscariam uma localização neutra, representada pela casa central do espectro. O centro como refúgio de quem não quer ou não consegue tomar partido em favor de um dos antagonistas num contexto radical aparece como possibilidade na literatura de comportamento político (Kroh, 2005; Oliveira e Turgeon, 2015, p. 7).

Independentemente do que ocorreu em 2016-2019, é mister considerar que, em condições normais, somadas as posições de centro-esquerda e centro-direita ao contingente centrista expresso no Gráfico 1, cerca de metade do eleitorado convergiria para o centro. Restaria, nessas circunstâncias, à outra metade dividir-se entre três opções: a esquerda, a direita ou não tomar posição. Com isso, cada um dos polos ficaria minoritário, forçando-os a se moderar na busca de eleitores centristas para ganhar as eleições. De certa maneira, foi o que aconteceu com a esquerda entre 1994 e 2014, sendo que a direita desistiu de ter candidato próprio. *Em tese,* desconsiderados outros fatores intervenientes, interessaria à direita, portadora de predisposições com virtualidades majoritárias, interromper a dinâmica centrípeta, o contrário valendo para a esquerda. Salvo melhor juízo, essa é uma consequência *abstrata* da estrutura de preferências desenhada pelo Gráfico 1[24].

Paradoxalmente, a polarização provocada pela direita, a despeito dos problemas que tem causado à democracia, resulta num efeito politizador, expresso no aumento de eleitores que se posicionam[25]. É natural que, quando termos como direita e esquerda voltam a circular, as predisposições ideológicas sejam ativadas como um todo. Estas, como vimos, são, na maioria, direitistas, porém ocasionam reações à esquerda e, também, ao centro. Se olharmos para os "campos" ideológicos, como se faz no Gráfico 2, essa dinâmica fica clara.

[23] Note-se, contudo, que as preferências à direita voltam a subir em 2017, indo para 26%, e, sobretudo, em 2019, quando chegam a 28%, e as adesões ao centro caem. Deve-se ter em mente, também, a margem de erro, em função da qual variações próximas de quatro pontos percentuais precisam ser relativizadas.
[24] Não há aqui, por certo, qualquer recomendação de ordem normativa, apenas a análise dos dados colhidos. Além disso, vantagem eleitoral não significa, necessariamente, vantagem política, mas, em condições democráticas, será sempre levada em conta pelos estrategistas.
[25] Seguindo outros caminhos, Fuks e Marques (2020) chegam a conclusões parecidas.

Gráfico 2
Autolocalização em campos ideológicos (escala de sete pontos), 1990-2019 (em %)



Fonte: Elaboração do autor sobre dados do Datafolha.

No Gráfico 2, somam-se a centro-esquerda à esquerda e a centro-direita à direita, formando *campos* à esquerda e à direita do centro. O campo do centro é mais bem observado nas pesquisas do Eseb (Gráfico 3), as quais, por utilizar uma escala com maior quantidade de pontos intermediários, dão maior equivalência ao centro em relação aos campos de direita e de esquerda. Daí a conveniência de examinar esses dois gráficos de maneira conexa. Os campos são construtos teóricos, que podem se realizar (ou não) à medida que os eleitores são atraídos para os polos. A utilidade dessa agregação consiste em evidenciar o que pode acontecer em situações polarizadas.

O Gráfico 2 atesta, outra vez, a superioridade numérica da direita sobre os demais campos. O mesmo será registrado pelo Gráfico 3. É interessante destacar, na cronologia dilatada do Gráfico 2, o que aparece de modo concentrado no 3, a saber, a alternância de fases em que a polarização leva o campo da direita para perto da maioria absoluta. Por exemplo, logo após a campanha de 2018, o setor direitista atingirá 45% das preferências (Gráfico 3).

Isso explicaria as apostas de Collor e Bolsonaro. Como candidatos de uma área cuja unificação permite vencer em segundo turno, os líderes conservadores procedem a uma permanente agitação, voltada para manter a centro-direita soldada ao bloco conservador. Afinal, ter um "inimigo" comum que representa ameaças aumenta as chances

de unidade. Daí, em 1989, ter-se espalhado que Lula obrigaria famílias ao compartilhamento de moradias e, em 2018, que o PT promoveria a venezuelização do Brasil. Se deixarem a tensão relaxar, os chefes conservadores correm o risco de ver os eleitores de centro-direita migrarem para uma aliança de centro.

Essa dinâmica pode ajudar a entender o percurso de Bolsonaro entre 2018 e 2020. Repita-se: não se pretende afirmar que as coisas se deram como será descrito a seguir. Apenas que a suposta movimentação ideológica deve ser levada em conta como um dos componentes dos acontecimentos concretos que serão descritos. Havendo chegado ao final do primeiro turno com 36% das intenções de voto[26], o então candidato do PSL (Partido Social Liberal) precisava atrair a centro-direita para garantir a maioria absoluta no segundo turno. A retórica de unidade antipetista teria exercido essa função. Às vésperas do pleito final, com 48% das intenções de voto (pouco mais do que o Eseb indicaria ser a predisposição do campo da direita), Bolsonaro obteve 55% dos sufrágios válidos, *sem precisar de uma negociação com o centro*[27].

Poder-se-ia imaginar que, após cem dias de mandato, em abril de 2019, o novo presidente perdera parte do apoio recebido no segundo turno, uma vez que aprovado por apenas 32% dos eleitores[28]. Teria ele retido o suporte da direita, deixando a centro-direita escapar? Difícil saber. Entretanto, uma cogitação a ser considerada. No segundo semestre de 2020, quando este artigo foi redigido, Bolsonaro havia ampliado para 37% o índice de ótimo e bom do seu governo graças ao auxílio emergencial distribuído durante a pandemia (Janoni, 2020). Ainda assim, de acordo com a *Folha de S. Paulo*, era "a pior avaliação em primeiro mandato desde 1985, com a exceção de Fernando Collor" (*Folha de S. Paulo*, 2020). A situação, contudo, podia ser menos desconfortável do que parecia, pois Bolsonaro, como Collor, jogava na polarização, e não na conquista do centro. Governava apenas com a direita, na esperança de que, em 2022, a centro-direita, sem opção, fosse novamente obrigada a sufragá-lo contra o fantasma lulista. O que a direita não pode permitir é o surgimento de uma alternativa para a centro-direita que a afaste do bloco, razão pela qual Bolsonaro, à época, vigiava de perto os passos do governador de São Paulo, João Doria, do PSDB. O problema para Doria, assim como para todo o espectro ao centro, por outro lado, era saber se a massa de eleitores predispostos à direita, uma vez ativada pela retórica antiesquerdista, estaria buscando uma opção mais moderada em 2022[29].

[26] Pesquisa Datafolha realizada com 19.536 eleitores entre 5 e 6 de outubro de 2018.
[27] Pesquisa Datafolha realizada com 9.173 eleitores em 24 e 25 de outubro de 2018.
[28] Pesquisa Datafolha realizada com 2.086 eleitores em 2 e 3 de abril de 2019.
[29] A posição de João Doria é particularmente complexa. Filiado a um partido que oscilou entre a centro-esquerda e a centro-direita, o governador de São Paulo, cuja rápida carreira dificulta um diagnóstico preciso, aproximou-se muito do bolsonarismo, isto é, da extrema-direita, em 2018. Talvez sentindo o espaço aberto por Bolsonaro na centro-direita a partir de 2019, movimentou-se nessa direção, confrontando-se com o presidente em torno da gestão da pandemia em 2020. Só os acontecimentos de 2021 e 2022 poderão dizer onde ele irá se fixar.

A desativação da direita

Chegou a hora de utilizarmos o Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) para avaliar a eventual ocorrência de uma desativação da direita no período do realinhamento lulista (2006-2014)[30]. A série agora em pauta é complementar à dos Gráficos 1 e 2, permitindo, dada a periodicidade utilizada, relacionar o autoposicionamento no espectro ao voto para presidente, como fez o citado trabalho de Amaral (2020). É interessante para o argumento da reativação verificar o que aconteceu nos anos eleitorais, pois, de acordo com o mencionado na Introdução deste artigo, as campanhas são as principais fontes ativadoras das predisposições ideológicas dos eleitores.

Os levantamentos do Datafolha e do Eseb apresentam diferenças metodológicas que não eliminam a possibilidade de comparação, mas requerem qualificações. Para começar, o Eseb utiliza uma escala de 11 (de 0 a 10) e não sete pontos. Conquanto o assunto seja discutível, há indícios de que a quantidade de opções possa interferir no resultado, sobretudo quando o eleitor tem pouco domínio a respeito da matéria perguntada. Isto é, se o tema inquirido envolve dificuldades cognitivas, um leque reduzido de alternativas favorece a resposta por simplificar o trabalho do entrevistado, ao passo que a escala ampliada aumenta a resistência em responder. Nesse quesito, o Eseb é mais exigente que o Datafolha, ainda que o contínuo de sete pontos não seja absolutamente simples, lembrando que a escala mais utilizada em estudos de opinião contém cinco pontos, admitindo-se, também, o uso de três. A vantagem das gradações alongadas, de outra parte, é abrir espaço para os entrevistados expressarem gostos intermediários.

Em segundo lugar, o Datafolha supõe, ainda que sutilmente, que o entrevistado conheça as categorias ideológicas, afirmando que, "como *você sabe*, muita gente, quando pensa em política, utiliza os termos esquerda e direita" (grifo nosso) (ver nota 20). O Eseb formula a frase introdutória de outra maneira, dizendo que "na política as pessoas *falam muito* de direita e esquerda" (grifos nossos) e, na sequência, solicita que o eleitor se autolocalize: "O que o (a) Sr(a). se considera? Zero significa que

[30] O Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) é coordenado e organizado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop) da Unicamp e vinculado ao Comparative Study of Electoral Systems (CSES), dirigido pela Universidade de Michigan. Começou a operar em 2002 e fez cinco *surveys* pós-eleitorais em anos de escolha presidencial, incluindo neles uma pergunta sobre a auto-orientação ideológica do eleitor. O Eseb utiliza amostras nacionais representativas, estratificadas por região, com três estágios sucessivos de seleção: município (na maioria das vezes utilizando o método PPT, Probabilidade Proporcional ao Tamanho), setor censitário e entrevistado por cotas de sexo, idade e escolaridade, entre outros critérios. Há pequenas variações metodológicas (que podem ser acessadas no Banco de Dados do Cesop), de acordo com as instituições executoras de cada *survey*: o de 31 de outubro a 28 de dezembro de 2002 (2.513 casos, margem de erro de 2%) ficou a cargo do Cesop, da FGV e do DataUFF; o de 17 a 27 de dezembro de 2006 (1.000 casos, margem de erro de 3,2%) esteve a cuidados do Cesop e do IPSOS; o de 4 a 20 de novembro de 2010 (2.000 casos, margem de erro 2,2%), do Cesop e do Vox Populi; o de 1 a 19 de novembro de 2014 (3.136 casos, margem de erro de 2%), do Cesop e do Ibope; o de 10 a 24 de novembro de 2018 (2.506 casos, margem de erro de 2%), também do Cesop e do Ibope. Agradecemos a Oswaldo E. Amaral e Rosilene Gelape pelo auxílio no acesso aos dados do Eseb.

o (a) Sr(a). é de esquerda e 10 que o (a) Sr(a). é de direita"[31]. Sem forçar a mão, poder-se-ia supor que o fraseado do Datafolha inibe um pouco a resposta "não sei", enquanto o Eseb deixa o entrevistado mais à vontade no quesito.

Em terceiro, nos questionários do Eseb, o tema da localização no espectro ideológico surge com uma pergunta em que se requer ao entrevistado que localize os *partidos* na escala esquerda-direita[32]. Só depois será pedido ao próprio respondente que se posicione. Como é possível que o eleitor tenha mais dificuldade para situar os partidos do que para dizer onde ele mesmo se encontra, sobretudo quando as agremiações alteram a localização relativa no espaço ideológico, isso poderia induzir o entrevistado a adotar, desde o início, uma postura de ignorância, a ser repetida toda vez que a questão fosse formulada.

Por fim, e coerentemente com as características anteriores, o Eseb está mais preparado do que o Datafolha para acolher os que não sabem se autolocalizar. Há nos seus questionários um espaço específico para o entrevistador assinalar tal dificuldade. Em 2002 e 2006, havia um local reservado para registrar se o entrevistado declarava não saber "o que é ser de esquerda e direita". Em 2010, deixava-se um lugar para dizer se o entrevistado não sabia "o que é direita ou esquerda". Nos de 2014 e 2018, foram deixados *dois* espaços: um para assinalar se o respondente "não sabe o que é esquerda e direita" e outro para registrar se ele "não sabe se é de esquerda ou direita". Nada disso existe nos formulários do Datafolha. Caberia cogitar em que medida a postura do entrevistador do Eseb, talvez mais propensa a considerar que o entrevistado não sabia o que era esquerda e direita, facilitou a negativa dos entrevistados em se posicionarem.

Seja como for, as duas metodologias possuem suporte técnico adequado, mas quiçá produzam resultados algo dessemelhantes. As opções do Datafolha soam mais talhadas para captar o que a literatura chama de "intuição ideológica", isto é, a percepção pouco consciente do eleitor que tem dificuldade para manejar os conceitos de esquerda e direita, mas consegue *reconhecer* o ponto no espectro que corresponde ao seu sentimento político (Singer, 2000). Em contrapartida, o Eseb talvez seja particularmente sensível para

[31] Tanto no Datafolha quanto no Eseb, o entrevistado recebe um cartão (de 7 ou 11 pontos) em que deve indicar o lugar com o qual mais se identifica. No Eseb 2002, realizou-se um *split* e metade da amostra recebeu um cartão no qual 0 era direita e 10 era esquerda. Para manter a comparabilidade, utilizaram-se aqui os dados referentes apenas à metade da amostra que recebeu o cartão na ordem dos anos subsequentes. Isso significa que, para 2002, deve ser considerada uma amostra de 1.256 casos.

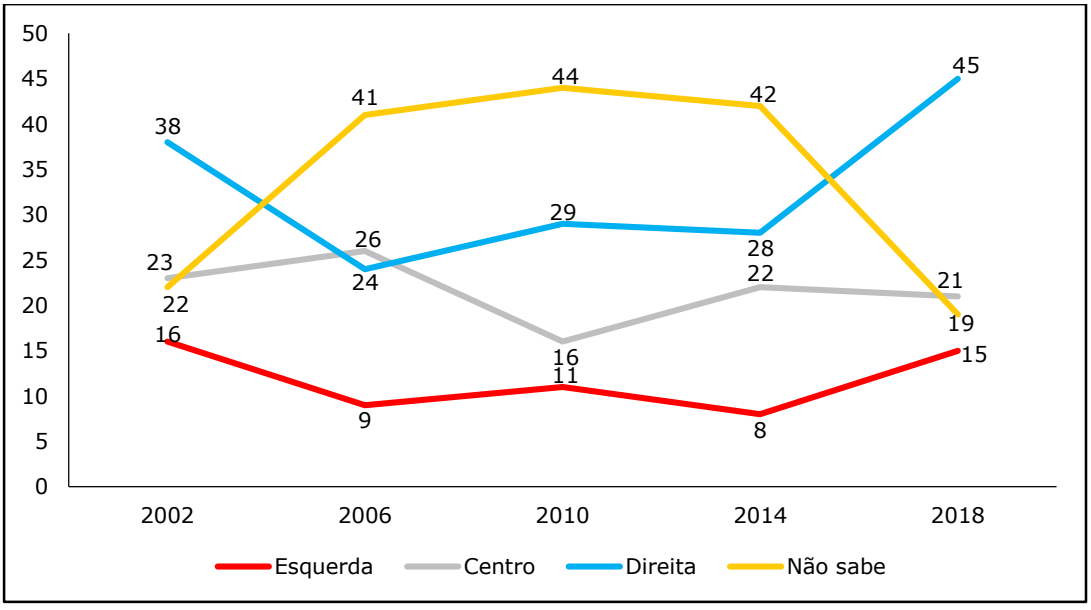
[32] No *survey* de 2002, a pergunta 41, que introduz o tema da ideologia, estava formulada da seguinte maneira: "Na política as pessoas falam muito de esquerda e de direita. Gostaria que o (a) Sr(a). usasse um número de ZERO a 10 para dizer se o partido político que eu vou dizer é de esquerda ou de direita. ZERO significa que o partido é de esquerda e 10 que é de direita". O pedido de autolocalização aparecerá apenas na pergunta 50, nos seguintes termos: "Novamente pensando em esquerda e direita na política. O que o (a) Sr(a). se considera? Zero significa que o (a) Sr(a). é de esquerda e 10 que o (a) Sr(a). é de direita". Em 2006 e 2010, a pergunta que solicitava a localização ideológica dos partidos era sucedida por uma que pedia a localização ideológica de alguns políticos, antes de requerer a localização do próprio entrevistado. Por fim, nas pesquisas de 2014 e 2018, à pergunta sobre os partidos seguia a referente ao próprio entrevistado, sem nada no meio.

perceber a desativação das predisposições ideológicas, situações que estimulam os eleitores a não se localizarem na escala.

Além dessas possíveis discrepâncias, Datafolha e Eseb, ao enunciarem as perguntas, referem-se de maneira diversa à ordenação dos pontos intermediários. No Datafolha os pontos 1 e 7 são chamados de "máximos" (a posição 1 é o *máximo* à esquerda; a posição 7 é o *máximo* à direita), ou seja, conota uma gradação de radicalismo. No Eseb, informa-se apenas que os pontos 0 e 10 correspondem, respectivamente, a ser de esquerda ou de direita, deixando uma eventual pontuação intermédia a critério do entrevistado.

Para efeito de interpretação do Eseb, seguimos o padrão estabelecido pelos autores que analisaram antes aquelas pesquisas (Carreirão, 2007, p. 314), no qual se agregam as preferências ideológicas em três blocos: "esquerda", reunindo as posições 0 a 3, "centro", somando as que vão de 4 a 6, e "direita", as de 7 a 10. Assim, os dados mostrados no Gráfico 3 mensuram o tamanho dos *campos*, como o faz o Gráfico 2.

Gráfico 3
Autolocalização em campos ideológicos (escala de 11 pontos), 2002-2018 (em %)



Fonte: Elaboração do autor sobre dados do Eseb.
Notas: Foram desconsiderados "outras respostas" e "não respondeu". As categorias "não sabe o que é esquerda e direita", "não sabe o que é ser de esquerda e direita" e "não sabe" foram unificadas sob o rótulo geral "não sabe".

O Gráfico 3 confirma a inclinação do eleitorado para a direita, a qual aparece quase sempre na dianteira em relação aos dois outros campos. Tanto no Gráfico 2 como no 3,

ela atinge cerca de 40% das preferências em 2002/2003 e 45% em 2018/2019, momentos em que fica nítida a potencialidade do estrato conservador. *Nenhum outro campo ideológico se aproximou desse tamanho nas duas décadas e meia da democracia de 1988*. Lembrando que a escala do Eseb identifica melhor o *campo* de centro, deve-se registrar que a direita foi alcançada por este em 2006, quando ocorreu um empate dentro da margem de erro (sobre as margens de erro do Eseb, que variam, ver nota 19). Naquele ano, em que ocorreu o realinhamento, as predisposições polares sofreram quedas significativas e o campo centrista subiu.

Todavia, se os momentos de ativação ideológica produziram picos semelhantes à direita nos Gráficos 2 e 3, as fases de desativação ocasionaram vales mais profundos no segundo, tanto de um lado quanto de outro do espectro. Enquanto no Datafolha, a direita cai de 41% para 35%, entre 2003 e 2006, no Eseb ela afunda mais, indo de 38% para 24%, entre 2002 e 2006. Algo parecido acontece com a esquerda, se bem que, por razões a serem descobertas, os auges esquerdistas são menores no Eseb do que no Datafolha[33]. Em verdade, o Eseb encontra números sempre anêmicos à esquerda do centro, em particular no período lulista, talvez por ter captado melhor a desativação ideológica geral (Carreirão, 2007). Trata-se, aliás, de fenômeno previsível: para desativar a direita, o lulismo precisaria desativar, também, a esquerda.

É provável que as características dos vales se relacionem à diferente proporção, nas pesquisas, de eleitores que não se localizam na escala. Durante o realinhamento lulista, cresce muito o número de entrevistados do Eseb que deixam de se posicionar, o que acontece de modo mais modesto no Datafolha. Com efeito, esse número alcança 42%, em média, entre 2006 e 2014, no Gráfico 3, contra apenas 23% (em média), entre 2006 e 2016, no Gráfico 2. A razão pode estar nas diferenças metodológicas explicitadas acima. O fato é que a baixa das predisposições polares e a alta da incapacidade de se orientar ideologicamente desenham uma espécie de chapéu do "não sabe" a encobrir o Gráfico 3 na etapa de realinhamento lulista. Sob esse teto, a direita conforma um piso, cuja simetria indica com clareza a relação entre as duas curvas: quando a direita cai, o "não sabe" sobe, e vice-versa. Esse diagrama confirma a segunda hipótese do artigo, de acordo com a qual o lulismo teve um efeito desativador sobre a direita, em particular, e sobre as predisposições ideológicas em geral.

Deve-se notar que o movimento das curvas da direita e do "não sabe" é similar nos dois gráficos. Em ambos, em 2006, a direita cai e o número de eleitores que não se posicionam cresce; ao redor de 2018, dá-se o deslocamento inverso, quando ocorre uma reativação das predisposições à direita (e, também, à esquerda) e cai o número dos que não sabem se posicionar. Caso as curvas fossem diferentes, haveria dúvidas sobre a despolarização; ao coincidirem, embora difiram na quantidade, abre-se um debate sobre a *intensidade* desta.

[33] Exemplos: a esquerda aparece com 16% no Eseb/2002 e 27% no Datafolha/2003; obtém 15% no Eseb/2018 e 26% no Datafolha/2019.

O papel da escolaridade

Encerraremos esta exposição com uma nota destinada a inquirições futuras. Nela, parte-se do princípio de que a desativação e a reativação das predisposições agem sobre um público heterogêneo, com efeitos diversos. Em particular, imaginamos que as características de *status* de cada grupo interferem sobre o autoposicionamento na escala. Se analisarmos os números do Eseb, segmentados por grau de instrução, perceberemos interessantes aspectos a serem explorados a respeito do esfria-esquenta ideológico descrito acima.

Com esse objetivo, os Gráficos de 4 a 7 apresentam a identificação ideológica entre 2002 e 2018 cruzada por escolaridade. A instrução foi escolhida para medir *status* tendo em vista ser, ao mesmo tempo, um clássico marcador de posição na estrutura societária e uma causa de familiaridade com a terminologia ideológica. Ressalvadas características específicas de participação política, quanto maior a escolaridade, maior a chance de compreensão dos termos esquerda e direita, e maior a tendência de manter vivas as preferências ideológicas. Ao contrário, quanto menor a escolaridade, mais baixo o entendimento das palavras que conotam ideologia e maior o afastamento da localização na escala, quando não ativada por estímulos externos.

Tal como acontecia em 1989 (Singer, 2000, p. 92-93), no início das pesquisas do Eseb, quanto menor a escolaridade do eleitor, maior a probabilidade de este se posicionar à direita. Com efeito, em 2002, a chance de posicionamento à direita do centro era 50% maior entre os que haviam cursado até, no máximo, o fim do ensino fundamental I (o que inclui os não escolarizados) do que entre os universitários[34].

Mais do que isso, a queda da escolaridade aumentava de maneira linear a adesão ao campo da direita. Entre os universitários, era de 27%, crescendo na passagem para o grupo dos que completaram o ensino médio para 35%. Já entre os que não completaram o ensino médio, alcançava 39%. Por fim, atingia a marca de 42% entre os de menor escolaridade. Portanto, é importante reter a possível continuidade, entre 1989 e 2002, de um fenômeno pouco estudado, a saber, o do "conservadorismo popular" (Singer, 2000, p. 145). De acordo com Pierucci (1994, p. 143-8), que pesquisou o assunto na cidade de São Paulo nos anos 1980, o conservadorismo popular, ou *conservatism from below*, diria respeito à parcela do campo popular que tem a "paixão da desigualdade", isto é, que se apega às diferenças entre os indivíduos e os direitos que delas decorreriam[35]. Nos Gráficos 4, 5, 6 e 7, pode-se observar a maneira como, desde o ponto de partida em 2002 descrito

[34] O primeiro ciclo do ensino fundamental, ou fundamental I, hoje é constituído de cinco séries (no passado eram quatro). Por isso, incluímos na categoria de base da escolaridade todos os que cursaram *até* a quinta série. A categoria "universitários" inclui todos os que chegaram à universidade, independentemente de terem concluído a graduação ou a superado, na forma de pós-graduação. As duas outras categorias são formadas pelos que chegaram ao ensino médio, mas não o completaram, e pelos que completaram o ensino médio.

[35] Construímos uma definição de conservadorismo popular, com pinceladas próprias, a partir de um depoimento de Pierucci (1994), inserido na coletânea *Os anos 90: política e sociedade no Brasil* (Dagnino, 1994).

acima, cada estrato social – medido pela escolaridade – se posicionou até 2018, permitindo um vislumbre do que teria ocorrido com o conservadorismo popular nesse meio tempo.

Gráficos de 4 a 7
Autolocalização no espectro ideológico por grau de escolaridade, 2002-2018
(em %)

Gráfico 4
Até fundamental I

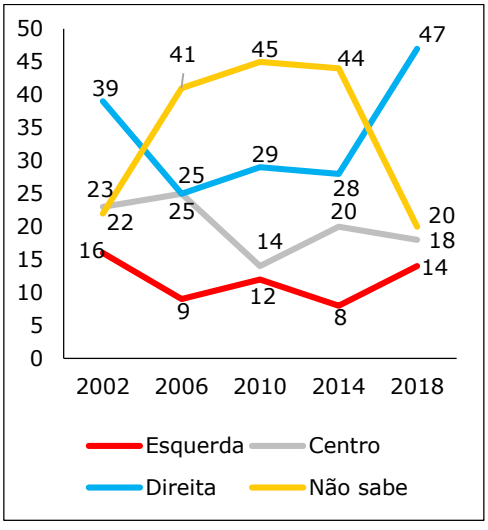


Gráfico 5
Até médio incompleto

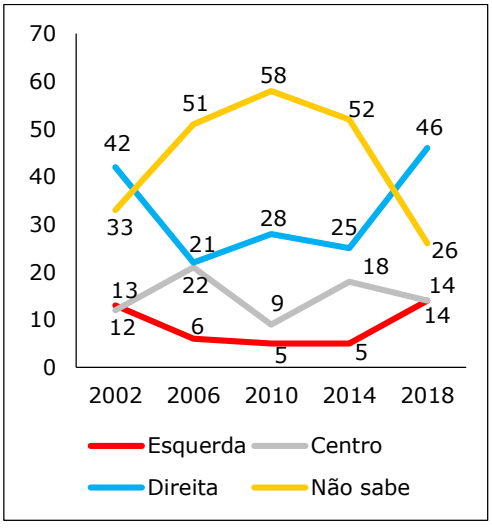


Gráfico 6
Médio completo

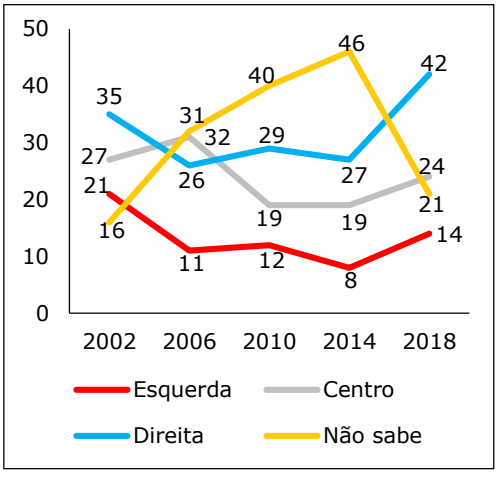
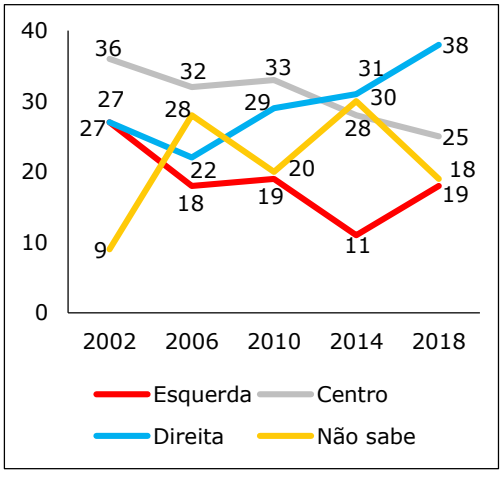


Gráfico 7
Superior incompleto ou mais



Fonte dos gráficos de 4 a 7: Elaboração do autor sobre dados do Eseb. Ver critérios para as faixas de escolaridade na nota 32.

Que história contam os Gráficos de 4 a 7? De um lado, a da desativação das predisposições à direita, que atingiu, sobretudo, os de menor escolaridade. Em 2006, despenca o posicionamento à direita entre os que cursaram no máximo até o ensino médio, sem completá-lo (o que inclui toda a gradação de escolaridade inferior a esta), como pode ser visto nos Gráficos 4 e 5. Em compensação, cresce muito o número dos que passam a não se posicionar na escala. Em 2018, ocorrem, entre esses mesmos eleitores, os movimentos inversos, com subida da localização à direita e queda dos que não se localizavam no espectro.

De outro lado, aumentou *gradativamente*, entre 2006 e 2018, a adesão à direita por parte dos mais instruídos (Gráfico 7). Ao final do processo, a direita, continuou a ter boa "receptividade nos segmentos de *status* social mais baixo" (Singer, 2000, p. 92), tal como ocorria em 1989, mas, agora acrescentava-se uma adesão significativa à direita por parte dos "universitários", provavelmente pela primeira vez pós-1988. Os que completaram o ensino médio (Gráfico 6) desenharam curvas que ficaram entre os de maior e menor escolaridade. O formato geral do Gráfico 6 lembra o dos que têm menor escolaridade, porém efetivado de maneira suave, configurando um ponto intermediário entre o comportamento dos que tinham instrução mais e menos elevada. Na realidade, pode-se dizer que o comportamento dos segmentos intermediários (ensino médio incompleto e ensino médio completo) vai se distanciando, pouco a pouco, do padrão estabelecido pelos menos escolarizados, até chegar ao outro modelo, que se viu entre os universitários.

Com efeito, nos Gráficos 4 e 5, os deslocamentos entre a direita e o "não sabe" foram abruptos e intensos. Cerca de 40% dos eleitores de baixa escolaridade tinham preferência pela direita em 2002, caindo para não mais do que 25% em 2006. Doze anos depois, ao fazer o caminho oposto, cresce rapidamente a adesão à direita e cai o "não sei". Desenhou-se, assim, o alto platô dos que não sabiam se posicionar na escala entre 2006 e 2014, acompanhado do piso direitista durante o mesmo período, conforme havíamos visto no Gráfico 3, o qual vale para o conjunto do eleitorado.

Porém, o Gráfico 7 mostra que o mesmo não se deu entre os universitários. A simpatia direitista por parte daqueles com maior instrução inicia-se em um patamar baixo em 2006 (22%) e percorre trajetória incremental, até chegar a 38% em 2018. Corresponde, provavelmente, à lenta e contínua adesão de setores da classe média a posições de direita, as quais, como se sabe, acabariam por desembocar no bolsonarismo. A novidade é que o percurso começou antes do que se imaginava. Possivelmente, entre os que alcançaram o ensino universitário, a pendência à direita se inicia com o realinhamento lulista, ganhando densidade de eleição em eleição[36].

[36] Seria interessante, em outro momento, explorar cruzamentos da autolocalização ideológica por idade, local de moradia (regiões metropolitanas *versus* interior), região do país, entre outras características do eleitorado, de modo a entender melhor a faixa predisposta à direita.

Em resumo, o *mecanismo de desativação e reativação* das predisposições à direita recaiu fortemente sobre os de menor escolaridade. Como estes representavam mais de 70% das amostras do Eseb, deram o tom para o conjunto. Se esse achado for confirmado, poder-se-ia pensar que a explicação para a relativa estabilidade dos anos lulistas, seguida da avalanche conservadora, se encontraria justamente na parcela de baixo da pirâmide. Não obstante o fenômeno direitista ter atingido a classe média tradicional, a explicação para o sucesso eleitoral da reativação da direita, que justificaria a vitória de Bolsonaro, reside nos eleitores de escolaridade fundamental. É compreensível que aqueles cujo posicionamento depende de uma ativação maior, pois estão mais distantes do debate ideológico, sejam os mais afetados quando termos como esquerda e direita desaparecem e reaparecem nas campanhas. Em outras palavras, e esta é a dica fundamental, talvez o que o lulismo tenha desativado, entre 2006 e 2014, *não fosse tanto o direitismo em geral, mas o conservadorismo popular, em particular*. Assunto a ser retomado.

Conclusão: quando velhos personagens reentram em cena

Qual "fundo regressivo" da sociedade brasileira a eleição de 2018 mobilizou e como o fez? Os dados expostos apontam para duas sugestões. A primeira afirma tratar-se da reativação de uma direita longamente enraizada em parcela expressiva do eleitorado, apesar de aparências contrárias, devidas ao adormecimento das predisposições conservadoras. A segunda mostra que, com o realinhamento de 2006, o lulismo teria desativado, até 2014, essas mesmas predisposições, cabendo ao extremista Jair Bolsonaro reativá-las por meio de intensa radicalização ideológica. A polarização exacerbada garantiu, além do mais, uma espécie de soldagem "automática" da centro-direita à direita, permitindo a Bolsonaro vencer o segundo turno de 2018 sem negociar.

Medidas de autolocalização na escala ideológica, produzidas pelo Datafolha, indicaram a direita como a escolha da maioria relativa dos eleitores durante os 30 anos que a democracia de 1988 percorreu até a eleição de Bolsonaro. Cerca de um quarto do eleitorado optou, repetidamente, por posicionar-se no canto conservador do espectro, deixando as demais rubricas (centro, esquerda, centro-direita e centro-esquerda) quase sempre como um pelotão secundário no *ranking*.

Nos momentos de maior radicalização ideológica, as predisposições direitistas caminhavam para reunir cerca de um terço dos entrevistados, enquanto a esquerda se aproximava de um quinto. Mesmo quando não polarizada a conjuntura, a direita quase sempre superava a esquerda em cerca de dez pontos percentuais. Cálculos do ponto médio das escolhas entre 1990 e 2019 o situaram invariavelmente à direita do centro. Confirmou-se, assim, a hipótese de que o eleitorado brasileiro se inclinava para a direita, levantada por ocasião da vitória de Collor (Singer, 2000)[37] .

[37] Estudos recentes, como o de Power e Rodrigues-Silveira (2019, p. 23), chegam, por outros meios, à mesma conclusão, indicando que o eleitorado brasileiro "pende para a direita".

Agrupando-se as preferências em três campos ideológicos (mensurados pelo Datafolha e pelo Eseb), isto é, os que estão à esquerda do centro, ao centro e à direita do centro, a área conservadora ocupa uma região ampla. As medidas indicaram que a direita somada à centro-direita chega a obter mais de 40% das preferências nas conjunturas de polarização. Nesses casos, tal coalizão pode almejar a maioria absoluta, estando bastante habilitada a alcançá-la quando se trata de votos válidos. Isso lhe dá boas chances no segundo turno de eleições presidenciais, desde que a centro-direita se mantenha soldada ao bloco conservador.

A configuração apresentada ajuda a explicar a adoção de estratégias radicais por parte de candidatos da direita. Enquanto retiverem a centro-direita junto a si – o que é potencializado pelo temor de uma suposta esquerdização, que os próprios direitistas se encarregam de propagar –, a coalizão conservadora é capaz de vencer sem precisar construir alianças com o centro. Foi o que fizeram Collor e Bolsonaro. Daí a inclinação da direita pela polarização, enquanto a esquerda tendeu a optar pela tática contrária, o que desmente a ideia de que o lulismo teria "dividido o país".

Na verdade, o realinhamento de 2006, que colocou os de menor renda ao lado de Lula e a classe média em torno do PSDB, teria contribuído para desarmar o conservadorismo popular. Mesmo nos momentos ofensivos de campanha, em torno das privatizações e da política monetária, em 2006 e 2014, as palavras esquerda e direita não foram trazidas à baila pelo lulismo. A própria Dilma Rousseff, que adotou postura mais ousada, reteve o apoio do PP, sucessor da Arena, na última campanha presidencial que disputou.

Dados do Eseb evidenciaram que, durante os pleitos de 2006 a 2014, houve importante redução das predisposições à direita, cujos eleitores, em boa parte, deixaram de se localizar na escala, alegando não saber fazê-lo. Ao cruzar o autoposicionamento na escala com a escolaridade, ficou claro quanto a desativação da direita dependeu dos menos escolarizados. Foram os eleitores das faixas de instrução menores que procederam em massa ao duplo deslocamento, afastando-se da direita e, simultaneamente, do espectro ideológico, de 2006 a 2014. Já em 2018, voltaram a se localizar à direita, abandonando a suposta ignorância quanto à autolocalização ideológica. Os de maior escolaridade, entretanto, percorreram uma trajetória de constante direitização entre 2010 e 2018.

Estudos futuros poderão revelar como o lulismo desarmou o conservadorismo popular, mas percebe-se que Bolsonaro teve o papel de reativá-lo, aproveitando o contexto criado pelas manifestações de junho de 2013, a Lava Jato e a recessão de 2015[38]. Vale lembrar que a atração pelo ex-capitão entre eleitores de maior renda aparecia precocemente em pesquisas de 2016, quando denúncias contra o governo Temer abatiam

[38] Segundo Fuks e Marques (2020, p. 408), no período 2015-2019, "a ideologia adquire maior consistência e, com isso, os eleitores passam a se situar mais na escala esquerda-direita e a diferenciar ideologicamente os partidos e os candidatos".

as opções de centro[39]. De certo modo, pode-se dizer que a classe média foi a Bolsonaro, e não o contrário. Mas, como tal vínculo, isoladamente, não poderia levar ao triunfo eleitoral devido à pequena expressão numérica dos setores intermediários, era indispensável reativar a simpatia pela direita entre os de *status* mais baixo, o que o candidato foi capaz de fazer em 2018.

De todo modo, é importante compreender melhor os mecanismos reativadores utilizados por Bolsonaro junto aos subalternos, relacionando-os, por exemplo, ao papel exercido por setores evangélicos e da segurança. Afinal, Bolsonaro obteve um resultado proporcionalmente maior que o de Collor três décadas antes, fechando a parábola iniciada em 1964 com uma volta às origens mais nítida do que a proporcionada pelo ex-presidente alagoano.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. C. *O motivo que levou à vitória de Bolsonaro* (online). Poder 360, 31 out. 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/eleicoes/o-motivo-que-levou-a-vitoria-de-bolsonaro-segundo-alberto-carlos-almeida/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

ALMEIDA, J. *Marketing político*: hegemonia e contra-hegemonia. São Paulo: FPA/Xamã, 2002.

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

ANDERSON, P. *Brazil apart (1964-2019)*. Londres: Verso, 2019.

AVRITZER, L. *Política e antipolítica*: a crise do governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

CARREIRÃO, Y. S. "Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 2, p. 307-339, nov. 2007.

DATAFOLHA. Avaliação do governo FHC. Junho de 2000. Banco de dados cedido diretamente ao autor pelo Datafolha em 2020.

_____. Ditadura X Democracia/Esquerda X Direita. Março/Abril de 2003, nº 02499. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. Unicamp, Campinas. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/2375>. Acesso em: out. 2020.

_____. Intenção de Voto para Presidente da República. Agosto de 2006, nº 02538. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. Unicamp, Campinas. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/2297>. Acesso em: out. 2020.

_____. Intenção de Voto para Presidente da República. Maio de 2010, nº 03364. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. Unicamp, Campinas. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/3145>. Acesso em: out. 2020.

_____. Avaliação do governo Michel Temer. Dezembro de 2016. Banco de dados cedido diretamente ao autor pelo Datafolha em 2020.

[39] Ver, a esse respeito, Dieguez (2016).

_____. Avaliação do governo Michel Temer. Junho de 2017, nº 04422. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. Unicamp, Campinas. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/4252. Acesso em: out. 2020.

DATAFOLHA. Avaliação do governo Bolsonaro - 1 ano. Dezembro de 2019. Banco de dados cedido diretamente ao autor pelo Datafolha em 2020.

DATAFOLHA/CEDEC. Cultura e Política III. Março de 1990, nº 00219. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. Unicamp, Campinas. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/458. Acesso em: out. 2020.

DIEGUEZ, C. "Direita, volver". *Piauí*, vol. 120, set. 2016.

DIMENSTEIN, G.; SOUZA. J. *A história real*: trama de uma sucessão. São Paulo: Ática, 1994.

ESEB 2002. CESOP-FGV-DATAUFF – BRASIL – 2002/DEZ-01838. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1762>. Acesso em: 2020.

ESEB 2006. CESOP-IPSOS – BRASIL – 2006/DEZ-02489. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2020. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1583>. Acesso em: 2020.

ESEB 2010. CESOP-VOX POPULI – BRASIL – 2010/NOV-02639. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/2419>. Acesso em: 2020.

ESEB 2014. CESOP-IBOPE – BRASIL – 2014/NOV-03928. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/3716>. Acesso em: 2020. Disponível também no Repositório de Dados de Pesquisa da Unicamp (Redu): <https://redu.unicamp.br/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.25824/redu/IDSFRV>.

ESEB 2018. CESOP-IBOPE – BRASIL – 2018/NOV-04622. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/4538>. Acesso em: 2020. Disponível também no Repositório de Dados de Pesquisa da Unicamp (Redu): <https://redu.unicamp.br/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.25824/redu/HWZVV6>.

FOLHA DE S. PAULO. "Bolsonaro segura aprovação, e maioria o isenta por mortes", 14/12/2020, primeira página.

FUKS, M.; MARQUES. P. H. "Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018". *Opinião Pública*, vol. 26, nº 3, p. 401-430, set.-dez. 2020.

JANONI, A. "Inércia da opinião pública reflete tensão entre pandemia e economia, aponta Datafolha". *Folha de S. Paulo*, 14 dez. 2020, p. A4. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/inercia-da-opiniao-publica-reflete-tensao-entre-pandemia-e-economia-aponta-datafolha.shtml>. Acesso em: 11 nov. 2021.

KROH, M. "Surveying the left-right dimension: the choice of a response format". *German Institut for Economic Research*, Discussion Paper 491, 2005.

LAMOUNIER, B. (org.). *Voto de desconfiança*: eleições e mudança no Brasil (1970-1979). São Paulo: Cebrap, 1980.

_____. *De Geisel a Collor*: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

LAZARSFELD, P.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *El pueblo elige*: estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial. Buenos Aires: Ediciones 3, 1960.
LICHOTTE, C *A hora do Arenão* (online). Piauí, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/hora-do-arenao/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

LIPSET, S. M. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MILLER, W. E.; SHANKS, J. M. *The new American voter*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1996.

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

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

OLIVEIRA, C.; TURGEON, M. "Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 3, p. 574-600, dez. 2015.

OYAMA, T. *Tormenta*: o governo Bolsonaro: crises, intrigas e segredos. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

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

PIERUCCI, A. F. Linguagens autoritárias, voto popular. In: DAGNINO, E. (org.). *Os anos 90*: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, p. 137-149, 1994.

_____. *Ciladas da diferença*. São Paulo: 34, 1999.

POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. "Mapping ideological preferences in Brazilian elections, 1994-2018: a municipal-level study". *Brazilian Political Science Review*, vol. 13, nº 1, fev. 2019.

REIS, F. W. *Mercado e utopia*: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Edusp, 2000.

RENNÓ, L. *As eleições de 2022* (online). Veja, 14 dez. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/as-eleicoes-de-2022/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

SCHWARZ, R. *Seja como for*: entrevistas, retratos e documentos. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2019.

SINGER, A. "Ideologia e voto no segundo turno da eleição presidencial de 1989". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

_____. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: Edusp, 2000.

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

_____. *O lulismo em crise*: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A.; VENTURI, G. Sismografia de um terremoto eleitoral. In: Vários autores. *Democracia em crise?* São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SUASSUNA, L.; NOVAES, L. A. *Como Fernando Henrique foi eleito presidente*. São Paulo: Contexto, 1994.

Abstract

The reactivation of the right in Brazil

What is the structure of the ideological predispositions of the Brazilian electorate and how are they affected by the strategies of the different political forces? The article seeks to show, based on data from Datafolha, that there was a continuity between what was observed right after the 1988 re-democratization and the thirty years that followed, namely, the preference for the right by the relative majority of the electorate in surveys of self-location on the ideological spectrum. Then, using the theoretical notion of activation, the article tests, based on research by Eseb, the hypothesis that, between 2006 and 2014, there was a tendency to disable ideological predispositions. The conclusion is that Lulism depolarized the political dispute and it was up to Bolsonaro, with a radical stance, to reactivate the conservatism in the 2018 election, when the right-wing field came to gather 45% of voters.

Keywords: right; depolarization; activation of ideological predispositions; Bolsonaro; 2018 elections

Resumen

La reactivación de la derecha en Brasil

¿Cuál es la estructura de las predisposiciones ideológicas del electorado brasileño y cómo se ven afectadas por las estrategias de las diferentes fuerzas políticas? El artículo busca mostrar, a partir de datos de Datafolha, que hubo una continuidad entre lo observado justo después de la redemocratización de 1988 y los treinta años que siguieron, es decir, la preferencia por la derecha de la mayoría relativa del electorado en las encuestas de auto-ubicación en el espectro ideológico. Luego, utilizando la noción teórica de activación, el artículo contrasta, a partir de una investigación de Eseb, la hipótesis de que, entre 2006 y 2014, hubo una tendencia a deshabilitar las predisposiciones ideológicas. La conclusión es que el lulismo despolarizó la disputa política y le tocó a Bolsonaro, con una postura radical, reactivar el conservadorismo en las elecciones de 2018, cuando el campo de derecha llegó a reunir el 45% de los votantes.

Palabras clave: derecha; despolarización; activación de predisposiciones ideológicas; Bolsonaro; elecciones de 2018

Résumé

La réactivation de la droite au Brésil

Quelle est la structure des prédispositions idéologiques de l'électorat brésilien et comment sont-elles affectées par les stratégies des différentes forces politiques? L'article cherche à montrer, sur la base des données de Datafolha, qu'il y avait une continuité entre ce qui a été observé juste après la redémocratisation de 1988 et les trente années qui ont suivi, à savoir, la préférence pour le droit de la majorité relative de l'électorat dans les enquêtes sur auto-localisation sur le spectre idéologique. Puis, à partir de la notion théorique d'activation, l'article teste, à partir des recherches d'Eseb, l'hypothèse selon laquelle, entre 2006 et 2014, il y avait une tendance à désactiver les prédispositions idéologiques. La conclusion est que le lulisme a dépolarisé le différend politique et qu'il appartenait à Bolsonaro, avec une position radicale, de réactiver le conservatism lors des élections de 2018, lorsque le champ de droite est venu rassembler 45% des électeurs.

Mots-clés: droite; dépolarisation; activation des prédispositions idéologiques; Bolsonaro; élections de 2018

Artigo submetido à publicação em 12 de janeiro de 2021.
Versão final aprovada em 21 de outubro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273730
e-ISSN 1807-0191

Why are Brazilians so interested in gun control? Putting the Multiple Streams Framework to the test

Diego Sanjurjo[1]

Gun control has been a relevant political issue in Brazil for over twenty years. The first goal of this article is to understand and explain this unusual prominence in the political agenda. The second is the empirical verification of a proposed modification for John Kingdon's Multiple Streams Framework that may allow a more appropriate application to the Latin American context. Findings suggest that proponents of both gun control and gun liberalization were able to exploit the rise in homicides and their close relations to legislators and presidents to couple the streams together and systematically reintroduce the issue in the agenda. The process was marked by the strong influence of opposing interest groups, whereas political parties and public opinion played a secondary role. In consequence, the agenda-setting process mirrored a political stream that acknowledges how legislatures and political parties are frequently weak in Latin America, while special interests can have a major influence over executives that dominate policymaking.

Keywords: gun control; Brazil; multiple streams; policy studies; agenda-setting

Introduction

This article has two research objectives. The first is to understand and explain the unusual prominence of the gun control issue in the Brazilian political agenda during the past 25 years. The second is the empirical verification of a set of proposed modifications for John Kingdon's (1995) Multiple Streams Framework (MSF) that may allow a more appropriate application to the Latin American context (Sanjurjo, 2020b).

Regarding the first, public efforts to control gun proliferation and acquisition are barely known in Latin America and gun control is largely absent from public and political debates (Sanjurjo, 2019). In most countries, the specific issue is normally subsumed within general concerns over public security. In others, it gains public and political attention intermittently, mostly after episodes of extreme violence or high-profile murder cases. When it happens, gun violence turns into a matter of polarized debate for a couple of weeks but can hardly adhere the public and media attention for long.

[1] Universidad de la República (Udelar), Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Instituto de Ciencia Política. Montevideo, Uruguai. E-mail: <diegosanjurjopro@gmail.com>.

One of the very few exceptions in this regard is Brazil, where gun control has been a prominent topic of discussion for over two decades. In fact, it was at the center of Jair Bolsonaro's presidential campaign in 2018, as the new president pledged to abolish existing gun laws and liberalize their acquisition and use by civilians as part of a "law and order" message that resonated strongly with voters (Hunter and Power, 2019). However, this is only the last chapter of a longstanding political conflict that began in the 1990s and led to the approval of the 2003 Disarmament Statute[2], which prohibited the carry of firearms and strongly discouraged their possession and use among civilians. What is more, the Statute included the legislator's desire to implement a comprehensive ban on firearm sales to civilians, a controversial aspect that was finally rejected in 2005 through a national referendum.

In what constitutes another regional rarity, gun control managed to call the attention of local academics, who have studied the prominent role played by religious communities (Cesar Conrado, 2006) and non-governmental organizations (Lucas, 2008; Ballestrin, 2010) in agenda-setting, the legislative discussions of the Disarmament Statute (Santos, 2007) and the influence of Lula's administration (Inácio, 2006) and of the Parliamentary Front of Public Security (e.g.: Faganello, 2015; Macaulay, 2019; Hinz, Vinuto, and Coutinho, 2020) in the legislative agenda. Authors have also tried to explain why Brazilian legislators delegated their decision-making powers to the electorate in 2005 (Correa and Nunes, 2006; Magalhães Araújo and Santana, 2006), as well as the influence of written media (Fuks and Novais, 2006), social networks (Sorj, 2006), communication campaigns (Lissovsky, 2006) and public propaganda (Vital da Cunha, 2006) in the referendum campaign, just like the overall reasons behind its surprising result (Iser, 2006; Mota, 2006).

The author himself used this research in a former study to apply the Multiple Streams Framework and provide an overall explanation of the Statute's policy formation process (Sanjurjo, 2020a, chap. 5). The MSF is a conceptual tool that sees the policy process as a complex phenomenon of a heterarchic nature, with various factors converging and influencing agenda-setting and policy decision-making. Among other reasons, it stands out due to its remarkable adaptability to different policy contexts, as its structural features are flexible enough to be applied to nearly any place, time, or policy (Cairney and Jones, 2016).

However, this does not mean that the MSF can explain agenda-setting and policy decision-making equally well in all contexts (Jones et al., 2016). For this reason, in another previous study entitled *Taking the Multiple Streams Framework for a walk in Latin America* (Sanjurjo, 2020b), the author challenged the general portability of the framework by confronting it with a political reality that compromised some of its assumptions. The MSF appeared to be capable of capturing the different dynamics at play, but the study concluded

[2] Brazil: Law nº 10.826/2003, and Regulatory Decree nº 5.123/2004.

that the political stream could be modified in order to acknowledge political contexts in which legislatures and political parties are frequently weak, whereas powerful interest groups can exert a very strong influence over executives that usually dominate policymaking.

To assess these claims empirically, this article applies the MSF again to the Brazilian context, this time with two more ambitious objectives. First, to understand and explain the unusual prominence of the gun control issue in the Brazilian political agenda during the past twenty-five years. Second, to empirically verify the proposed modifications to the MSF. That is, to assess if in the Latin American context it would be more appropriate for the framework's political stream to acknowledge presidential coalitions and interest groups as the most influential actors, with public opinion as only an influential secondary variable (Sanjurjo, 2020b).

With these goals in mind, this article is structured in the following manner. After this introduction, a second section will present the MSF and analyze the proposed modifications for its political stream. A third section will then apply the analytical framework to explain several agenda-setting processes. The fourth section discusses the empirical findings. The article ends with conclusions and bibliographic references.

Agenda-setting and the Multiple Streams Framework in Latin America

Agenda-setting is the process by which public issues are constructed and defined, and then gain or lose the attention of the public and elites (Majone, 2006). Its study implies the search for causal mechanisms that explain agenda and policy changes. This is not an easy task, however, as these processes occur within complex systems and follow decisions based on limited information and high levels of uncertainty (Simon, 1957). Moreover, they exhibit positive and negative feedback cycles (Pierson, 2000), may involve time spans of decades, transcend policy areas and branches of government, and encompass all forms of political actors and institutions with potentially different values, interests, perceptions and preferences. This complexity also makes sequential explanations unfeasible (Lasswell, 1956), leading empirical social researchers to use more sophisticated conceptual tools that allow them to simplify causation and relate social, economic and political elements into a condensed but still coherent and consistent account of the social world (John, 1998).

The Multiple Streams Framework (MSF) is among those approaches that stand out for most modern policy scholars. As one of the most-cited works in the public policy field, the MSF is largely based on the ideas espoused in John Kingdon's seminal book *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (1995), themselves an adaptation of Cohen, March, and Olsen's (1972) Garbage Can Model (GCM) of organizational choice. Essentially a book on agenda-setting in the federal political system of the United States, its use has expanded considerably in the thirty-five years from its development and included applications for

agenda-setting, policy formation and implementation, as well as for all levels of governance, policy sectors and geographical regions (Cairney and Jones, 2016).

Kingdon's baseline is the complexity, messiness and unpredictability of the policy process. Ambiguity is at the heart of this conceptualization known as 'organized anarchy', which incorporates ideas of bounded rationality and satisficing behavior (Simon, 1957) that emphasize the fundamental role that chance and ambiguity play in individual and organizational choices. In accordance, policy formation cannot simply be a rational response to public problems. On the contrary, the MSF suggests that there is no systemic relation between problems and solutions, but rather a dynamic process by which independent solutions wait for the emergence of compatible problems to enter the political agenda.

The MSF contains five core elements (Figure 1). First, three processes take place simultaneously during agenda-setting: problems, policies, and politics. Kingdon refers to these processes as 'streams' that flow through the political system largely independently of each other. Streams can be seen as a collection of variables that develop and change over time.

The first stream or process is the *problem stream*, which largely consists of conditions, issues or public matters that citizens, entrepreneurs and policymakers want the government to address. Kingdon identifies indicators, focusing events and policy evaluations as variables that compose the stream and attract the policymakers' attention to certain conditions. Other useful variables to include in this stream are the load of difficult problems occupying policymakers' attention (Zahariadis, 2003) and the presence of knowledge-brokers, who interpret and define the other variables of the stream without advocating for particular policy solutions (Knaggård, 2015).

The second process is the *policy stream,* where experts and specialists interact and generate ideas in policy communities. These are networks or loose connections of civil servants, interest groups, academics and researchers, who engage in working out policy proposals for a specific policy field. They disseminate their ideas and persuade other participants of the benefits of their proposals. Policy alternatives compete in what Kingdon figuratively calls the 'policy primeval soup', a process that narrows policy choices to the ones that receive serious consideration. Most proposals are ignored and eventually disappear, but some are picked up to be softened up, discussed, modified or combined in order to meet the policy community's criteria of survival, which includes expected costs, technical feasibility and value acceptability. The ones that pass these filters can become viable policy solutions waiting to be coupled to a particular problem.

The third stream influencing agenda-setting is the *political stream*, made up by actors and processes that act and develop at the level of macro-politics. Three elements were especially relevant in Kingdon's (1995) original work: swings in public opinion, interest group pressure campaigns and administrative or legislative turnovers. Among the

three elements, national mood swings and administrative or legislative turnovers were supposed to exert the greatest influence on political agendas.

However, the operationalization of this stream was somewhat unclear and so was the role of political parties. This prompted a few attempts to modify the stream for the purpose of improving its efficacy in dissimilar contexts. Zahariadis (1995, p. 33-36) suggested combining the three into the ideology and strategy of governing parties, which reflected the dominance that majority parties would have over the political stream in parliamentary systems. Herweg, Huß, and Zohlnhöfer (2015) agreed with this revision, but suggested that public opinion and interest groups should not be dismissed but rather kept as secondary variables that have a strong effect over party behavior.

In the case of Latin America, we suggested that a more appropriate political stream should acknowledge political contexts in which legislatures and political parties were weak, whereas influential interest groups could exert a very strong weight over executives that control policymaking. As a consequence, the political stream could have the presidential coalition and interest groups at the center stage, with public opinion as an influential secondary variable (Sanjurjo, 2020b).

This proposal draws from two common premises of policymaking in the region. The first is the critical predominance of the executive in policymaking as a result of the powers granted by certain forms of presidential systems but also to the habitual weakness and subordination of courts, legislatures and other mechanisms of horizontal accountability (O'Donnell, 1994; Cheibub, Elkins, and Ginsburg, 2011). The second is the enhanced influence of certain interest groups in policy formation (Hochstetler and Friedman, 2008; Klimovich and Thomas, 2014), which is a consequence of the representation voids left by fragile parties and party systems (Mainwaring and Scully, 1995; Roberts, 2015), the prevailing influence of corporatist practices (Schmitter, 1974; Chen, 2018) and weak and dependent states (Hellman, Jones, and Kaufmann, 2003; Franceschet and Díez, 2012).

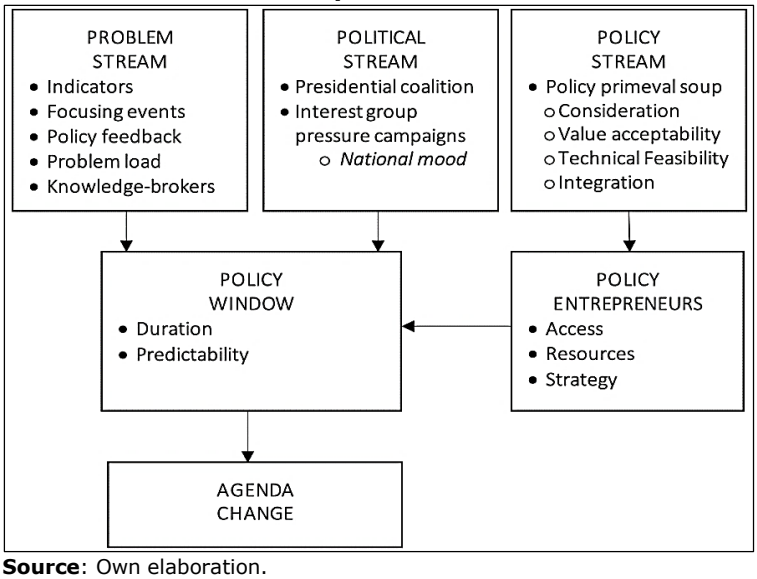
This crucial point made, the problem, policy and political processes or streams flow through the political system largely independently of each other. Nevertheless, there are times when the streams evolve in synchronicity, couple to one another and allow agenda and policy change to happen. To that end, Kingdon introduces the concept of policy windows, as well as a looser definition of policy entrepreneurs.

These so-called *'policy windows'* or *'windows of opportunity'* are the fourth core element of the MSF. These are critical moments in time in which the streams can be coupled or brought together. Kingdon describes them as opportunities for advocates of proposals to push their pet solutions or draw attention to their special problems. They are usually of short duration, predictable or unpredictable, and can occur as a consequence of events in the problem or political streams. Furthermore, policy windows are necessary but insufficient conditions for agenda change, as there must also be a viable alternative from the policy stream that can be coupled to a compatible problem as its solution, and policymakers must be receptive to it.

Hence, when an appropriate window opens, advocates of policy alternatives from the policy stream sense their opportunity and try to seize the moment. These advocates are called *policy entrepreneurs* and Kingdon (1995, p. 179) describes them as "advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits". Entrepreneurs can be individual or collective actors and are anywhere in the political system, from the Senate to the media and social movements.

Policy entrepreneurs must recognize when the processes or streams are ripe. In other words, when a problem is ready to be addressed, a corresponding solution is available, and the political climate makes the right time for change. If an entrepreneur thinks this is the case, he may try to join the streams together and push his policy proposal in the agenda. That means attaching or coupling their proposal to a problem and finding receptive politicians. Chances for a favorable outcome – understood as the successful entry of an issue in the political agenda – increase dramatically when all three streams are coupled together.

Figure 1
The modified Multiple Stream Framework



Source: Own elaboration.

Gun control: an idea whose time has come

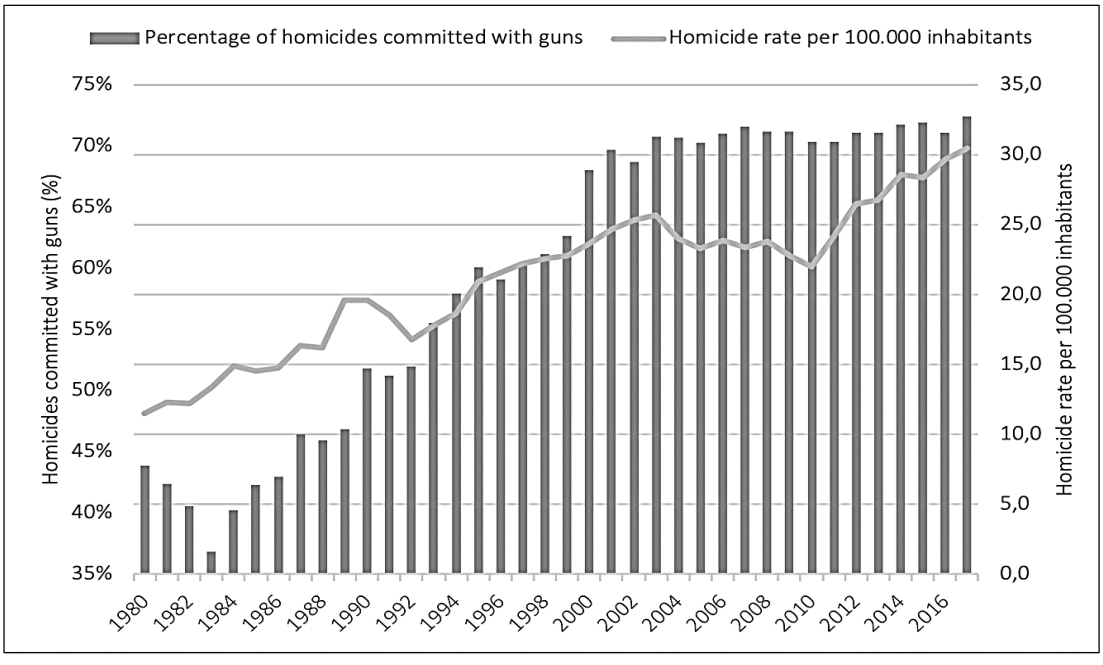
Gun control has been a prominent topic of discussion in Brazil for more than two decades. For that matter, the Multiple Streams Framework (MSF) will be applied to a timeframe that begins with the entrance of the issue in the public agenda in the mid-1990s and ends with its current developments in 2020. The empirical analysis will be organized

in accordance with the structure and dynamics of the MSF. Therefore, each stream will have its own section and the agenda coupling processes will be condensed in a particular section as well.

The problem stream: Gun homicides on the rise

Two *indicators* are particularly relevant. The first is the brutal epidemic of violence that Brazil has been suffering since the 1990s (Murray, Cerqueira, and Kahn, 2013). Among the many visible dimensions of the problem, homicides draw the most attention. Brazil is an extreme case for that matter. With over 65.000 in 2017, the country has more murder cases per year than any other country in the world. Despite not having any widespread violent conflict in its recent history, the homicide rate tripled in the last four decades (Figure 2), going from 11,5 killings per 100.000 inhabitants in 1980 to 30,5 in 2017 (Brazil: MS/SVS/CGIAE, no date; World Bank, no date). Moreover, this growth is largely a consequence of the increase in gun homicides. Guns were namely the instrument of choice in only 43,9 percent of all homicides back in 1980, but that percentage has risen above 70 percent since 2003 (Waiselfisz, 2015; Ipea and FBSP, 2019).

Figure 2
Homicide rates and percentage of homicides committed with firearms in Brazil, 1970-2017



Source: Own elaboration using data from Brazil: MS/SVS/CGIAE (no date), World Bank (no date), Waiselfisz (2015), Ipea and FBSP (2019).
*Rates per every 100.000 population.

The second relevant indicator are statistics regarding the use and impact of guns, which researchers began to gather at the end of the 1990s. For instance, this allowed them to estimate that most firearms in the country would be illicit, either criminal or informal, and thus more likely to be used in criminal activities (Dreyfus and Sousa Nascimento, 2010). Another influential study found that among firearms used in crime in Rio de Janeiro, over 75 percent were Brazilian made and half had been previously registered by 'good citizens' (Rivero, 2005).

Regarding *policy feedback*, disarmament advocates were unhappy with the so-called SINARM-Law[3] of 1997, because it did not have the reduction of civilian gun arsenals among its objectives. In the same way, the Law brought major advancements but left many gun control advocates unsatisfied due to its various limitations (Iootty Dias, 2005). For example, the law was supposed to create a digital national database of all registered and seized guns in the country, but technical deficiencies, scarce resources and political rivalries between local and federal police agencies critically hampered its proper functioning. Likewise, it established the compartmentalization of information and control mechanisms between the Army and the Federal Police, but the required establishment of an inter-agency protocol was never implemented. Both institutions remained isolated and the Federal Police was not able to access the Army's registries.

The Disarmament Statute was also heavily criticized once it came into force. Gun users and gun rights advocates called it into question because it made gun acquisitions more difficult. In the case of self-defense, for instance, it allowed civilians to acquire a maximum of two guns and raised the requirements that they needed to satisfy in order to be granted licenses. This was of course the Statute's main goal: to filter out risky candidates, but also discourage less motivated individuals from acquiring firearms, at least through legal channels. This may have been accomplished, as legal gun sales plummeted by more than 60 percent after the Statute's implementation (Pekny et al., 2015).

In addition, the overall impact of the Statute is heavily contested. On the one hand, there is practically a consensus in the Brazilian scientific community regarding its positive effects, with several studies arguing that the law had a powerful impact on gun deaths and homicides on the years that followed its approval (Souza et al., 2007; Waiselfisz, 2015). But not everyone agrees with these findings. The reported improvement in the national homicide statistics hides the fact that only a minority of the states reduced their gun deaths after the Statute's implementation, while the rest stayed unchanged or continued the former positive trend. More importantly, the state of São Paulo was largely responsible for the overall improvement and its reduction in gun deaths began a year before the approval of the Statute (Waiselfisz, 2015).

What seems more likely, therefore, is that the Statute emphasized a sharp drop in homicides that occurred as a result of the modernization of São Paulo's police forces and

[3] Brazil: Law nº 9.437/1997, and Regulatory Decree nº 2.222/1997.

the approval of several other security policies at the state level. In consequence, the most important factor does not seem to be the passing of national legislation, but the vigor with which the legislation was enforced on a state level and how it supplemented other security policies and programs (Goertzel and Kahn, 2009). Ultimately, the positive impact that the Disarmament Statute had on gun deaths was no longer noticeable after 2010, when killings began to rise again at a fast pace until 2017 (Figure 2). This strengthened the widespread opinion that this was not an effective policy for controlling crime and violence.

When it comes to *focusing events*, authors studying the formation process of the Disarmament Statute point at a number of especially dreadful episodes that drew international attention to Brazil's armed violence problem during the 1990s and beginning of the 2000s (e.g.: Ballestrin, 2010, p. 187). Foremost among these were the massacres of Carandiru (1992), Candelária (1993) and Vigário Geral (1993), as well as the execution of journalist Tim Lopes (2002) and the Bus 174 hostage crisis (2000). These events had a strong impact on public opinion and on national and international media, partly because they involved police brutality and depicted the Brazilian security forces' disregard for human rights.

However, most Brazilians are arguably accustomed to a widespread climate of everyday violence. In fact, more Brazilians are murdered on any given day than in any of the former massacres, which is why crimes and acts of violence must be especially striking to draw the media's attention for more than a couple of days. For this reason, it is unclear to what extent episodes such as these drew specific attention to gun control. As pointed out by Fonseca et al. (2006, p. 31), "it was not specific tragedies that mobilized society, but the acknowledgement that the country lives a permanent civil war"[4].

The same is probably true for other infamous acts of violence that occurred after the enactment of the Disarmament Statute. Among others, the São Paulo violence outbreak by the Primeiro Comando da Capital (First Commando of the Capital) criminal organization in 2006 or the assassination of the city councilwoman of the Municipal Chamber of Rio de Janeiro, Marielle Franco, in 2018. Killings and dreadful events of this magnitude probably reminded Brazilians of the everyday extreme violence to which they have become accustomed.

The fourth variable under consideration is the *problem load*, that we operationalize through election polls and the classical 'most important problem' question (Figure 3) (Datafolha, 2015, 2018, 2019a). In this regard, it was in 1997 when a first public opinion poll showed that public insecurity was the most pressing problem for the residents of São Paulo (Dreyfus et al., 2003, p. 32). At the national level, worries over insecurity were on the rise as well during Fernando Henrique Cardoso's (FHC) government (1995-2002), but the drop in the value of the Brazilian real at the end of the decade kept unemployment as

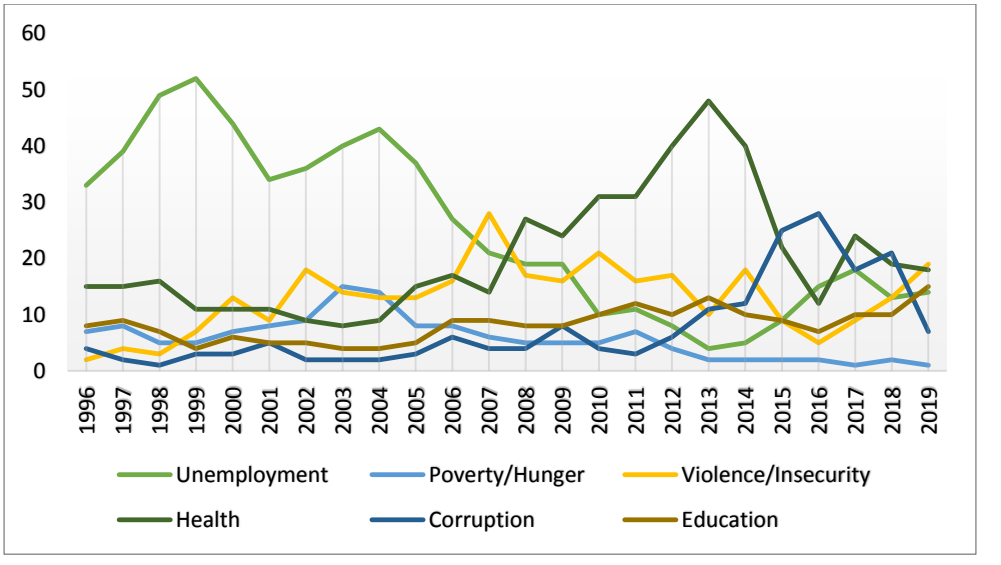
[4] "[…] não foram tragédias específicas que mobilizaram a sociedade e sim a constatação de que se vive no país uma guerra civil permanente" (Fonseca et al., 2006, p. 31).

the most urgent social matter. At the turn of the century, public insecurity was the second most pressing problem for Brazilians.

As the economy began to recover during Luiz Inácio Lula da Silva's governments (Lula, 2003-2006, 2007-2010), unemployment narrowed and gave way to other worries related to health and education. Corruption also came to be seen as an urgent problem due to the outbreak of the '*mensalão* scandal', a vote-buying scheme in congress that almost ruined the ruling party in 2005 and turned corruption into the most important element for voters facing the coming elections (Sousa Braga, Floriano Ribeiro, and Amaral, 2016, p. 96-99)

In the meantime, preoccupations over violence and insecurity continued growing and became the most pressing issue for the first time in 2007. After that, it remained among the top three concerns of Brazilians until the last years of Dilma Rousseff's presidencies (2011-2016), when the country fell into a dramatic and multidimensional crisis that turned public opinion on its head. Since then, insecurity competes for attention with an economic emergency caused by a prolonged recession, a political crisis of rising polarization and falling trust in established parties, as well as a corruption crisis brought to the fore by the Lava Jato investigation (Hunter and Power, 2019). When Jair Bolsonaro came into office in 2019, public insecurity was the number one issue in the country.

Figure 3
Main problem facing the country, 1996-2019



Source: Own elaboration using data from Datafolha (2015, 2018, 2019a).
*When there is more than one measure per year, yearly average is used.

At last, *knowledge brokers* are important as well in the process, as several researchers became involved with gun violence in the second half of the 1990s. Specific

research institutes were created within universities, while researchers and activists established NGOs that also worked on the ground (Ballestrin, 2010). Prominent among those were the Center for the Study of Violence at the University of São Paulo (NEV-USP), the Sou da Paz Institute, Viva Rio, and the Religion Studies Institute (Iser). These were the first to investigate gun-related issues in Brazil and in Latin America. By the end of the decade, they were producing a steady flow of reports about the impact of guns on urban violence (Cukier and Sidel, 2006, p. 218-220; Lucas, 2008).

Eventually, the line that separates knowledge-brokers and policy entrepreneurs becomes blurred, as many of these individual and collective actors went on to embrace disarmament ideas and got involved in the development of policy alternatives. It is also worth noting that unlike in the United States, where it is possible to find knowledge brokers holding conflicting views, in Brazil the landscape seems to be rather homogeneous with everyone pulling towards disarmament or more stringent gun control.

The policy stream: gun control vs. gun rights

The ideas that eventually evolved into the Disarmament Statute came from Brazilian academics, researchers and activists involved with the small arms movement (DerGhougassian, 2011; Álvarez Velasco, 2016). This was an international effort carried out during the 1990s and beginning of the 2000s to securitize (Buzan, Wæver, and Wilde, 1998) small arms. That is, to place small arms and light weapons on the international agenda by promoting a narrative that defines them as a humanitarian issue and associates them with high levels of armed violence.

Policy proposals revolved around disarming society as much as possible, as a way to curb and eventually end armed violence. This meant adjusting flow and stock variables by avoiding the entry of new small arms while reducing and destroying existing arsenals. Mutation and recombination processes eventually led to the materialization of policy alternatives: the sale of guns to civilians should be restricted or forbidden, their use restricted and sanctioned, and their general possession discouraged through taxes, administrative formalities and voluntary weapon collection programs.

Contrary to what might be expected, the policy alternatives that were brought forward gained acceptance quickly in the policy community and were largely undisputed. The protagonists explain this phenomenon noting that there was no information regarding firearms or their control at the time, neither in Brazil nor in Latin America. Disarmament and gun control advocates had a monopoly over specialized information and practitioners neither opposed nor presented alternatives (Sanjurjo, 2020a, p. 143). This meant dealing with a highly integrated network of participants with similar backgrounds, knowledge and worldviews, which encouraged the development of proposals under high levels of consensus (Zahariadis and Allen, 1995).

It also helped to pass the community's criteria of survival. According to their own research, the causal relations between more stringent gun control policies and lower levels of armed violence were clear (e.g.: Rangel Bandeira and Bourgois, 2006) and all its components were technically feasible. They were also consistent with the values of the participants, who belonged mostly to the political left, were pacifists and believed that the state should hold the monopoly on violence (Ballestrin, 2010, p. 187-201).

Oddly enough, it was the approval of the Disarmament Statute in 2003 that motivated the development of ideas that challenged its theoretical principles and causal relations (Sanjurjo, 2020a, p. 150). Such a backlash became popular among security practitioners, gun enthusiasts and all those who consider guns their only real defense against crime. Their views and policy efforts are spearheaded by politicians and practitioners closely related to police and military corporations, whose ideas can be framed in what Faganello (2015) refers to as an authoritarian-securitarian ideology. In accordance, society would be marked by the loss of authority and by the constant threat of violent crime, as well as by a marked divide between good and bad citizens. The latter should be subjected to hardline policies and not constantly defended through human rights discourses.

From this point of view, gun liberalization is a central element of a policy paradigm that also pushes for the legal protection of police agents, punitive sanctions and lowering the minimum age for criminal liability (Quadros and Madeira, 2018; Macaulay, 2019). Brazilians would have a right to self-defense and stringent gun control policies would take that possibility away from good citizens for the sole benefit of armed criminals. Furthermore, gun possession and use are seen as fundamental rights that make individual liberty possible (Lissovsky, 2006). Hence, the Disarmament Statute would have greatly aggravated the security situation but also put inherent rights and liberties at risk. As a result, policy alternatives vary but share common goals: to modify or revoke the Disarmament Statute in order to allow gun carrying and liberalize gun sales.

As already stated, pushing these ideas were mostly firearm enthusiasts, security practitioners and rightwing politicians, who since the approval of the Disarmament Statute set out to regain the gun control policy community from the dominance of academics and gun control activists. Their ideas were met with strong opposition since the beginning and had to compete within a growingly polarized network of heterogeneous experts. This made their acceptance in the policy community much more difficult, but their development and dissemination were facilitated by the fact that the Disarmament Statute proved incapable of containing armed violence after 2010. Furthermore, the causal relations between an armed citizenry and lower levels of violence were scientifically disputed but easily conceivable (Lott, 1998; Quintela and Barbosa, 2015), while all its components were technically feasible.

The political stream: Interest groups, legislators and presidents

Public support for different gun regulations is influenced by various factors. In favor of more stringent policies were the circumstantial optimism transmitted by a leftist government with an ambitious security agenda, as well as the persistent belief by most Brazilians that gun proliferation is an important risk factor for crime and violence. These attitudes clash with partisan opposition to the left, with the notion of gun possession and use as individual rights and with the widespread lack of confidence in the state's capacity to control crime, which in turn would make armed self-defense an imperative.

Overall, these factors help explain the first national mood swing that occurred at the beginning of the 2000s, when national opinion surveys from September of 2003 suggested that 82 percent of Brazilians supported a ban on the trade of guns *(Folha de S. Paulo*, 2003). This was the first survey on the matter and the surprisingly massive support remained unchanged until the start of the referendum campaign in July, 2005 (Datafolha, 2005). Only three months later – ten days before the referendum – the national mood swung back and a final national poll suggested a radical change: only 45 percent would vote in favor of the prohibition, against 49 percent who would vote against it (Inácio, 2006, p. 59).

Since then, crime continued growing and so did the demand for public security. However, public support for loosening gun legislation remained a minority. According to a yearly poll by Datafolha (2019b), the belief that regular citizens should not be allowed to possess firearms has remained between 55 and 66 percent since 2013. Hence, after president Bolsonaro was elected, most Brazilians were in favor of maintaining the Disarmament Statute in place, and 70 percent even rejected his proposal to facilitate gun carrying among civilians (Datafolha, 2019b).

As will be seen in the following section, *administrations and legislatures* were also crucial in the agenda-setting process. Especially relevant were the efforts made by four administrations, led by three presidents and one state governor: president Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2003), governor of Rio de Janeiro Anthony Garotinho (1999-2002), president Luiz Inácio Lula da Silva (Lula, 2003-2006), and president Jair Bolsonaro (Bolsonaro, 2019-). Regarding legislators, it is not possible to name them all. However, it seems fair to say that there were a handful that adopted gun control or liberalization as their particular pet projects and had a crucial impact on the process: federal senator Renan Calheiros, federal congressman Renildo Calheiros, federal congressman Raul Jungmann, federal congressman Luiz Eduardo Greenhalgh, federal congressman Alberto Fraga, federal congressman Luis Antonio Fleury, federal congressman Rogério Peninha Mendonça, and federal congressman Laudivio Carvalho.

Particularly relevant for the political stream are the nonpartisan parliamentary groups known as the *bancada da bala*, which gather policymakers who are strongly in favor of gun rights and sympathize with a tough-on-crime position (Faganello, 2015; Macaulay,

2019). Notable among these is the Public Security Parliamentary Front (PSPF) and the Committee on Public Security and Organized Crime, which gather many politicians funded by the Brazilian weapons industry. The latter had always tried to influence policymakers to oppose any additional regulations that could hurt the industry's revenues and interests, but their investment in political candidates that supported liberal gun laws received an impressive return over the years, helping to elect an unprecedented number of candidates to congress and to state legislatures around the country. The PSPF, for example, had 210 founding members in 2011, which expanded to 299 and then to 306 in the 2015 and 2019 legislatures (Hinz, Vinuto, and Coutinho, 2020).

With the additional support of police and military corporations, the Bullet Front has grown into one of the largest caucuses in the National Congress and now amasses considerable agenda-setting power and influence. Its radical wing is made up by former security practitioners who become policymaker in order to work for the preservation of their common values and interests. President Jair Bolsonaro, himself a former Army Captain, was one of the most active and fervent members of the PSPF for many years. With the advent of his presidency, the heavy influence of the *bancada da bala* is no longer limited to the Legislative Power. So much so, that Bolsonaro's original cabinet included no less than seven military ministers (Quadros and Madeira, 2018; Hinz, Vinuto, and Coutinho, 2020).

At last, *pressure campaigns* in favor of disarmament and stricter gun control began in 1997 and intensified as of 1999. The grassroots NGO from Rio de Janeiro Viva Rio and the Sou da Paz Institute of São Paulo largely led the process. Together, they took on an intense advocacy and lobbying strategy on the need for civil disarmament and stricter gun control policies (Lucas, 2008). Both organizations held marches and massive street demonstrations in state capitals all over the country, sometimes bringing together tens of thousands of people. They relied on the support of the Globo Network, advertising companies and famous artists to set up elaborate media campaigns, and obtained the support of practically all religious congregations, women associations, medical associations and victims associations, among others. They also devoted a team of researchers to develop information that would legitimize their positions. Through their public advocacy, they managed to keep or systematically reintroduce the issue on the public agenda from 1997 all the way to the referendum of 2005.

On the other side of the aisle is what one might describe as a local gun lobby, mainly comprised by the Bullet Front and the national weapons industry, but also by several user associations of gun dealers and enthusiasts, hunters and shooters. Such groups were always against any policy that would obstruct their access to firearms, but their political counter-campaign only intensified as of 2003, when it became clear that disarmament could find echo in the country's capital. Thus, whereas disarmament and gun control advocates led an intense campaign between 1999 and 2005, supporters of gun rights were practically idle until the subject entered the governmental agenda in 2003

(Sanjurjo, 2020a, p. 150). It was at that point that they became organized and concentrated all their efforts to win the referendum and then modify or revoke the Disarmament Statute. With this purpose, gun rights advocates founded several organizations that worked primarily online and through social media, such as the Movement Viva Brazil, the Armaria and the Movement for Legitimate Defense (Quintela and Barbosa, 2015).

Agenda coupling

There were several successful agenda coupling processes in the studied time period, when policy entrepreneurs were able to use windows of opportunity to couple the streams together and push their pet projects into the political agenda. Since there have been dozens of legislative proposals to alter the gun control policies in place, this section will focus only on those that were particularly meaningful to the overall process.

The first major agenda-setting process occurred in 1999, when researchers and activists in São Paulo and Rio de Janeiro harnessed the media coverage on gun violence and began to advocate for specific policy alternatives. This was the first time that disarmament was demanded outside the policy community and it was coupled to a specific problem, as a solution to gun violence and homicides, which had been rising dramatically since the 1980s and had turned Brazil into one of the deadliest countries in the world. To couple the political stream as well, policy advocates knew that they needed political entrepreneurs on board, leading researchers related to Viva Rio – such as Antônio Rangel Bandeira and Rubem César Fernandes – to use their close ties to state and federal politicians to persuade them and push solutions into their agendas (Inácio, 2006, p. 44).

Two policy windows opened in the political stream. The first was the accession to power of Anthony Garotinho as the governor of Rio de Janeiro state in 1999 and his appointment of Luiz Eduardo Soares as coordinator of the department of public safety. The second was the result of a public opinion poll that suggested an astounding public support for public disarmament (Mota, 2006, p. 7, 15). With FHC as president, the federal government seized the opportunity and began to move the strings, with Justice Minister Renan Calheiros as the strongest advocate for a more stringent gun legislation. Eventually, advocacy tasks inside and outside the political system proved successful, as dozens of gun control-related bills were introduced in the National Congress in 1999, which indicates that the political stream was ripe enough for an agenda-coupling. It was not ripe enough for a change in policy, however, as none of the gun control-related bills would receive parliamentary approval. FHC governed through a heterogeneous coalition of parties that held a majority in Congress but often failed to vote together.

After the legislative debacle, non-political entrepreneurs intensified their public and political pressure on policy makers. Between 1999 and 2003, social movements and civil society organizations held massive public events on a regular basis, appeared continuously

in the media and remained developing information that legitimized their objectives (Lucas, 2008). Such campaigns were functional and effective to keeping the problem and policy streams loosely coupled for many years. In the political stream, the subject reentered the legislative agenda in early 2003, when the non-stop rise in crime and violence indicators led legislators Luiz Eduardo Greenhalgh and Renildo Calheiros to argue against the sale of guns to civilians (Correa and Nunes, 2006, p. 123-124).

However, the definitive window of opportunity arrived with Lula's accession to power in 2003, which opened the door for a second major agenda-setting process. Entrepreneurs had reasons to expect the political window and prepared accordingly. Luiz Eduardo Soares was appointed National Secretary of Public Security and as he himself claimed, "[t]his was my contribution: lead the Federal Government to that proposal"[5] (Soares, apud Mota, 2006, p. 7). Public insecurity had turned into the second major political concern in the country by then, and on June 2003, the Executive Branch summoned the National Congress to an extraordinary commission and transmitted the presidential message that all bills related to gun control should be given priority in the legislative agenda (Inácio, 2006, p. 44). The parliamentary process proved to be extremely difficult, but the advocacy campaigns and the public support turned the pressure on legislators overwhelming (Magalhães Araújo and Santana, 2006; Santos, 2007). The Law nº 10.826 was sanctioned by the National Congress and signed by president Lula on December 22, 2003.

The policy formation process was not complete, however, as the ban on the sale of firearms was to be decided on a popular referendum (Inácio, Novais, and Anastasia 2006; Iser, 2006). The transfer of decision-making powers to the electorate extended the decision-making procedure for two years and gave supporters of the former status quo a second chance to invest new resources in a different decision-making arena. A third major agenda-coupling process took place, as the law structured the referendum campaign and established two parliamentary fronts with equal media exposure. The 'Yes' front used the slogan 'For a Brazil Without Guns', was conformed and organized by civil society leaders and led by senator Renan Calheiros and federal congressman Raul Jungmann. The 'No' side campaigned under the slogan 'For Legitimate Defense', was formed by the gun lobby and led by federal congressmen Alberto Fraga and Luis Antonio Fleury.

This chain of events implied a highly polarized agenda-setting processes, as opposing collective policy entrepreneurs coupled different policy solutions to the same policy problem. Gun violence and crime were the policy problems to solve, but their definition and corresponding solutions where antagonistic: Stricter gun regulations would keep guns away from violent offenders, while looser gun regulations would protect gun rights and allow good citizens to defend themselves and their families. Eventually, the move ended up being a political shot in the foot for disarmament supporters. The

[5] "Minha contribuição foi esta: a de levar o governo federal para essa proposta" (Mota, 2006, p. 7).

referendum was held on October 23, 2005, and over 95 million voters decided not to authorize the ban on the sale of guns to civilians. On the question "Should the trade of firearms and ammunition be prohibited in Brazil?", 63,9 percent of registered voters decided against the prohibition. In consequence, the Disarmament Statute was held in place but without the ban on gun sales.

In retrospect, the approval of the Statute initiated a strong and enduring mobilization of conservative forces that conformed a powerful local gun lobby. Its efforts were spearheaded by the Bullet Front, which grew in numbers and influence with every legislative election (Macaulay, 2019; Hinz, Vinuto, and Coutinho, 2020). One of their first major offensives materialized in a Direct Unconstitutionality Action, to which the Federal Supreme Court responded in 2007 by upholding the general constitutionality of the Statute, albeit overruling specific sanctions for illegal gun carrying. The latter had been severely limited by Law nº 10.826 and there were several successful attempts to ease these restrictions in the following years (Pekny et al., 2015, p. 14). Despite these challenges, policy entrepreneurs had little chances of success, as stringent gun control enjoyed public support and seemed to have a positive impact on security indicators.

The next relevant window of opportunity opened in the problem stream in 2011, when homicides began to rise again and put the efficacy of the Statute into question. The policy and political streams were loosely coupled since the referendum campaign and policy entrepreneurs seized the opportunity to couple the problem stream as well. Several bills were put forward, but the most relevant agenda-coupling process took place in 2012 with the Bill 3.722 by federal congressman Rogério Peninha Mendonça, which proposed the complete revocation of the Statute and the modification of various related measures. Among others, increasing the number of guns and ammunitions that could be purchased per person, abolishing cyclical tests aimed at proving the technical aptitude for handling weapons, and reducing the minimum age required for gun purchases from 25 to 21 years (Pekny et al., 2015, p. 15-16).

The so-called Firearm Control Statute was opposed by Rousseff's Executive and did not have enough support in Congress. Nevertheless, it circulated through several congressional commissions and gained momentum as the Bullet Front grew in numbers after the 2014 elections. In 2015, a substitute Bill by federal congressman Laudivio Carvalho was approved by a special appointed commission and is waiting to be voted by the plenary. Bolsonaro's election in 2018 and the results of the legislative elections in the same year made gun rights promoters anxious for a swift approval (Costa, 2019). The question now is whether policy entrepreneurs will be able to exploit such major political windows of opportunity before it is too late.

So far, the Disarmament Statute remains in place, but Bolsonaro's Executive has issued several provisional decrees since 2019 that facilitate gun acquisition and use. Among other dispositions, they increase the types and number of guns that hunters and shooters can acquire, they enable the carrying of up to two guns for self-defense, and they

facilitate gun acquisition and carrying by security agents and municipal guards. Gun control proponents have voiced their complete rejection and both the Public Ministry as well as opposition parties have challenged their constitutionality in the Federal Supreme Court. In some cases, unconstitutionality actions have led to the publication of new decrees that override the previous ones (Instituto Igarapé and Instituto Sou da Paz, 2020; Vilela, 2021).

Findings and discussion

The application of the MSF proved that the framework is capable and well-suited to explain why agendas change or stay constant in Brazil. Moreover, it provided a comprehensive explanation for the entrance of gun control in the country's political agenda and its maintenance as a contentious topic for over twenty years.

Accordingly, the Disarmament Statute was the consequence of various attempts by policy entrepreneurs to strengthen gun control policies, achieving a first full agenda-coupling in 1999 and a second in 2003. It was then the referendum of 2005 to decide over the ban on the sale of firearms to civilians that set a precedent for years to come, as contending entrepreneurs coupled antagonistic policy solutions to the same policy problem. In this way, both gun control and gun liberalization were pushed as solutions to the ever-growing problem of gun violence and crime. Since then, and particularly after homicidal violence began to rise again in 2011, entrepreneurs that oppose the Statute have tried to liberalize gun laws, accomplishing their own meaningful agenda-coupling processes in 2012 and 2019.

Overall, the process presents several particularities worth discussing. The first is the relevance of the country's federal structure, as the Disarmament Statute came into being after similar laws had been implemented at the state level. As suggested by Zahariadis (2003, p. 17-18), these other agenda-setting processes acted as precedents and as political policy windows that national policy entrepreneurs could capitalize. The second lies in the role played by the courts –and specifically the Federal Supreme Court– in the agenda-coupling processes, which is not a particular feature of this case study. On the contrary, the Brazilian political system possesses several elements that favor the judicialization of politics and it is common for political minorities to invoke the constitution against laws and normative acts issued by the legislative and executive powers (Arantes, 2005). A third particularity is the use of mechanisms of direct democracy, since the ban on the sale of guns to civilians was decided on a national referendum. Unlike the judicial review process, such a transfer of decision-making power to the electorate had never been used in Brazil since the transition to democracy in 1988.

It is unclear how the use of judicial review processes and mechanisms of direct democracy should be acknowledged by the MSF. In some cases, their use can extend the decision-making procedure and add a new instance in which a law or proposal can be modified or vetoed, as in the referendum of the Disarmament Statute. Other times,

however, their use is only a possibility that the opposition or electorate may or may not invoke. In any case, the mere possibility of calling a referendum or challenging the constitutionality of a norm already imposes constraints on policy ideas and potential policy changes, because the threat of a policy reversal makes changing the status quo more expensive in political terms. In such cases, it may be more appropriate to talk about whole new agenda-setting and decision-making processes altogether, in which these instruments may act as focusing events, veto players or even policy entrepreneurs (Nowak, 2010; Sanjurjo, 2020a, p. 160).

Furthermore, president Bolsonaro has issued several presidential decrees, but most agenda-coupling processes were led by political entrepreneurs in Parliament, which challenges the well accepted notion that Brazilian presidents define the legislative agenda (Ames, 2001; Alston et al., 2008). This finding is consistent with recent investigations that identify the Brazilian criminal policy field as exceptional and one where legislators are particularly active as agenda-setters (Silveira Campos and Azevedo, 2020). However, it is important to remember that the Bullet Front's modus operandi is that of an authentic pressure group (Quadros and Madeira, 2018), which leads to processes of producer capture within the legislative arena that favor the interests of police and military corporations, as well as the private security sector or the local weapons industry (Macaulay, 2017).

Therefore, the process also stands out due to the decisive role that interest groups played on either side. The gun control movement was led by civil society organizations that were close to the ruling party. They forced gun control into the public and political agendas and managed to keep it as a key political issue for many years. This is not an easy thing to do, as the United States clearly demonstrates (Goss, 2006). However, the approval of the Statute triggered the awakening of interest groups and power groups on the other side of the divide. Thus, the political backlash against gun control that since then has maintained the issue on the agenda is spearheaded by politicians who often belong to police and military corporations and are funded by the national weapons industry. President Bolsonaro is perhaps the most prominent and openly defends these special interests (Macaulay, 2019).

Despite being on opposing ends, these interest groups were able to fill representation voids and capture political demands that Brazilian political parties did not represent nor mediated. This is hardly exceptional. Party-oriented legislators have become more common in Brazil (Hagopian, Gervasoni, and Moraes, 2009) and at times their party system appears to be advancing towards institutionalization. Nonetheless, in terms of organizational coherence and connections with voters, political parties remain weak and can hardly fulfill their roles as intermediary institutions. There are various reasons for this, but among the most important is a proportional electoral system that favors volatility and fragmentation, weakens party control over politicians and facilitates the election of legislators representing special interests (Mainwaring, Power, and Bizzarro, 2018).

On the one hand, this makes the formation of fronts or factions –such as the *bancada da bala*– common in Congress, and their members often place loyalty to their organization or interest above party. This makes certain interest groups particularly influential (Oliveira Gozetto and Thomas, 2014). On the other, it favors the development of clientelist electoral markets, through which legislators negotiate with executives and trade legislative power for access to pork and resources (Desposato, 2006). As a result, the legislative powers of the president are enhanced, even though the lack of discipline and responsiveness of their contingent is a recurring problem that forces them to constantly negotiate. This may explain why Bolsonaro resorts so frequently to provisional decrees, which allows him to enact new legislation promptly and without congressional approval (Ames, 2001; Alston et al., 2008).

Conversely, public support seems to have been important for the formation of the Disarmament Statute, but was irrelevant for the agenda-setting processes that try to revoke it. In fact, public support for loosening gun regulations remained a minority during the entire period (Datafolha, 2019b), but this did not prevent policy entrepreneurs from coupling the streams together more than once. Likewise, the fact that president Bolsonaro has issued various provisional decrees liberalizing gun laws suggests that the Disarmament Statute does not remain in place because of the public support it enjoys, but due to the difficulties that the president is facing to form a legislative majority.

In short, legislators representing special interests that counted on the support of the president were able to seize the rise in homicides to push gun control or gun liberalization as its solution and couple the streams together. In comparison, political parties and public support only played a secondary role. In this respect, the agenda-setting processes were partially consistent with the political stream that the author recommended for Latin America. That is, a political stream which recognized that legislatures and political parties are frequently weak, whereas certain interest groups can exert a great influence over governments that largely control the agenda-setting process (Sanjurjo, 2020b). While this is usually the case in the Brazilian political system (Ames, 2001; Alston et al., 2008), the present case study appears to support the notion of a particular policy sector that is exceptional in this regard, with legislators representing special interests largely playing a leading role in the process.

Conclusion

Whereas gun control is largely absent from public and political debates in most parts of Latin America, in Brazil it has remained an important political issue for over twenty years. This article has tried to explain this phenomenon with the help of the Multiple Streams Framework, putting the pieces of the puzzle together and adding a synthetic and multidimensional perspective to the existing local literature on gun control and agenda-setting. Accordingly, proponents of both gun control and gun liberalization were able to

exploit the rise in homicides and their close relations to different presidents to couple the streams together and systematically reintroduce the issue in the agenda. Overall, political parties and public opinion only played a secondary role in a process that was marked by the strong influence of opposing interest groups. In consequence, the agenda-setting process mirrored a political stream that acknowledges political parties are frequently weak in Latin America, while special interests can have a major influence over legislatures and executives in policymaking.

In this respect, the agenda-setting processes were partially consistent with the author's recommended political stream for Latin America, which acknowledges that legislatures and political parties are frequently weak, while certain interest groups can be highly influential over executives that largely control the agenda-setting process (Sanjurjo, 2020b). This is also usually the case in the Brazilian political system, but the present case study supports the notion of a particular policy sector in which legislators representing special interests can also call the shots. Further research is needed to see if this dynamic is determined by the operations of particular pressure groups in Parliament –such as the Bullet Front– or if this is the legislative consequence of a party system that seems to be advancing towards institutionalization.

Bibliographical references

ALSTON, L. J., et al. On the road to good governance: recovering from economic and political shocks in Brazil. In: STEIN, E., et al. (eds.). *Policymaking in Latin America*: how politics shapes policies. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, p. 111-153, 2008.

ÁLVAREZ VELASCO, C. "Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional". *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 55, p. 139-159, 2016.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil* (Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics). Michigan: The University of Michigan Press, 2001.

ARANTES, R. B. Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil. In: SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (eds.). *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, p. 231-262, 2005.

BALLESTRIN, L. M. A. "Com quantas armas se faz uma sociedade 'civil'? Controles sobre armas de fogo na governança global, Brasil e Portugal (1995-2010)". Political Science: Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

BRAZIL: MS/SVS/CGIAE. *Datasus* (online). No date. Available at: <http://datasus.saude.gov.br>. Accessed in: 12 Jan. 2019.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; WILDE, J. *Security*: a new framework for analysis. London: Lynne Reinner Publishers, 1998.

CAIRNEY, P.; JONES, M. D. "Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory?". *Policy Studies Journal*, vol. 44, nº 1, p. 37-58, 2016.

CESAR CONRADO, F. Quem crê em Cristo, diz sim à vida? As igrejas e o desarmamento. In: ISER – INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO (ed.). *Referendo do sim ao não*: uma experiência da democracia

brasileira. Comunicações do Iser nº 62. Rio de Janeiro: Iser, p. 74-85, 2006.
CHEIBUB, J. A.; ELKINS, Z.; GINSBURG, T. "Latin American presidentialism in comparative and historical perspective". *Texas Law Review*, vol. 89, nº 7, p. 1.707-1.739, 2011.

CHEN, L. "Corporatism reconsidered: Howard J. Wiarda's legacy". *Polity*, vol. 50, nº 4, p. 601-611, 2018.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nº 1, p. 1-25, 1972.

CORREA, I.; NUNES, F. Democracia, Poder Legislativo e mecanismos institucionais participativos. In: INÁCIO, M.; NOVAIS, R.; ANASTASIA, F. (eds.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, p. 121-155, 2006.

COSTA, G. "Defensores do porte de arma aguardam aprovação do novo texto". *Agência Brasil*, 20 Jan. 2019. Available at: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/defensores-do-porte-de-arma-aguardam-aprovacao-do-novo-texto>. Accessed in: 25 Oct. 2021.

CUKIER, W.; SIDEL, V. W. *The global gun epidemic*: from Saturday night specials to AK-47s. Westport: Praeger Security International, 2006.

DATAFOLHA. "80% acham que o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido" (online). Opinião Pública, 2005. Available at: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2005/07/1226824-80-acham-que-o-comercio-de-armas-de-fogo-e-municao-deve-ser-proibido.shtml>. Accessed in: 15 Jan. 2017.

_____. *Avaliação da presidente Dilma Rousseff* (online). Instituto de Pesquisa Datafolha, 2015. Available at: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao_dilma.pdf>. Accessed in: 15 Apr. 2020.

_____. *Avaliação do presidente Michel Temer* (online). Instituto de Pesquisa Datafolha, 2018. Available at: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/04/16/6daa046c8426b5973edadda13b72e38f.pdf>. Accessed in: 15 Apr. 2020.

_____. *Avaliação do presidente Jair Bolsonaro* (online). Instituto de Pesquisa Datafolha, 2019a. Available at: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988217-33-aprovam-governo-bolsonaro.shtml>. Accessed in: 15 Apr. 2020.

_____. *Posse e porte de armas* (online). Instituto de Pesquisa Datafolha, 2019b. Available at: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988232-66-sao-contra-posse-de-armas.shtml>. Accessed in: 28 Apr. 2020.

DERGHOUGASSIAN, K. "Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la seguritización". *Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, vol. 10, p. 23-35, 2011.

DESPOSATO, S. W. How informal electoral institutions shape the Brazilian legislative arena. In: HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (eds.). *Informal institutions and democracy*: lessons from Latin America. Baltimore: The John Hopkins University Press, p. 56-68, 2006.

DREYFUS, P., et al. *Control de armas pequeñas en el Mercosur*. Serie América Latina nº 3. International Alert and Viva Rio, 2003. Available at: <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/09/Security-Small-Arms-Control-Latin-America-Vol3-SP-2004.pdf>. Accessed in: 25 Oct. 2021.

DREYFUS, P.; SOUSA NASCIMENTO, M. *Small arms holdings in Brazil*: toward a comprehensive mapping of guns and their owners. Rio de Janeiro: Small Arms Survey, Viva Rio and Iser, 2010.

FAGANELLO, M. A. Bancada da bala: uma onda na maré conservadora. In: VELASCO E CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (eds.). *Direita, volver*! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 145-161, 2015.

FOLHA DE S. PAULO. "82% aprovam Estatuto do Desarmamento, diz Ibope" (online), 30 Sep. 2003. Available at: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53915.shtml>. Accessed in: 31 dec. 2016.

FONSECA, F., et al. "O Sistema Nacional de Armas (Sinarm) como sistema de gerenciamento do estoque legal de armas no Brasil: uma contribuição às políticas públicas". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 11, nº 48, p. 15-41, 2006.

FRANCESCHET, S.; DÍEZ, J. Thinking about politics and policy-making in contemporary Latin America. In: FRANCESCHET, S.; DÍEZ, J. (eds.). *Comparative public policy in Latin America*. Toronto: University of Toronto Press, p. 3-33, 2012.

FUKS, M.; NOVAIS, R. O referendo e a cobertura da imprensa: uma análise do ambiente informacional. In: INÁCIO, M.; NOVAIS, R.; ANASTASIA, F. (eds.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, p. 180-205, 2006.

GOERTZEL, T.; KAHN, T. "The great São Paulo homicide drop". *Homicide Studies*, vol. 13, nº 4, p. 398-410, 2009.

GOSS, K. A. *Disarmed*: the missing movement for gun control in America. Princeton: Princeton University Press, 2006.

HAGOPIAN, F.; GERVASONI, C.; MORAES, J. A. "From patronage to program: the emergence of party-oriented legislators in Brazil". *Comparative Political Studies*, vol. 42, nº 3, p. 360-391, 2009.

HELLMAN, J.; JONES, G.; KAUFMANN, D. "Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies". *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, nº 4, p. 751-773, 2003.

HERWEG, N.; HUß, C.; ZOHLNHÖFER, R. "Straightening the three streams: theorising extensions of the multiple streams framework". *European Journal of Political Research*, vol. 54, nº 3, p. 435-449, 2015.

HINZ, K.; VINUTO, J.; COUTINHO, A. B. "Por Dios y por las armas: el ascenso neopentecostal y securitario en Brasil (2003-2019)". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, vol. 126, p. 185-214, 2020.

HOCHSTETLER, K.; FRIEDMAN, E. J. "Can civil society organizations solve the crisis of partisan representation in Latin America?". *Latin American Politics and Society*, vol. 50, nº 2, p. 1-32, 2008.

HUNTER, W.; POWER, T. J. "Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash". *Journal of Democracy*, vol. 30, nº 1, p. 68-82, 2019.

INÁCIO, M. Implementando a agenda presidencial? A participação do Poder Executivo no referendo sobre as armas. In: INÁCIO, M.; NOVAIS, R.; ANASTASIA, F. (eds.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 34-73, 2006.

INÁCIO, M.; NOVAIS, R.; ANASTASIA, F. (eds.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

INSTITUTO IGARAPÉ; INSTITUTO SOU DA PAZ. *Balanço preliminar das principais mudanças na política de controle de armas e munições no Brasil em 2019*. Instituto Igarapé & Instituto Sou da Paz, 2020. Available at: <https://igarape.org.br/balanco-preliminar-da-regulacao-de-armas-e-municoes-no-brasil/>. Accessed in: 6 Apr. 2020.

IOOTTY DIAS, C. Legislação para controle de armas leves no Brasil: de Vargas a Lula. In: CÉSAR FERNANDES, R. (ed.). *Brasil*: as armas e as vítimas. Rio de Janeiro: 7Letras, p. 37-63, 2005.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA); FBSP (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA). *Atlas da violência 2019*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

ISER – INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO (ed.). *Referendo do sim ao não*: uma experiência da democracia brasileira. Comunicações do Iser nº 62. Rio de Janeiro: Iser, 2006. Available at: <https://www.iser.org.br/publicacao/comunicacoes/62/>. Accessed in: 25 Oct. 2021.

JOHN, P. *Analysing public policy*. (Critical Political Studies). London: Continuum, 1998.

JONES, M. D., et al. "A river runs through it: a multiple streams meta-review". *Policy Studies Journal*, vol. 44, nº 1, p. 13-36, 2016.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policy*. 2ª ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KLIMOVICH, K.; THOMAS, C. S. "Power groups, interests and interest groups in consolidated and transitional democracies: comparing Uruguay and Costa Rica with Paraguay and Haiti". *Journal of Public Affairs*, vol. 14, nº 3, p. 183-211, 2014.

KNAGGÅRD, Å. "The multiple streams framework and the problem broker". *European Journal of Political Research*, vol. 54, nº 3, p. 450-465, 2015.

LASSWELL, H. D. *The decision process*: seven categories of functional analysis. College Park, MA: University of Maryland Press, 1956.

LISSOVSKY, M. A campanha na tevê e a desventura do Sim que era Não. In: *Referendo do sim ao não*: uma experiência da democracia brasileira. Comunicações nº 62. Rio de Janeiro: Iser, p. 27-42, 2006.

LOTT, J. R. *More guns, less crime*: understanding crime and gun control laws. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

LUCAS, P. "Disarming Brazil: lessons and challenges". *Nacla Report on the Americas*, vol. 41, nº 2, p. 27-31, 2008.

MACAULAY, F. "Presidents, producers and politics: law-and-order policy in Brazil from Cardoso to Dilma". *Policy Studies*, vol. 38, nº 3, p. 248-261, 2017.

_____. Bancada da bala: the growing influence of the security sector in Brazilian politics. In: FOLEY, C. (ed.). *In spite of you*: Bolsonaro and the new Brazilian resistance. New York: OR Books, p. 56-70, 2019.

MAGALHÃES ARAÚJO, P.; SANTANA, L. O referendo sobre o comércio de armas: processo decisório, representação política e participação popular na democracia brasileira. In: INÁCIO, M.; NOVAIS, R.; ANASTASIA, F. (eds.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 74-120, 2006.

MAINWARING, S.; POWER, T. J.; BIZZARRO, F. The uneven institutionalization of a party system: Brazil. In: MAINWARING, S. (ed.). *Party systems in Latin America*: institutionalization, decay, and collapse. Cambridge: Cambridge University Press, p. 164-200, 2018.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. *Building democratic institutions*: party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAJONE, G. Agenda setting. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, p. 228-250, 2006.

MOTA, M. A. R. O referendo de outubro/2005: das conquistas plurais à derrota singular. In: ISER – INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO (ed.). *Referendo do sim ao não*: uma experiência da democracia brasileira. Comunicações do Iser nº 62. Rio de Janeiro: Iser, p. 6-18, 2006. Available at: <https://www.iser.org.br/publicacao/comunicacoes/62/>. Accessed in: 25 Oct. 2021.

MURRAY, J.; CERQUEIRA, D. R. C.; KAHN, T. "Crime and violence in Brazil: systematic review of time trends, prevalence rates and risk factors". *Aggression and Violent Behavior*, vol. 18, nº 5, p. 471-483, 2013.

NOWAK, T. "Of garbage cans and rulings: judgments of the European court of justice in the EU legislative process". *West European Politics*, vol. 33, nº 4, p. 753-769, 2010.

O'DONNELL, G. A. "Delegative democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 1, p. 55-69, 1994.

OLIVEIRA GOZETTO, A. C.; THOMAS, C. S. "Interest groups in Brazil: a new era and its challenges". *Journal of Public Affairs*, vol. 14, nº 3-4, p. 212-239, 2014.

PEKNY, A. C., et al. *Controle de armas no Brasil*: o caminho a seguir. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil, 2015.

PIERSON, P. "Increasing returns, path dependency, and the study of politics". *The American Political Science Review*, vol. 94, nº 2, p. 251-267, 2000.

QUADROS, M.; MADEIRA, R. M. "Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 24, nº 3, p. 486-522, 2018.

QUINTELA, F.; BARBOSA, B. *Mentiram para mim sobre o desarmamento*. Campinas: Vide Editorial, 2015.

RANGEL BANDEIRA, A.; BOURGOIS, J. *Armas de fuego*: ¿Protección? ¿O riesgo? Guía práctica. Spanish versión: Gabriel Conte. Edited by Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras, 2006. Available at: <https://www.yumpu.com/es/document/read/13221310/armas-de-fuego-proteccion-o-riesgo-comunidade-segura>. Accessed in: 12 Aug. 2014.

RIVERO, P. S. O mercado ilegal de armas de fogo na cidade do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, R. C. (ed.). *Brasil*: as armas e as vítimas. Rio de Janeiro: 7Letras, p. 197-267, 2005.

ROBERTS, K. M. Parties, party systems, and political representation. In: KINGSTONE, P.; YASHAR, D. J. (eds.). *Routledge Handbook of Latin American Politics*. New York: Routledge, p. 48-60, 2015.

SANJURJO, D. Gun violence and defensive firearm use in the governance of security of Latin America. In: CARLSON, J. D.; GOSS, K. A.; SHAPIRA, H. (eds.). *Gun studies*: interdisciplinary approaches to politics, policy, and practice. New York: Routledge, p. 271-293, 2019.

_____. *Gun control policies in Latin America* (International Series on Public Policy). New York: Palgrave Macmillan, 2020a.

_____. "Taking the multiple streams framework for a walk in Latin America". *Policy Sciences*, vol. 53, nº 1, p. 1-17, 2020b.

SANTOS, R. A. "Entre leis e armas: as disputas legislativas federais em torno do desarmamento". Dissertação de Mestrado em Antropologia. Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

SCHMITTER, P. C. "Still the century of corporatism?". *The Review of Politics*, vol. 36, nº 1, p. 85-131,

1974.

SILVEIRA CAMPOS, M.; AZEVEDO, G. "A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 28, nº 73, 2020.

SIMON, H. A. *Models of man*: social and rational. New York: John Wiley & Sons, 1957.

SORJ, B. Internet, espaço público e *marketing* político: entre a promoção da comunicação e o solipsismo moralista. In: *Referendo do sim ao não*: uma experiência da democracia brasileira. Comunicações do Iser nº 62. Rio de Janeiro: Iser, p. 19-26, 2006. Available at: <https://www.iser.org.br/publicacao/comunicacoes/62/>. Accessed in: 25 Oct. 2021.

SOUSA BRAGA, M. S.; FLORIANO RIBEIRO, P.; AMARAL, O. E. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014). In: FREIDENBERG, F. (ed.). *Los sistemas de partidos en América Latina - 1978-2015*: Cono Sur y Países Andinos. Tomo 2. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 69-133, 2016.

SOUZA, M. D. F. M., et al. "Reductions in firearm-related mortality and hospitalizations in Brazil after gun control". *Health Affairs*, vol. 26, nº 2, p. 575-584, 2007.

VILELA, P. R. "Governo altera decretos para ampliar acesso a armas e munições" (online). *Agência Brasil*, 13 feb. 2021. Available at: <https://bit.ly/3pvfY4W>. Accessed in: 25 Oct. 2021.

VITAL DA CUNHA, C. O referendo: propaganda televisiva e percepções da população. In: ISER – INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO (ed.). *Referendo do sim ao não: uma experiência da democracia brasileira.* Comunicações do Iser nº 62. Rio de Janeiro: Iser, p. 49-60, 2006. Available at: <https://www.iser.org.br/publicacao/comunicacoes/62/>. Accessed in: 25 Oct. 2021.

WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2016*: homicídios por armas de fogo no Brasil. Brasília: Flacso Brasil, 2015.

WORLD BANK. *World Bank database*. No date. Available at: <https://bit.ly/30Ffzm5>. Accessed in: 7 jul. 2020.

ZAHARIADIS, N. *Markets, states and public policy*: privatization in Britain and France. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1995.

_____. *Ambiguity & choice in public policy*: political decision making in modern democracies. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.

ZAHARIADIS, N.; ALLEN, C. S. "Ideas, networks, and policy streams: privatization in Britain and Germany". *Policy Studies Review*, vol. 14, p. 71-98, 1995.

Resumo

Por que os brasileiros estão tão interessados no controle de armas? Testando o modelo de múltiplos fluxos

O controle de armas tem sido uma questão política relevante ao Brasil durante mais de 20 anos. O primeiro objetivo deste artigo é compreender e explicar a inusitada importância desse assunto na agenda política. O segundo é a verificação empírica de uma modificação proposta ao marco das correntes múltiplas de John Kingdon para melhorar sua aplicação em contextos latino-americanos. Os resultados sugerem que tanto os partidários de um maior controle de armas como os partidários de sua liberalização foram capazes de explorar o aumento dos homicídios e sua proximidade a legisladores e presidentes para unir as correntes e reintroduzir sistematicamente o assunto na agenda. O processo foi marcado pela forte influência de grupos com interesses opostos, ao mesmo tempo em que os partidos políticos e a opinião pública representavam um rol secundário. Em consequência, o processo de constituição da agenda refletiu uma corrente política que

reconhece como as legislaturas e os partidos políticos costumam ser débeis na América Latina, enquanto os grupos de interesses podem ter uma grande influência sobre os poderes executivos que dominam os processos de formulações de políticas.

Palavras-chave: controle de armas; Brasil; correntes múltiplas; estudo das políticas; configuração da agenda

Resumen

¿Por qué los brasileños están tan interesados en el control de armas? Poniendo a prueba el marco de corrientes múltiples

El control de armas ha sido una cuestión política relevante en Brasil durante más de veinte años. El primer objetivo de este artículo es comprender y explicar la inusual importancia de este asunto en la agenda política. El segundo es la verificación empírica de una modificación propuesta al marco de las corrientes múltiples de John Kingdon para mejorar su aplicación en contextos latinoamericanos. Los resultados sugieren que tanto los partidarios de un mayor control de armas como los partidarios de su liberalización, fueron capaces de explotar el aumento de los homicidios y su cercanía a legisladores y presidentes para acoplar las corrientes y reintroducir sistemáticamente el asunto en la agenda. El proceso estuvo marcado por la fuerte influencia de grupos de interés opuestos, mientras que los partidos políticos y la opinión pública solo jugaron un rol secundario. En consecuencia, el proceso de conformación de la agenda reflejó una corriente política que reconoce cómo las legislaturas y los partidos políticos suelen ser débiles en América Latina, mientras que los grupos de interés pueden tener una influencia mayúscula sobre ejecutivos que dominan los procesos de formulación de las políticas.

Palabras clave: control de armas; Brasil; corrientes múltiples; estudio de las políticas; conformación de la agenda

Résumé

Pourquoi les Brésiliens sont-ils si intéressés au contrôle des armes à feu? Mettre le Multiple Streams Framework à l'épreuve

Le contrôle des armes à feu est une question politique pertinente au Brésil depuis plus de vingt ans. Le premier objectif de cet article est de comprendre et d'expliquer cette importance inhabituelle dans l'agenda politique. La seconde est la vérification empirique d'une proposition de modification du cadre à flux multiples de John Kingdon qui pourrait permettre une application plus appropriée au contexte latino-américain. Les résultats suggèrent que les partisans du contrôle des armes à feu et de la libéralisation des armes à feu ont pu exploiter la hausse des homicides et leurs relations étroites avec législateurs et présidents pour coupler les courants et réintroduire systématiquement la question à l'ordre du jour. Le processus a été marqué par la forte influence des groupes d'intérêts opposés, tandis que les partis politiques et l'opinion publique ont joué un rôle secondaire. En conséquence, le processus d'établissement de l'ordre du jour reflétait un courant politique qui reconnaît à quel point les assemblées législatives et les partis politiques sont souvent faibles en Amérique latine, tandis que les intérêts particuliers peuvent avoir une influence majeure sur les dirigeants qui dominent l'élaboration des politiques.

Mots-clés: contrôle des armes à feu; Brésil; plusieurs flux; études politiques; façonner l'ordre du jour

Artigo submetido à publicação em 16 de maio de 2020.
Versão final aprovada em 8 de outubro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273757
e-ISSN 1807-0191

Medo do crime: mensurando o fenômeno e explorando seus preditores na cidade de São Paulo

Ariadne Natal[1]
André Rodrigues de Oliveira[2]

O artigo visa contribuir para discussões teóricas e metodológicas sobre a conceitualização, mensuração e identificação de preditores do medo do crime no contexto brasileiro. Com base em dados de *survey* aplicado em 2015 na cidade de São Paulo, o medo do crime foi trabalhado por meio de dimensões emocionais, cognitivas e comportamentais. Análises de regressões e modelagens de equações estruturais apontaram efeitos recíprocos entre as três dimensões e revelaram suas relações com aspectos individuais (variáveis sociodemográficas), experiências de vitimização (direta e indireta) e contextuais (percepções de desordem e coesão social). Os resultados evidenciam a natureza complexa do fenômeno, reforçando a mensuração mais abrangente, bem como revelam o papel de condicionantes como sexo, percepção de desordem, baixa coesão social, vitimização indireta, idade, escolaridade e *status* socioeconômico.

Palavras-chave: medo do crime; *survey*; mensuração; violência

Introdução[3]

O crescimento dos indicadores a respeito da criminalidade urbana no Brasil desde meados dos anos 1980 sinaliza não apenas a gravidade e a disseminação de crimes violentos no país, como também a inscrição desse fenômeno como um problema crônico cujos desdobramentos se tornam parte da vivência cotidiana dos cidadãos nas últimas décadas.

Concomitantemente ao crescimento da criminalidade, amplia-se também a vitimização direta e indireta da população, ou seja, pessoas que foram vítimas ou têm informações sobre casos de violência que envolvem pessoas próximas ou a sua comunidade. Nesse sentido, as pesquisas de vitimização têm ajudado a monitorar e compreender o fenômeno da violência, tanto por meio de trabalhos e relatórios descritivos

[1] Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Frankfurt, Alemanha; e Universidade de São Paulo (USP), Núcleo de Estudos da Violência (NEV), São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <natal@hsfk.de>.
[2] Universidade de São Paulo (USP), Núcleo de Estudos da Violência (NEV). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <andre.rodrigues.oliveira@usp.br>.
[3] O presente artigo é fruto de pesquisa desenvolvida junto ao Projeto "Building Democracy Daily: Human Rights, Violence, and Institutional Trust" – Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (CepiD-Fapesp 2013-07923-7).

quanto por pesquisas que buscam explorar seus preditores, tais como características das vítimas, estilo de vida e condições espaciais (Beato Filho, Peixoto e Andrade, 2004; Cardia, 2003; Crisp, 2010; Rolim, 2019; Zaluar, 2007).

À violência vivenciada direta ou indiretamente, somam-se a percepção de risco e o medo do crime, cuja incidência é alta nos mais variados grupos sociais. O medo excessivo e constante é um elemento capaz de impactar diretamente a qualidade de vida, além de ter influência sobre a forma como indivíduos se relacionam uns com os outros e com seu entorno. Esse é um tema que tem sido discutido na literatura brasileira nas duas últimas décadas, tanto por pesquisas qualitativas (Aguiar, 2005; Caldeira, 2000), como quantitativas, o que inclui trabalhos que exploram as relações entre o medo e outras variáveis condicionantes, como características sociodemográficas (Beato Filho e Caminhas, 2009; Cardoso et al., 2013; Rodrigues e Oliveira, 2012; Silva e Beato Filho, 2013), características espaciais e ecológicas, como percepção de desordem e incivilidades (Beato Filho e Caminhas, 2009; Rodrigues e Oliveira, 2012; Silva e Beato Filho, 2013; Soares, 2008; Zaluar, 2007), exposição aos meios de comunicação (Beato Filho e Caminhas, 2009), contato direto ou indireto com a violência (Beato Filho e Caminhas, 2009; Rodrigues e Oliveira, 2012; Soares, 2008) e percepções sobre o trabalho da polícia (Costa e Durante, 2019). Cumpre destacar que, embora existam pesquisas quantitativas a respeito do tema em escala nacional (IBGE, 2010; FBSP, 2017), a maior parte dos estudos que são referências no presente artigo, em virtude do debate teórico-metodológico aqui proposto, localiza-se em contextos urbanos – em especial metropolitanos – da região Sudeste do Brasil e Distrito Federal[4]. Em especial a cidade de São Paulo, lócus da pesquisa empírica empreendida neste estudo, é objeto de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o medo do crime há mais de três décadas, em convergência com o processo histórico relativo ao recrudescimento da criminalidade urbana no município a partir dos anos de 1970 (Caldeira, 2000).

O presente artigo visa trazer duas contribuições para a discussão a respeito das percepções sobre o medo do crime no contexto da literatura nacional. A primeira envolve a discussão sobre a mensuração do medo do crime, na qual se constata a ampla variedade de maneiras de operacionalização e a produção de resultados frequentemente inconclusivos. Nessa perspectiva, descrevemos o que os estudos internacionais e brasileiros têm apontado em relação ao tema, levando-se em consideração a significativa projeção que a criminalidade e a violência desfrutam na estruturação da sociedade brasileira em suas mais diversas camadas sociais, territorialidades e arranjos institucionais. A segunda consiste em, recorrendo a análises empíricas, aferir, inicialmente, em estatísticas, a correlação entre diferentes fenômenos que têm sido problematizados como fatores circunscritos e circundantes do medo do crime, cuja divisão pode ser estabelecida entre componentes emocionais, cognitivos e comportamentais do medo (Rader, 2004).

[4] Destaca-se a profícua produção bibliográfica realizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança (Crisp) com foco em Minas Gerais e, mais especificamente, na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Como desdobramento desse processo, por meio da utilização da modelagem de equações estruturais (MEE), investigamos os preditores dos três aspectos constitutivos da percepção de medo do crime a partir das variáveis individuais e contextuais e das experiências de vitimização, de modo a também realizarmos uma análise compreensiva das relações de determinação estabelecidas entre os indicadores.

Dessa forma, o texto a seguir se divide em cinco seções principais. Na primeira delas, "Considerações sobre a mensuração de medo do crime", realizamos uma revisão de literatura a respeito do conceito e de sua mensuração, destacando suas dimensões emocionais, cognitivas e comportamentais. Em seguida, ainda nos fiando na literatura, na seção "Preditores do medo do crime", apresentamos os principais fatores explicativos para o medo do crime, elencados em pesquisas tanto nacionais quanto internacionais, com destaque para aspectos sociodemográficos e contextuais e experiências de vitimização. A seguir, encetamos o estudo empírico no qual o artigo se centra, apresentando na seção "Metodologia" o desenho de pesquisa, descrevendo a amostra utilizada, a estratégia analítica adotada e o processo de construção das variáveis. Ulteriormente, em "Resultados e discussão", descrevemos de maneira pormenorizada as análises realizadas através de dois procedimentos: 1) por meio de regressões lineares multivariadas, testamos o efeito dos preditores selecionados para cada uma das dimensões do medo do crime tomadas individualmente; e 2) por meio de modelagem de equações estruturais testamos os efeitos simultâneos diretos e indiretos das variáveis explicativas sobre as variáveis que compõem o medo do crime. Os resultados foram apresentados fazendo uso de tabelas e diagramas e discutidos à luz da literatura. Por fim, em "Conclusão", são apresentadas as considerações finais, seção na qual reforçamos a importância de se considerar o medo do crime a partir de suas múltiplas dimensões.

Considerações sobre a mensuração de medo do crime

Desde a década de 1960, a literatura sobre o medo do crime tem crescido não apenas nos EUA, como também no resto do mundo. Diversos autores apontam que essa ascensão está relacionada com o aumento nos índices de criminalidade, que torna o fenômeno socialmente relevante e tema de interesse para acadêmicos e formadores de políticas públicas, em razão dos impactos que causa em nível individual e no bem-estar da população como um todo (Dubow, McCabe e Kaplan, 1979; Farrall et al., 1997; Ferraro e Grange, 1987; Gray, Jackson e Farrall, 2011b; Hale, 1996; Rader, 2016).

Entretanto, enquanto objeto de pesquisa, a conceitualização e a mensuração do medo do crime ainda são bastante desafiadoras. Estudiosos têm debatido longamente a respeito de como mensurar esse fenômeno e, em uma revisão de literatura de 40 anos atrás, Dubow, McCabe e Kaplan (1979) já apontavam para a ampla polissemia conceitual da expressão "medo do crime". Utilizada para fazer referência a aspectos tão diversos e com tantos significados diferentes, tal expressão revelava, segundo os autores, certa falta

de cuidado conceitual, cuja consequência teórica mais evidente era a de tornar o "medo do crime" um conceito quase ininteligível. Embora não exista uma conceituação universalmente acordada, diversos autores pontuam que o medo do crime seria uma resposta emocional negativa para uma ameaça ou perigo potencial de ser vítima de um crime (Ferraro e Grange, 1987; Hale, 1996; Lane et al., 2004, apud Henson e Reyns, 2015; Rader, 2016).

De uma perspectiva psicológica, o medo é uma reação que desencadeia uma série de mudanças corporais que colocam o indivíduo em alerta contra um perigo ou ameaça potencial. Por um lado, esse medo pode ser considerado sensato e até mesmo necessário, pois existem situações de risco nas quais a cautela pode ser oportuna e o medo funciona como um mecanismo de alerta para resguardar a segurança individual contra a possibilidade de vitimização – esse seria o medo justificado e útil. Entretanto, quando é excessivo e constante, ele se torna um elemento capaz de impactar diretamente a qualidade de vida, gera um terror contraproducente ou até mesmo debilitante e incapacitante, além de ter influência sobre a forma como indivíduos se relacionam uns com os outros, com seu entorno e com a estrutura social, afetando relações de sociabilidade nas mais diferentes escalas do tecido social.

Hough (2004) assinala a existência de uma diferença entre a preocupação com o crime e o medo do crime. A preocupação seria uma espécie de ansiedade, angústia ou inquietação que tem características de um estado mental, pois é um sentimento difuso que não está relacionado a um evento em particular. Já o medo seria um evento mental específico e concreto de temor, pontuado no tempo e no espaço por episódios peculiares que podem ser contabilizados ou datados e que possuem contextos e situações desencadeadoras que os suscitam.

Para além do enfoque psicológico e emocional, o tema pode ser pensado ainda a partir de outras dimensões, como a percepção de risco de vitimização. Tal abordagem consiste na avaliação ou julgamento que os indivíduos elaboram sobre a probabilidade de serem vítimas de diferentes tipos de crimes/violências ou nas crenças – positivas ou negativas – que sustentam a respeito da incidência criminal no local onde moram. Entender que o bairro tem se tornado mais violento ao longo do tempo ou não se sentir seguro ao andar sozinho à noite seriam percepções de natureza cognitiva que não estão necessariamente atreladas ao sentimento de medo como estado momentâneo, mas, sim, a uma avaliação acerca dos riscos de vitimização, elaborada por meio de diferentes combinações de informações, experiências e crenças com as quais os indivíduos lidam cotidianamente.

É certo que o ambiente e a percepção de risco são fatores importantes e estão relacionados com aspectos emocionais de medo e preocupação. Quando a percepção de risco aumenta, a segurança passa a ser uma questão e as emoções atreladas ao medo são desencadeadas, deixando os indivíduos alertas e mais propensos a tomar atitudes como correr ou lutar. Já o medo recorrente ou a preocupação constante, que se mantêm em

diferentes circunstâncias, tornam-se sentimentos disfuncionais que podem alterar a percepção de risco. Ou seja, é possível que essas variáveis não sejam independentes uma da outra, mas que elas se influenciem mutuamente, de maneira que a percepção cognitiva de risco pode ser tanto preditora quanto produto dos sentimentos emocionais.

Uma outra perspectiva que se relaciona com o medo e a preocupação são os comportamentos protetivos e ações restritivas. Os comportamentos protetivos são aqueles que visam prover a segurança pessoal por meio de medidas que resguardam contra ameaças em caso de um atentado, como, por exemplo, adotar um cão de guarda, instalar equipamentos de segurança (fechaduras, muros, grades, alarmes e câmeras), contratar empresa de segurança privada, blindar carros, realizar cursos e aulas de lutas e de defesa pessoal, comprar equipamentos como *spray* de pimenta e até mesmo uma arma. Já as ações restritivas motivadas pelo medo do crime são aquelas que afetam o cotidiano e implicam evitar determinados comportamentos com o objetivo de minimizar as chances de vitimização, tais como deixar de sair à noite, abrir mão de transitar por determinados locais, evitar andar a pé, abolir o uso de transporte público, evitar pessoas ou situações, deixar de morar em casa, mudar de bairro ou cidade etc. (Cardia, 2003; Doran e Burgess, 2012; Henson e Reyns, 2015; Liska, Sanchirico e Reed, 1988; Rader, 2016; Ruback e Thompson, 2001).

A maior parte da literatura é convergente em considerar que aspectos emocionais e comportamentais são dimensões diferentes. Entretanto, há divergência no que se refere às relações que elas estabelecem entre si. Por exemplo, embora as pesquisas indiquem a associação positiva entre comportamentos restritivos e protetivos e a preocupação com o crime, a existência e a direção da causalidade não são claras, de maneira que muito provavelmente essas variáveis interajam reciprocamente, retroalimentando-se. Foi o que apontou estudo de Liska, Sanchirico e Reed (1988), que encontraram efeitos recíprocos e positivos entre os aspectos emocionais e comportamentos restritivos. Por um lado, o estudo mostra que o aspecto emocional tem um efeito positivo sobre a adoção de medidas de segurança, ou seja, quanto maior o sentimento de medo, mais comportamentos restritivos são adotados com o objetivo de controlar ou mitigar os riscos de ser vítima de um crime[5]. Por outro lado, a mesma pesquisa indicou que o efeito dos comportamentos restritivos sobre o sentimento de medo não foi negativo, mas, sim, positivo, ou seja, ações que teriam como objetivo minimizar a exposição às situações de risco acabaram contribuindo para aumentar o sentimento de medo. Nesse caso, é possível que as pessoas, ao adotarem comportamentos restritivos para diminuir a exposição ao risco, tenham diminuído suas interações sociais e estreitado suas redes de sociabilidade, enfraquecendo

[5] É preciso não perder de vista que a simples adoção de determinados comportamentos pode estar associada mais à capacidade e à possibilidade de os indivíduos e os grupos sociais recorrerem a tais práticas do que necessariamente sua preocupação ou medo do crime. Assim, por exemplo, para muitas pessoas, não é facultada a escolha de mudar de residência ou deixar de sair à noite em virtude do medo que sentem. Também a aquisição de determinados mecanismos de segurança e proteção patrimonial está associado a recursos econômicos.

os laços comunitários e as relações de confiança interpessoal, reproduzindo e amplificando a sensação de medo.

A possível validação referente à existência de relações recíprocas entre os aspectos emocionais, cognitivos e comportamentais do medo impõe importantes desafios no que tange tanto à formulação das perguntas de pesquisa quanto ao reconhecimento das limitações metodológicas dos *surveys* transversais. Partindo da diferenciação conceitual e metodológica entre os componentes cognitivos, afetivos e comportamentais associados às atitudes concernentes ao medo, pesquisar o fenômeno implica esquadrinhar qual a relação que essas dimensões estabelecem entre si e também de que maneira elas interagem com aspectos que vêm sendo investigados pela literatura como elementos importantes na conformação dessas atitudes, tais como as dimensões sociodemográficas e contextuais e as experiências de vitimização.

Rader (2004) despende esforços nessa tarefa, argumentando que o medo do crime é um fenômeno complexo e multidimensional cuja abrangência e profundidade são reduzidas quando os pesquisadores focam apenas nas respostas emocionais que as pessoas dão para a ameaça de vitimização. Nesse sentido, a autora se propõe a trabalhar com um constructo de medo que incorpora simultaneamente as dimensões emocionais (medo ou preocupação com o crime), cognitivas (percepção de risco) e comportamentais (comportamentos protetivos e restritivos), por entender que, embora estas sejam diferentes, elas se relacionam reciprocamente (isto é, tanto como efeito quanto como causa). Adotando essa perspectiva, a autora procurou enfrentar basicamente dois desafios. O primeiro se refere à grande quantidade e variedade de estudos que conceitualizam e operacionalizam de distintas maneiras o medo do crime e fenômenos correlatos[6], cuja consequência mais evidente é a produção de resultados inconclusivos. O segundo desafio é desdobramento do primeiro e diz respeito à produção de evidências empíricas relativas às determinações teóricas estabelecidas a partir desse conjunto conceitual amplo e nebuloso.

Tal elaboração teórica foi posteriormente acompanhada pelo teste empírico (Rader, May e Goodrum, 2007) realizado a partir da aplicação de um *survey* transversal com 2.091 moradores do estado de Kentucky (EUA), cuja estratégia de análise reproduzimos parcialmente no presente artigo. Os autores utilizam uma série de regressões lineares a fim de mensurar os efeitos recíprocos entre medo do crime, percepção de risco, comportamentos protetivos e comportamentos restritivos. Para tanto, alternam nos modelos a posição de cada uma das três dimensões como variáveis dependentes e independentes. Em seus resultados, embora tanto a percepção de risco quanto os comportamentos restritivos e protetivos tenham se mostrado preditores do aspecto emocional de medo do crime, isso não se verificou em relação aos demais componentes,

[6] Percepção de insegurança, percepção de segurança, adoção de comportamentos restritivos e protetivos, percepção de risco, diferença entre medo, preocupação e ansiedade, etc.

uma vez que somente o aspecto afetivo do medo do crime foi preditor em relação aos outros.

Preditores do medo do crime

Aspectos sociodemográficos

No que se refere aos preditores da preocupação e do medo do crime, as revisões de literatura realizadas por Hale (1996) e por Rader (2004) apontam que os principais preditores individuais encontrados são variáveis sociodemográficas como gênero (mulheres manifestando mais medo do que homens), idade (os mais velhos manifestando mais medo do crime do que os jovens) e condição socioeconômica (os pobres teriam mais medo). Essas três categorias sociais, em especial, integram a abordagem interpretativa que associa o medo do crime à percepção de vulnerabilidade perante o risco de vitimização (Hale, 1996; Warr, 1987), cujo fundamento está associado ao sentimento de impotência e incapacidade – de motivação física, financeira ou social – dos indivíduos em reagir ou controlar uma série de experiências a que estão expostos cotidianamente e sua dificuldade em minimizar o risco de vitimização e o sentimento de ameaça.

Pesquisas realizadas no Brasil têm convergido razoavelmente com a literatura internacional no tocante aos preditores sociodemográficos. A percepção de insegurança maior entre as mulheres em comparação com os homens é praticamente uma constante (Beato Filho e Caminhas, 2009; Cardoso et al., 2013; Rodrigues e Oliveira, 2012; Silva e Beato Filho, 2013; Villarreal e Silva, 2006). Quanto à idade, quase todos os estudos analisados também se alinham com a hipótese de que os mais velhos costumam sentir mais medo.

Na literatura internacional, as análises sobre a associação entre a classe social e o medo do crime tendem a reunir também as pesquisas sobre os determinantes étnico-raciais, com as minorias étnicas se sobrepondo à baixa renda entre os grupos sociais que apresentam maior preocupação com a vitimização (Hale, 1996). Alinhada à perspectiva de vulnerabilidade, tal literatura enfatiza que o fundamento da percepção de fragilidade é derivado de aspectos contextuais, relacionados às experiências e condições de vida no bairro e na vizinhança, que abrangem, entre outros fatores, a qualidade da infraestrutura urbana e dos serviços públicos, as dinâmicas e taxas criminais e a eficácia coletiva (Sampson, 2002; Sampson, Raudenbush e Earls, 1997; Silva e Beato Filho, 2013; Villarreal e Silva, 2006). Conjugados, tais fatores expressam uma concentração de desvantagens (Sampson, Raudenbush e Earls, 1997) que teria impacto decisivo tanto na incidência criminal e nos eventos violentos quanto no sentimento social de desamparo perante a ameaça de vitimização.

No tocante às condições socioeconômicas, as pesquisas desenvolvidas no Brasil têm indicado resultados conflitantes com a literatura internacional, uma vez que alguns

estudos não encontraram efeito da renda sobre a percepção de risco (Villarreal e Silva, 2006). Já o instigante trabalho de Silva e Beato Filho (2013) chega à conclusão de que o efeito da renda sobre o medo é significativo e negativo somente no nível da vizinhança, na medida em que a renda individual não apresenta efeito significativo, indicando que o medo do crime é maior em bairros mais pobres, sinalizando certa concordância com a perspectiva da vulnerabilidade. Não obstante, também foram encontradas diversas associações entre pessoas com maior *status* socioeconômico e sensação de insegurança (Rodrigues e Oliveira, 2012), renda e medo geral de crimes (Beato Filho e Caminhas, 2009) e renda e sensação de segurança (Cardoso et al., 2013). As investigações sobre os determinantes étnico-raciais do medo do crime realizadas na realidade brasileira também apresentam certa ambiguidade, pois há artigos identificando associação positiva entre as pessoas que se autodeclaram brancas, medo do crime (Silva e Beato Filho, 2013) e percepção de risco de roubo (Rodrigues e Oliveira, 2012), enquanto outros estudos atestam que os autodeclarados brancos possuem maior percepção de segurança em diferentes unidades territoriais (domicílio, bairro e município) (Cardoso et al., 2013).

Aspectos contextuais

No que concerne propriamente aos aspectos contextuais, há duas grandes vertentes interpretativas que procuram explicar as percepções de medo a partir de dinâmicas societárias territoriais – geralmente urbanas – em pequena escala, como o bairro e vizinhança. Da conhecida teoria das janelas quebradas (Kelling e Wilson, 1982) deriva a hipótese que afirma, em linhas gerais, que a presença de desordens sociais e ambientais na vizinhança seria sinal de baixa vigilância e sinalizaria a incapacidade e/ou desinteresse dos moradores e dos agentes públicos de se encarregarem do cuidado com os bens e equipamentos coletivos, ensejando a ocorrência de eventos de vitimização cujos efeitos negativos envolvem o aumento de percepção de insegurança dos habitantes e a estigmatização do bairro (Hale, 1996; Kelling e Wilson, 1982). Sampson (2009), contudo, questiona tal construção ao indicar que relacionar um ambiente supostamente disruptivo às experiências de vitimização significa negligenciar a miríade de sentidos que podem ser atribuídos a esses eventos por diversos indivíduos e grupos sociais, cuja chave interpretativa se associa a percepções sociais que organizam e hierarquizam a realidade, tais como classificações e estereótipos sociais, geralmente vinculados a marcadores sociais de classe e raça.

Nos estudos realizados sobre o Brasil, Silva e Beato Filho (2013) não encontraram efeito da percepção de desordem sobre o medo do crime, resultado similar ao de Villarreal e Silva (2006) em relação à percepção de risco, embora a desordem tenha se associado positivamente à maior taxa de homicídio no bairro e à vitimização por assalto. Já Rodrigues e Oliveira (2012) identificaram o efeito da percepção de desordem física sobre a sensação de segurança, bem como a associação entre a desordem social e as percepções de risco

relacionadas a roubo e agressão, enquanto Beato Filho e Caminhas (2009) reconheceram o efeito da percepção de desordem física e social sobre o medo do crime.

A outra vertente interpretativa que leva em consideração os elementos contextuais do medo do crime se baseia na teoria da *desorganização social*, que postula que a manutenção ou a produção de *eficácia coletiva* na vizinhança seriam fatores protetivos contra a incidência de violência e contra a intensificação do sentimento do medo. Em linhas gerais, o conceito de eficácia coletiva é expressão da combinação de três processos sociais localizados na escala do bairro (Sampson, 2002; Sampson, Raudenbush e Earls, 1997; Silva e Beato Filho, 2013; Villarreal e Silva, 2006). O primeiro deles diz respeito à intensidade dos laços sociais de vizinhança, especialmente relacionados à formação de redes de confiança e práticas de ajuda mútua. O segundo processo se refere às percepções e atitudes positivas dos indivíduos em relação ao bairro em que moram e aos vizinhos com quem convivem. A conjugação desses dois fenômenos constitui a denominada *coesão social* no bairro. Como um possível desdobramento, o outro processo é relativo à disposição dos moradores em agir coletivamente em prol da regulação social das condutas e dos espaços (*controles sociais informais*), bem como da capacidade de se organizar politicamente em benefício da vizinhança. No que concerne à violência e ao medo, ainda conforme a hipótese da desorganização social, a eficácia coletiva estaria associada à capacidade de determinada comunidade ou vizinhança mobilizar recursos – materiais e simbólicos – eficazes na prevenção de eventos violentos ou socialmente indesejáveis, de natureza criminal ou não. Embora bairros que concentrem desvantagens disponham de densas redes de sociabilidade e, não raras vezes, fortes laços sociais, o conceito de desorganização social de Sampson (2002) indica a inabilidade de tais comunidades em mobilizar essas redes com o objetivo de fomentar uma sociedade segura e pacífica. Dessa maneira, a existência de intensas redes de sociabilidade e confiança vicinais não é garantia de que uma determinada configuração social consiga colocar em prática *controles sociais informais* de modo a reduzir a ocorrência de eventos criminais, experiências de vitimização e difusão do sentimento de medo.

Algumas pesquisas realizadas no Brasil têm procurado detectar o efeito de componentes relacionados à eficácia coletiva sobre a ocorrência de crimes e percepção de insegurança e/ou de risco, cujos resultados têm apresentado divergências. Silva e Beato Filho (2013) procuraram investigar os efeitos dos aspectos contextuais sobre o *medo do crime*, indicador mensurado a partir dos comportamentos restritivos levados a cabo pelas pessoas em virtude da percepção de insegurança. Para tanto, empregaram uma estratégia analítica multinível na qual consideraram 193 setores censitários de Belo Horizonte como unidades territoriais de análise. Decompondo eficácia coletiva em *coesão social, confiança interpessoal* e *controle informal,* chegaram à conclusão de que a elevada percepção de coesão social na vizinhança impacta negativamente o medo do crime, isto é, reconhecer os moradores do bairro e manter práticas de reciprocidade com os vizinhos diminui a

frequência de práticas relacionadas à percepção de insegurança ou medo do crime (Silva e Beato Filho, 2013, p. 161) .

Adotando também uma perspectiva analítica multinível, Villarreal e Silva (2006) relatam o efeito positivo de coesão social sobre a percepção de risco. Quanto maiores são os laços sociais e as redes de sociabilidade entre vizinhos, maior é a capacidade de difusão de informações relativas a eventos criminais no bairro, tendo como possível consequência a elevação do sentimento de insegurança mediada pela experiência de vitimização indireta ou vicinal. Contudo, Rodrigues e Oliveira (2012), dialogando com a mesma teoria e utilizando a mesma base de dados que Villarreal e Silva (2006), concluem que a percepção de *integração social* teve efeito negativo sobre a *sensação de insegurança*, indicando que a existência de redes de sociabilidade diminui a insegurança no bairro (não houve significância estatística sobre duas variáveis de percepções de risco, roubo e agressão).

Experiências de vitimização

Adorno e Lamin (2006) realizam um balanço a respeito da relação entre criminalidade, vitimização e medo. Os esforços na tentativa de comprovar tal relação teriam origem na década de 1960, nos Estados Unidos. Não obstante, os autores levantam estudos em diversos momentos e locais nos quais não são verificadas associações entre criminalidade e medo do crime. No lugar da vitimização, chamam a atenção para outros fatores que podem influenciar o sentimento de medo, como a insegurança em relação às transformações sociais, o medo do imigrante, a percepção de desordem e de incivilidades urbanas etc. A análise de Caldeira (2000) sobre o medo e a criminalidade no município de São Paulo tem o mérito de articular as experiências de vitimização violenta a outros processos sociais desencadeadores de ansiedade e preocupação na população paulistana. A "fala do crime", conjunto de narrativas que tem no crime e na violência seu repertório temático, procura restabelecer a ordem e o significado de um mundo perturbado pelas experiências individuais de vitimização e pela percepção do incremento da violência. Mas não só: a "fala do crime" é um suporte discursivo que veicula percepções sociais mais amplas, relacionadas à crise econômica, decadência social e profundas transformações na cidade e nas relações sociais de vizinhança.

Em artigo recente, Zaluar (2019) elabora a associação entre criminalidade, vitimização e medo a partir de uma outra perspectiva. Centrando suas análises no Rio de Janeiro, a autora decompõe as experiências relacionadas ao medo do crime em dois blocos principais. O primeiro se refere ao medo despertado a partir das experiências cotidianas extremamente violentas que se desenrolam nos bairros pobres da metrópole. É o medo sentido por moradores das favelas e comunidades que vivenciam os riscos imanentes de vitimização e de toda sorte de prejuízos ocasionados em virtude dos confrontos deflagrados pela "guerra às drogas" e pela "guerra irregular" (p. 11). O segundo bloco, por sua vez, refere-se à consequência do que a autora denomina "*construção social do medo"* (Zaluar,

2019, p. 8), relacionada à produção de um medo difuso, capilarizado por veículos de comunicação e capitalizado simbolicamente por interesses políticos e ideologias religiosas. Além disso, Adorno e Lamin (2006) citam os *surveys* de vitimização realizados na França na década de 1970 para argumentar que um dos principais fatores que explicam a disjunção entre insegurança e vitimização reside no perfil social e no seu estilo de vida correspondente. Para os jovens, sair à noite, frequentar locais considerados violentos, entre outras ações, indicaria um menor sentimento de medo associado à maior incidência de eventos de vitimização. Os mais velhos, por sua vez, em virtude de sua condição física, evitariam se expor a situações em que poderiam ser vitimizados, indicando que o sentimento de insegurança e a percepção do risco conformam um estilo de vida que diminui o risco de vitimização. Em suma, justamente por ter um menor sentimento de medo, os jovens, em geral, adotariam um estilo de vida com maior exposição à vitimização. Tal apontamento é interessante, pois levanta questões sobre o encadeamento causal/temporal que gira em torno da relação entre medo e vitimização, cujo desfecho é de difícil resolução em dados obtidos por meio de *survey* transversal.

Se, por um lado, a vitimização indireta, a percepção de desordem e as incivilidades teriam o poder de produzir o sentimento de insegurança em pessoas não vitimizadas, a banalização da violência em determinados contextos sociais e a familiaridade espacial do indivíduo com o local onde mora teriam, por outro lado, o efeito de reduzir a percepção de insegurança daqueles que moram em locais de altas taxas de criminalidade. De acordo com Ferraro e Grange (1987), tais situações indicam a disjunção da criminalidade e violência em relação à percepção de risco e sentimento de medo dos indivíduos.

Ainda que os resultados sejam inconclusivos, a vitimização continua presente nas análises empíricas sobre o medo do crime, frequentemente aparecendo como preditora deste. Gray, Jackson e Farrall (2011b) e Jackson e Kuha (2014), em suas propostas de mensuração do medo, descobriram que a vitimização é preditora do sentimento do medo somente entre os indivíduos considerados pelos autores como aqueles pertencentes ao grupo com maior medo. Rader (2004) encontra que a vitimização direta é preditora de todos os componentes que constituem a operacionalização da *ameaça de vitimização*. Já no Brasil, as investigações de Silva e Beato Filho (2013), ao procurarem compreender a importância da vizinhança e do bairro na manifestação do medo entre indivíduos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, apontaram que a vitimização é preditora do medo. Por sua vez, a vitimização por roubo e assalto nos 12 meses anteriores à entrevista é preditora da percepção de risco de sofrer homicídio (Villarreal e Silva, 2006), enquanto a vitimização anterior por crimes de propriedade é preditora da percepção de risco de roubo (Rodrigues e Oliveira, 2012). Olhando para o indicador de medo elaborado a partir de seu componente emocional, Beato Filho e Caminhas (2009) encontraram associação positiva tanto da vitimização direta quanto da indireta (vicária) sobre medo do crime.

O levantamento da literatura especializada sobre o medo do crime revela não apenas sua extensa coleção de conceitos e mensurações, como também outras coleções

relacionadas a formulação e operacionalização de suas variáveis explicativas, motivo pelo qual a estabilidade metodológica de *algumas* variáveis sociodemográficas (sexo e idade, especialmente) parece ser um fator relevante (não o único, certamente) para a produção de resultados mais constantes. Diante desse cenário, consideramos pertinente explorar no presente artigo alguns meandros teórico-metodológicos que envolvem as relações estabelecidas teoricamente entre os aspectos constitutivos de uma definição ampla de medo do crime (componentes cognitivo, emocional e comportamental) e as variáveis explicativas informadas por aspectos individuais (variáveis sociodemográficas), experiências de vitimização (direta e indireta) e fatores contextuais (percepções de desordem e de coesão social).

Estudo empírico: medo do crime e seus preditores em São Paulo

Tendo como material principal um *survey* realizado no município de São Paulo em 2015 pelo Núcleo de Estudos da Violência, os objetivos deste artigo são: a) verificar empiricamente as associações entre os aspectos cognitivos, afetivos e comportamentais do medo do crime; e b) levando em conta os resultados do procedimento descrito no item a, pesquisar os preditores desses aspectos cotejando suas três principais vertentes interpretativas, a saber: variáveis sociodemográficas, variáveis contextuais e experiências de vitimização. Para tanto, adotamos a modelagem de equações estruturais (MEE) como estratégia de análise, de modo a investigar simultaneamente efeitos diretos e indiretos entre os conjuntos de variáveis, bem como as determinações entre as variáveis explicativas.

Metodologia

Amostra

Os dados utilizados no presente estudo correspondem a um *survey* transversal com moradores do município de São Paulo em 2015. Foram feitas entrevistas domiciliares face a face com 1.806 indivíduos. Representativo do município de São Paulo, o procedimento amostral adotado consistiu no método de conglomerado em dois estágios, com sorteio sistemático de setores censitários e posterior adoção de cotas amostrais baseadas em dados do IBGE. O questionário procurou investigar as atitudes, os valores e as experiências dos entrevistados com as instituições enredadas na justiça criminal (polícias e justiça), as percepções a respeito de suas condições de vida e as do bairro onde moram, bem como a avaliação que elaboram sobre os princípios democráticos e a confiança institucional.

Estratégia de análise

Como foi mencionado anteriormente, o percurso analítico do presente artigo possui duas etapas. Em primeiro lugar (Procedimento 1), reproduziremos parcialmente as análises levadas a cabo por Rader (Rader, 2004; Rader, May e Goodrum, 2007) em seu intento de considerar os aspectos cognitivos, afetivos e comportamentais do medo do crime. Nesse sentido, o indicador relativo a cada aspecto será individualmente testado como variável dependente em uma série de regressões multivariadas, na qual a inclusão gradual dos conjuntos de variáveis independentes possibilitará uma apreciação da importância que cada um deles tem sobre os demais. Cumpre-se registrar, contudo, que nosso objetivo não é o de formular um único constructo para os três componentes realizados, mas, sim, ratificar a importância dos efeitos recíprocos entre os componentes emocionais, cognitivos e comportamentais do medo do crime.

A partir dos resultados obtidos no primeiro passo, na segunda etapa (Procedimento 2) faremos uso da modelagem de equações estruturais (MEE), a fim de testar simultaneamente os determinantes dos componentes do medo do crime. Nessa estratégia, analisaremos mais detidamente o comportamento dos preditores em relação às variáveis dependentes, procurando destacar as principais regularidades e particularidades identificadas, bem como apontar as diferenças observadas em relação ao primeiro passo da análise. A opção pelo uso da MEE se deve a vários motivos, entre os quais destacamos a verificação da validade de hipóteses complexas, propiciada pela estimação simultânea de mais de uma variável dependente e pela análise de caminhos, que possibilita o exame dos efeitos diretos e indiretos de variáveis explicativas sobre variáveis dependentes[7] (Gau, 2010; Neves, 2018). Ambos os procedimentos foram realizados por meio do *software Stata 14.0*

Operacionalização das variáveis

Variável dependente: medo do crime

• Aspecto cognitivo: Mensurou-se o componente cognitivo do medo do crime como uma variável latente por meio de análise fatorial confirmatória (AFC), na qual foram consideradas duas questões bastante usuais sobre a percepção de insegurança no bairro: *com que frequência você se sente seguro ao andar sozinho no seu bairro de dia* (nunca [1] a sempre [5])*; com que frequência você se sente seguro ao andar sozinho no seu bairro à noite* (alpha = 0,71)).

[7] A explicação mais pormenorizada sobre a modelagem de equações estruturais será realizada no Procedimento 2 em "Resultados e discussão".

• Aspecto afetivo: A mesma mensuração (AFC) foi aplicada para o componente emocional do medo do crime, que foi realizada a partir da intensidade da preocupação (nada preocupado [1], pouco preocupado [2] ou muito preocupado [3]) que o entrevistado disse sentir a respeito de cinco diferentes situações: *alguém roubar sua casa quando ela está sem ninguém; ter sua casa assaltada com sua família dentro; ser assaltado na rua; sofrer sequestro relâmpago; ter parente ou amigo assassinados* (alpha = 0,86)). Uma observação preliminar dessas questões indicou baixíssima variabilidade dos dados, com 54,5% da amostra afirmando que se diz *muito preocupada* em todas as situações elencadas. Embora os resultados evidenciem a centralidade social da preocupação relacionada à violência e à criminalidade, tal mensuração parece captar uma miríade de percepções sociais difusas engendrada a partir de diversos aspectos que extrapolariam o *medo do crime* apenas como uma emoção episódica, aproximando-se mais do que a literatura considera como *ansiedade* (Farrall et al., 1997; Hough, 2004).

• Aspecto comportamental: Já o componente comportamental foi operacionalizado em duas etapas. Na primeira, foi elaborado um índice que contabilizou as ações especificamente adotadas pelos entrevistados em virtude do medo da violência. Questionou-se se as pessoas *evitaram andar a pé, se deixaram de circular por ruas/bairros da cidade, se evitaram sair à noite, se evitaram sair com dinheiro, se mudaram de residência e se compraram uma arma*. Tendo em vista que as situações perguntadas não são equivalentes, na medida em que sinalizam diferentes intensidades relacionadas ao medo do crime, elas foram classificadas em ações *simples* ou *graves* (foram considerados comportamentos *graves* mudar de residência e comprar uma arma). Desse modo, às ações *simples* foi atribuído o valor 1, enquanto para as *graves* foi contado valor 3, de modo a contabilizar para cada entrevistado uma pontuação de 0 (pessoas que afirmaram que não adotaram nenhum desses comportamentos) a 10 (entrevistados que adotaram todas as seis ações). Cerca de 18% dos entrevistados afirmaram que não haviam colocado em prática nenhuma das medidas, ao passo que 30% adotaram conjuntamente os quatro comportamentos classificados como simples. A segunda etapa da mensuração consistiu na ponderação desse índice perante a questão de se a adoção desses comportamentos fez com que o entrevistado se sentisse mais seguro. Levando em consideração a pertinência das observações de Gray, Jackson e Farrall (2011a) sobre a diferenciação entre o medo funcional e o disfuncional articulados aos comportamentos restritivos/protetivos, compreende-se que a resiliência da percepção de insegurança a despeito das ações tomadas intensifica a percepção de medo do crime. Por sua vez, haveria uma redução do medo do crime para quem considera que suas ações aumentaram sua segurança. Diante dessa ponderação, o índice obtido por meio de diferentes comportamentos foi multiplicado por dois para quem afirmou que continuava inseguro a despeito dos comportamentos adotados, criando uma escala final do componente comportamental do medo do crime, que variou de 0 a 20. A variável foi padronizada (Z *score*), assim como as demais variáveis

contínuas que não foram produzidas a partir das AFCs. É o caso de idade e *status* socioeconômico.

Variáveis independentes

• Variáveis sociodemográficas: Como pode ser observado na Tabela 1, a variável relacionada à idade é contínua (em anos), com respondentes entre 16 e 92 anos, tendo sido padronizada, como foi relatado. A variável relacionada à raça/cor foi obtida a partir de autodeclaração dos entrevistados e recategorizada para não brancos (0) e brancos (1). Já a escolaridade foi formulada a partir de oito categorias (até o ensino fundamental 1 incompleto (1), ensino fundamental 1 completo (2), ensino fundamental 2 incompleto (3), ensino fundamental 2 completo (4), ensino médio incompleto (5), ensino médio completo (6), ensino superior incompleto (7) e ensino superior completo (8)) e tratada nas análises como variável discreta. Por fim, para a mensuração do *status* socioeconômico, foi adotado o Critério Brasil (Abep, 2015), utilizando-se sua pontuação bruta como variável contínua em vez das faixas estabelecidas pela metodologia do instrumento desse inquérito. A variável de renda domiciliar ou individual não ofereceu melhores perspectivas de análise, dada a quantidade de não respostas e também pela mensuração obtida por meio de faixas de renda.

• Variável contextual – Percepção de desordem: Um dos preditores mais frequentemente utilizados nas mensurações do medo do crime é a presença das chamadas desordens físicas e sociais no bairro. No questionário, os entrevistados foram perguntados a respeito da frequência com a qual identificam as seguintes situações no bairro em que vivem: *pichação de muros/casas; presença de lixo ou entulho nas calçadas e córregos; som alto à noite; carros abandonados* e *uso de drogas ilegais em locais públicos.* Em uma escala que ia de nunca (1) a sempre (5) (alpha = 0,72), aplicou-se uma análise fatorial confirmatória com base nas respostas para as cinco situações.

Tabela 1
Variáveis do estudo

Variáveis	N	%	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Sexo	**1.806**					
Masculino	831	46,01	-	-	-	-
Feminino	975	53,99	-	-	-	-
Idade	**1.806**		1,54	0,50	16	92
Raça/cor	1.806					
Não branco	966	53,49	-	-	-	-
Branco	840	46,51	-	-	-	-
***Status* socioeconômico**	**1.806**		27,43	8,91	4	73
Escolaridade	**1.806**					
Até o ensino fundamental I incompleto	150	8,31	-	-	-	-
Ensino fundamental I completo	159	8,80	-	-	-	-
Ensino fundamental II incompleto	162	8,97	-	-	-	-
Ensino fundamental II completo	166	9,19	-	-	-	-
Ensino médio incompleto	187	10,35	-	-	-	-
Ensino médio completo	514	28,46				
Ensino superior incompleto	215	11,90	-	-	-	-
Ensino superior completo	253	14,01	-	-	-	-
Coesão social (escore fatorial)	**1.806**		0	0,77	-1,85	1,84
Percepção de desordem (escore fatorial)	**1.806**		0	0,70	-1,77	1,37
Vitimização direta (últimos 12 meses)	**1.806**					
Sim	251	13,90	-	-	-	-
Não	1.555	86,10	-	-	-	-
Vitimização Indireta (últimos 12 meses)	**1.797**					
Sim	837	53,42	-	-	-	-
Não	960	46,58	-	-	-	-
Componente emocional (escore fatorial)	**1.806**		0	0,48	-1,54	0,36
Componente cognitivo (escore fatorial)	**1.806**		0	0,86	-1,82	1,40
Componente comportamental (padronizada)	**1.783**		0	1	-1,17	5,49

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Núcleo de Estudos da Violência (2015).

• Variável contextual – Coesão social: O indicador que chamamos de *coesão social* também foi obtido a partir da análise fatorial confirmatória e procurou representar as percepções (positiva, negativa ou neutra) dos entrevistados sobre seu bairro e acerca das relações que mantêm com seus vizinhos. Para a criação dessa medida, foram utilizadas três questões: *confiança interpessoal nos vizinhos* (de não confia [1] a confia muito [4]), o *quanto você conhece seus vizinhos* (não conhece [1], conhece apenas de vista [2], conhece, mas não são amigos [3] e conhece, são amigos [4]), e se *os vizinhos respeitam a lei da mesma maneira que você respeita* (não [0] e sim [1]). A medida de tal indicador também foi obtida mediante AFC.

• Experiências de vitimização – Vitimização direta: Foi elaborado um indicador binário a partir de oito itens relacionados a situações diversas de vitimização direta que ocorreram com os entrevistados no bairro no período anterior a 12 meses da entrevista. Entre os eventos, estão *ameaça com faca, ameaça com arma de fogo, agressão física, ferimento*

por faca, ferimento por arma de fogo, ameaça de morte, sequestro relâmpago e violência sexual. Devido à baixa ocorrência de mais de uma experiência de vitimização direta (5% da amostra foi vítima de mais de uma situação), optou-se pela construção da variável binária entre vitimizados [1] e não vitimizados [0]. Entre os eventos listados, destacam-se com maior incidência *agressão física* (6,0% da amostra), seguida de *ameaça com arma de fogo* (5,6%), *ameaça de morte* (5,4%) e *ameaça com faca* (3,4%). As demais experiências de vitimização apresentaram números muito baixos, não chegando a 0,1% do total da amostra.

• Experiências de vitimização – Vitimização indireta: Indicador binário (vitimizado [1] e não vitimizado [0]) criado a partir de três situações ocorridas no bairro no período do ano anterior à entrevista: *se algum parente ou amigo foi assassinado, se o entrevistado ouviu tiros ou se viu o corpo de uma pessoa assassinada na rua*. Chama a atenção a grande quantidade de experiências dessa natureza relatadas, em que 9,9% dos entrevistados relataram ter parente ou amigo assassinado no último ano e 20,5% viram o corpo de uma pessoa morta em rua do bairro.

Resultados e discussão

Procedimento 1: Modelos de regressões

No que concerne aos objetivos do presente artigo, são dois os principais resultados almejados com a realização do Procedimento 1 (realização dos três conjuntos de regressões). O primeiro deles se refere à tentativa de validação da hipótese enunciada por Rader (2004) e Rader, May e Goodrum (2007) a respeito dos efeitos recíprocos entre os componentes emocionais, cognitivos e comportamentais do medo do crime. O segundo resultado concerne aos efeitos dos conjuntos de preditores (sociodemográficos, contextuais e de vitimização) sobre cada um dos aspectos do medo do crime.

Os resultados obtidos com o *Procedimento 1* revelaram a identificação dos efeitos recíprocos entre as variáveis representantes dos aspectos cognitivos, emocionais e comportamentais do medo do crime. Nas Tabelas 2, 3 e 4, apresentamos os resultados de três conjuntos de regressões lineares multivariadas, considerando cada um dos componentes do medo do crime. Em cada tabela, há quatro modelos que representam a inserção gradual de grupos de variáveis independentes: no modelo 1, estão as variáveis individuais sociodemográficas; no modelo 2, acrescentamos as experiências diretas e indiretas de vitimização; no terceiro, estão presentes também os preditores contextuais (coesão social e percepção de desordem); e, por fim, inserimos os demais componentes do medo do crime.

Como se pode observar na Tabela 2, o aspecto emocional do medo no modelo 1 é predito principalmente pela variável sexo (mulher) e, em menor escala, pelos mais

escolarizados, resultado muito parecido com o do segundo modelo, no qual a vitimização indireta também se mostrou significativa. Quando inseridas no modelo, as variáveis contextuais, tanto a percepção de desordem quanto o indicador de coesão social, mostraram-se positivamente associadas ao componente emocional do medo do crime, embora a capacidade explicativa do modelo pouco tenha se alterado. A última regressão revela a importância da inclusão dos aspectos cognitivos e comportamentais do medo, cujo R^2 aumentou de 4,6% para 31%. Verifica-se a importância primordial do componente cognitivo do medo, seguido por indicador de coesão social, sexo (mulher) e aspecto comportamental do medo, que atingiram coeficientes estatisticamente significativos. Em menor escala, escolaridade (mais escolarizados), percepção de desordem e vitimização direta também apresentaram associação ao aspecto emocional.

Tabela 2
Preditores do aspecto emocional do medo do crime

	Variável dependente: aspecto emocional do medo do crime			
	Modelo 1	**Modelo 2**	**Modelo 3**	**Modelo 4**
Variáveis independentes	**β**	**β**	**β**	**β**
Variáveis sociodemográficas				
Sexo (F)	0,163***	0,162***	0,164***	0,0662***
Idade	0,0147	0,0159	0,0174	-0,0199
Raça (Br)	-0,0436	-0,0402	-0,0456*	-0,0510**
Escolarização	0,0131*	0,0126*	0,0115	0,0104*
Status socioeconômico	0,0106	0,0102	0,0129	-0,00439
Experiências de vitimização				
Vitimização direta		-0,0415	-0,0423	-0,0588*
Vitimização indireta		0,0489*	0,0268	-0,0188
Variáveis contextuais				
Coesão social			0,0431*	0,143***
Percepção de desordem			0,0934***	0,0412*
Aspectos do medo				
Aspecto cognitivo				0,290***
Aspecto comportamental				0,0505***
Constante	0,297***	-0,315***	-0,298***	-0,111*
N	1.806	1.797	1.797	1.775
R^2	0,032	0,035	0,046	0,310

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Núcleo de Estudos da Violência (2015).
Nota: * p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001.

Além da importância da inclusão dos outros dois aspectos do medo do crime como fundamentais no ajuste do modelo, destacam-se os resultados relativos aos indicadores de coesão social e de vitimização direta, na medida em que descrevem efeitos de certo modo inesperados. Quanto maior a percepção de coesão social na vizinhança, maior é a preocupação do respondente em se tornar vítima de crimes, o que referenda parcialmente a hipótese que associa o estreitamento dos vínculos sociais de vizinhança a um mecanismo informacional eficiente na difusão de experiências criminais e à consequente difusão de experiências criminais e a consequente difusão do sentimento de medo. Por sua vez, ter

sido vítima nos últimos 12 meses contribui negativamente sobre o componente emocional do medo do crime. Esse resultado aponta para a disjunção entre vitimização e medo, na medida em que a independência entre esses dois fenômenos poderia ser analisada a partir da hipótese da vulnerabilidade, segundo a qual os principais preditores – sexo e idade – de cada fenômeno estariam em polos opostos. Assim, se a vitimização direta atinge principalmente homens e jovens, o aspecto emocional do medo atingiria, sobretudo, mulheres e idosos. Ademais, a própria preocupação em se tornar vítima de crime ou violência teria como consequência a menor exposição à vitimização.

Na Tabela 3, nota-se que o componente cognitivo de medo do crime esteve associado a sexo (mulher) no modelo 1 e que foi acrescido da vitimização indireta no modelo 2, indicando que o conhecimento acerca da ocorrência de eventos criminais no bairro diminui a percepção de segurança de seus moradores. A inclusão das variáveis contextuais na terceira regressão já foi responsável por um grande aumento na capacidade explicativa do modelo, com o indicador de coesão social apresentando efeito negativo e percepção de desordem com efeito positivo sobre o componente cognitivo do medo. Por fim, no modelo 4, a inserção dos aspectos emocionais e comportamentais do medo ampliou ainda mais o R^2 (42%), no qual se observa a preponderância do componente emocional do medo sobre todas as demais variáveis. Coesão social, componente comportamental, sexo (mulher), idade (mais velhos), vitimização indireta e percepção de desordem também obtiveram significância estatística em relação à variável dependente. O indicador de coesão social apresentou resultado oposto ao verificado em relação ao componente emocional do medo do crime, isto é, quanto mais estreitos os laços de vizinhança, maior é a percepção de segurança no bairro.

Tabela 3
Preditores do aspecto cognitivo do medo do crime

	Variável dependente: aspecto cognitivo do medo do crime			
	Modelo 1	**Modelo 2**	**Modelo 3**	**Modelo 4**
Variáveis independentes	**β**	**β**	**β**	**β**
Variáveis sociodemográficas				
Sexo (F)	0,321***	0,334***	0,284***	0,121***
Idade	0,0292	0,0518*	0,125***	0,0989***
Raça (Br)	0,0332	0,0483	0,0228	0,0603
Escolarização	-0,00287	-0,00134	0,000844	-0,0137
Status socioeconômico	0,0237	0,0201	0,0456*	0,0229
Experiências de vitimização				
Vitimização direta		0,0624	0,0178	0,0202
Vitimização indireta		0,237***	0,130***	0,0929**
Variáveis contextuais				
Coesão social			-0,310***	-0,335***
Percepção de desordem			0,167***	0,0660*
Aspectos do medo				
Aspecto emocional				0,801***
Aspecto comportamental				0,129***
Constante	-0,495***	-0,664***	-0,523***	-0,194**
N	1.806	1.797	1.797	1.775
R^2	0,036	0,056	0,182	0,420

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Núcleo de Estudos da Violência (2015).
Nota: * p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001.

Por fim, na Tabela 4, o aspecto comportamental do medo do crime foi predito, no modelo 1, por sexo (mulher), escolaridade (mais escolarizados) e *status* socioeconômico (maior pontuação no critério Brasil), que permaneceram importantes no modelo 2, no qual tanto a vitimização direta quanto a indireta tiveram efeito positivo sobre os comportamentos restritivos dos respondentes. Enquanto o indicador de coesão social teve efeito negativo, a percepção de desordem apresentou efeito positivo sobre o componente comportamental do medo. Observa-se ainda, na Tabela 4, que na quarta e última regressão, a explicação do modelo atingiu seu maior valor (15,8%), similarmente ao que foi verificado nas duas tabelas anteriores (2 e 3). Os aspectos cognitivos e emocionais são os principais preditores do componente comportamental nesse último modelo, no qual também foram estatisticamente significativos sexo (mulher), escolaridade (mais escolarizados), maior pontuação no Critério Brasil, ter sido vítima nos últimos 12 meses e maior percepção de desordem. Embora a presença de escolaridade e *status* socioeconômico como variáveis preditoras possivelmente esteja relacionada à maior capacidade socioeconômica dos indivíduos em adotar determinadas práticas a fim de evitar sua exposição, é preciso lembrar que o indicador comportamental do medo também inclui a percepção de segurança perante as atitudes tomadas, exigindo maior capacidade interpretativa desse resultado.

Tabela 4
Preditores do aspecto comportamental do medo do crime

	Variável dependente: aspecto comportamental do medo do crime			
	Modelo 1	**Modelo 2**	**Modelo 3**	**Modelo 4**
Variáveis independentes	**β**	**β**	**β**	**β**
Variáveis sociodemográficas				
Sexo (F)	0,242***	0,266***	0,243***	0,129**
Idade	0,0199	0,0461	0,0850***	0,0473
Raça/cor (Br)	0,0000833	0,0144	-0,00370	0,00206
Escolarização	0,0395**	0,0432***	0,0434***	0,0391**
Status socioeconômico	0,0591*	0,0580*	0,0730**	0,0595*
Experiências de vitimização				
Vitimização direta		0,236***	0,213**	0,222***
Vitimização indireta		0,201***	0,126**	0,0863
Variáveis contextuais				
Coesão social			-0,113**	-0,0468
Percepção de desordem			0,176***	0,107**
Aspectos do medo				
Aspecto emocional				0,272***
Aspecto cognitivo				0,252***
Constante	-0,574***	-0,775***	-0,690***	-0,477***
N	1783	1775	1775	1775
R^2	0,027	0,046	0,078	0,158

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Núcleo de Estudos da Violência (2015).
Nota: * p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001.

Preditores de medo do crime, percepção de insegurança e comportamentos restritivos/protetivos

A Tabela 5 ilustra o comportamento das variáveis independentes em relação aos três conjuntos de regressões para os modelos 3 e 4, registrando os preditores estatisticamente significativos (p<0,05) e os sentidos (positivo ou negativo) dos coeficientes. A opção por registrar os modelos 3 e 4 deve-se à comparação dos efeitos entre os modelos que contaram apenas com o conjunto de preditores sociodemográficos, contextuais e de vitimização e aqueles que incluíram também os componentes do medo do crime como variáveis explicativas.

Tabela 5
Preditores dos três aspectos do medo do crime

	Emocional		Cognitivo		Comportamental	
	Modelo 3	**Modelo 4**	**Modelo 3**	**Modelo 4**	**Modelo 3**	**Modelo 4**
Sexo (F)	+	+	+	+	+	+
Idade			+	+	+	
Raça/Cor (Br)	-	-				
Escolarização					+	+
Status socioeconômico			+		+	+
Vitimização direta		-			+	+
Vitimização indireta			+	+	+	
Coesão social	+	+	-	-	-	
Percepção de desordem	+	+	+	+	+	+
Aspecto emocional	——	——	——	+	——	+
Aspecto cognitivo	——	+	——	——	——	+
Aspecto comportamental	——	+	——	+	——	——

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Núcleo de Estudos da Violência (2015).

Observa-se que as variáveis sexo e percepção de desordem são preditoras dos três componentes do medo do crime, em todos os modelos. Outras variáveis sociodemográficas se comportam residualmente em relação às variáveis dependentes, com idade e *status* socioeconômico se associando ao componente cognitivo, raça/cor se associando ao aspecto emocional, e idade, escolarização e *status* socioeconômico tendo efeito sobre o componente comportamental. A vitimização indireta teve efeito sobre os componentes cognitivo e comportamental. Os resultados mais surpreendentes foram observados nos efeitos da vitimização direta e do indicador de coesão social. A vitimização direta se associou negativamente ao aspecto emocional e positivamente ao comportamental, de modo a expressar uma aparente contradição, embora existam interpretações para ambos os resultados, já elencadas anteriormente. Contudo, conforme se destacará adiante a partir dos resultados da análise do modelo de equações estruturais, essa contradição se desfaz com a observância dos efeitos da vitimização direta sobre as variáveis contextuais, na medida em que as experiências de vitimização – direta e indireta – tendem a impactar negativamente as percepções dos indivíduos a respeito do local no qual residem, no que se refere tanto à percepção de desordem quanto aos vínculos sociais inscritos no contexto de vizinhança.

Já a coesão social apresentou efeito positivo sobre o componente emocional e negativo sobre o cognitivo e comportamental, manifestando um paradoxo que já havia sido verificado nas pesquisas brasileiras sobre o papel desempenhado pela coesão social (Silva e Beato Filho, 2013; Soares, 2008). Uma vez que a coesão é considerada um dos fundamentos da eficácia coletiva, tem-se a expectativa de que a conjugação desses fenômenos incida sobre uma menor chance de vitimização indireta por meio da regulação acionada pelos controles sociais informais. Assim, o *sentimento de preocupação* em ser vítima de determinados crimes pode estar ancorado, em sobreposição à reação emocional

do medo do crime, em um valor social, um fundamento comum que mobiliza a comunidade em prol de ações coletivas que visam à minimização dos riscos. Compreendida também como um valor compartilhado, a preocupação com a violência não implicaria necessariamente a percepção relacionada à insegurança no bairro ou a adoção de determinadas medidas devido ao medo, sobretudo quando se considera que as práticas socioespaciais em contextos nos quais há o reconhecimento de laços estreitos de vizinhança e presença de confiança interpessoal podem ser interpretadas pelos seus moradores como ambientes seguros em virtude da familiaridade com que se apropriam desses espaços e da rede de relações sociais vicinais em que estão inseridos.

Em suma, os resultados obtidos por meio do Procedimento 1 revelam que a inserção dos componentes do medo do crime como variáveis independentes impactou de maneira expressiva a variância explicada pelos modelos. Embora nosso objetivo não seja o de propor um único constructo que encerre os distintos aspectos que circundam o medo do crime, a identificação da associação robusta entre seus componentes traz implicações teórico-metodológicas que gostaríamos de assinalar. Primeiro, é preciso destacar a autonomia de cada um dos componentes do medo, pois, além de efetivamente medirem fenômenos distintos, não detectamos quaisquer sinais de colinearidade que os resultados descritos pudessem sugerir.

Em segundo lugar, levando-se em consideração a autonomia dos componentes do medo do crime, a estreita associação entre eles, bem como os diferentes efeitos proporcionados pelos seus preditores, questionamo-nos se a estratégia analítica que testa isoladamente cada componente seria capaz de compreender adequadamente os efeitos das variáveis independentes. Tendo em vista os efeitos recíprocos entre os aspectos cognitivos, emocionais e comportamentais, e considerando que o conjunto de preditores é o mesmo, aventamos a possibilidade de elaborar um modelo mais sofisticado que desse conta de um encadeamento teórico mais complexo. Tal proposta será concretizada no Procedimento 2 por meio da utilização da modelagem de equações estruturais (MEE), na qual pretendemos, além de testar simultaneamente os efeitos das variáveis explicativas sobre as três variáveis dependentes (componentes do medo), incorporar hipóteses relacionadas às determinações entre as variáveis independentes, bem como realizar a mensuração das variáveis latentes (não observáveis) no próprio modelo[8], de modo a qualificar o ajuste dos dados da amostra. Os procedimentos e resultados serão explicados na próxima seção.

[8] No Procedimento 1, cada indicador latente foi mensurado isoladamente a partir de análises fatoriais confirmatórias, produzindo escores fatoriais que foram inseridos nos modelos de regressão concernentes às Tabelas 2, 3 e 4.

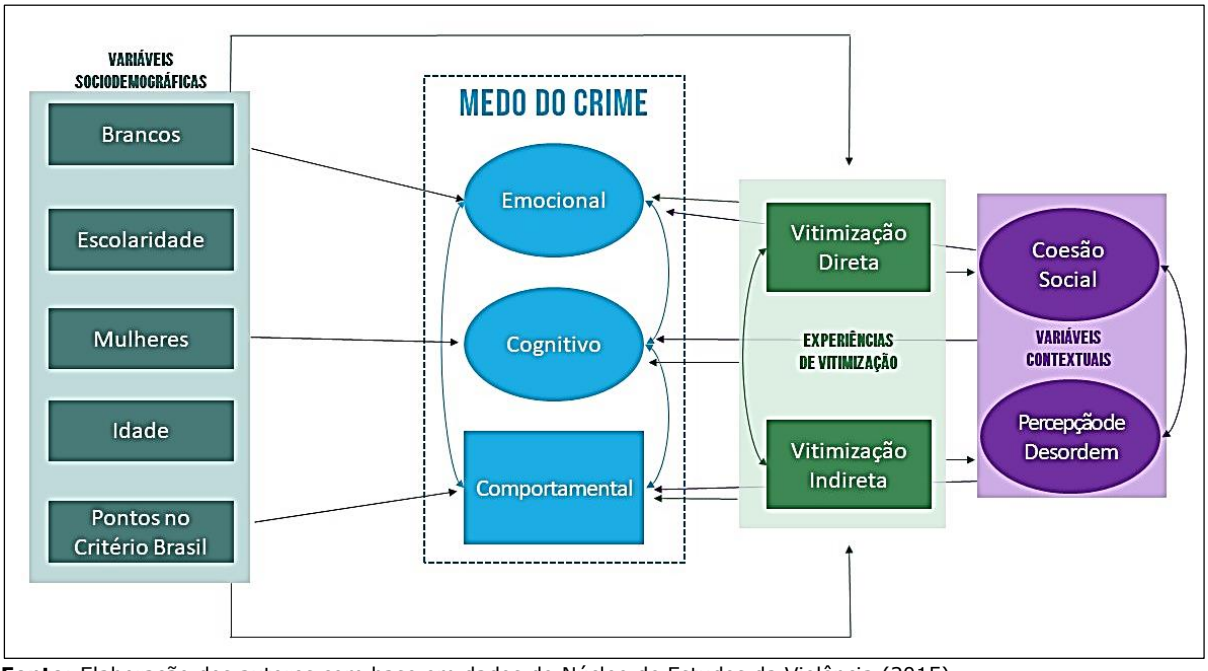
Procedimento 2: Modelagem de equações estruturais (MEE)

A modelagem de equações estruturais é uma ferramenta que combina a análise de caminhos com a análise fatorial confirmatória (AFC), implicando a realização simultânea de modelos de estimação (análises de regressão) e de mensuração, respectivamente. Além de possibilitar a utilização concomitante de diversas variáveis dependentes, é atributo fundamental de tal estratégia de análise o teste empírico de uma hipótese teoricamente formulada, sob a qual geralmente está emaranhada uma rede de múltiplas determinações. Nesse sentido, um dado indicador pode, ao mesmo tempo, comportar-se como variável dependente e independente de forma a complexificar a relação entre os preditores, bem como possibilitar o escrutínio de efeitos diretos e indiretos sobre as variáveis dependentes (Gau, 2010; Neves, 2018; Oliveira, Oliveira e Adorno, 2019).

Levando-se em consideração a proposta de nosso estudo, a aplicação da modelagem de equações estruturais tem por finalidade, por um lado, investigar os preditores dos aspectos comportamentais, emocionais e cognitivos do medo do crime simultaneamente, permitindo que esses componentes covariem entre si e, por outro lado, perscrutar o encadeamento de determinações dos próprios preditores, de modo a detectar possíveis efeitos indiretos que não puderam ser observados nas regressões lineares simples (à maneira dos modelos levados a cabo no Procedimento 1 do presente artigo). Concretamente, por exemplo, a análise de caminhos permite compreender não somente o papel das experiências de vitimização sobre os componentes de medo, mas também se e como essas experiências podem impactar as percepções de coesão social e de desordem, que, por sua vez, influenciam os aspectos constitutivos do medo do crime. Destarte, diante da revisão bibliográfica e do grupo de variáveis que temos trabalhado até aqui, o Diagrama 1[9] ilustra a estrutura de relações que consideramos adequada para representar nossas hipóteses:

[9] Nos diagramas de equações estruturais, as elipses representam variáveis latentes, constructos não diretamente observáveis gerados a partir de *n* variáveis (apresentadas na descrição metodológica deste artigo); os retângulos representam variáveis observáveis; as linhas retas são os caminhos das regressões, nas quais as setas indicam a posição de cada variável dentro do modelo: variável independente → variável dependente; as linhas curvas com setas nas duas pontas representam as covariâncias.

Diagrama 1
Modelo explicativo – Medo do crime



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Núcleo de Estudos da Violência (2015).

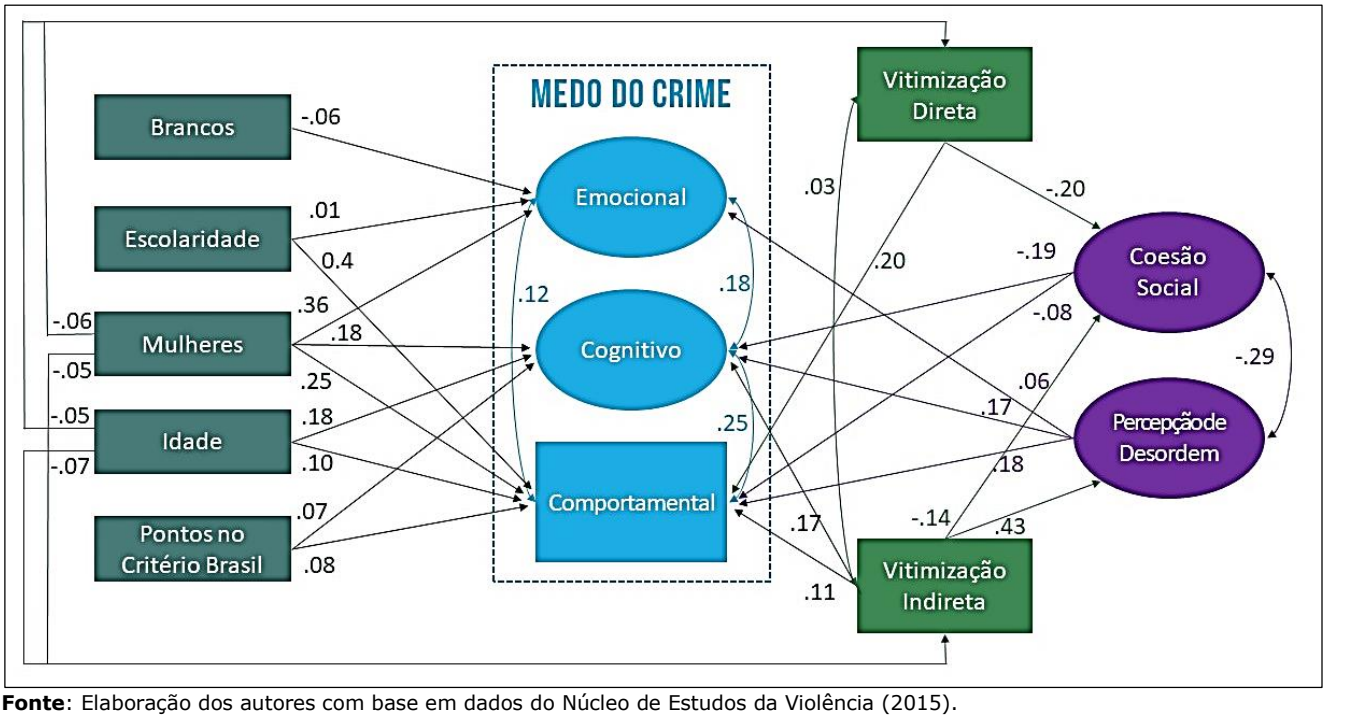
Nesse conjunto de relações, compreendemos que: A) à semelhança das regressões lineares no Procedimento 1, em especial os modelos 3, os componentes de medo do crime são explicados por aspectos sociodemográficos (sexo, idade, raça/cor, escolaridade e *status* socioeconômicos), contextuais (percepção de desordem e coesão social) e experiências de vitimização (direta e indireta). Embora não se trate de um único constructo, a observância da natureza de seus efeitos recíprocos nos dá a liberdade de covariar os aspectos cognitivos, emocionais e comportamentais do medo do crime; B) as percepções de desordem e de coesão social seriam em parte explicadas pelas experiências de vitimização direta ou indireta. Dadas as características de nossa amostra (*survey* transversal) e os limites desse estudo, consideramos que as relações estabelecidas entre coesão social e desordem são recíprocas (e inversamente proporcionais).

Ainda que fosse possível, não nos propusemos a procurar compreender os efeitos dos indicadores contextuais sobre as experiências de vitimização (que seria uma espécie de teste da teoria da eficácia coletiva e dos controles sociais informais). Inversamente, sugerimos que os eventos de vitimização impactam negativamente as percepções acerca de aspectos ambientais e sociais do bairro, enfatizando o caráter disruptivo de tais experiências (Caldeira, 2000). Desse modo, ter sido vítima no bairro nos últimos 12 meses tenderia a aumentar a percepção de desordem e a diminuir a percepção de coesão social. C) As experiências de vitimização teriam como preditoras as variáveis sociodemográficas,

cuja expectativa repousa em ratificar o que afirma a literatura, para a qual resultados apontam uma chance de vitimização direta maior para homens e pessoas mais jovens.

O Diagrama 2 mostra os resultados. Nele foram representados apenas os caminhos que obtiveram nível de significância estatística menor de 5%. Podem-se considerar aceitáveis os ajustes do modelo (χ^2=685,69/(*gl:172*); RMSEA=0,041; CFI=0,938 TLI=0,912). Os números próximos às linhas indicam os coeficientes não padronizados das regressões. Diferentemente do Procedimento 1, no qual foram utilizados os escores fatoriais dos constructos latentes (aspectos emocional e cognitivo de medo, percepção de desordem e coesão social) como variáveis das regressões, o uso da MEE possibilita que o modelo de mensuração das variáveis latentes seja realizado concomitantemente às análises de caminho, de modo a qualificar o ajuste dos dados às hipóteses elaboradas e representadas pelo diagrama. Com o objetivo de controlar os efeitos das experiências de vitimização sobre percepção de desordem e coesão social, foram traçados também caminhos das variáveis sociodemográficas aos indicadores contextuais. Ao desempenhar o papel de controle, tais caminhos e efeitos não foram inseridos nos diagramas. Contudo, os resultados das regressões, das cargas fatoriais das variáveis geradoras dos constructos latentes e dos ajustes do modelo estão disponíveis no Anexo Metodológico.

Diagrama 2
Modelo de equações estruturais – Medo do crime



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Núcleo de Estudos da Violência (2015).

Com efeito, no que diz respeito aos preditores dos componentes do medo do crime, é esperado que os resultados verificados no Diagrama 2 se aproximem dos obtidos nos modelos 3 do Procedimento 1, uma vez que a principal diferença nos dois casos consiste na simultaneidade dos modelos estruturais e de mensuração possibilitada pela MEE, que, no primeiro passo, foram realizadas de maneira isolada. O primeiro resultado que vale a pena destacar diz respeito à covariância significativa entre os componentes do medo, o que ratifica, portanto, aquilo que tem sido chamado de efeitos recíprocos entre os aspectos emocional, cognitivo e comportamental do medo do crime. A associação entre os aspectos comportamental e cognitivo apresenta maior coeficiente (b = 0,25), seguida da covariância entre os componentes emocional e cognitivo (b = 0,18) e da covariância entre aspectos emocionais e comportamentais (b = 0,12), apontando para um contraste em relação ao Procedimento 1, no qual o aspecto comportamental, ainda que tenha se mostrado fundamental para as explicações dos modelos 4, manifestou efeitos modestos no que tange aos demais componentes.

No tocante aos preditores do medo do crime, de modo semelhante ao que foi observado anteriormente com as regressões lineares, a variável sexo é preditora de todos os componentes do medo. As mulheres se preocupam mais em se tornar vítimas de crimes e violências, possuem maior percepção de insegurança no bairro e adotam com mais frequência comportamentos que objetivam minimizar sua exposição à violência, embora não se sintam mais seguras ao colocá-los em prática. Esse resultado é consistente com toda a literatura pesquisada e pode ser explicado por: a) percepção de vulnerabilidade física por parte de mulheres; b) socialização de gênero que reforça uma imagem de vulnerabilidade feminina e leva mulheres a acreditar que são mais visadas e que, portanto, devem temer estranhos e o espaço público; e c) receio de que qualquer tipo de vitimização direta se torne um caso de abuso sexual.

A variável idade apresenta efeito positivo sobre os componentes cognitivo e comportamental do medo, apontando que pessoas mais velhas sentem mais medo do crime. Esses resultados estão de acordo com a literatura, e a principal explicação para tal relação está na percepção de vulnerabilidade física dos mais velhos comparada à dos mais jovens. A variável raça/cor (branco) se associou negativamente ao componente emocional do medo, ou seja, as pessoas autodeclaradas brancas afirmam se preocupar menos em se tornarem vítimas de crimes e violências, resultado que também pode estar alinhado à percepção de vulnerabilidade que não brancos sentem perante o risco de vitimização.

Os mais escolarizados e os respondentes com maior pontuação no Critério Brasil adotam com mais frequência comportamentos protetivos/restritivos, com os primeiros se preocupando mais em se tornar vítimas e os segundos revelando maior percepção de insegurança no bairro onde moram. De todo modo, tais resultados se alinham com a maior parte da literatura nacional, diferenciando-se dos achados encontrados em outros países (principalmente EUA e Reino Unido). Distanciam-se, portanto, da interpretação que associa as condições sociais e econômicas desfavoráveis ao medo do crime. Se é esperado que

indivíduos com maior poder aquisitivo tenham chances mais efetivas de adotar determinados comportamentos que minimizam a exposição ao risco, a percepção de insegurança no bairro sinaliza em direção a outras explicações que envolvem fundamentos estruturais da sociedade brasileira concernentes à reprodução da desigualdade social evidenciada em processos de exclusão materiais e simbólicos.

As experiências de vitimização, tanto direta quanto indiretas, ocorrem com maior frequência entre homens e pessoas mais jovens, revelando uma vez mais o caráter disjuntivo existente entre vitimização e medo do crime no que diz respeito às variáveis sociodemográficas e convergindo com as interpretações relacionadas tanto à perspectiva da vulnerabilidade (Hale, 1996) quanto à percepção diferenciada – entre homens e mulheres, jovens e idosos – a respeito da gravidade e das consequências atreladas às experiências de vitimização (Hale, 1996; Rader, 2004; Warr, 1987). Assim, os resultados conjugados das relações entre vitimização, medo do crime e variáveis sociodemográficas mostram que, embora os homens e jovens sejam acometidos mais frequentemente por experiências de vitimização, são as mulheres, pessoas de maior escolaridade, de classe mais alta e idosos que manifestam mais medo. Sob uma perspectiva ampla, é possível dizer que o perfil de quem sente mais medo difere bastante do perfil das principais vítimas do crime violento do país (jovens, do sexo masculino, de baixa escolaridade e classes populares), indicando que o medo do crime não está ligado diretamente ao risco objetivo de vitimização, e que existem fatores culturais e políticos (socialização de gênero, exposição midiática da violência, autossegregação urbana etc.) que produzem e amplificam a percepção de insegurança. Desse ponto de vista, destacamos que a preocupação, a insegurança ou o medo em relação à criminalidade e à violência extravasam o nível individual associado unicamente à ameaça de vitimização, assumindo também contornos culturalmente orientados que posicionam os indivíduos e grupos sociais perante a realidade em que vivem. Duas importantes interpretações contribuem para a explicação desses resultados. A primeira delas diz respeito às implicações que o próprio sentimento de medo produz nas práticas sociais. A adoção de comportamento restritivos, por exemplo, diminuiria a exposição ao risco de vitimização. Em consequência, expõem-se a riscos mais elevados os indivíduos e grupos sociais que sentem menos medo. A maior ou menor exposição à vitimização se refere não somente aos aspectos sociodemográficos levantados pela teoria da vulnerabilidade, mas também à adoção de diversos estilos de vida (Adorno e Lamin, 2006; Aguiar, 2005).

Quanto à segunda, pode-se considerar como paradigmática a interpretação de Zaluar (1998) a respeito das relações estabelecidas entre gênero, juventude e violência, na qual a autora utiliza a categoria *etos guerreiro*, que se refere à constituição de identidades masculinas forjadas a partir de processos de socialização de homens jovens a grupos – criminais ou não – nos quais a "demonstração de agressividade é passaporte para a aceitação social e aquisição de prestígio e poder" (Zaluar, 1998, p. 298). O pertencimento a esses grupos se daria por meio do compartilhamento de valores e de sofisticados códigos

de condutas que reivindicariam uma espécie de adesão total, na qual a disposição em vitimizar e ser vitimizado seria valorizada na mesma medida em que a externalização ou o reconhecimento do sentimento de medo precisariam ser recalcados, posto que evidenciariam uma fraqueza não condizente com as expectativas identitárias.

No tocante às experiências com a violência, a vitimização direta teve efeito positivo sobre o componente comportamental, enquanto a vitimização indireta teve efeitos positivos em relação aos aspectos cognitivo e comportamental. A adoção de comportamentos mais previdentes parece ser uma consequência esperada após a experiência de vitimização direta. Contudo, merece destaque a importância da vitimização indireta também sobre a percepção de insegurança no bairro (aspecto cognitivo). Apesar de esse resultado ser bastante documentado na literatura (Hale, 1996) e apresentar conexões ambíguas com os elementos constitutivos da coesão social (Rodrigues e Oliveira, 2012; Villarreal e Silva, 2006), vale lembrar que as questões sobre vitimização indireta utilizadas neste artigo referem-se a eventos muito graves que podem sinalizar aos entrevistados alta suscetibilidade à vitimização e à fragilidade da própria vida ou de pessoas próximas.

Por sua vez, ter sido vítima direta ou indiretamente no bairro nos últimos 12 meses contribui de maneira efetiva para as percepções dos indivíduos relacionadas ao bairro onde moram ou à vizinhança à qual pertencem. Observa-se que a vitimização direta tem efeito negativo sobre o indicador de coesão social, enquanto a vitimização indireta tem impacto elevado e positivo na percepção de desordem e negativo em relação à coesão social. Desse modo, as experiências recentes de vitimização no bairro modulam a maneira como os indivíduos percebem e vivenciam suas práticas espaciais e suas relações de sociabilidade com os vizinhos. Como afirma Caldeira (2000, p. 28), a vitimização violenta desestrutura a experiência cotidiana dos indivíduos, e a reconstituição de ordem e sentido, elaborada e reelaborada narrativamente pela "fala do crime", se dá pela ressignificação do contexto social no qual essas experiências ocorreram. A profusão dessas narrativas, sobretudo quando o bairro é o cenário desses eventos, ao mesmo tempo que procura estabilizar simbolicamente as vítimas diretas de crimes violentos, acaba por engendrar certa ansiedade cotidiana, revelando a importância da vitimização indireta para as percepções a respeito do contexto no qual as pessoas vivem.

Conforme é possível observar no Diagrama 2, os indicadores contextuais tiveram grande relevância em praticamente todos os modelos. Os efeitos de percepção de desordem impactam positivamente os três componentes do medo do crime, com destaque para o aspecto comportamental. Os elementos considerados como evidências de desordem seriam entendidos pelos entrevistados como sinais de degradação do ambiente urbano e de práticas sociais consideradas disruptivas no contexto de vizinhança. Tais ocorrências podem ser percebidas como evidências tanto do descaso das autoridades públicas em atender adequadamente as demandas do bairro e de sua incapacidade em regular as condutas dos indivíduos, quanto da falta de cuidado da própria comunidade com o bairro

onde vive e com as relações sociais estruturadas no cotidiano vicinal. A elevada frequência de algumas dessas situações, sobretudo aquelas que são consideradas transgressoras da lei, tenderia a aumentar a percepção de insegurança, o sentimento de medo e a adoção de comportamentos restritivos dos indivíduos.

Nesse ponto, cabe salientar o valor significativo e negativo da covariância entre percepção de desordem e coesão social: os entrevistados que apresentam atitudes negativas em relação aos vizinhos tendem a relatar uma quantidade maior de sinais de desordem, a despeito da relação de causalidade entre elas (evidência que não é possível detectar no presente estudo). Não obstante, a hipótese levantada por Sampson (2009) de que as inscrições no espaço urbano são interpretadas a partir de categorias e atributos que reproduzem as desigualdades e os estigmas sociais dá ênfase às atitudes dos indivíduos para com os laços de sociabilidade e a confiança interpessoal que vivenciam em seu próprio contexto. Enquanto moradores com baixa percepção de coesão social tendem a identificar facilmente sinais de incivilidade e desordem no ambiente, moradores que nutrem afeto e confiança em relação a seus vizinhos tenderiam a negligenciar essas inscrições espaciais no bairro em que vivem. Essa dinâmica também é percebida na análise de Caldeira (2000), na qual a circulação das narrativas associadas à "fala do crime" ressignifica os espaços e as relações, bem como reorganiza as práticas sociais por meio de uma hierarquização espacial que dispõe os sinais de incivilidades para compor uma cartografia moral dos lugares considerados seguros e das localidades que devem ser evitadas.

Já o indicador de coesão social usado esteve associado negativamente aos componentes comportamental e cognitivo do medo do crime. Pessoas que se percebem alinhadas moralmente aos seus vizinhos e que afirmam nutrir por eles amizade e confiança tendem a se sentir mais seguras no bairro e a não adotar comportamentos restritivos/protetivos por medo da violência. Nota-se também que foi dissipado o efeito positivo de coesão social sobre o aspecto emocional do medo evidenciado no Procedimento 1 (Tabela 2), resultado atribuído à mensuração simultânea das variáveis latentes no Procedimento 2. Desse modo, os resultados obtidos convergem para a interpretação de que a familiaridade dos indivíduos com a organização espacial de seu bairro e a relação de confiança que mantêm com os vizinhos apresentam efeitos positivos sobre a percepção de segurança (Hale, 1996; Mello, 2016; Soares, 2008). Vale lembrar, contudo, que as experiências de vitimização impactam negativamente a percepção de coesão social, fazendo com que seja rejeitada a hipótese que sugere que, em determinados contextos, as experiências violentas são naturalizadas a ponto de não impactarem o sentimento de medo ou as atitudes em relação ao bairro e aos vizinhos.

Aprofundando um pouco a análise referente às relações entre vitimização e contexto, ao observarmos o conjunto de resultados no Diagrama 2, verifica-se que as experiências de vitimização têm efeito positivo sobre percepção de desordem, negativo sobre coesão social e positivo sobre os componentes do medo do crime, enquanto as

variáveis contextuais apresentam efeitos negativos (coesão social) e positivos (desordem) sobre o medo.

Diante desse enquadramento, seria razoável imaginar que as experiências de vitimização apresentassem *efeitos indiretos* sobre os componentes do medo do crime, cuja *mediação* seria realizada pelas variáveis contextuais. A análise dos *efeitos indiretos* das experiências de vitimização corrobora tal hipótese. Verificam-se efeitos indiretos das experiências de vitimização sobre todos os aspectos do medo do crime: *mediados* pela percepção de desordem e pela coesão social, os efeitos da vitimização direta (b = 0,05) sobre o componente cognitivo, bem como os efeitos da vitimização indireta sobre o componente cognitivo (b = 0,10), comportamental (b = 0,09) e emocional (b = 0,02) do medo do crime, são estatisticamente significativos[10].

Em suma, *sofrer* ou *presenciar* alguma experiência de vitimização no bairro, além de ampliar *diretamente* o sentimento de medo, impacta *diretamente* as percepções sobre o bairro e a vizinhança, as quais, por sua vez, ao se mostrarem fundamentais na determinação do medo do crime, acabam por *mediar* a relação entre as experiências de vitimização e os componentes emocional, cognitivo e comportamental do medo, ampliando-os. Tal resultado expressa o aumento da importância relativa dos eventos de vitimização na explicação dos determinantes das percepções de insegurança.

Uma vez mais, a interpretação de Caldeira (2000) se revela muito convergente com os resultados obtidos, na medida em que a experiência frequentemente traumática da vitimização direta[11] dificilmente se circunscreve ao indivíduo, pois seus efeitos, produzidos pela circulação da "fala do crime", mobilizam categorias e representações que, por um lado, ressignificam o contexto social em que se vive e, por outro, articuladas a outras fontes sociais de ansiedade (geralmente relacionadas a processos de mudança social), contribuem decisivamente na produção da percepção de insegurança e do sentimento de medo.

Conclusão

O presente artigo procurou problematizar e aprofundar algumas discussões no tocante à conceitualização e à mensuração do medo do crime. A miríade de conceitos e mensurações identificada nas literaturas nacional e internacional acerca do medo e de suas variáveis explicativas tem como uma consequência praticamente inevitável a produção de resultados contraditórios ou inconclusivos. Diante desse cenário, decidimos ampliar a mensuração do medo considerando seus aspectos cognitivos, emocionais e comportamentais, reproduzindo parcialmente o artigo de Rader, May e Goodrum (2007). Os resultados do Procedimento 1 mostraram a existência de efeitos recíprocos entre esses aspectos e a autonomia de cada um perante os demais.

[10] Os resultados dos efeitos indiretos estão no Anexo Metodológico.
[11] Ao menos no que concerne às vitimizações associadas à violência urbana.

O Procedimento 2 procurou integrar os aspectos emocional, cognitivo e comportamental em uma única estratégia de análise. Por meio do uso da modelagem de equações estruturais (MEE), identificamos que o sexo (mulher) e a elevada percepção de desordem são variáveis preditoras dos três componentes de medo. Reportar menor percepção de coesão social na vizinhança, ter relatado vitimização indireta, ser mais velho e mais escolarizado e possuir maior *status* socioeconômico têm efeitos positivos sobre, ao menos, dois dos componentes, enquanto a vitimização direta e raça/cor (não brancos) são preditores de um dos aspectos. Os resultados evidenciam a natureza complexa e multideterminada do fenômeno estudado e reforçam a importância dos conjuntos de preditores relacionados aos elementos sociodemográficos individuais, eventos de vitimização e características do bairro e da vizinhança.

Ainda, tal estratégia de análise permitiu a investigação a respeito das relações de determinação *entre* os preditores do medo do crime, bem como os *efeitos indiretos* de algumas variáveis explicativas sobre o medo, cujos resultados podem ser sumarizados em três pontos. Primeiro, reconhece-se a associação positiva entre as experiências de vitimização e o medo do crime, embora os determinantes sociodemográficos de ambos os fenômenos sejam opostos (homens jovens são mais vitimizados e relatam menor sentimento de medo). São fatores explicativos as diferentes experiências de socialização de gênero e de adesão a estilos de vida (que se alteram ao longo dos ciclos etários) que expõem os indivíduos a menor ou maior chance de vitimização. Segundo, tanto a vitimização direta quanto a indireta apresentam efeitos positivos sobre as variáveis contextuais, aumentando a percepção de desordem e diminuindo a percepção de coesão social. Em terceiro lugar, e como desdobramento desse resultado, foram identificados *efeitos indiretos* das experiências de vitimização sobre os componentes do medo do crime, cuja *mediação* foi realizada pelas variáveis contextuais.

Segundo Caldeira (2000), o caráter disruptivo da vitimização direta, associado à elaboração e circulação da "fala do crime", tem a capacidade de fornecer categorias, classificações e estereótipos que não somente servem de matéria-prima para a ressignificação do contexto social no qual se vive e para a amplificação do sentimento de medo e da percepção de insegurança, mas que também operam como uma linguagem capaz de articular outras fontes sociais de ansiedade e preocupação.

A proposta de mensuração do medo a partir de uma perspectiva mais abrangente e que vá além de explorar apenas as emoções nos parece promissora, principalmente porque, no contexto brasileiro, os dados que captam *preocupação* e *ansiedade com relação ao crime* parecem representar um fenômeno tão prevalente e disseminado que dificultam a operacionalização empírica desse fenômeno e seu uso como variável em modelos estatísticos. Mais importante, contudo, tal quadro evidencia a centralidade da violência e da criminalidade na realidade brasileira, na qual a produção e a circulação da "fala do crime" são capazes de expressar outras dinâmicas sociais que igualmente são fontes de ansiedade e insegurança. Nesses termos, não se *preocupar* com o crime se equipararia a

não se *preocupar* com outras questões socialmente relevantes. Tornando-se praticamente um fundamento moral, a preocupação no que diz respeito à vitimização seria uma expressão em contraposição às ameaças de um mundo instável, associando-se ao desejo individual e coletivo por ordem e estabilidade. De todo modo, considerar aspectos como percepção de risco e comportamentos nos pareceu um caminho razoável para capturar nuances mais finas relacionadas ao medo e verificar sua relação com as demais variáveis.

Além das dificuldades referentes propriamente à conceituação e mensuração do medo do crime – tema central deste artigo –, há ainda outras limitações relacionadas ao desenho da pesquisa. A amostra transversal com que trabalhamos não nos permite estabelecer causalidade entre as variáveis, de modo que os sentidos das determinações propostos são fundamentalmente de natureza teórica. No entanto, os resultados relacionados às variáveis contextuais (percepção de desordem e coesão social) seriam mais robustos se tivéssemos um desenho amostral que circunscrevesse unidades territoriais de vizinhança, de maneira a possibilitar análises multiníveis.

Quanto aos condicionantes de medo do crime, diversas variáveis testadas se mostraram significativas, indicando que o medo do crime é um fenômeno complexo que está ligado a uma série de fatores, como características sociodemográficas, experiências de vitimização e percepções sobre a comunidade. Qualquer política que vise trabalhar para minimizar o medo do crime precisa considerar o papel que a percepção de fragilidade tem na reprodução do medo.

Referências bibliográficas

ABEP. *Alterações na aplicação do Critério Brasil* (válidas a partir de 1/1/2015). São Paulo: Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa, 2015.

ADORNO, S.; LAMIN, C. Medo, violência e insegurança. In: LIMA, R. S.; PAULA, L. D. (eds.). *Segurança pública e violência*: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006.

AGUIAR, C. L. S. "Medo e descrença nas instituições de lei e ordem: uma análise da imprensa escrita e das sondagens de opinião". Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

BEATO FILHO, C. C.; CAMINHAS, D. A. "Medo do crime em Minas Gerais: um olhar aproximativo de suas causas". In: *Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia*, Sociedade Brasileira de Sociologia, Rio de Janeiro, 2009.

BEATO FILHO, C.; PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V. "Crime, oportunidade e vitimização". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 55, p. 73-89, jun. 2004.

BORGES, D. "Vitimização e sentimento de insegurança no Brasil em 2010". *Mediações,* vol. 18, nº 1, p. 141-163, jan.-jun. 2013.

CALDEIRA, T. P. D. R. *Cidade de muros*: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

CARDIA, N. "Exposição à violência: seus efeitos sobre valores e crenças em relação a violência, polícia e direitos humanos". *Lusotopie*, nº 10, p. 299-328, 2003.

CARDOSO, G. R., et al. "Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, vol. 7, nº 2, p. 144-161, 2013.

COSTA, A. T.; DURANTE, M. O. "A polícia e o medo do crime no Distrito Federal". *Dados*, vol. 62, nº 1, p. 1-31, 2019.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). *Percepção de medo no estado de Minas Gerais*. Relatório final. UFMG, Belo Horizonte, 2010.

DORAN, B. J.; BURGESS, M. B. Why is fear of crime a serious social problem? In: DORAN, B. J.; BURGESS, M. B. (eds.). *Putting fear of crime on the map*. New York: Springer New York, p. 9-23, 2012.

DUBOW, F.; MCCABE, E.; KAPLAN, G. *Reactions to crime*: a critical review of the literature: executive summary. Department of Justice, Law Enforcement Assistance Administration, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. Washington, DC, 1979.

FARRALL, S.; et al. "Questioning the measurement of the 'fear of crime': findings from a major methodological study". *British Journal of Criminology*, vol. 37, nº 4, p. 658-679, 1 jan. 1997.

FERRARO, K. F.; GRANGE, R. L. "The measurement of fear of crime". *Sociological Inquiry*, vol. 57, nº 1, p. 70-97, jan. 1987.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP) (org.). *Medo da violência e o apoio ao autoritarismo no Brasil*: índice de propensão ao apoio a posições autoritárias. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

GAU, J. M. "Basic principles and practices of structural equation modeling in criminal justice and criminology research". *Journal of Criminal Justice Education*, vol. 21, nº 2, p. 136-151, 2010.

GRAY, E.; JACKSON, J.; FARRALL, S. "Researching everyday emotions: towards a multi-disciplinary investigation of the fear of crime". *SSRN Electronic Journal*, 2011a.

_____. "Feelings and functions in the fear of crime: applying a new approach to victimization insecurity". *British Journal of Criminology*, vol. 51, nº 1, p. 75-94, 1 jan. 2011b.

HALE, C. "Fear of crime: a review of the literature". *International Review of Victimology*, vol. 4, nº 2, p. 79-150, jan. 1996.

HENSON, B.; REYNS, B. W. "The only thing we have to fear is fear itself… and crime: the current state of the fear of crime literature and where it should go next: the only thing we have to fear". *Sociology Compass,* vol. 9, nº 2, p. 91-103, fev. 2015.

HOUGH, M. "Worry about crime: mental events or mental states?". *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 7, nº 2, p. 173-176, abr. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios:* características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil em 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JACKSON, J.; KUHA, J. "Worry about crime in a cross-national context: a model-supported method of measurement using the European social survey". *Survey Research Methods*, 22 fev. 2014.

KELLING, G. L.; WILSON, J. Q. "Broken windows". *Atlantic Monthly*, vol. 249, nº 3, p. 29-38, 1982.

LIMA, R. S., et al. "Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017". *Opinião Pública,* vol. 26, nº 1, p. 34-65, jan.-abr. 2020.

LISKA, A. E.; SANCHIRICO, A.; REED, M. D. "Fear of crime and constrained behavior specifying and estimating a reciprocal effects model". *Social Forces*, vol. 66, nº 3, p. 827-837, mar. 1988.

MELLO, D. M. D. "Zonas do medo: variações geográficas do sentimento de (in)segurança no suplemento 'Vitimização e acesso à justiça da PNAD de 2009'". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, vol. 10, nº 2, p. 20, 2016.

NEVES, J. A. B. *Modelo de equações estruturais*: uma introdução aplicada. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. *Audience Legitimacy*. Survey realizado pelo Ibope sob orientação do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP), no contexto da pesquisa Cepid/Fapesp (Cepid-Fapesp 2013-07923-7), 2015.

OLIVEIRA, T. R.; OLIVEIRA, A. R.; ADORNO, S. "Legitimidade policial: um modelo de mensuração". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 34, nº 100, p. 1-25, 2019.

RADER, N. E. "The threat of victimization: a theoretical reconceptualization of fear of crime". *Sociological Spectrum*, vol. 24, nº 6, p. 689-704, 2004.

_____. "Fear of crime". *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice.* Oxford University Press USA, 2016.

RADER, N. E.; MAY, D. C.; GOODRUM, S. "An empirical assessment of the 'threat of victimization': considering fear of crime, perceived risk, avoidance, and defensive behaviors". *Sociological Spectrum*, vol. 27, nº 5, p. 475-505, 2007.

RODRIGUES, C. D.; OLIVEIRA, V. C. "Medo de crime, integração social e desordem: uma análise da sensação de insegurança e do risco percebido na capital de Minas Gerais". *Revista Teoria & Sociedade*, vol. 20, nº 2, 2012.

ROLIM, M. Pesquisas de vitimização, instrumentos fundamentais para a segurança pública. In: SEIBEL, E. J.; HARTMAN, F. C. (eds.). *Vitimização e sentimento de insegurança*: metodologias e pesquisa. Curitiba: Brazil Publishing, 2019.

RUBACK, R. B.; THOMPSON, M. P. *Social and psychological consequences of violent victimization*. London; New Delhi: Sage Publications, 2001.

SAMPSON, R. J. Organized for what? Recasting theories of social (dis)organization. In: WARING, E.; WEISBURD, D. (eds.). *Crime and social organization*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, p. 113-128, 2002.

_____. "Disparity and diversity in the contemporary city: social (dis)order revisited". *The British Journal of Sociology*, vol. 60, nº 1, p. 1-31, 2009.

SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W.; EARLS, F. "Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy". *Science,* vol. 277, nº 5.328, p. 918-924, 1997.

SILVA, B. F. A. D.; BEATO FILHO, C. C. "Ecologia social do medo: avaliando a associação entre contexto de bairro e medo de crime". *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 30, p. S155-S170, 2013.

SOARES, G. O sentimento de insegurança: teorias, hipóteses e dados. In: DUARTE, M. S. D. B. (ed.). *Pesquisa de condições de vida e vitimização de 2007*: análise criminal. Vol. 2. Rio de Janeiro: Coleção Instituto de Segurança Pública, 2008.

VILLARREAL, A.; SILVA, B. F. "Social cohesion, criminal victimization and perceived risk of crime in Brazilian neighborhoods". *Social Forces,* vol. 84, nº 3, p. 1.725-1.753, 2006.

WARR, M. "Fear of victimization and sensitivity to risk". *Journal of Quantitative Criminology*. Vol. 3, nº 1, p. 29-46, 1987.

ZALUAR, A. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, L. M. (ed.). *História da vida privada no Brasil*: contrastes da intimidade contemporânea, vol. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

_____. *Pesquisa domiciliar de vitimização na cidade do Rio de Janeiro – 2005-2006*. Coleção Estudos Cariocas. Nupevi/IMS/Uerj, Crisp/UFMG, Pronex/CNPq, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2007.

_____. "Os medos na política de segurança pública". *Estudos Avançados*, vol. 33, nº 96, p. 5-22, 2019.

Anexo metodológico

Tabela 1

Modelo de equações estruturais: ajustes do modelo, efeitos diretos e efeitos indiretos				
Método de estimação: MLMV				
Graus de liberdade	172			
P-valor (qui-quadrado)	0,000			
Comparative Fit Index (CFI)	0,938			
Tucker-Lewis Index (TLI)	0,912			
RMSEA	0,041			
90% CI	0,038 – 0,044			
EFEITOS DIRETOS				
Variáveis latentes - Modelos de mensuração				
Medo - Aspecto cognitivo - *Com que frequência...*	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
1 - sente-se seguro ao andar no bairro de dia	1,000			
2 - sente-se seguro ao andar no bairro à noite	1,310	0,077	16,98	0,000
Medo - Aspecto afetivo - *O quanto se preocupa em...*	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
1 - alguém roubar sua casa quando está sem ninguém	1,000			
2 - ter sua casa assaltada com sua família dentro	0,974	0,974	34,88	0,000
3 - ser assaltado na rua	0,861	0,288	29,94	0,000
4 - sofrer sequestro relâmpago	1,117	0,036	31,33	0,000
5 - ter parente ou amigo assassinado	0,780	0,780	27,65	0,000
Coesão social	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
1 - Confiança nos vizinhos	0,335	0,026	13,13	0,000
2 - Conhece os vizinhos	0,210	0,014	14,66	0,000
3 - Os vizinhos respeitam a lei	0,567	0,032	17,75	0,000
Percepção de desordem - *Com que frequência há no bairro...*	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
1 - pichação de muros ou casas	1,000			
2 - lixo ou entulho nas calçadas ou córregos	1,109	0,062	17,96	0,000
3 - som alto à noite	1,090	0,065	16,75	0,000
4 - carros abandonados	1,093	0,062	17,50	0,000
5 - uso de drogas ilegais em espaços públicos	0,849	0,055	15,51	0,000

Regressões				
Medo - Aspecto cognitivo	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	0,030	0,075	0,40	0,689
Vitimização indireta	0,173	0,055	3,13	0,002
Coesão social	-0,187	0,041	-4,55	0,000
Percepção de desordem	0,169	0,048	3,55	0,000
Sexo	0,364	0,052	7,01	0,000
Idade	0,180	0,031	5,82	0,000
Raça	0,042	0,052	0,81	0,418
Status socioeconômico	0,070	0,028	2,47	0,013
Escolaridade	-0,002	0,014	-0,11	0,912
Medo - Aspecto afetivo	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	-0,061	0,038	-1.,60	0,109
Vitimização indireta	0,025	0,028	0,89	0,373
Coesão social	0,019	0,020	0,98	0,328
Percepção de desordem	0,064	0,023	2,73	0,006
Sexo	0,182	0,026	6,91	0,000
Idade	0,015	0,015	1,02	0,309
Raça	-0,059	0,026	-2,25	0,025
Status socioeconômico	0,014	0,014	0,96	0,339
Escolaridade	0,014	0,007	0,45	0,045
Medo - Aspecto comportamental	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	0,202	0,069	2,94	0,003
Vitimização indireta	0,111	0,050	2,22	0,027
Coesão social	-0,085	0,036	-2,34	0,019
Percepção de desordem	0,184	0,043	4,29	0,000
Sexo	0,247	0,047	5,25	0,000
Idade	0,098	0,028	3,55	0,000
Raça	-0,009	0,047	-0,20	0,843
Status socioeconômico	0,081	0,026	3,09	0,002
Escolaridade	0,042	0,013	3,30	0,001
Coesão social	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	-0,202	0,097	-2,09	0,037
Vitimização indireta	-0,143	0,067	-2,12	0,034
Sexo	-0,224	0,067	-3,37	0,001
Idade	0,356	0,037	9,52	0,000
Raça	-0,012	0,067	-0,18	0,856
Status socioeconômico	0,087	0,036	2,39	0,017
Escolaridade	0,025	0,018	1,42	0,155
Percepção de desordem	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	0,064	0,064	1,00	0,318
Vitimização indireta	0,428	0,047	9,02	0,000
Sexo	0,024	0,044	0,56	0,578
Idade	-0,118	0,024	-4,93	0,000
Raça	0,101	0,045	2,27	0,023
Status socioeconômico	-0,070	0,024	-2,89	0,004
Escolaridade	0,010	0,012	0.,81	0,420

Vitimização direta	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Sexo	-0,065	0,016	-4,00	0,000
Idade	-0,049	0,009	-5,65	0,000
Raça	-0,029	0,017	-1,76	0,078
Status socioeconômico	-0,002	0,009	-0,22	0,829
Escolaridade	-0,007	0,004	-1,54	0,124
Vitimização indireta	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Sexo	-0,052	0,023	-2,20	0,028
Idade	-0,073	0,013	-5,86	0,000
Raça	-0,029	0,024	-1,20	0,228
Status socioeconômico	-0,003	0,013	-0,23	0,818
Escolaridade	-0,006	0,006	-0,97	0,332
Covariâncias	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Cognitivo - afetivo	0,184	0,017	11,05	0,000
Cognitivo - comportamental	0,255	0,027	9,47	0,000
Afetivo - comportamental	0,120	0,013	9,19	0,000
Coesão social - desordem	-0,295	0,034	-8,55	0,000
Vitimização direta - indireta	0,184	0,017	11,05	0,000
EFEITOS INDIRETOS - Regressões				
Medo - aspecto cognitivo	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	0,049	0,023	2,10	0,036
Vitimização indireta	0,099	0,016	6,05	0,000
Coesão social	—	—	—	—
Percepção de desordem	—	—	—	—
Sexo	0,027	0,020	1,35	0,177
Idade	-0,111	0,018	-6,3	0,000
Raça	0,009	0,018	0,51	0,608
Status socioeconômico	-0,029	0,010	-2,86	0,004
Escolaridade	-0,005	0,005	-1,1	0,272
Medo - Aspecto afetivo	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	0,000	0,004	0,04	0,967
Vitimização indireta	0,025	0,003	8,11	0,000
Coesão social	—	—	—	—
Percepção de desordem	—	—	—	—
Sexo	-0,001	0,006	-0,24	0,807
Idade	-0,001	0,007	-0,18	0,854
Raça	0,007	0,004	1,63	0,103
Status socioeconômico	-0,003	0,002	-1,18	0,236
Escolaridade	0,001	0,001	1,10	0,269
Medo - Aspecto comportamental	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	0,029	0,016	1,82	0,069
Vitimização indireta	0,091	0,011	7,94	0,000
Coesão Social	—	—	—	—
Percepção de desordem	—	—	—	—
Sexo	-0,002	0,016	-0,11	0,911
Idade	-0,078	0,014	-5,67	0,000
Raça	0,007	0,014	0,53	0,598

Status socioeconômico	-0,021	0,008	-2,80	0,005
Escolaridade	-0,003	0,004	-0,87	0,382
Coesão social	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	—	—	—	—
Vitimização indireta	—	—	—	—
Sexo	0,020	0,008	2,46	0,014
Idade	0,020	0,007	3,03	0,002
Raça	0,010	0,006	1,65	0,099
Status socioeconômico	0,001	0,003	0,29	0,773
Escolaridade	0,002	0,002	1,45	0,148
Percepção de desordem	**Coeficiente**	**Erro-padrão**	**Z**	**P valor**
Vitimização direta	—	—	—	—
Vitimização indireta	—	—	—	—
Sexo	-0,026	0,011	-2,34	0,019
Idade	-0,035	0,007	-4,96	0,000
Raça	-0,014	0,011	-1,33	0,185
Status socioeconômico	-0,001	0,006	-0,25	0,805
Escolaridade	-0,003	0,003	-1,09	0,277

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Núcleo de Estudos da Violência, 2015.

Abstract

Fear of crime: measuring the phenomenon and exploring its predictors in São Paulo city

This paper aims to contribute to theoretical and methodological discussions about the conceptualization, measurement, and identification of predictors of fear of crime in the Brazilian context. Based on survey data collected in São Paulo city in 2015, we worked with a fear of crime construct covering emotional, cognitive and behavioral dimensions. Using Multiple Regressions and Structural Equation Modeling we verify the relation between each one of these components and explanatory variables informed by individual aspects (sociodemographic variables) experiences of victimization (direct and indirect) and contextual aspects (perceptions of disorder and social cohesion). The results highlight the complex and multidetermined nature of the phenomenon studied and support the importance of a broader measurement perspective. The analysis also reveals the influence of predictors such as gender, perceived neighborhood disorder, low social cohesion, indirect victimization, age, education, and socioeconomic status.

Keywords: fear of crime; survey; measurement; violence

Resumen

Miedo al crimen: midiendo el fenómeno y explorando sus predictores en la ciudad de São Paulo

Este artículo pretende contribuir a la discusión teórica y metodológica sobre la conceptualización, medición e identificación de los predictores del miedo al crimen en el contexto brasilero. Basado en datos de encuestas aplicadas en 2015 en la ciudad de São Paulo, trabajamos el constructo de miedo al crimen que identifica dimensiones emocionales, cognitivas y comportamentales. Por medio de regresiones múltiples y modelos de ecuaciones estructurales, identificamos efectos recíprocos entre las tres dimensiones del miedo al crimen y verificamos la relación entre estas dimensiones con variables explicativas asociadas a características sociodemográficas, experiencias de victimización (directa e indirecta) y variables contextuales (percepciones de desorden y cohesión social). Los resultados destacan la naturaleza compleja y multideterminada del fenómeno estudiado y respaldan la importancia de una perspectiva de medición más amplia. El análisis también revela la influencia de

predictores como el sexo, percepción de desorden, baja cohesión social, victimización indirecta, edad, educación y estatus socioeconómicos.

Palabras clave: miedo al crimen; encuesta; medición; violencia

Résumé

Peur du crime: mesurer le phénomène et explorer ses prédicteurs dans la ville de São Paulo

L'article vise à contribuer pour les discussions théoriques et méthodologiques sur la conceptualisation, la mesure et l'identification des prédicteurs de la peur du crime dans le contexte brésilien. Sur la base des données d'enquête collectées dans la ville de São Paulo en 2015, la peur du crime a été abordée à travers une construction aux dimensions émotionnelle, cognitive et comportementale. Par le moyen de les l'analyse des régressions multiples et la modélisation d'équations structurelles ont identifié des effets réciproques entre les trois dimensions et révélé leur relation avec les aspects individuels (variables sociodémographiques) des expériences de victimisation (directes et indirectes) et contextuelles (perceptions du désordre et de la cohésion sociale). Les résultats montrent la nature complexe et multi déterminée du phénomène étudié et ils renforcent l'importance à travers une construction d'une perspective de mesure plus large. L'analyse révèle également l'influence de prédicteurs tels que le sexe, la perception du désordre, la faible cohésion sociale, l'expérience de victimisation indirecte, l'âge, la scolarité et le statut socioéconomique.

Mots-clés: peur du crime; enquête; mesure; violence

Artigo submetido à publicação em 28 de fevereiro de 2020.
Versão final aprovada em 8 de outubro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273797
e-ISSN 1807-0191

A Reforma Trabalhista de 2017 e seus efeitos: análise do fluxo processual do TRT1

Fernando Fontainha[1]
Paulo Rodrigues[2]
Pedro de Araujo Fernandes[3]

No ano de 2017, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) sofreu a sua maior e mais ampla alteração desde 1943. A Lei 13.467/2017, conhecida como a Reforma Trabalhista de 2017, modificou cerca de 120 artigos da CLT, impactando substantivamente a percepção de direitos, cálculo de verbas rescisórias e aspectos processuais gerais. O presente artigo se insere numa pesquisa de escopo mais amplo que buscou entender os impactos da Reforma Trabalhista de 2017 no fluxo processual do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 1ª Região, no recorte de 2015 a 2019. O objeto da análise aqui apresentada consiste na investigação dos efeitos da Reforma no acesso à Justiça do Trabalho – com enfoque no benefício de gratuidade de justiça –, nos assuntos principais dos processos e nos valores da causa e da condenação. Foi explicitada a trajetória legislativa da Reforma, seguida de uma discussão sobre alguns pontos de alteração no texto da CLT. Por meio de técnicas de estatística descritiva, apresentamos as mudanças observadas no fluxo dos processos no TRT da 1ª Região, indicando que, além da queda no número de processos, há uma alteração nos assuntos mais comuns e nos valores das causas e condenações.

Palavras-chave: Justiça do Trabalho; Reforma Trabalhista de 2017; fluxo processual

Introdução: uma lei e sua reforma

Desde o início de sua vigência em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) não havia sofrido modificação mais significativa que a advinda da dita Reforma Trabalhista de 2017. Sequer o advento do neoliberalismo brasileiro nos anos 1990 foi capaz de tal façanha, apesar de ter sido época marcada pelo aumento do desemprego estrutural e queda do poder de compra das classes mais baixas (Cardoso, 2016, p. 134). Os governos petistas, em ofício entre 2003 e 2016, fizeram esforços para que a desoneração do setor produtivo não passasse por uma reforma dos direitos trabalhistas, preservando a CLT e a

[1] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) – Sociologia. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <fernando.fontainha@iesp.uerj.br>.
[2] Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) – Ciência Política. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <paulojoaquimcs@gmail.com>.
[3] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) – Ciência Política. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <pedroarafer@gmail.com>.

Justiça do Trabalho (Cardoso, 2016, p. 214). O *impeachment* da presidente de Dilma Rousseff, que pôs abrupto fim aos governos do Partido dos Trabalhadores em agosto de 2016, ocorreu diante de um contexto de profunda comoção e crise política, a tempestade perfeita que produziu muitos efeitos num curto espaço de tempo, entre eles o correr da aparentemente impossível pauta da Reforma Trabalhista, que contou com forte sincronia ideológica e prática entre governo e grande mídia (Feres Júnior et al., 2019; Oliveira, 2017), bem como com ataques à legitimidade dos atores sindicais (Colombi, 2019).

O Projeto de Lei (PL) 6.787/2016 foi encaminhado à Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, em 23 de dezembro de 2016. Após o período de debates na Câmara, o projeto foi aprovado em 24 de abril de 2017, seguindo para a tramitação no Senado Federal, onde foi aprovado em 11 de julho de 2017. O projeto foi sancionado pelo ex-presidente Michel Temer, em 13 de julho de 2017, transformando-se na Lei 13.467 de 2017, conhecida como a "Reforma Trabalhista de 2017". Em seu artigo 6, a lei determinou que sua vigência se iniciaria 120 dias após sua publicação, o que ocorreu no dia 11 de novembro de 2017. Sem embargo, três dias após a vigência efetiva da lei (14 de novembro de 2017), o ex-presidente Michel Temer editou a Medida Provisória 808 de 2017, que alterava alguns pontos da Lei 13.467. Essa medida provisória teve vigência até 23 de abril de 2018, quando teve seus efeitos extintos após a sua não aprovação pelo Congresso Nacional.

Sob a argumentação de reduzir o desemprego e fomentar o crescimento econômico, a Lei 13.467/2017, entre alterações e inclusões, incidiu diretamente sobre 117 artigos dos 922 da CLT (Carvalho, 2017). Análises feitas após a aprovação da Reforma apontavam para o enfraquecimento da representação sindical e fomento aos acordos individuais (Krein, 2018), a redução da fiscalização estatal, em especial no que concerne à homologação da demissão (Galvão et al., 2019), a redução do poder dos sindicatos e dos mecanismos de mediação, como a Justiça do Trabalho (Ramalho, Santos e Rodrigues, 2019; Ramalho, 2017), entre outros efeitos. Havia ainda a desconfiança da literatura acerca das flexibilizações contratuais propostas, dado que, na experiência histórica brasileira, essas medidas causariam menor formalização e mais desemprego (Filgueiras, 2019), como foi demonstrado, aliás, com forte concentração dessas mazelas na região Nordeste do país (Oliveira, Ladosky e Rombaldi, 2019) e no setor do trabalho mediado por tecnologias de informação e comunicação (Lima e Bridi, 2019). Por fim, a alteração nas regras do benefício de justiça gratuita, trazendo a possibilidade de o empregado arcar com custas e honorários, é um elemento sempre citado nos textos de análise da Reforma.

A justificativa da inclusão de custas e honorários aos beneficiários de justiça gratuita era assentada na redução da "litigância predatória". É de se sublinhar o uso ideológico e deslocado semanticamente do tradicional conceito de *sham litigation*, de Christopher Klein, que o definiu como um "litígio anticompetitivo sem fundamento legítimo" (Klein, 1989). O foco do autor é possibilitar a criação de uma categoria jurídica operacional objetivando desconstituir ações judiciais em que uma corporação empresarial visa, usando

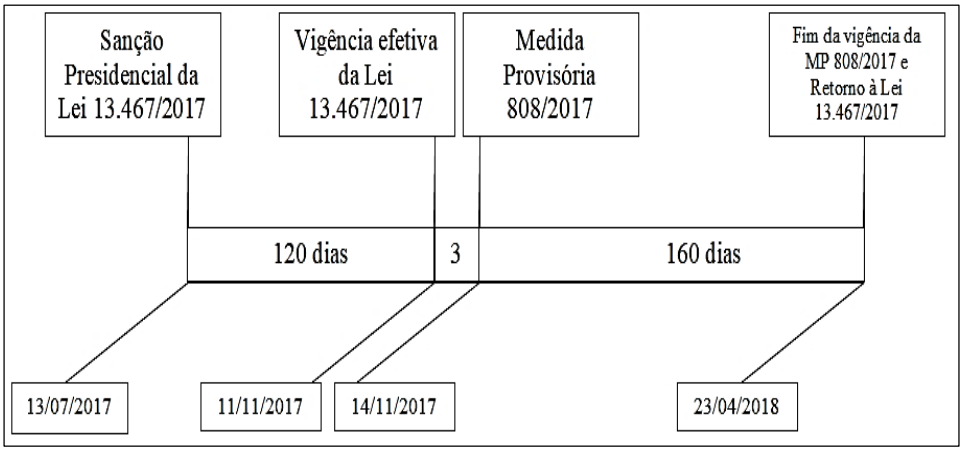
a litigância como estratégia, prejudicar ou excluir suas concorrentes. Grandes exemplos são a atuação da empresa AT&T na área de equipamentos terminais nos EUA (Possas, Fagundes e Pondé, 1998) e da Siemens na área de tacógrafos digitais no Brasil (Silva, Zucoloto e Barbosa, 2012). Em ambos os casos, os processos das empresas foram considerados predatórios. A mobilização dessa categoria para descrever o suposto uso abusivo do direito de ação da parte de empregados contra seus empregadores é, sem dúvida, uma das marcas deletérias da articulação pela Reforma Trabalhista.

Assim não fosse, análises recentes baseadas em dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontam que o efeito foi uma redução do acesso à justiça, em razão dos riscos e custas probatórias (Dutra, 2019). Ademais, alterações que ampliam acordos individuais entre empregadores e empregados, redução da estrutura pública de fiscalização e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que favorece o acordado perante o legislado consistiriam em elementos de enfraquecimento da Justiça do Trabalho (JT) e diminuição das prerrogativas constitucionais de proteção ao trabalho (Dutra, 2019). O argumento segundo o qual seria necessário conter a judicialização e a explosão de litigiosidade também é falacioso, uma vez que dados demonstram que a JT é responsável por menos de 10% dos processos pendentes no Brasil (Biavaschi e Teixeira, 2019).

A Medida Provisória 808, de 14 de novembro de 2017, alterou 10 pontos da recém-aprovada Lei 13.467/2017. Três dias após a vigência efetiva da Reforma Trabalhista de 2017, esta sofreu sua primeira alteração. Por se tratar de uma medida provisória, a MP 808 teve eficácia imediata. As medidas provisórias têm duração máxima de 120 dias: um primeiro período de 60 dias, que pode ser renovado por mais 60 dias. É durante esse período que elas devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional, que pode aprová-las, rejeitá-las ou alterá-las. A MP 808/2017 teve a duração de 160 dias: dois períodos de 60 dias previstos na Constituição de 1988, mais 40 dias em razão do recesso legislativo, momento no qual os prazos de medidas provisórias ficam suspensos (art. 62, §4º, Constituição Federal de 1988). O Congresso Nacional não concluiu a votação no prazo de 160 dias, findando assim a vigência e os efeitos da MP 808/2017 em 23 de abril de 2018.

A próxima seção apresenta a fonte de dados deste artigo: a base processual do TRT da 1ª Região. Nas demais seções são discutidos alguns pontos alterados pela Reforma na legislação trabalhista, apresentando aspectos processuais e substantivos dessas alterações. Os efeitos da Reforma são analisados nas seções subsequentes, tendo como parâmetros a quantidade de processos e o benefício de gratuidade de justiça, os assuntos mais litigados, o valor da causa e o valor da condenação. Por fim, são apresentadas algumas considerações acerca dos impactos da Reforma Trabalhista no fluxo processual do TRT da 1ª Região.

Figura 1
Linha temporal (Lei 13.467/2017 e MP 808/2017)



Fonte: Elaboração própria.

Escopo da pesquisa: o TRT1

O presente artigo[4] busca identificar possíveis impactos nos fluxos processuais em razão das alterações trazidas pela Reforma Trabalhista de 2017 (Lei 13.467/2017). O objeto de análise são os processos iniciados e concluídos no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, no recorte temporal de fevereiro de 2015 até fevereiro de 2019, incluindo períodos anterior e posterior à Reforma. Dentro das várias alterações trazidas por ela, foram selecionadas algumas temáticas que sofreram profundas modificações, o que poderia conduzir a um maior potencial de litigância. Busca-se apresentar as mudanças normativas de forma a construir hipóteses que possam ser estatisticamente testadas. Uma importante ressalva consiste na alteração ulterior à Reforma, porém temporária, feita pela MP 808/2017. Essa medida provisória criou regras diferentes para algumas matérias, de modo que se têm três períodos distintos de legislação: i) primeira vigência da Reforma Trabalhista de 2017 (11/11/2017–14/11/2017); ii) vigência da MP 808/2017 (14/11/2017–23/04/2018); iii) segunda vigência da Reforma Trabalhista de 2017 (23/4/2018-atual). A exposição a seguir divide os pontos de alteração em *aspectos processuais* – modificações que versam sobre elementos e trâmite dos processos trabalhistas – e *aspectos substantivos* – modificações que concernem aos direitos e garantias previstos na CLT.

[4] Trata-se de um subproduto do projeto de pesquisa "Padrões de litigância no TRT da 1ª Região: diagnóstico do fluxo processual", mercê do qual obtivemos acesso aos microdados integrais do Processo Judicial Eletrônico (PJE) do TRT1. Os autores deste artigo elaboraram um recorte temático e problematizado dos dados mais amplamente apresentados pela equipe da qual faziam parte (Fontainha et al., 2020).

Aspectos processuais da reforma

No que se refere aos *aspectos processuais*, os pontos mais significativos de mudança tratam do benefício de gratuidade de justiça. O beneficiário desta, até então, estava isento de pagar as custas judiciais, ainda que vencido. Primeiramente, a Lei 13.467/2017 alterou a faixa salarial dos beneficiários da gratuidade de justiça. Antes da Reforma, aqueles que recebessem salários em valor igual ou inferior a duas vezes o salário mínimo – R$ 1.976,00 (2019) –, ou se declarassem incapazes de arcar com essas custas, teriam direito à gratuidade. Atualmente, aqueles que percebem salários em valor igual ou inferior a 40% do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – R$ 2.258,32 – têm direito ao benefício de gratuidade.

> Art. 790.
>
> § 3º É facultado aos juízes, órgãos julgadores e presidentes dos tribunais do trabalho de qualquer instância conceder, a requerimento ou de ofício, o benefício da justiça gratuita, inclusive quanto a traslados e instrumentos, àqueles que perceberem salário igual ou inferior **ao dobro do mínimo legal**, ou declararem, sob as penas da lei, que não estão em condições de pagar as custas do processo sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família (grifo nosso) (Brasil, 2002).
>
> § 3º É facultado aos juízes, órgãos julgadores e presidentes dos tribunais do trabalho de qualquer instância conceder, a requerimento ou de ofício, o benefício da justiça gratuita, inclusive quanto a traslados e instrumentos, àqueles que perceberem salário igual ou inferior a **40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social** (grifo nosso) (Brasil, 2017a).

Outra alteração acerca dos beneficiários da gratuidade de justiça está no pagamento dos honorários de sucumbência e dos honorários periciais – caso existam – quando o beneficiário é vencido na causa. Antes da Reforma, não havia previsão legal para o pagamento desses honorários no caso dos beneficiários da gratuidade de justiça. A Lei 13.467 alterou o artigo 790 – B, além de incluir nele o §4º, que versa sobre os honorários periciais. Ademais, incluiu o artigo 791-A, que, em seu §4º, trata dos honorários de sucumbência no caso de beneficiários da gratuidade de justiça. Em suma, após a Reforma Trabalhista de 2017, se esses beneficiários perderem a causa, devem custear os eventuais honorários de sucumbência e periciais.

> Art. 790-B. A responsabilidade pelo pagamento dos honorários periciais é da parte sucumbente na pretensão objeto da perícia, **salvo se** beneficiária de justiça gratuita (grifo nosso) (Brasil, 2002).

> Art. 790-B. A responsabilidade pelo pagamento dos honorários periciais é da parte sucumbente na pretensão objeto da perícia, **ainda que** beneficiária da justiça gratuita.
>
> § 4º Somente no caso em que o beneficiário da justiça gratuita não tenha obtido em juízo créditos capazes de suportar a despesa referida no caput, ainda que em outro processo, a União responderá pelo encargo (grifo nosso) (Brasil, 2017a).
>
> Art. 791-A
>
> (...)
>
> § 4º Vencido o beneficiário da justiça gratuita, desde que não tenha obtido em juízo, ainda que em outro processo, créditos capazes de suportar a despesa, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos dois anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguindo-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário (Brasil, 2017a).

Por último, das alterações relativas aos *aspectos processuais*, ressalta-se a inclusão da Seção IV-A "Da Responsabilidade por Dano Processual", que versa sobre litigância de má-fé. Essa seção seria uma reprodução, com alterações pontuais, da Seção II "Da Responsabilidade das Partes por Dano Processual", Título I, Capítulo II, Livro III, do Código de Processo Civil de 2015, que trata do mesmo tema.

Aspectos substantivos da reforma

Sobre os *aspectos substantivos*, elencaram-se as seguintes temáticas que sofreram mudanças: maternidade e suas proteções; danos morais; bancos de horas; e normas coletivas. As alterações realizadas nesses temas foram significativas, comparadas às regras anteriores, o que pode gerar litígios. Entre esses pontos, maternidade e suas proteções e danos morais sofreram modificações temporárias causadas pela MP 808/2017. Portanto, esses temas serão os primeiros a ser abordados.

A Lei 13.467/2017 realizou alterações acerca da proteção à maternidade, mais especificamente sobre a atuação de gestantes e lactantes em atividades insalubres. Antes da Reforma, gestantes e lactantes deveriam ser afastadas de atividades insalubres, em qualquer grau, sem prejuízo de sua remuneração. A empregada gestante ou lactante deveria ser realocada para outra atividade que não fosse insalubre, porém continuaria a receber o adicional de insalubridade. Com a Reforma, gestantes deveriam ser afastadas de atividades consideradas insalubres em grau máximo e poderiam ser afastadas de

atividades insalubres em grau médio ou mínimo por meio de atestado médico. No caso das empregadas lactantes, o afastamento somente aconteceria por meio de atestado médico, não importando o grau de insalubridade. Em todas as situações previstas pela alteração da Reforma, não haveria prejuízo de remuneração. Em suma, empregadas afastadas de atividades insalubres continuariam a receber o adicional de insalubridade.

> Art. 394-A. A empregada gestante ou lactante será afastada, enquanto durar a gestação e a lactação, de **quaisquer atividades, operações ou locais insalubres**, devendo exercer suas atividades em local salubre (grifo nosso) (Brasil, 2016).
>
> Art. 394-A. Sem prejuízo de sua remuneração, nesta incluído o valor do adicional de insalubridade, a empregada deverá ser afastada de:
>
> I - atividades consideradas insalubres em grau máximo, enquanto durar a gestação;
>
> II - atividades consideradas insalubres em grau médio ou mínimo, quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento durante a gestação;
>
> III - atividades consideradas insalubres em qualquer grau, quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento durante a lactação (Brasil, 2017a).

A medida provisória 808 de 2017 alterou o artigo 394-A. Como foi dito anteriormente, a MP 808/2017 teve vigência durante o período de 14 de novembro de 2017 a 23 de abril de 2018. A mudança consistiu no retorno do afastamento automático de empregadas gestantes e lactantes de atividades insalubres, em todos os graus. Sem embargo, a MP impunha a perda do adicional de insalubridade durante o período de afastamento, gerando um prejuízo de remuneração.

> Art. 394-A. A empregada gestante será afastada, enquanto durar a gestação, de **quaisquer atividades, operações ou locais insalubres** e exercerá suas atividades em local salubre, **excluído, nesse caso, o pagamento de adicional de insalubridade** (grifo nosso) (Brasil, 2017b).

Com o fim dos efeitos da MP 808/2017, em 23 de abril de 2018, o artigo 394-A voltou a vigorar com a redação dada pela Lei 13.467/2017. Nada obstante, esse artigo foi alvo de questionamentos acerca de sua constitucionalidade. Em 1º de maio de 2019, o ministro do STF Alexandre de Moraes, por meio de decisão liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.938, suspendeu a vigência de partes do artigo 394-A, retornando assim a situação anterior à Reforma Trabalhista de 2017: empregadas gestantes ou lactantes devem ser afastadas de atividades insalubres de qualquer grau, sem prejuízo de sua remuneração.

Acerca dos danos extrapatrimoniais, também entendidos como danos morais, a Lei 13.467/2017 incluiu Título II-A "Do Dano Extrapatrimonial". A MP 808/2017 realizou algumas alterações temporárias que incidiram sobre o que são entendidos como bens extrapatrimoniais e a base do cálculo do valor das indenizações no caso de condenação. No que se refere aos bens extrapatrimoniais, a MP incluiu etnia, idade, nacionalidade, gênero e orientação sexual como tais bens no artigo 223-C. Com relação à base de cálculos das indenizações, a Reforma Trabalhista, no artigo 223-G, propunha que esta deveria incidir sobre o último salário contratual. A MP 808 instituiu que esses cálculos deveriam se basear no limite máximo dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social. A proporção da indenização manteve-se a mesma: três vezes no caso de ofensa de natureza leve; cinco vezes no caso de ofensa de natureza média; 20 vezes no caso de ofensa de natureza grave; 50 vezes no caso de ofensa de natureza gravíssima. Na prática, o ofendido tinha uma base de cálculo fixa com a medida provisória, o que favorecia empregados que percebessem salários inferiores ao limite máximo dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.

> Art. 223-C. A honra, a imagem, a intimidade, a liberdade de ação, a autoestima, a sexualidade, a saúde, o lazer e a integridade física são os bens juridicamente tutelados inerentes à pessoa física (Brasil, 2017a).
>
> Art. 223-C. A **etnia**, a **idade**, a **nacionalidade**, a honra, a imagem, a intimidade, a liberdade de ação, a autoestima, o **gênero**, a **orientação sexual**, a saúde, o lazer e a integridade física são os bens juridicamente tutelados inerentes à pessoa natural (grifo nosso) (Brasil, 2017b).
>
> Art. 223-G, § 1º, I - ofensa de natureza leve, até três vezes o **último salário contratual do ofendido**; (grifo nosso) (Brasil, 2017a).
>
> Art. 223-G, § 1º, I - para ofensa de natureza leve - até três vezes o valor do **limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social**; (grifo nosso) (Brasil, 2017b).

No que se refere à jornada de trabalho, mais especificamente acerca do valor das horas extras e das regulamentações sobre os bancos de horas, a Reforma Trabalhista de 2017 aumentou o valor da primeira e trouxe o acordo individual escrito como uma das possibilidades de definir as regras do segundo, ou seja, sem a necessidade da participação de sindicatos. Todavia, nessa modalidade, a compensação de horas deve ocorrer em até seis meses. Nos casos de bancos de horas estipulados por meio de acordo ou convenção coletiva, a compensação deve ocorrer em até um ano. A partir da Reforma, as horas extras devem ser de valor, no mínimo, 50% superior à hora normal. O limite de duas horas extras por dia foi mantido.

> Art. 59. A duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho.
>
> § 1º A remuneração da hora extra será, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) superior à da hora normal (Brasil, 2017a).
>
> § 2º Poderá ser dispensado o acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de um ano, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias (Brasil, 2001).
>
> (...)
>
> § 5º O banco de horas de que trata o § 2º deste artigo poderá ser pactuado por acordo individual escrito, desde que a compensação ocorra no período máximo de seis meses (Brasil, 2017a).

Por último, em relação aos *aspectos substantivos,* temos o tema das normas coletivas. As convenções coletivas de trabalho – instrumentos negociados entre sindicatos profissionais e sindicatos patronais e/ou econômicos – e os acordos coletivos de trabalho – instrumentos negociados entre sindicatos profissionais e empresa(s) – tinham validade máxima de dois anos. Sem embargo, até 2012, as normas coletivas mantinham-se por mais de dois anos até que uma nova norma coletiva fosse acordada sobre o tema. Esse fenômeno é chamado de ultratividade da norma coletiva. Em 2012, a Súmula 277 foi alterada, vedando a ultratividade e, posteriormente, em 2016, por meio de uma liminar concedida pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 323, a eficácia da ultratividade foi suspensa. A Lei 13.467/2017 consolidou a proibição da ultratividade. Assim, normas coletivas, e os benefícios conquistados com elas, perdem sua eficácia após seus dois anos de vigência.

> Art. 614.
>
> (...)
>
> § 3º Não será permitido estipular duração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho superior a dois anos, sendo vedada a ultratividade (Brasil, 2017a).

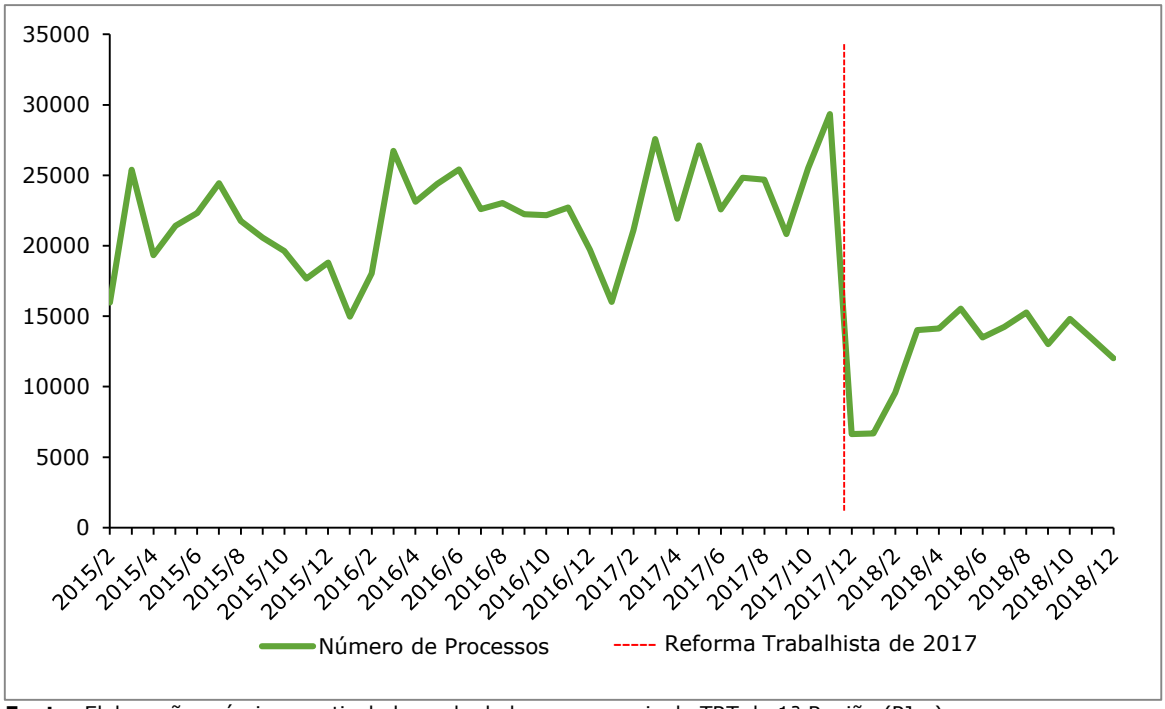
Essa breve exposição de alterações normativas trazidas pela Lei 13.467/2017, cotejada com as alterações temporárias feitas pela MP 808/2017, buscou apontar para possíveis impactos nos processos trabalhistas, e os dados apresentados a seguir revelam

alguns deles. No recorte temporal analisado, de fevereiro de 2015 a janeiro de 2019, observou-se uma queda significativa do número total de processos no ano de 2018 em comparação ao ano de 2017. Com o objetivo de inteligir quanto esse impacto foi causado pela Reforma, serão apresentados alguns dados com ênfase nos anos de 2017 e 2018, que cobrem o período desde a aprovação da Reforma Trabalhista de 2017, a vigência temporária da MP 808/2017 e o retorno à Reforma.

Quantidade de processos e o benefício de gratuidade de justiça

No recorte de 2017 a 2018 – período no qual a Reforma Trabalhista de 2017 foi votada, sancionada e entrou em vigência –, a primeira constatação foi a de uma significativa redução no número total dos processos. Em 2017, foram 268.163 processos que tiveram início com ritos ordinário, sumário ou sumaríssimo. Em 2018, o número dos processos com tais ritos foi de 156.204, consolidando, assim, uma redução de aproximadamente 42% no número total de processos, o que pode ser visualizado pelo Gráfico 1. Ademais, é possível observar que essa queda teve início logo após a efetiva vigência da Reforma no dia 11 de novembro de 2017. Antes dessa data, há um aumento no número de processos e, depois dela, tem início uma queda acentuada nesse número.

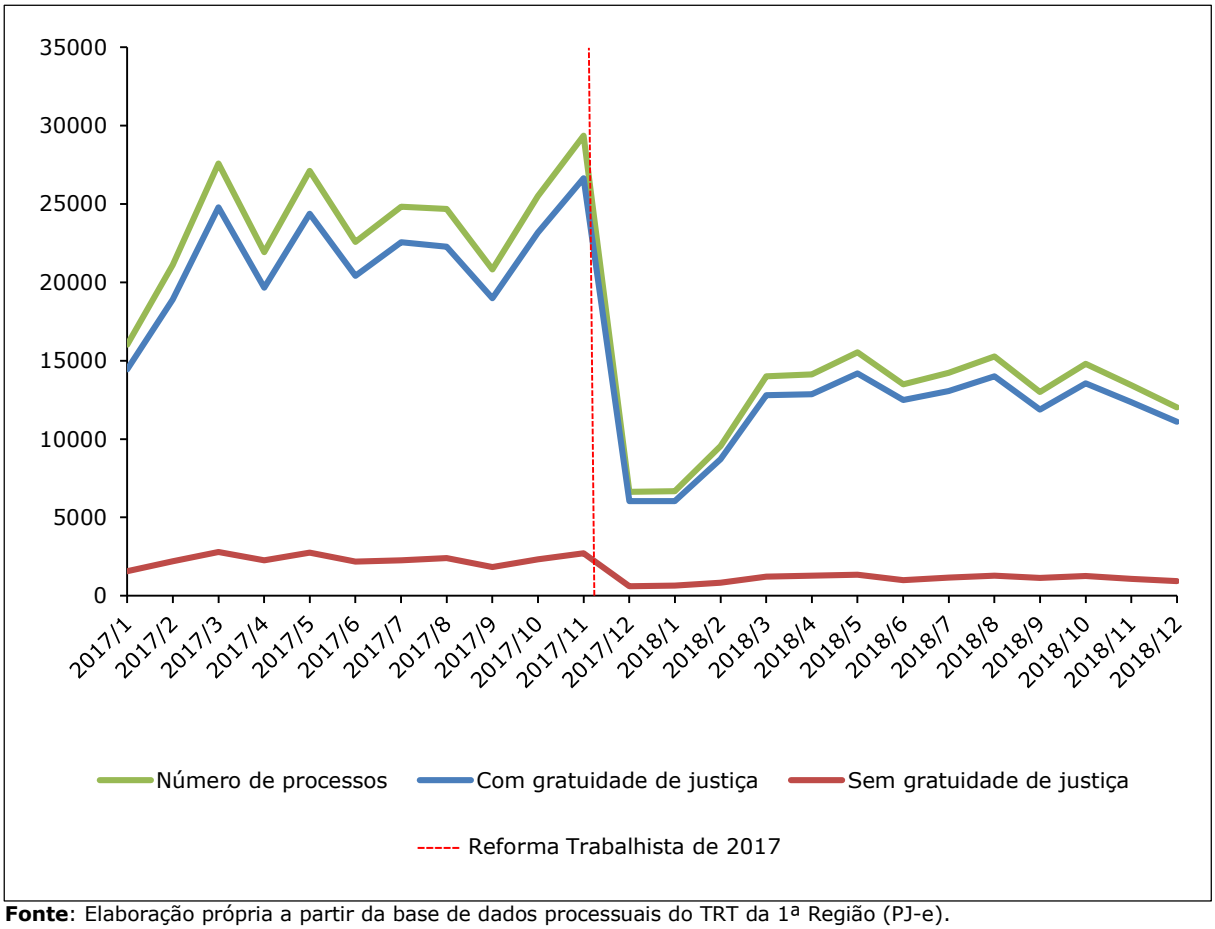
Gráfico 1
Número de processos (2015-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

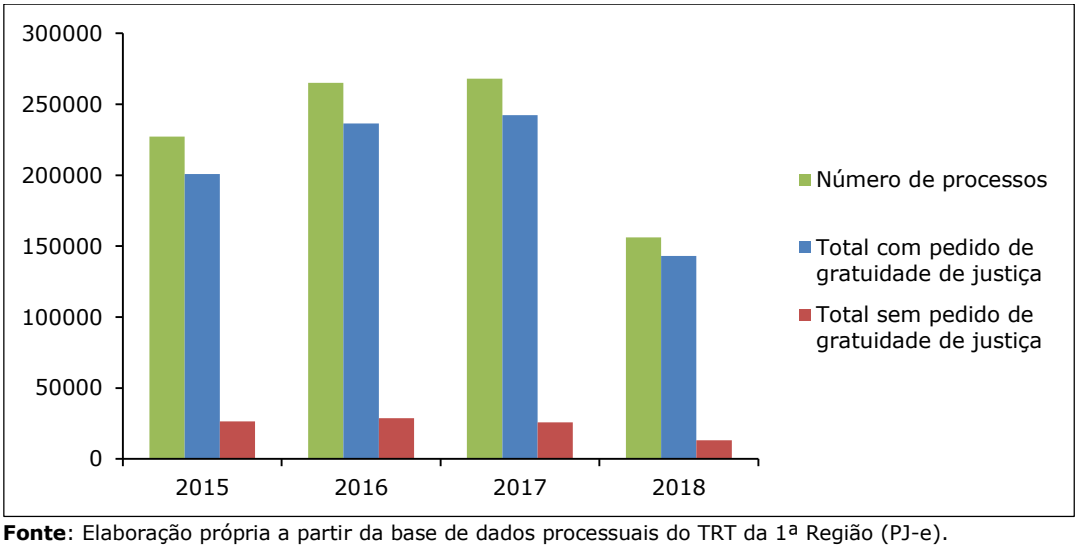
Essa grande redução no número de processos parece ter sido provocada principalmente pelas alterações realizadas no que se refere aos beneficiários de justiça gratuita, como foi exposto anteriormente. Tais alterações associadas ao pagamento de honorários de sucumbência e periciais, em caso de vencido, tiveram o efeito evidente de desencorajar o litígio. Os números absolutos do Gráfico 2, no recorte de 2017 a 2018, apontam que o número de todos os processos – justiça gratuita ou não – sofreram queda. Ressalta-se que a maior parte dos processos trabalhistas tem o benefício de gratuidade de justiça, como apresentado no Gráfico 3.

Gráfico 2
Número de processos, com gratuidade de justiça e sem gratuidade de justiça (2017-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

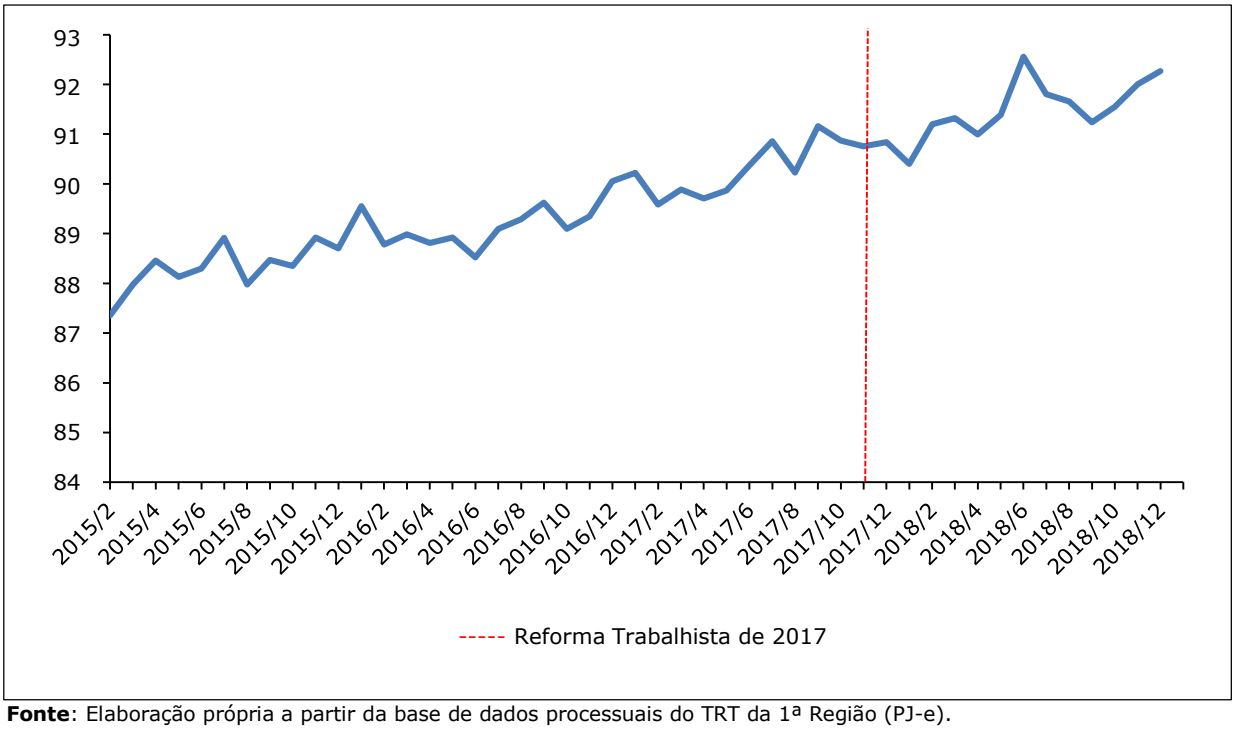
Gráfico 3
Número de processos, com gratuidade de justiça e sem gratuidade de justiça por ano (2015-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

Sob o aspecto da gratuidade de justiça, notou-se que, embora o número total de processos tenha apresentado redução, a quantidade percentual de processos com o benefício de gratuidade de justiça tem seguido uma constante de crescimento, observada no recorte geral de 2015 a 2018 e mantida no recorte da Reforma de 2017 a 2018, como está apontado no Gráfico 4. Esse comportamento pode ser parcialmente explicado pela ampliação da faixa salarial dos beneficiários de justiça gratuita. Como foi discutido anteriormente, a alteração do § 3º, do artigo 790 da CLT, determinou que a faixa salarial dos que poderiam ser beneficiários da justiça gratuita, que antes da Reforma era de até o dobro do salário mínimo legal – R$ 1.976,00, em 2019 –, passou a ser de 40% do limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – R$ 2.258,32, em 2019. Quando se atenta para o Gráfico 4, é possível identificar a tendência crescente na porcentagem de processos com o benefício de gratuidade. Portanto, a Reforma pode ter fomentado um padrão de crescimento proporcional já existente.

Gráfico 4
Evolução percentual da gratuidade de justiça (2015-2018)

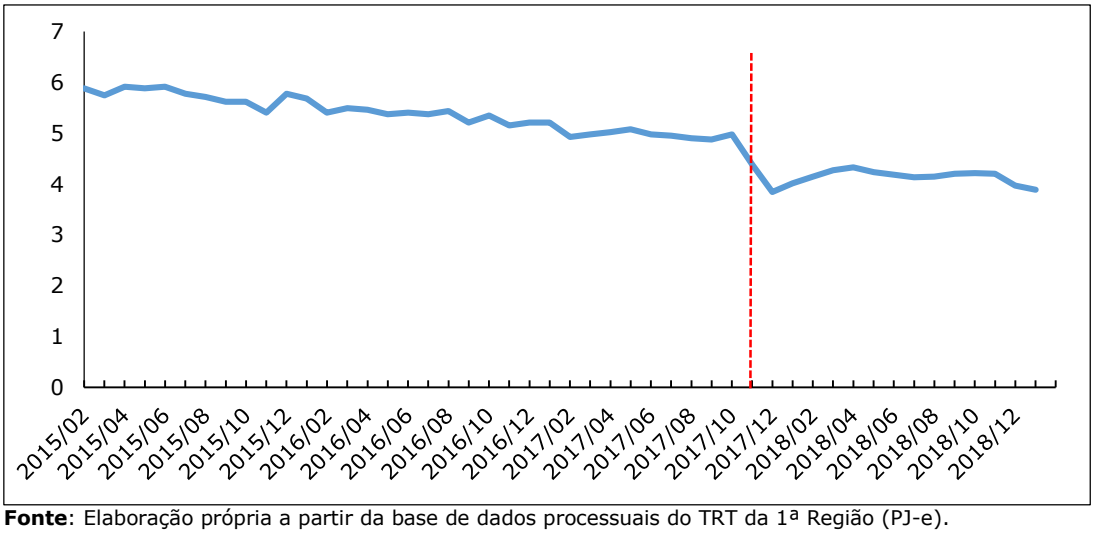


Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

Os efeitos da Reforma de 2017 nos assuntos mais comuns

Com relação aos assuntos processuais, realizou-se um levantamento daqueles mais comuns no período de 2015 a 2018. Primeiramente, identificou-se uma queda no número médio de assuntos por processos. No início de 2015, cada processo tinha, em média, cerca de seis assuntos. Esse número já vinha caindo e, com a Reforma, ele sofreu uma queda brusca seguida de uma relativa estabilização. No começo de 2019, cada processo possuía cerca de quatro assuntos, o que corresponde a uma queda de 33%. O Gráfico 5 mostra o desenvolvimento desses números mês a mês:

Gráfico 5
Média de assuntos por processo

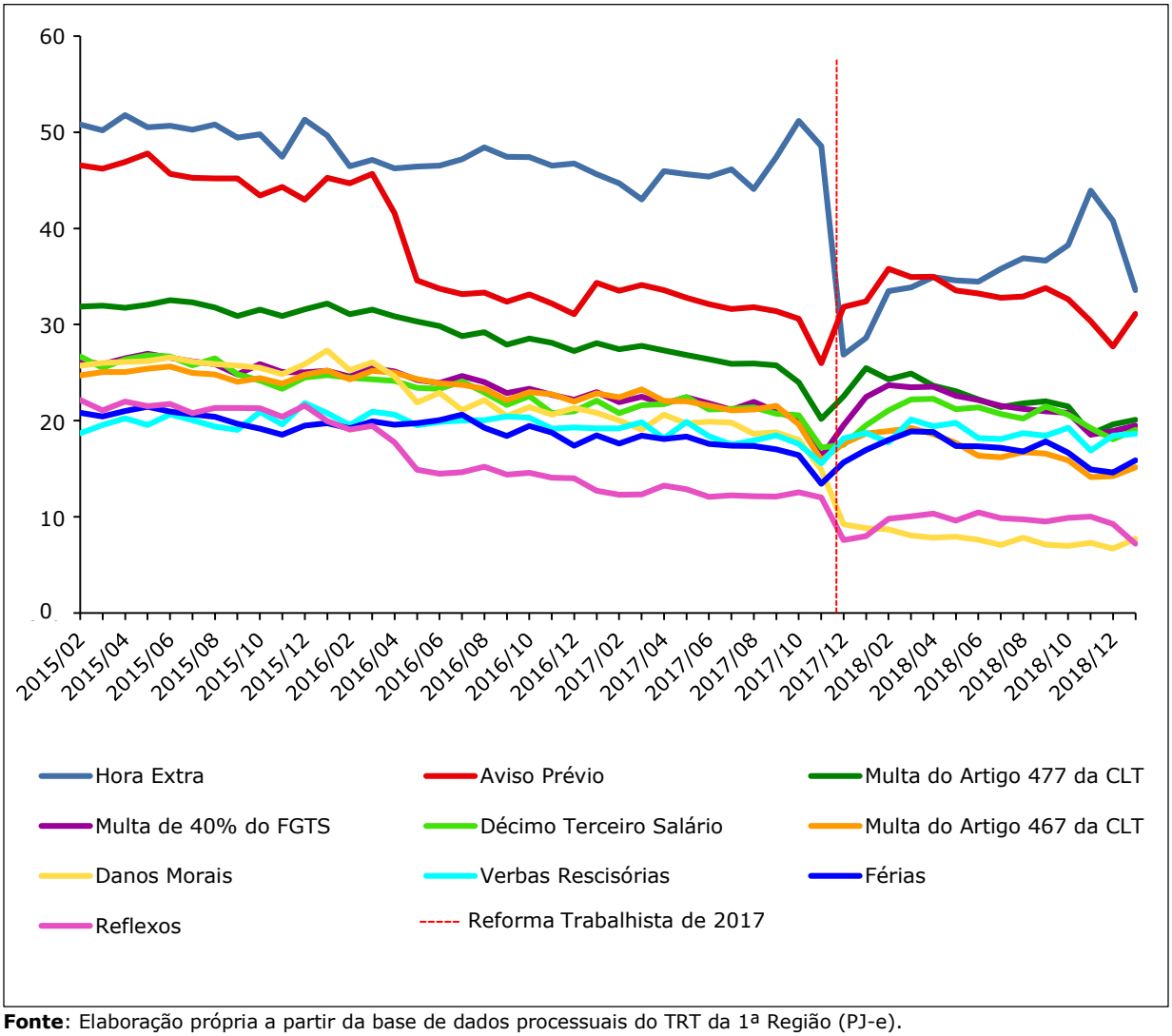


Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

Além da notável mudança na média de assuntos por processos, observou-se, também, uma modificação no padrão dos seus tipos. Identificaram-se dez assuntos que apresentaram as maiores médias nos processos. Como já foi demonstrado, a grande maioria dos processos contém mais de um, por isso se utilizou a média de ocorrência dos assuntos nos processos visando identificar aqueles que tinham a maior abrangência. Os que mais aparecem são: *Hora extra* (421.640); *Aviso prévio* (336.646); *Multa do artigo 477 da CLT* (256.175); *Multa de 40% do FGTS* (214.716); *Décimo terceiro salário* (209.379); *Multa do artigo 467 da CLT* (203.348); *Danos morais* (182.180); *Verbas rescisórias* (178.490); *Férias* (171.721); *Reflexos* (139.746). Existem cerca de 700 assuntos possíveis, a serem escolhidos pelos litigantes, e esses dez mencionados estão presentes em aproximadamente 50% dos processos, o que corrobora a alta incidência deles.

A diminuição de quase 42% no número de processos apresentada anteriormente implicou a queda de todos os assuntos, ou seja, em números absolutos, todos eles tiveram redução. Todavia, quando investigamos o número dos assuntos mais comuns em relação ao número total de processos, por meio de porcentagem, antes e depois da Reforma, identificamos dois padrões: um grupo de assuntos teve uma queda proporcional, enquanto um segundo grupo teve um aumento proporcional. O Gráfico 6 apresenta visualmente esses dois padrões proporcionais:

Gráfico 6
Assuntos mais comuns em porcentagem (2015-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

Todas as temáticas tiveram redução, mas algumas caíram mais acentuadamente que outras. As que apresentaram quedas proporcionais foram: *Hora extra*; *Danos morais* e *Reflexos*. Aquelas que apresentaram queda e posteriormente um aumento proporcional foram: *Aviso prévio*; *Multa do artigo 477 da CLT*; *Multa de 40% do FGTS*; *Décimo terceiro salário*; *Multa do artigo 467 da CLT*; *Verbas rescisórias*; *Férias*. Como foi apresentado nos *aspectos substantivos*, assuntos como *Hora extra* e *Danos morais* sofreram alterações com a Reforma. *Danos morais* ainda sofreu alteração temporária com a MP 808/2017. Os

assuntos *Multa do Artigo 477 da CLT* e *Férias* também tiveram alterações substantivas com a Reforma.

Nada obstante, os padrões de aumento e queda proporcionais não parecem ser explicados por essas alterações substantivas. Por exemplo, *Hora extra*, embora tenha apresentado a maior queda proporcional, ainda é o assunto com maior número de processos no recorte total, bem como no último mês de aferição. A alteração nessa temática foi acerca do valor da hora extra. Antes da Reforma, este deveria ser, no mínimo, 20% superior ao da hora normal e, após a Reforma, passou a ser, no mínimo, 50% maior que a hora normal. Essa mudança, por si só, não explicaria uma queda proporcional nesse tema. O assunto *Férias* também sofreu alteração, mas, ao contrário de *Hora extra*, apresentou um crescimento proporcional. A modificação nesse ponto consistiu na possibilidade de divisão das férias de 30 dias em três períodos. Outro ponto que *a priori* não explicaria seu crescimento proporcional. A Tabela 1 apresenta o quantitativo percentual de cada um dos assuntos mais comuns por ano:

Tabela 1
Percentual de processos por assuntos mais comuns (2015-2018)

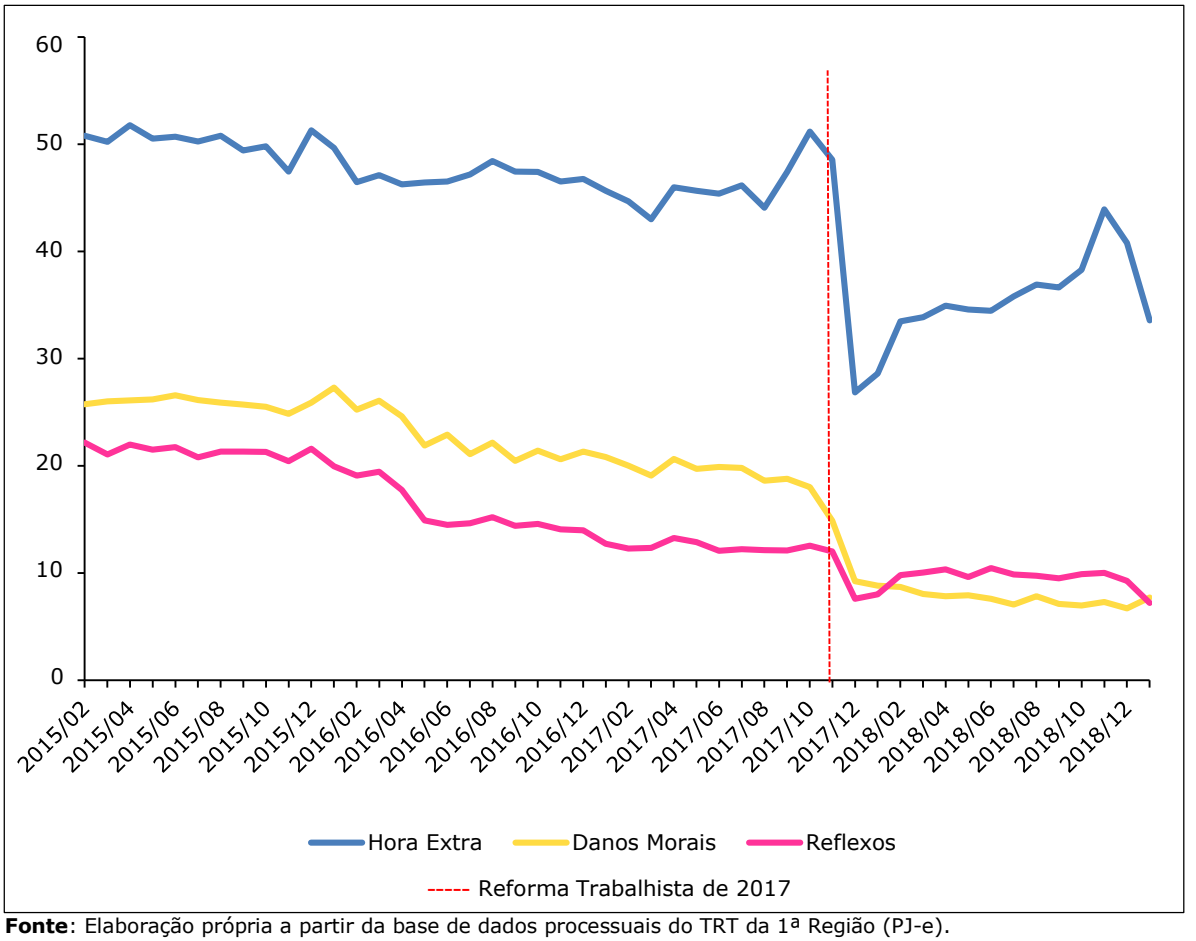
Assunto	2015	2016	2017	2018
Hora extra	50	47	46	36
Aviso prévio	45	37	32	33
Multa do Artigo 477 da CLT	32	30	26	22
Multa de 40% do FGTS	26	24	21	22
Décimo terceiro salário	26	23	21	21
Multa do Artigo 467 da CLT	25	24	21	17
Danos morais	26	23	19	8
Verbas rescisórias	20	20	18	19
Férias	20	19	17	17
Reflexos	21	16	12	10

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

Uma hipótese possível seria aquela na qual a explicação desses padrões não estaria nos *aspectos substantivos* em si, mas, sim, nos *processuais*. Entre as mudanças discutidas na primeira seção, uma delas consiste na cobrança dos honorários periciais. Antes da Reforma, os beneficiários de gratuidade de justiça, mesmo que vencidos na causa, eram isentos do pagamento desses honorários. Após a Reforma, caso o processo demande o trabalho da perícia e o beneficiário de justiça gratuita tenha perda de causa, este deve arcar com os honorários periciais. Ainda que alegue não ter recursos, fica comprometido a arcar com esses honorários no espaço de tempo de dois anos, caso tenha proveito econômico nesse período.

O Gráfico 7 apresenta os assuntos mais comuns que tiveram queda proporcional. O assunto *Hora extra* apresenta uma queda e, depois disso, uma recuperação, embora não retorne à mesma importância percentual que tinha anteriormente. *Danos morais* e *Reflexos* apresentam uma queda abrupta após a Reforma e mantêm o padrão de queda. Uma análise mais detida dessas temáticas traz à tona a questão de que a comprovação do direito lesado em tais processos comumente demanda laudos periciais.

Gráfico 7
Assuntos mais comuns que tiveram maiores quedas percentuais (2015-2018)

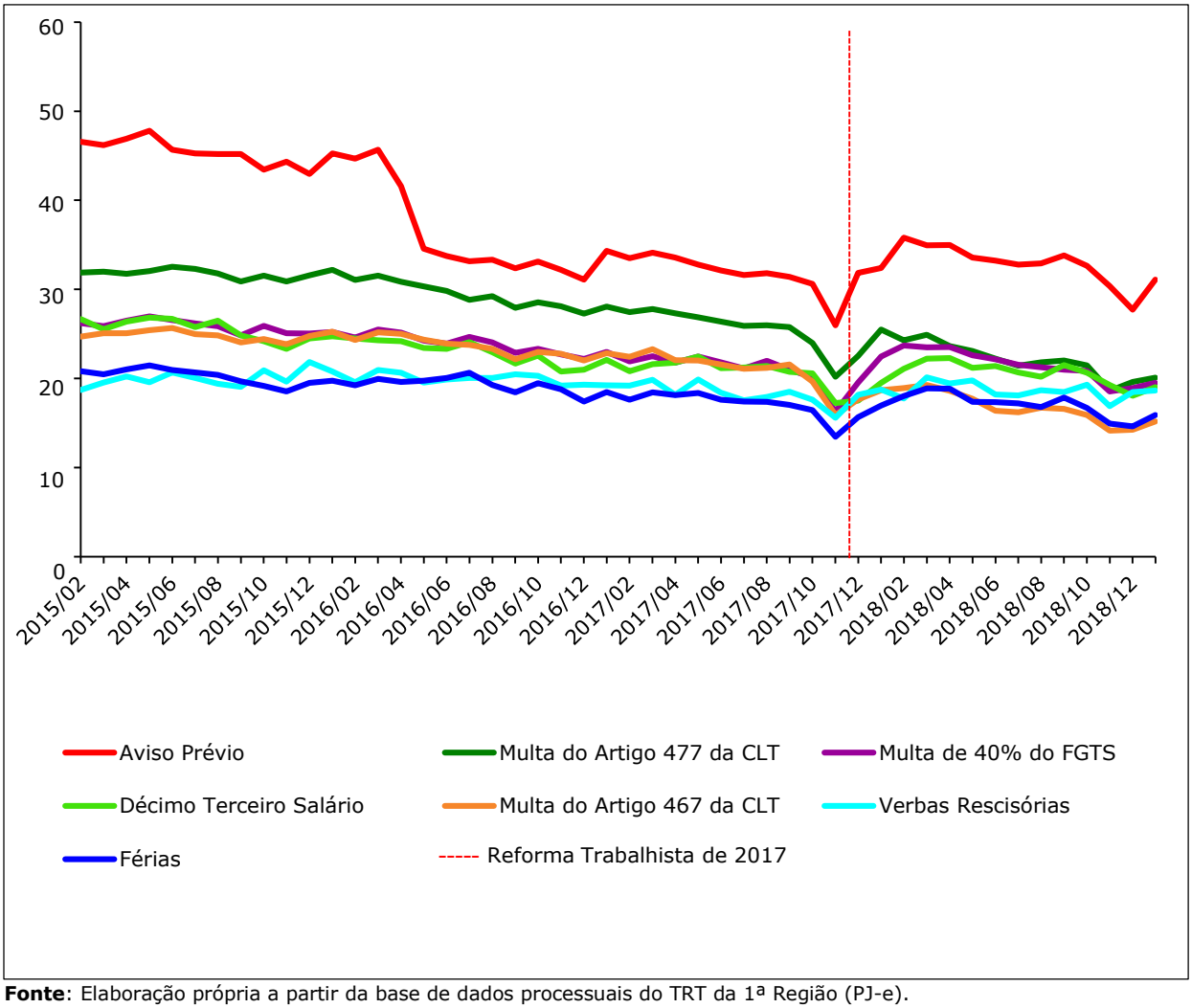


Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

No que concerne aos assuntos que tiveram leve crescimento percentual, é possível observar uma queda antes da vigência da Reforma e, logo após, um primeiro crescimento quase equiparável à queda antes da Reforma. Posteriormente, os assuntos apresentam uma leve crescente, que tende a manter-se pelo restante do recorte temporal. O comportamento dessas linhas é bem distinto do observado no Gráfico 6. Os assuntos que

apresentaram esse comportamento de queda, crescimento e estabilização percentual são aqueles em que a comprovação do direito lesado pode ser auferida por meio dos documentos comuns à rescisão do contrato de trabalho.

Gráfico 8
Assuntos comuns que tiveram menores quedas e leve crescimento proporcional (2015-2018) (%)

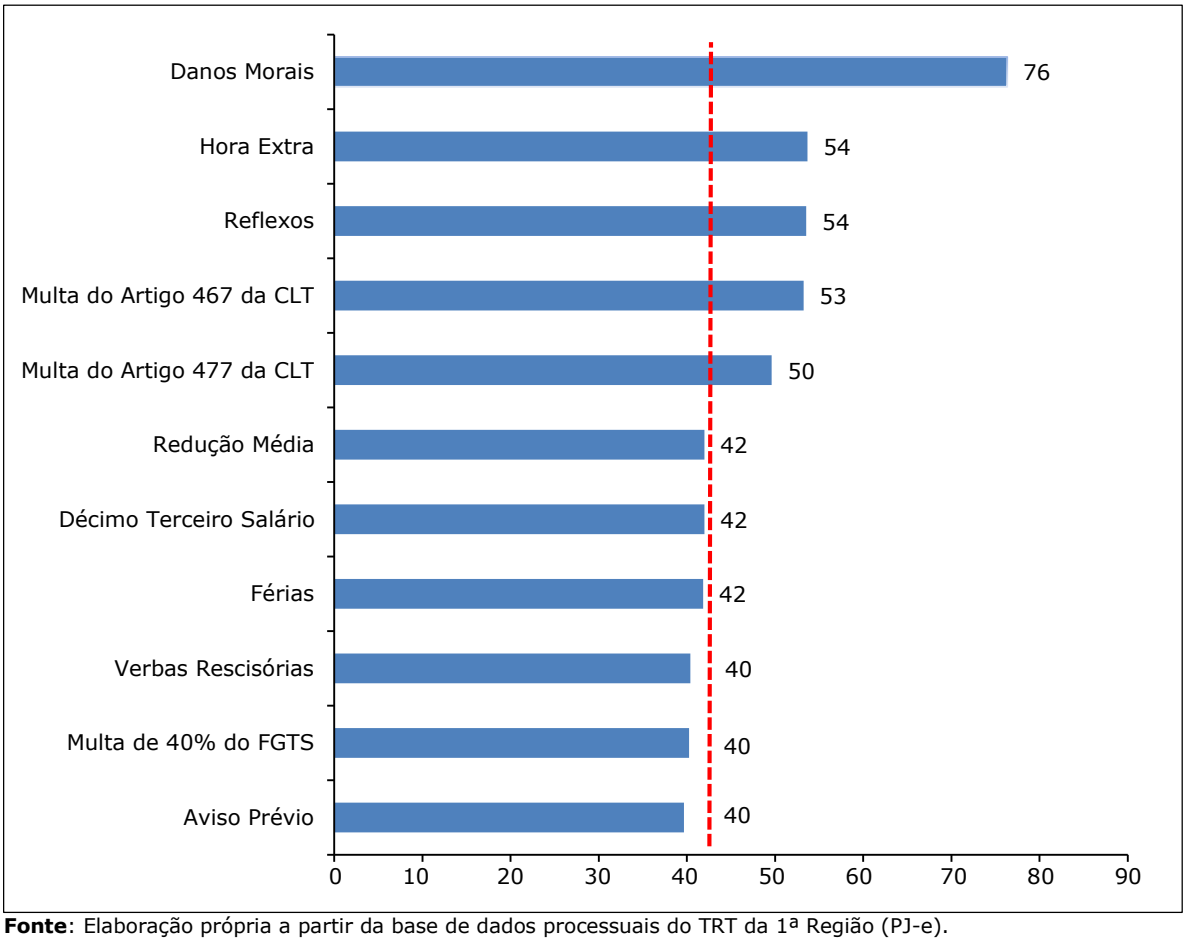


Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

Uma possível explicação, portanto, estaria associada ao risco de arcar com honorários periciais, caso o beneficiário de justiça gratuita seja vencido. Se, por um lado, o risco de pagar honorários de sucumbência parece explicar a queda geral dos processos, dado que a grande maioria dos reclamantes é beneficiária de justiça gratuita, por outro

lado, o risco de pagamento dos honorários periciais pode ser uma via de explicação dos padrões de queda e crescimento proporcionais identificados nos assuntos mais comuns. Acrescenta-se que, nos casos dos assuntos que apresentaram uma queda proporcional (*Hora extra*, *Danos morais* e *Reflexos*), comumente são solicitadas provas testemunhais. Em uma situação hipotética, uma combinação dos dois riscos – honorários de sucumbências e periciais –, além da dificuldade de obter testemunhas para o processo, pode fomentar a desistência de algumas demandas, ou a opção por outro assunto principal.

Gráfico 9
Redução percentual dos assuntos mais comuns de 2017 para 2018



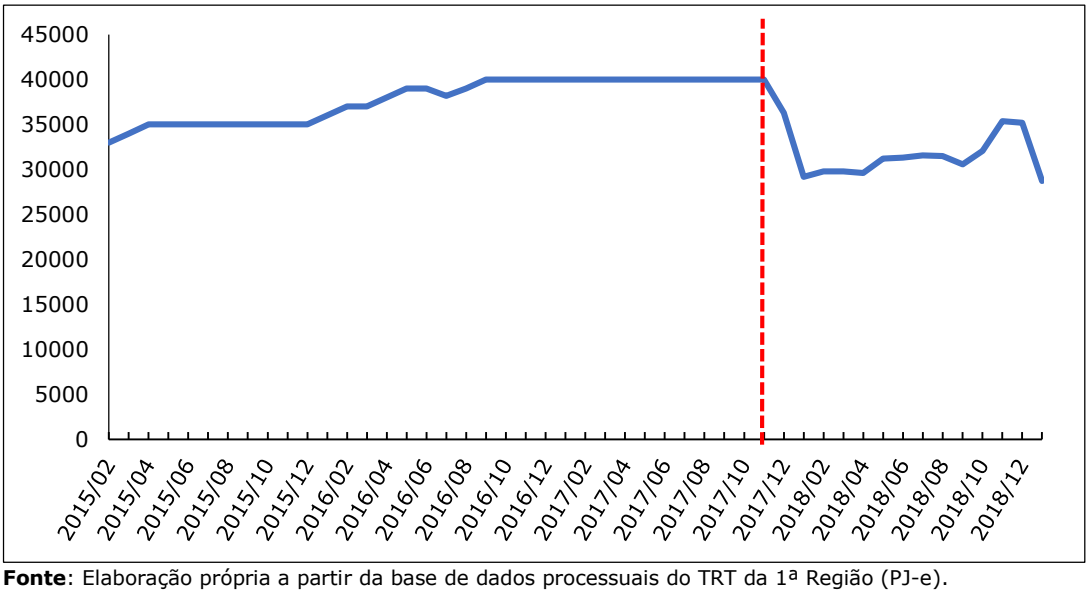
Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

Os efeitos de Reforma de 2017 no valor da causa e no valor da condenação

Outro efeito verificável da Reforma Trabalhista se deu no valor da causa e no valor da condenação. Foi possível observar uma queda significativa na mediana dos valores com a Reforma, de modo que os processos começados após o início de sua vigência possuem valores consideravelmente menores. A utilização da mediana em vez da média se justifica pela necessidade de observar mudanças no padrão geral dos processos. Se considerássemos a média, alguns poucos processos com valor muito superior ao normal puxariam demasiadamente o valor (da causa e da condenação) para cima em alguns momentos.

A mediana do valor da causa, conforme se observa no Gráfico 10, era de R$ 35.000,00 para os processos iniciados no começo de 2015. Esse valor começa a subir um pouco no começo do ano seguinte, atinge R$ 40.000,00 em setembro de 2016 e se estabiliza, ficando assim até a Reforma. Quando esta começa a vigorar, ele cai bruscamente para R$ 30.000,00. Essa queda brusca é seguida de um aumento ao longo dos meses seguintes, o qual, apesar de significativo, não chega a compensar a queda observada no final de 2017.

Gráfico 10
Mediana do valor da causa (em R$)

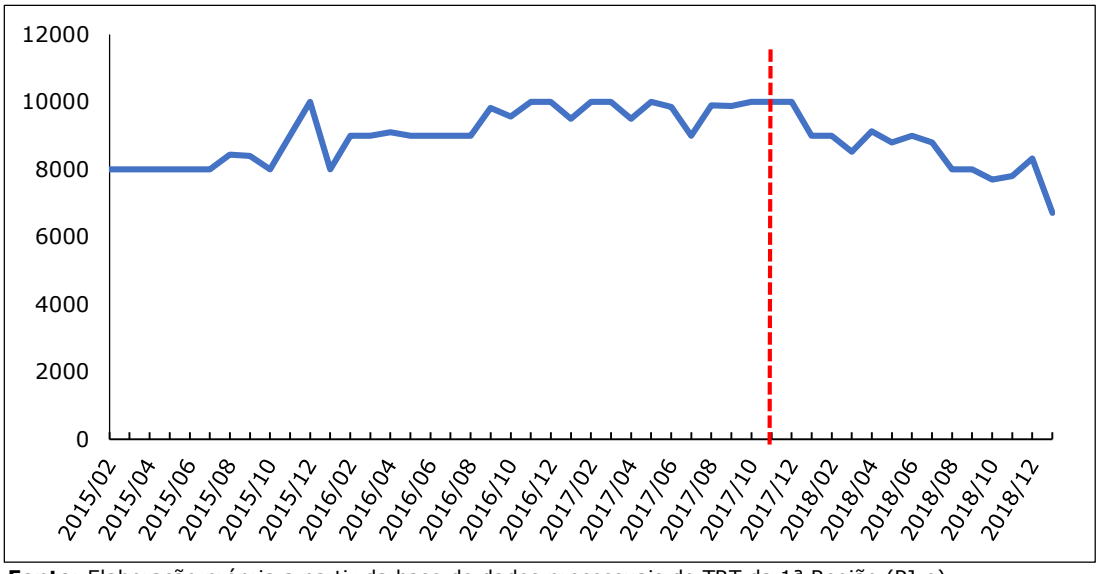


Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

As mudanças no valor da condenação são um pouco menores do que as observadas no valor da causa. Ainda assim, verifica-se claramente que ele é afetado pela Reforma. A mediana da condenação é de cerca de R$ 8.000,00 para os processos que tiveram início no começo de 2015. O seu valor cresce e fica em torno de R$ 10.000,00 para os processos

iniciados entre setembro de 2016 e dezembro de 2017. Após a Reforma, o valor da condenação passa a cair e fica próximo de R$ 8.000,00 na segunda metade de 2018, retornando ao valor dos processos iniciados no começo de 2015. É importante frisar, aqui, que a data se refere ao momento do início do processo e não ao da sentença.

Gráfico 11
Mediana do valor da condenação



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados processuais do TRT da 1ª Região (PJ-e).

O crescimento gradativo dos valores da causa e da condenação no período entre o início de 2015 e o advento da Reforma em novembro de 2017, cerca de dois anos e meio depois, é esperado devido aos efeitos da inflação e ao aumento anual do salário mínimo. O que chama a atenção, contudo, é a diminuição brusca desses valores após a Reforma. Claramente houve alguma inibição que levou a uma diminuição no valor da causa. Como este sofreu uma redução maior do que a do valor da condenação, é possível inferir que tal efeito inibitório incidiu mais sobre o demandante do que sobre o juiz no seu processo decisório. Ou seja, se o comportamento do demandante se mantivesse o mesmo, a tendência seria a manutenção do valor da causa, com os efeitos da Reforma visíveis principalmente no valor da condenação. O que se verificou, contudo, foi uma diminuição mais intensa no valor da causa.

Considerações finais

Tivemos aqui a pretensão de contribuir com a atual literatura existente acerca dos primeiros efeitos da Reforma Trabalhista, sendo nosso foco as consequências quantitativas e qualitativas relacionadas ao fluxo processual trabalhista e as transformações no padrão

de litigância na Justiça do Trabalho com foco no Tribunal Regional da 1ª Região. Um eixo de investigação relevante seria o de explorar as divergências entre a Força Sindical e a CUT, a primeira vendo no enfraquecimento da JT oportunidade para o protagonismo sindical e a segunda percebendo-o como desmonte do sistema de proteção ao trabalhador (Colombi, Lemos e Krein, 2018). Mercê dos dados que mobilizamos aqui, só se pode constatar, por ora e no mínimo, uma desmobilização efetiva da litigância trabalhista.

Assim, pudemos constatar a queda no número médio de processos, o decréscimo relativamente maior dos processos com assuntos relacionados a danos morais e a diminuição no valor da causa, indicando que houve, em alguma medida, uma inibição da litigância. Provavelmente, as alterações da Reforma geraram um desencorajamento do litígio, em especial por parte dos empregados, dado o risco de terem que pagar honorários de sucumbência e periciais em caso de perda da ação. Nesse sentido, as diminuições concomitantes do valor da causa e do número de determinados pedidos – como os referentes aos danos morais – estão possivelmente relacionadas e indicam que grande parte dos reclamantes diminuiu o escopo do que é demandado devido aos possíveis prejuízos advindos de uma derrota no litígio, ainda que esta seja parcial.

Conclusões mais precisas e generalizáveis acerca dos impactos da Reforma no fluxo processual demandam um recorte temporal mais amplo e, também, acesso aos dados de outros tribunais. Sem embargo, após a Reforma Trabalhista de 2017, as reduções observadas parecem apontar para uma restrição ao acesso à justiça trabalhista, nos termos e com as nuances indicados aqui. Assim, não estamos sozinhos na afirmação de que a Reforma teve, em 2018, efeitos diferentes dos reivindicados em 2017, uma vez que, para além do aqui apontado, "O desemprego não foi revertido, a informalidade cresceu, as chances dos jovens no mercado de trabalho não melhoraram e a chance de um desempregado num ano encontrar um emprego no ano seguinte tampouco melhorou" (Cardoso e Azais, 2019).

Referências bibliográficas

BIAVASCHI, M.; TEIXEIRA, M. "Balanço da Reforma Trabalhista em perspectiva econômica, as falácias dos argumentos de seus defensores e os impactos nas instituições públicas do trabalho". *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, Campinas, vol. 2, nº 1, p. 19-55, 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. *Medida provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001.* Altera a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional, modifica as Leis nºs 4.923, de 23 de dezembro de 1965, 5.889, de 8 de junho de 1973, 6.321, de 14 de abril de 1976, 6.494, de 7 de dezembro de 1977, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 9.601, de 21 de janeiro de 1998,

e dá outras providências. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2164-41.htm#art2>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.537, de 27 de agosto de 2002.* Altera os arts. 789 e 790 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, sobre custas e emolumentos da Justiça do Trabalho, e acrescenta os arts. 789-A, 789-B, 790-A e 790-B. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10537.htm#art790>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.* Código de Processo Civil. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. *Lei nº 13.287, de 11 de maio de 2016.* Acrescenta dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para proibir o trabalho da gestante ou lactante em atividades, operações ou locais insalubres. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13287.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.* Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm#art1>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. *Medida provisória nº 808, de 14 de novembro de 2017.* Altera a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv808.htm#art1>. Acesso em: 28 ago. 2019.

CARDOSO, A. *Work in Brazil*: essays in historical and economic sociology. Rio de Janeiro: Eduerj, 2016.

CARDOSO, A.; AZAIS, C. "Reformas trabalhistas e seus mercados: uma comparação Brasil-França". *Caderno CRH*, vol. 32, nº 86, p. 307-324, 2019.

CARVALHO, S. "Uma visão geral sobre a Reforma Trabalhista". *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, nº 63, p. 81-94, out. 2017.

COLOMBI, A. P. "As centrais sindicais e a Reforma Trabalhista: enfrentamentos e dificuldades". *Tempo Social*, vol. 31, nº 3, p. 217-236, 2019.

COLOMBI, A. P.; LEMOS, P. R.; KREIN, J. D. "Entre negociação e mobilização: as estratégias da CUT e da FS frente à Reforma Trabalhista no Brasil". *Revista da Abet*, vol. 17, nº 2, p. 179-198, 2018.

DUTRA, R. A regulação pública do trabalho e a Reforma Trabalhista: impactos e reações do Poder Judiciário à Lei nº 13.467/2017. In: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A. (orgs.). *Reforma Trabalhista no Brasil*: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, p. 155-178, 2019.

FERES JÚNIOR, J., et al. "A cobertura jornalística das greves gerais de 2017: paradigma de protesto ou militância política". *Opinião Pública*, vol. 25, nº 3, p. 495-530, 2019.

FILGUEIRAS, V. As promessas da Reforma Trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A. (orgs.). *Reforma Trabalhista no Brasil*: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, p. 13-52, 2019.

FILGUEIRAS, V.; BISPO, B.; COUTINHO, P. A Reforma Trabalhista como reforço a tendências recentes no mercado de trabalho. In: KREIN, J. D.; GIMENEZ, D. M.; SANTOS, A. L. (orgs.). *Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, p. 123-154, 2018.

FONTAINHA, F. C., et al. "Relatório final: o tempo, o espaço e a reforma no TRT1". Relatório de pesquisa: Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, Rio de Janeiro, 2020.

GALVÃO, A., et al. "Reforma trabalhista: precarização do trabalho e os desafios para o sindicalismo". *Caderno CRH*, vol. 32, nº 86, p. 253-269, 4 nov. 2019.

KLEIN, C. C. *Economics of sham litigation*: theory, cases and policy. Washington: Bureau of Economics Staff Report to the Federal Trade Commission, abr. 1989.

KREIN, J. D. "O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da Reforma Trabalhista". *Tempo Social*, vol. 30, nº 1, p. 77-104, 26 abr. 2018.

KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. Para além dos discursos: impactos efetivos da Reforma nas formas de contratação. In: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A. (orgs.). *Reforma Trabalhista no Brasil*: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, p. 81-126, 2019.

LIMA, J. C.; BRIDI, M. A. "Trabalho digital e emprego: a Reforma Trabalhista e o aprofundamento da precariedade". *Cadernos CRH*, vol. 32, nº 86, p. 325-342, 2019.

OLIVEIRA, L. "O trabalho em 'tempos de crise': enquadramentos da mídia sobre a Reforma Trabalhista no Brasil". In: *Anais do Seminário FESPSP*, São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, R. V.; LADOSKY, M. H.; ROMBALDI, M. "A reforma trabalhista e suas implicações para o Nordeste: primeiras reflexões". *Caderno CRH*, vol. 32, nº 86, p. 271-288, 2019.

POSSAS, M.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J. "Defesa da concorrência e regulação de setores de infraestrutura em transição". In: *Anais do 26º Encontro Nacional da Anpec,* Vitória, 1998.

RAMALHO, J. R. "O sentido do trabalho em contextos de reestruturação econômica*".* In*: Anais do 41º Encontro da Anpocs*, Caxambu, 2017.

RAMALHO, J. R.; SANTOS, R. S. P.; RODRIGUES, I. J. "Mudanças na legislação trabalhista, sindicato e empresas multinacionais". *Caderno CRH*, vol. 32, nº 86, p. 343-359, 2019.

SILVA, L. H. S.; ZUCOLOTO, G. F.; BARBOSA, D. B. "Litigância predatória no Brasil". *Ipea Radar*, Brasília, nº 22, 2012.

Abstract

The Labor Reform of 2017 and its effects: analysis of the procedural flow of TRT1

In 2017, the Consolidation of Labour Laws (CLT) underwent its greatest and most extensive change since 1943. Law 13,467 / 2017, known as the 2017 Labour Reform, changed about 120 articles of the CLT, substantially impacting the perception of rights, calculation of severance pay and general procedural aspects. This article is part of a broader research that sought to understand the impacts of the Labour Reform of 2017 on the procedural flow of the Regional Labour Court (TRT) of the 1st Region, from 2015 to 2019. The aim of the analysis was the investigation of the effects of the reform on the access of justice - with focus on the beneficiaries of free justice -, on the main issues of the cases, and on the values of the cause of the conviction. The reform's legislative trajectory was explained, followed by a discussion on some points of change in the text of the CLT. Through descriptive statistics techniques, we present the changes observed in the flow of processes and show

that in addition to the drop in the number of cases, there is a change in the most common issues and in the values of causes and convictions.

Keywords: Labour Justice; Labour Reform of 2017; procedural flow

Resumen

La Reforma Laboral de 2017 y sus efectos: análisis del flujo procesal de TRT1

En el año de 2017, la Consolidación de Leyes Laborales (CLT) experimentó su mayor cambio desde 1943. La Ley 13.467 / 2017, conocida como la Reforma Laboral de 2017, cambió aproximadamente 120 artículos de la CLT, impactando sustancialmente la percepción de derechos, cálculo de indemnizaciones y aspectos procesales. Este artículo es parte de una investigación más amplia que buscó comprender los impactos de la Reforma Laboral de 2017 en el flujo procesal del Tribunal Regional de Trabajo (TRT) de la 1ª Región, de 2015 a 2019. El análisis consiste en la investigación de los efectos de la Reforma en el acceso a la justicia laboral, con un enfoque en el beneficio de la gratuidad de la justicia -, en los principales temas de los procesos, y en los valores de la causa y de la sentencia. Se presenta la trayectoria legislativa de la reforma, seguida de una discusión sobre algunos cambios en el texto CLT. Por medio de técnicas de estadística descriptiva, se presenta cambios observados en el flujo de proceso en el TRT de la 1a Región, lo que indica que además de la caída en el número de casos, hay un cambio en los temas más comunes y en el valor de la causa y de la sentencia.

Palabras clave: Justicia del Trabajo; Reforma Laboral de 2017; flujo procesual

Résumé

La réforme du travail de 2017 et ses effets: analyse du flux procédural de TRT1

En l'année 2017 la Consolidation des Lois du Travail brésilienne (CLT) a souffert sa plus grande et vaste modification depuis 1943. La Loi 13.467/2017, dite "Reforme du Travail de 2017", modifia autour de 120 articles de la CLT, impactant considérablement l'acquisition des droits, des indemnités et des capacités procédurales des parties civiles. Le présent article s'insère dans une recherche élargie, qui a pour but la compréhension des impacts de la Reforme dans le flou procédural de la Cour Prud'homale de Rio de Janeiro entre 2015 et 2019. Notre sujet d'analyse consiste à l'investigation des effets de la Reforme sur l'accès à la justice Prud'homale – en particulier concernant la gratuité de justice –, sur les sujets des procédures et sur les valeurs de la demande et de la condamnation. On a exploré la trajectoire législative de cette Réforme, ensuite on a discuté quelques points spécifiques de la modification de la CLT. Parmi des techniques statistiques descriptives, on a présenté les changements observés dans le flou procédural à la Cour, indiquant qu'au-delà de la chute du nombre de procédures, il y a des importantes transformations concernant les sujets de demande et les valeurs des causes et des condamnations.

Mots-clés: Justice prud'Homale; Reforme du Travail de 2017; flou procédural

Artigo submetido à publicação em 7 de outubro de 2020.
Versão final aprovada em 19 de outubro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273822
e-ISSN 1807-0191

Os presidenciáveis no debate ideológico: análise de conteúdo dos programas econômicos nas eleições de 2018[1]

Alison Ribeiro Centeno[2]
Taiane Fabiele da Silva Bringhenti[3]

As eleições de 2018 demarcaram a emersão de importantes alterações no cenário político brasileiro com a chegada de Jair Bolsonaro ao Planalto, colocando em evidência o perene debate da classificação ideológica dos partidos brasileiros. Nessa via, objetiva-se alocar, na escala esquerda-centro-direita, os partidos dos quatro primeiros colocados na disputa presidencial, mobilizando seus planos de governo ao setor econômico, por meio de uma abordagem qualitativa, tendo como ferramenta a análise de conteúdo. Assenta-se na metodologia empreendida o diferencial do presente artigo, em face do predominante exercício quantitativo nos trabalhos de semelhante intento. Observando a construção das ideias dos programas, podem-se classificar os programas de esquerda (PT e PDT), direita (PSL) e expor a flutuação do programa do PSDB entre o centro e a direita.

Palavras-chave: classificação ideológica; análise de conteúdo; planos econômicos; esquerda; direita

Introdução[4]

O pleito eleitoral de 2018 marcou um ponto importante na política brasileira, e, consequentemente, para seu ramo de estudos. Após seis eleições consecutivas em que o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) prevaleceram nos resultados e se alternaram no poder na Presidência da República, uma pausa no ciclo predominante desses partidos na disputa pelo Planalto foi marcada pela ascensão de Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL), com seu discurso pouco afeito à conciliação e aos valores democráticos.

[1] Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.
[2] Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Escola de Humanidades). Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <alison.centeno@edu.pucrs.br>.
[3] Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Escola de Humanidades). Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <taiane.bringhenti@acad.pucrs.br>.
[4] Agradecemos aos pareceristas pela leitura e por suas colocações, que enobreceram o artigo.

O amargor de uma quarta colocação para um candidato do PSDB (o pior desempenho percentual do partido em todas as disputas presidenciais) se uniu a outras surpresas na corrida eleitoral: o vertiginoso decrescimento de Marina Silva (Rede), que teve sua menor votação na terceira tentativa consecutiva de chegar à Presidência da República; e a performance de Ciro Gomes (Partido Democrático Trabalhista – PDT), que, após 16 anos sem disputar uma eleição presidencial, teve sua melhor votação (não muito além de seus percentuais em 1998 e 2002, mas causando um racha na esquerda), com um total de 12,47% dos votos (13.344.366).

No ano de 2010, a candidatura de Marina Silva pareceu colocar em xeque as duas décadas de partidos fortes, enraizados e com *expertise* em eleições majoritárias. Mas essa posição de dúvida só se aprofundou oito anos depois com a vitória de Jair Bolsonaro, filiado a uma sigla pequena (PSL) no Congresso e que, até então, havia eleito apenas um governador no ano de 2002, mas não tinha feito nenhum prefeito de capital ou senador (Madeira e Centeno, 2018). À candidatura de Bolsonaro se opôs a dos petistas (em sua oitava disputa consecutiva, assim como seus tradicionais rivais tucanos), que resistiu às mudanças drásticas do panorama político-eleitoral mesmo com seu principal líder longe dos palanques do partido pela primeira vez desde que encabeçou a chapa da legenda em 1989.

Assim, o pleito eleitoral esteve marcado à esquerda pelos movimentos Lula Livre[5], com o PT saindo abertamente em defesa do seu maior representante, e #EleNão, com manifestações contrárias à pauta conservadora de Jair Bolsonaro[6]; no extremo oposto, as redes sociais foram o palco do recrutamento eleitoral da direita através da divulgação massiva de conteúdo em defesa da família tradicional e delimitando um discurso de excessos de direitos das minorias sociais.

Nesse contexto, os conceitos "direita" e "esquerda" foram predominantes em debates e propagandas políticas que inflavam os discursos na corrida presidencial, suscitando questionamentos sobre o posicionamento desses candidatos em relação às pautas apresentadas pelos partidos. Diante dessa discussão, objetiva-se, com o presente artigo, analisar o conteúdo das propostas de governo para o setor econômico dos quatro primeiros colocados na eleição presidencial de 2018, sendo eles, respectivamente, Jair Messias Bolsonaro (PSL), Fernando Haddad (PT), Ciro Gomes (PDT) e Geraldo Alckmin (PSDB), a fim de classificar seus programas de governo na área econômica de acordo com o posicionamento ideológico[7] na escala esquerda-centro-direita. A base dessa classificação

[5] Após a prisão do ex-presidente Luiz Inácio da Silva (Lula) em 7 de abril de 2018, formou-se um movimento político contrário à sentença de seu encarceramento, que reuniu manifestações em todo o país, acampamentos em frente à sede da Polícia Federal de Curitiba (Paraná) e alianças entre movimentos sociais, entidades sindicais e políticos de diferentes partidos.
[6] Ver mais em Duran (2018).
[7] Tendo em vista a delimitação do tema analisado e também a restrição do número de páginas do artigo, a questão ideológica não será abordada epistemologicamente. Não trataremos, portanto, de seus paradigmas e das diferentes formas que pode tomar de acordo com a matriz filosófica utilizada. A ideologia é tomada aqui como um conjunto de ideias que, assim como os conceitos de esquerda, centro e direita, pode adotar tonalidades distintas através de perspectivas diversas.

são os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999), Rodrigues (2009), Power e Zucco Jr. (2009) e Tarouco e Madeira (2013).

A escolha pela análise dos planos econômicos fundamenta-se na pertinência desse tema para análises de escalas ideológicas, tendo como referência os estudos de Lijphart (2003), Benoit e Laver (2006) e Mair (2006), e também na relevância que este possui durante períodos de campanhas. Lijphart (2003), inclusive, pontua em seu estudo sobre as 36 democracias que a temática socioeconômica é a única a estar presente em todos os países, predecessora das pautas pós-materialistas.

Também se considera o cenário de acirramento produzido pela dinâmica da corrida eleitoral, que mais de uma vez colocou a pauta econômica em destaque. O histórico de hiperinflação no Brasil até meados da década de 1990, alternando ciclos de alto e baixo crescimento econômico nos 20 anos posteriores, além do risco de estagflação no meio da década de 2010, pôs o debate econômico no centro das disputas eleitorais. O próprio movimento de Bolsonaro de indicar Paulo Guedes como seu ministro da Economia no início de seu mandato, numa tentativa de fazer um desagravo à imagem nacionalista característica de legendas de extrema direita e do próprio governo ditatorial (1964-1985), demonstra a priorização dos partidos em relação a esse tipo de agenda, que dificilmente fica de fora dos planos de governo apresentados ao TSE como requisito para a aprovação da chapa presidencial da coligação. A multiplicidade de subtemas que abordam os planos econômicos também pesa para o recorte utilizado, podendo haver neles as diretrizes para o financiamento de políticas públicas e propostas para áreas como saúde, educação, segurança pública etc., tangenciando também críticas ao governo vigente durante o pleito.

Temas morais no plano de governo de um candidato podem acabar sendo contrastados com a plena inexistência deles no programa de um adversário; mesmo que a ausência de uma temática possa significar muito nas propostas de um partido, a fim de embasar esforços futuros de mesma finalidade analítica, colocam-se em perspectiva comparada os programas econômicos por sua amplitude e presença universal nos programas de governo. Para a leitura dessas nuances, será adotada uma abordagem metodológica qualitativa, com a aplicação da técnica de investigação de análise de conteúdo, definida por Bardin (1977) como um conjunto de recursos metodológicos que envolve uma "hermenêutica controlada baseada na dedução: a inferência" (p. 9).

A análise de conteúdo parte de etapas e procedimentos que auxiliam na extração dos aspectos objetivos e subjetivos de um documento, delimitando categorias e examinando cada parte da fonte. Aqui, as categorias foram definidas *a priori* e destacam fatores pertinentes ao objetivo de pesquisa. São elas: *slogan* do plano econômico; prioridades do governo; relação, conexões estabelecidas com propostas e formas de governos anteriores; impostos; previdência; emprego/trabalho; financiamento público; orçamento; política cambial; inflação e juros; comércio exterior; projetos de desenvolvimento e investimento em política social.

Após a aplicação da análise de conteúdo, seguem-se duas etapas para a identificação da escala ideológica dos planos de governo: *a*) a comparação entre os resultados encontrados na inferência de cada tema (categorias de significação); e *b*) a classificação no espectro direita-centro-esquerda por meio da leitura do produto encontrado na análise das categorias.

Para efetuar a alocação na escala, os nichos ideológicos foram classificados da seguinte forma: apelos estatizantes e/ou de maior intervenção no mercado produtivo, econômico e financeiro, proteção da cadeia produtiva nacional, priorização de relações político-econômicas com a América Latina, em detrimento de países centrais, e medidas pró-trabalhador alocam os programas dos partidos mais à esquerda. Propostas de livre iniciativa e livre comércio internacional, desregulamentação, redução de impostos, privatizações e medidas de interesse do setor empresarial, bem como agenda internacional de maior integração com os países centrais, levam os programas mais à direita. Jaz aqui a grande dificuldade de definir o centro na economia: deixa-se como uma confluência entre uma pauta socioeconômica característica da esquerda e a priorização da liberdade da livre iniciativa da direita[8].

Tendo em vista a discussão proposta pelo artigo, a primeira seção tem o objetivo de suscitar algumas reflexões em relação ao "Mapeamento dos partidos políticos na escala ideológica", tal como sugere o título, indicando como esse tema tem sido tratado na literatura especializada e as diferentes metodologias que até hoje foram empregadas nesse tipo de análise, além de trazer uma nova proposta, a análise de conteúdo. Seguindo, na seção "Análise de conteúdo: inferências sobre os projetos de governo", são apresentados e discutidos os produtos da aplicação da análise de conteúdo, concentrados em tópicos. A seção "Uma tentativa de classificação ideológica" expõe a forma como os partidos foram classificados entre esquerda, centro e direita, tendo-se como base de classificação a leitura e a avaliação explicitadas na seção anterior. Por fim, as "Conclusões", em que são discutidos os principais achados do artigo.

O mapeamento de partidos políticos na escala ideológica

A escala ideológica esquerda-direita é uma importante ferramenta para a análise da dinâmica política, eleitoral e partidária de um país, por sua capacidade de resumir e generalizar. Para Mair (2006), mesmo que legendas partidárias e suas políticas mudem, a orientação esquerda-direita perdura e pode ser aplicada em diferentes contextos e períodos, sendo comumente aceita tanto em antigos países comunistas quanto nos ditatoriais, bem como em nações desenvolvidas. Tal fato faz com que nem sempre ela

[8] Devido à amplitude dos conceitos centrais esquerda, centro e direita na ciência política, estes necessitam de um debate à parte, dadas as suas especificidades temporais e casuísticas, como menciona Mair (2006), havendo aqui pouco espaço para uma maior elaboração teórica (que fugiria do escopo do presente artigo). Para um maior debate sobre a questão, recomenda-se a leitura de Tarouco e Madeira (2013).

tenha o mesmo sentido, havendo distintas interpretações nos países e entre eles. Isso mostra que, em maior ou menor grau, há uma inclinação dos eleitores de localizarem a si e aos partidos nessa escala que "atravessa fronteiras" (Mair, 2006), mesmo que, em muitas nações, estes tenham dificuldade em elaborar definições para os conceitos de 'esquerda' e 'direita' na política.

Nessa via, Benoit e Laver (2006) enfatizam a variação dos conceitos de direita e esquerda, a depender de quais pautas têm maior relevância na agenda política nacional, considerando: política econômica, política social, descentralização política e política ambiental[9]. De acordo com esses autores, uma das melhores maneiras de contrastar a escala é a análise de políticas socioeconômicas. Ainda que a América Latina não tenha sido foco do estudo deles, essa é uma forte realidade local, dado o amplo debate sobre desigualdade social, intervencionismo e *laissez-faire*, que coabitam com as posições liberais ou conservadoras em questões sociais e/ou morais.

A dimensão socioeconômica também foi preponderante nos 36 sistemas partidários analisados por Lijphart (2003). O autor aponta que a democracia de consenso é adequada para sociedades plurais, enquanto o federalismo tem mais sentido em países maiores. Considerando a fragmentação partidária do Brasil, com sua pluralidade sociopolítica e cultural, bem como o fato de ser um país de dimensões continentais, semelhantes apontamentos vão ao encontro do perfil da realidade política brasileira, com elevado número de partidos no Parlamento e formação de coalisões para sustentação do Executivo no Congresso, desde a redemocratização no fim do século passado.

Retomando o debate da mensuração ideológica, Mair (2006) reflete sobre contextos históricos que moldam diferentes interpretações da escala esquerda-direita. No século XX, percebe-se a ascensão de uma nova esquerda ideológica defensora de questões pós-materialistas e ambientais, "nem conservadoras, nem socialistas", com agenda de valores liberais voltados aos indivíduos e com preocupações de igualdade econômica[10].

Na tentativa de descrever tais posicionamentos políticos – considerando as especificidades temporais citadas por Mair (2006) e os aspectos individuais de cada cenário político espalhado pelo mundo –, persiste um recorte "universal" bastante recorrente, compreensível tanto para políticos "profissionais" quanto para cientistas políticos e outros observadores, que é a escala do espectro ideológico, como sugerem Benoit e Laver (2006). Segundo esses estudiosos, ao analisarem cientificamente os partidos ao redor do mundo, diferentes pesquisadores encontrariam resultados compatíveis (p. 171), ou seja, esses autores partem do pressuposto de que, ao se utilizar determinada metodologia para

[9] Uma quinta dimensão, diferenciada, foi aplicada em casos específicos de países que tiveram experiência socialista (favorável à administração pública ou à privada dos negócios e indústrias; permissão ou não a antigos dirigentes comunistas de participarem do processo político na democracia corrente, liberdade ou regulamentação da mídia; e defesa do nacionalismo) e em países de tradição capitalista (favorável à regulamentação ou à desregulamentação do mercado).

[10] Outro fator é a combinação do fim da Guerra Fria, com vitória das democracias ocidentais, que pareceu não ter deixado alternativa ao liberalismo econômico, levando partidos de esquerda e direita a compartilharem em muitas partes suas agendas econômicas.

diferentes contextos sociopolíticos, comparando com a escala construída pelos *experts*, os resultados seriam os mesmos. Contudo, esse método comparativo peca ao conferir aos *experts* critérios autônomos para definir posicionamentos ideológicos.

Ainda que esses *surveys* sejam realizados por pessoas com profundo conhecimento da dimensão política local e dos fatores de suma relevância para análise, é impossível garantir que não existam influências do próprio contexto cultural e/ou da formação acadêmica desses *experts* em suas respostas. Mesmo que os autores, ao enviarem os questionários aos *experts*, peçam para alocar os partidos também de acordo com a proximidade de suas preferências políticas, é notória a complexidade para semelhantes mensuração e alocação do posicionamento ideológico dos partidos, já que, em apenas nove dos 23 países, a comparação do *expert survey* e do CMP (Comparative Manifesto Project) (Gemenis, 2012) teve "perfeita concordância" (Benoit e Laver, 2006, p. 109).

Em outra via, o *Mapping Policy Preferences* II (MPP II) (Klingemann et al., 2006) possui um grande diferencial, pois é capaz de identificar mudanças significativas nas políticas partidárias ao longo do tempo[11]. Esses resultados mostram certa discrepância entre a mensuração do CMP e a do *expert survey*, apontando para uma falta de dinâmica desse último. Para os autores do MPP II, um fator importante para a distinção entre o *expert survey* e o CMP está no maior número de variáveis que este utiliza, e, além disso, eles reforçam o fato de que os estudos dos *experts* carecem de dinâmica[12].

Outra crítica ao CMP parte de Gemenis (2012), para quem os documentos utilizados como *proxy* para mensuração ideológica (panfletos de campanha, discurso de líderes partidários, entre outros) geram erros. De acordo com o autor, os manifestos são os que contêm o maior número de posicionamentos e propostas por parte dos partidos políticos, por isso são os mais adequados para o fim de alocação de partidos na escala ideológica. A resposta de Benoit et al. (2012) para o erro apontado por Gemenis (2012) aprofunda essa crítica. Eles consideram que a utilização de *proxies* cria um viés centrista na mensuração e sugerem sua "correção" através da substituição desses documentos por verdadeiros manifestos.

As diferenças evidenciadas nas publicações partidárias mostram a realidade política. Com novas eleições, há novos programas partidários e, consequentemente, possíveis mudanças de posicionamento, além de agremiações que ajustam seus programas visando atrair eleitores. Destarte, justifica-se o intento do artigo de cravar na linha do tempo o posicionamento dos partidos com os quatro candidatos com maiores votações no primeiro turno das eleições de 2018. Temas que estão no centro do debate político atual

[11] O estudo analisa a combinação entre o *Comparative Manifestos Project* (CMP) e as pesquisas com *experts*, a existência de movimentações nos posicionamentos partidários e a necessidade de levá-las ou não em consideração.

[12] Sempre que houver uma alteração no posicionamento do partido, se ela for permanente, haverá uma mudança na reputação do próprio partido. A modificação no discurso precede a que ocorre na reputação. Os autores objetivam, assim, mensurar posicionamentos considerando a reputação, variações dinâmicas e questões particulares que são centrais nos discursos de partidos extremistas e que são vitais para seus posicionamentos na escala.

tendem a ser prestigiados nos programas eleitorais. Contanto que não estejam refutando pontos que lhe sejam caros ou mesmo adotando bandeiras contrárias a seus discursos históricos, há uma movimentação dos partidos, dando uma percepção dinâmica e não estática da escala esquerda-direita.

No caso brasileiro, os estudos também usam distintas metodologias, como os *surveys* (Tarouco e Madeira, 2015), análises de publicações partidárias (Tarouco e Madeira, 2013) e da atuação das legendas no parlamento para classificar os partidos na escala esquerda-direita. Power e Zucco Jr. (2009), ao analisarem os partidos brasileiros e estimarem a posição destes na escala ideológica no decorrer de 15 anos (1990-2005), apontam que a polarização foi suavizada no transcorrer do período, além do fato de que a elite política continuava, durante os anos estudados, a ter dificuldades em se assumir como conservadora ou neoliberal. Dessa leitura, os autores afirmam que os partidos brasileiros podem perfeitamente ser alocados na escala ideológica esquerda-direita[13] – em comum com Figueiredo e Limongi (1999) e diferentemente do que, por muitos anos, foi propagado principalmente nos meios de comunicação.

Esses últimos autores desmistificaram o que até então se compreendia como incoerência ideológica dos partidos brasileiros, mostrando que não havia a dita fragilidade, tampouco existia o chamado "reino do parlamentar individual" (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 73). Para esse pensamento, contribuía e ainda contribui o fato de o processo eleitoral para a escolha de representantes à Câmara dos Deputados se dar de maneira nominal, focando no candidato e não na agenda do partido.

Figueiredo e Limongi (1999) atestam que a hipótese assumida como certa em relação ao comportamento dos parlamentares brasileiros foi equivocada. Os autores apresentam os partidos brasileiros como coesos e os parlamentares como disciplinados; além disso, revelam que as legendas brasileiras podem ser alocadas "num *continuum* ideológico. (...) partidos de direita, de centro e de esquerda" (p. 75).

A influência do estudo dos autores até hoje, na ciência política brasileira, condiz com as grandes conclusões apresentadas no levantamento. Figueiredo e Limongi (1999) não apenas refutam e provam equivocada a tese da inexistência de coesão e disciplina partidária[14], como também, quando comparam os resultados das votações em plenário, demonstram que os partidos se alinharam ideologicamente nas votações. PT e PDT, PMDB (atual MDB) e PSDB, e PDS (PP/Progressistas) e PFL (DEM) votaram de maneira semelhante[15] em maior número de vezes do que quando se tangenciaram os opostos,

[13] Tarouco e Madeira (2015) avaliam as diversas formas pelas quais os partidos políticos brasileiros são alocados na escala ideológica. Os autores mostram tais classificações com resultados não apenas próximos, mas, consequentemente, como válidos.

[14] Rodrigues (2009) se vale de outros estudos de classificação ideológica dos partidos, permitindo apontar certo consenso na ciência política brasileira quanto à posição dos partidos no espectro ideológico. Em seu estudo sobre a Câmara dos Deputados, o autor classificou PP/Progressistas e DEM como partidos de direita, MDB e PSDB como partidos de centro e PDT e PT como partidos de esquerda.

[15] Na maioria das votações analisadas, as bancadas votaram de acordo com as indicações dos líderes, não havendo o suposto comportamento "caótico" dos parlamentares (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 81), tido até então como certo na Câmara dos Deputados. O alto índice de coesão partidária se mostrou muito

como PT e PDS (PP/Progressistas) quando votam a mesma matéria[16].

Passando por esse *quantum* de debates que expõem metodologias e estudos de caso, reforça-se o intuito do presente artigo de marcar a posição dos quatro partidos políticos com candidatos mais bem colocados no resultado das eleições presidenciais de 2018 através da análise de seus programas de governo, de forma qualitativa. Observa-se que, entre *surveys*, análise de votação, de materiais partidários etc., há inúmeras formas de alocar os partidos na escala ideológica esquerda-direita.

No entanto, esses diferentes caminhos de classificação esquerda-direita possuem um denominador comum: a abordagem quantitativa, que objetiva medir quantidades e quantificar as qualidades do objeto estudado. Indicada para estudos com um grande número de informações, a abordagem quantitativa pressupõe a redução da escala de dados para a leitura final. Assim, ao deixar informações em paralelo, esse tipo de abordagem acaba comprometendo uma leitura mais aprofundada de qualquer tipo de fonte. Quanto a um assunto tão delicado que envolve aspectos como a classificação ideológica, pressupõe-se que, para além de escalas, percentuais e frequências, uma abordagem qualitativa (como a análise de conteúdo) pode servir de forma complementar a essa leitura.

Vale-se aqui do rol de estudos que atestaram a capacidade de organizar os partidos brasileiros na linha esquerda-direita, baseando-se nos apontamentos de Benoit e Laver (2006), combinados com os estudos de Lijphart (2003), para escolher a dimensão socioeconômica para a análise. Se, para Mair (2006), os partidos focam nas propostas presidenciais, comparando-as e analisando seu conteúdo – ainda que, por influência de fatores históricos, os extremos ideológicos tenham se aproximado nas políticas econômicas –, espera-se evitar os vieses que outras metodologias, como os *surveys*, podem trazer, utilizando para isso o caminho metodológico traçado por Bardin (1977).

Como um método empírico, a análise de conteúdo realiza um exame sistemático de diferentes tipos de documentos, sendo uma ferramenta de auxílio à leitura, descrição e inferência destes. Para tal, recorre a uma extração de sentidos e interpretações do latente e não latente, que se escondem em cada linha e cada expressão mobilizada na construção de um texto (seja ele de diferentes formas e distintas origens). Nessa ferramenta, há uma grande atenção ao rigor procedimental que conjuga técnicas de leitura com a análise crítica. Após a delimitação do objetivo principal, definem-se categorias (categorias de

frequente (p. 82), e os partidos de esquerda – especialmente o PT com elevado índice de unanimidade na maior parte das votações — tiveram maior índice de coesão do que os partidos de direita.

[16] Não é diferente o resultado encontrado por Neiva (2011) acerca do Senado Federal. Buscando analisar o comportamento dos partidos que compuseram a Casa da Federação ao longo de duas décadas (1989-2009), utilizando a mesma hipótese de Figueiredo e Limongi (1999) quanto aos baixos níveis de coesão e disciplina, Neiva (2011) analisa um bloco de votações nominais para traçar sua análise. Para o autor, o Senado Federal, por ser uma "casa de elite" e com um quase inexistente "baixo clero" (p. 296), poderia não ter um mesmo padrão de disciplina como o averiguado na Câmara dos Deputados, já que a figura do líder partidário no Senado é uma formalidade diante de nomes "de peso" que costumam compor a Casa. Os resultados obtidos pelo autor mostraram que, independentemente do tamanho das bancadas dos partidos, os índices de coesão e disciplina não se revelaram significativamente diferentes dentro do Senado.

análise, unidade de significação e unidade de contexto[17]) que mais tarde auxiliarão na construção de uma pesquisa mais atenta às mensagens analisadas. Para o caso deste artigo, que considera os projetos de governo dos presidenciáveis, essa técnica permite ter uma leitura mais abrangente das propostas econômicas de cada candidato, articulando o texto com a análise crítica e o contexto em que esses documentos foram produzidos (o que permitirá, em seguida, que essa leitura ajude na classificação ideológica)[18].

Outros exames frutíferos poderiam advir por outros métodos, como, por exemplo, a análise de pronunciamento dos líderes no Congresso, todavia as limitações regimentais para o exercício de lideranças nessa Casa já lhe seriam um entrave: partidos como o PSL, do candidato vitorioso, ou outros que, ainda que de fora deste artigo, estiveram presentes na urna na eleição presidencial de 2018 (Novo, Rede, Patriotas) foram sendo criados e/ou ganhando corpo ao longo do interstício entre as eleições de 2014 e a que está sendo analisada, consequentemente, em período que sequer dispuseram de liderança no Plenário[19]. De tal forma, também ficaria prejudicada uma pesquisa sobre o comportamento desses partidos nas votações de projetos, fazendo com que a avaliação dos programas partidários nas eleições de 2018 se torne a mais pertinente ferramenta para apreciação do posicionamento ideológico dos partidos no ínterim em análise.

Análise de conteúdo: inferências sobre os projetos de governo

A observação que aflora da revisão dos estudos sobre ideologia e suas aplicações decorre das limitações já citadas de como o período eleitoral pode alterar posicionamentos intrapartidários; todavia, para e tão somente efeitos de análise, a busca pela cadeira presidencial é também oportunidade de relativa paridade dos partidos políticos brasileiros. Ainda que a composição de chapa e a negociação de alianças afetem o tempo de propaganda de rádio e televisão, diante de uma disputa pelo Planalto, todos os partidos com candidato apresentam seus programas ao TSE, têm acesso ao horário eleitoral gratuito e quase todos são chamados para debates e entrevistas nos meios de comunicação.

As propostas de governo analisadas correspondem aos arquivos submetidos ao Tribunal Superior Eleitoral para o primeiro turno das eleições presidenciais de 2018, que

[17] São elas: categorias de análise (são as categorias criadas *a priori* e durante o processo de leitura do conteúdo), unidade de significação (são as inferências feitas pelo pesquisador, com base nas frases extraídas dos documentos – essa análise se dá em relação ao sentido explícito e implícito do documento) e unidade de contexto (em que será explorado o contexto externo ao conteúdo de cada categoria).

[18] No caso do presente artigo, após a definição das categorias e leitura de cada plano de governo, utilizou-se uma planilha simples do Excel (categorias por colunas e candidatos por linha) para extrair o conteúdo das cartilhas. Diferentemente de outras formas de análise de documento, a análise de conteúdo não procura por palavras ou expressões predefinidas. Por exemplo, a categoria *orçamento* não indica que a busca foi feita em cada parte do texto onde essa palavra era mencionada, mas, sim, em partes onde esse tópico era discutido (o que não significa que os candidatos usaram necessariamente essa palavra), ou seja, não só o conteúdo explícito foi categorizado, mas também o conteúdo que, na avaliação dos autores, condizia com a proposta de cada categoria de análise, sejam palavras, expressões, frases ou até mesmo parágrafos longos.

[19] § 3º do art. 17 da Constituição Federal c/c art. 9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

são bastante distintos em sua formatação, tamanho e proposta de divulgação. O programa do candidato Geraldo Alckmin, por exemplo, foi entregue ao TSE de forma resumida, sendo disponibilizado o programa completo somente no site oficial do partido. No entanto, delimitados como fonte somente os programas entregues ao TSE, o texto analisado do candidato Alckmin ficou restrito ao arquivo resumido (contendo, ao todo, nove páginas).

Quanto ao *layout* dos arquivos, os projetos possuem contrastes significativos. O projeto apresentado pelo candidato do PSL intitulado "O caminho da prosperidade"[20], por exemplo, é organizado em forma de apresentação de *slides* (formatação de Powerpoint) com 81 páginas, frases curtas, letras em caixa alta e coloridas, com um número bastante expressivo de imagens e gráficos. Em sua capa inicial, no canto esquerdo da página, há referência a um texto bíblico: "E conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará" (João 8:32), o que vai ao encontro do posicionamento do candidato, que com frequência se utilizou de argumentos religiosos em seus discursos de campanha.

Além do título oficial, o programa do PSL também possuía um apelido. Utilizado de forma recorrente por sua base eleitoral e pelo partido na divulgação do programa, o nome "Projeto fênix" surge quando se faz o *download* da proposta, construindo uma referência clara a um passado mitológico, que renasce das cinzas.

Bem próximo ao formato do "Projeto fênix", o documento apresentado pelo candidato do PSDB tem como título "Um futuro de prosperidade está aberto a todos os brasileiros". Das nove páginas do programa de Alckmin, somente quatro são utilizadas para expor suas ideias; três são uma combinação de imagens do próprio candidato e frases curtas (referentes ao seu *slogan*), como "O Brasil da solidariedade", "O Brasil da indignação" e "O Brasil da esperança" (Brasil, TSE, 2018d); uma página de capa com a fotografia do candidato e uma página final com as informações do partido. As propostas são divididas em pequenos parágrafos e repartidas entre problemas que serão combatidos pelo partido, como a ineficiência do Estado em controlar o orçamento, as desigualdades sociais e a necessidade de crescimento do mercado de trabalho, para geração de emprego e renda.

Em outra via, diferente do plano apresentado pelos candidatos do PSL e PSDB, Ciro Gomes entregou um formato mais simples, intitulado "Diretrizes para uma estratégia nacional de desenvolvimento do Brasil", estruturado em tópicos e sem uso de imagens. Fernando Haddad utilizou uma forma próxima da de Ciro, porém com um modelo mais "acadêmico", dividido em seções, com o título de "O Brasil feliz de novo".

[20] Quando lançado o projeto de Bolsonaro, parte da mídia realçava o caráter ambíguo de suas propostas, uma vez que relacionavam, em grande medida, jargões utilizados pelo candidato com planos insuficientes e pouco estruturados, que deixavam pouca margem a uma visão mais abrangente de suas intenções. O documento segue divisões que consideram economia (com o título "Mais Brasil e menos Brasília"), segurança, estrutura, gestão (intitulado "nova forma de governar"), saúde e educação. Nessas partes, o texto se concentra em salientar os problemas vinculados aos governos anteriores e ao PT, que foram um importante mobilizador de sua campanha contra a corrupção, apontando, em maiúsculas, que "O PROBLEMA É O LEGADO DO PT DE INEFICIÊNCIA E CORRUPÇÃO" (Brasil, TSE, 2018a, p. 14).

Chama a atenção que o projeto de Ciro Gomes, como o próprio título induz, não seja um programa de governo, mas, sim, um apanhado de "diretrizes" que servem para discutir com a sociedade as principais medidas da organização administrativa do Estado, que, segundo o documento,

> Serão discutidas e aperfeiçoadas com a participação de toda a sociedade brasileira e suas muitas instituições representativas ao longo da campanha eleitoral. O que alinhavamos a seguir, com o objetivo de iniciarmos o debate, são diretrizes gerais, ideias e passos que consideramos fundamentais para fazer do nosso Brasil um país verdadeiramente justo, solidário, unido, forte e soberano (Brasil, TSE, 2018c, p. 3).

Já o candidato do PT deixa em evidência que o projeto apresentado não é de sua própria construção, mas, sim, um apanhado das ideias lançadas pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que, no início da corrida presidencial, era o candidato preposto do partido. O nome de Lula é recorrente ao longo da leitura (com 60 entradas), e, em alguns momentos, nota-se que o partido somente adequou o programa ao novo candidato, deixando vestígios dessa manobra, como fica evidenciado na frase "O governo Lula investirá no aperfeiçoamento do modelo energético" (Brasil, TSE, 2018b, p. 50), em que o planejamento de Lula é colocado no futuro.

Depois desse primeiro detalhamento do formato dos documentos, parte-se para a descrição dos resultados encontrados na análise de conteúdo, que se referem à classificação entre as 15 categorias construídas. Dessa forma, para fins de tornar a leitura mais elucidativa, as unidades de significação de cada delas serão avaliadas de modo individual.

Slogan *do plano econômico*[21]

No plano econômico do PSL, a promessa "Emprego, renda e equilíbrio fiscal. Oportunidades e trabalho para todos, sem inflação" (Brasil, TSE, 2018a, p. 22) expõe as principais metas do partido para o setor econômico. Nesse caso, explora as pautas de maior impacto naquele momento político e social, como aumento do desemprego e desequilíbrio fiscal. O *slogan* também pode ser interpretado sob um viés duplo — demarcado pela palavra "equilíbrio" — que coloca, de um lado, uma abordagem desenvolvimentista e, de outro, uma fiscalista e estabilizadora. O desemprego, explorado pelo PSL, também foi tema de Alckmin, que relaciona o crescimento do país com a necessidade de investimento no setor privado, com geração de emprego e renda para o equilíbrio fiscal. Também explora os problemas econômicos que alimentam as desigualdades, para firmar suas propostas:

[21] Entendem-se como *slogan* do plano econômico as principais diretrizes que conduzem a leitura de cada programa.

> O Brasil precisa voltar a *crescer, atrair investimento privado e gerar emprego* e renda. Sem crescimento, não se resolvem os problemas econômicos e sociais, e não se combatem as desigualdades. Fazer o Brasil voltar a crescer é vital para o futuro de todos (Brasil, TSE, 2018d, p. 3, grifo nosso).

Já no plano econômico de Haddad, a palavra-chave utilizada é desenvolvimento. O candidato faz um apelo à união nesse sentido, sem especificar quais setores da economia serão mobilizados. Destaca que "o novo padrão de desenvolvimento se assenta na estratégia que busca contemplar diferentes circuitos da economia nacional. Para isso, dois eixos distintos, porém articulados entre si, estão previstos" (Brasil, TSE, 2018b, p. 38). O candidato Ciro Gomes, por sua vez, não apresentou *slogan* único para seu plano econômico; dessa forma, essa categoria não foi aplicada a seu programa.

Prioridades do governo

Os temas prioritários dos programas mesclam princípios de desenvolvimento, reorganização ministerial, previdência e reforma tributária. Haddad se volta para o desenvolvimento econômico sustentável; Ciro, para o desenvolvimento induzido pelo Estado; e Alckmin, à atração de investimento privado e externo. A proposta do candidato vitorioso vem na esteira da sequência de déficits primários desde 2015, com um programa que traz a defesa de medidas de endurecimento fiscal e da independência da autoridade monetária. É um aceno claro da candidatura ao mercado financeiro, que, na época, ainda enxergava um possível governo Bolsonaro como radical.

No planejamento do PT, há propostas excessivamente amplas, que englobam reforma tributária e economia de baixo carbono como causa e consequência. O desenvolvimento ecológico é apontado como um dos precursores das mudanças, fundamentado em uma consciência ambiental. Assim, as "políticas monetária, fiscal e cambial devem estar voltadas para garantir o desenvolvimento econômico sustentável" (Brasil, TSE, 2018b, p. 41)[22]. O plano de Ciro Gomes indica "uma estratégia nacional de desenvolvimento" (Brasil, TSE, 2018c, p. 30) com apostas extremamente amplas, pressupondo que, por ajuste macroeconômico, se fale no equilíbrio fiscal, ainda que uma coisa não implique a outra, tendo-se essa percepção pela sequência das palavras.

Outro ponto em aberto do plano do candidato do PDT é a redução da participação das finanças públicas na dívida, ficando dúbio se é uma proposta de políticas para redução da relação dívida/PIB ou do montante do orçamento destinado ao pagamento dos juros da

[22] Fernando Haddad foi um contraste em relação a Dilma Rousseff enquanto prefeito de São Paulo, inclusive criticou abertamente a política econômica da mandatária petista. Nota-se o reforço dessa oposição interna, já que a ala desenvolvimentista dos governos do PT apostou principalmente no investimento em rodovias e hidrelétricas, ao passo que Haddad ficou famoso mundialmente por suas medidas de modais de transporte alternativos quando administrava a maior capital da América Latina, ainda que suas propostas como candidato a presidente se mostrem vagas.

dívida. Por fim, o candidato aposta na redução da taxa de juros após um ajuste nas contas públicas para criar um ambiente de investimentos público e privado, esse último decorrente de um patamar de juros nominais e desvalorização cambial que incentive o investimento. Pode-se aproveitar aqui o dito 'nacional-desenvolvimentismo', já que na sequência o programa trata de uma união dos setores público e privado, em prol do investimento. Porém as medidas propostas são extremamente questionáveis do ponto de vista lógico.

A abertura para o investimento externo e para o mercado é tema dos programas de Alckmin e Bolsonaro. Para o PSL, há a valorização do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, meta da inflação e superávit primário), também direcionando suas metas para a criação do superministério que afunila as demandas dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio, e a inclusão da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), colocando como objetivo mais importante do Banco Central controlar a inflação. Em suas prioridades, Bolsonaro também ataca o que chama de "populismo", relacionando esse fenômeno com descontrole dos gastos públicos dos governos anteriores e instabilidade econômica[23], e apontando que: "Para alcançar esses grandes objetivos sociais, nós brasileiros devemos afastar o populismo e garantir que o descontrole das contas públicas nunca seja ameaça ao bem-estar da população" (Brasil, TSE, 2018a, p. 52). Já no programa de Alckmin, não há detalhamento de como será realizada a abertura para o investimento externo, somente menção de que se trata de uma meta importante para o candidato, tendo em vista o objetivo de transformar o "Brasil no país mais atrativo para empreender e investir na América Latina (TSE, 2018, p. 8).

Relação com governos anteriores

O retorno ao passado, de acordo com a leitura dos quatro programas, pode ser dividido em três tipos. O primeiro, em que se valorizam os feitos dos governos petistas (Lula e Dilma) em relação aos programas sociais, geração de emprego e desenvolvimento econômico, vistos no plano de Haddad; utilizando uma sequência de orações como "Os governos do presidente Lula já demonstraram como é possível crescer, gerar empregos e distribuir renda, ao mesmo tempo em que se mantém a inflação baixa e se reduz o endividamento público" (Brasil, TSE, 2018b, p. 41).

O segundo, em que há o contraponto à primeira leitura, com críticas feitas por Bolsonaro ao que chama de legado do PT na política e na economia nacional. Com várias partes fazendo clara referência ao partido, em letras maiúsculas, como: "O PROBLEMA É O LEGADO DO PT DE INEFICIÊNCIA E CORRUPÇÃO" (Brasil, TSE, 2018a, p. 14), Bolsonaro pauta como ineficiências do partido a administração e a arrecadação de tributos, bem como a regulamentação do pré-sal. No entanto, mesmo atacando a esquerda e colocando todos os governos prévios dentro desse segmento ideológico, adota um tom muito semelhante

[23] Mesmo buscando suceder Michel Temer, aponta a existência de um dito populismo econômico nas contas públicas; a ideia é vaga, mas claramente busca marcar um embate ideológico que os diferencie.

aos das campanhas vitoriosas do PT desde 2006, construindo um discurso de "nós contra eles".

Por fim, os programas dos candidatos fazem críticas às tomadas de decisão de Michel Temer, envolvendo desde o *impeachment* da ex-presidente Dilma até as manobras do MDB em alusão às relações de trabalho, como em trecho do programa do PT: "para a geração de empregos e a reversão do legado golpista, será preciso discutir o futuro do trabalho e a geração continuada de empregos de boa qualidade e remuneração" (Brasil, TSE, 2018b, p. 40). Ciro Gomes, de uma forma mais indireta, direciona críticas à Emenda Constitucional 95/2016, reforçando que, em seu governo, uma das medidas seria a "revogação da EC 95[24] (Teto de Gastos), a ser substituída por outro mecanismo que controle a evolução das despesas globais do governo" (Brasil, TSE, 2018c, p. 30).

Impostos

Haddad, Alckmin e Ciro têm como uma das principais apostas a simplificação da estrutura tributária com o IVA (o Imposto Sobre Valor Agregado é utilizado em países europeus e africanos, para centralizar a arrecadação para a União). O PDT também aposta no estímulo ao investimento privado, através da redução de impostos para investimentos produtivos, avançando em relação ao lucro e ao capital ocioso, propondo recriar o imposto sobre lucros e dividendos e aumentar a taxação sobre heranças.

Para o PT, entre as propostas ligadas aos impostos, a principal medida é a isenção do imposto de renda para os que ganham até cinco salários mínimos e o aumento do imposto para os muito ricos. Essa medida é reforçada várias vezes, com frases curtas, ressaltando que ela é importante para o planejamento do candidato: "no âmbito da reforma tributária, o governo Haddad vai criar e implantar o IMPOSTO DE RENDA JUSTO" (Brasil, TSE, 2018b, p. 43). Em outra via, no plano de Bolsonaro, novamente os traços fiscalistas aparecem no combate à sonegação e na defesa do equilíbrio fiscal. O apelo à redução de impostos "aos que pagam muito" (Brasil, TSE, 2018a, p. 58) mostra mais um movimento de aproximação com a elite econômica. Geraldo Alckmin, por sua vez, aplica a proposta de simplificação tributária e desburocratização do sistema de arrecadação, sem necessariamente o justificar.

Previdência

Para um tema caro naquele momento de eleição, em que diferentes medidas estavam em pauta (tendo em vista as propostas polêmicas de Michel Temer), a previdência foi um assunto que recebeu pouca atenção nos programas de governo dos quatro candidatos. As propostas mesclavam desde uma completa reformulação para um modelo

[24] No programa do PT, também há crítica a essa emenda.

privado, controlado pelo governo (a de Bolsonaro), até uma retomada de desenvolvimento pautado pelo equilíbrio das contas públicas (a do PT).

No plano de Ciro Gomes, são apresentadas múltiplas propostas com "pilares" mobilizadores, como a "implementação de um sistema previdenciário multipilar capitalizado, em que o primeiro pilar, financiado pelo Tesouro, seria dedicado às políticas assistenciais" (Brasil, TSE, 2018c, p. 4)[25]. Alckmin, por sua vez, coloca na mesa uma proposta bastante abrangente, porém sem muitos detalhes de como será implementada: "Criar um sistema único de aposentadoria, igualando direitos e abolindo privilégios" (Brasil, TSE, 2018d, p. 7).

Financiamento público

No que tange ao financiamento público, Haddad concentra a atenção de investimento na economia verde, como um dos marcadores do planejamento do financiamento. Ecologia, sustentabilidade e conscientização ambiental são mobilizados ao longo das páginas do plano econômico e, nesse planejamento, recebem também a devida atenção:

> Para promover a economia de baixo impacto ambiental e alto valor agregado, o governo Haddad mobilizará recursos por meio de um conjunto de políticas de financiamento público de baixo custo, que ajudará a reduzir os custos e os riscos da transição (Brasil, TSE, 2018b, p. 7).

O PT também relaciona parcerias entre universidades e empresas, com alto investimento na educação superior[26]. Para o candidato do PSDB, a questão paira sobre a privatização. Alckmin promete "Privatizar empresas estatais, de maneira criteriosa, para liberar recursos para fins socialmente mais úteis e aumentar a eficiência da economia" (Brasil, TSE, 2018d, p. 4). Os tucanos perderam quatro campanhas eleitorais consecutivas para os petistas, sendo que, nas últimas três, perderam justamente pelo incessante uso da temática das privatizações do governo FHC.

Jair Bolsonaro mostra a preocupação com a sanidade das contas públicas. A possível venda de estatais para abater a dívida pública demonstra um exercício de redução da necessidade de financiamento do setor público e uma aproximação com o discurso liberal de retirada do Estado da atividade produtiva:

> O debate sobre privatização, mais do que uma questão ideológica, visa a eficiência econômica, bem-estar e distribuição de renda. Temos que ter

[25] Múltiplas propostas, não necessariamente desconexas, mas sem profundidade e deixando lapsos questionáveis sobre as medidas que seriam tomadas e como as mudanças seriam introduzidas.
[26] Os governos petistas fizeram investimentos massivos em infraestrutura e foram altamente criticados pelos impactos ambientais de seus projetos de peso. O programa de Haddad é muito mais "verde" e, assim, busca se diferenciar repetindo os termos ecológicos no programa econômico.

> respeito com os pagadores de impostos. No Brasil, esse debate envolve um elemento extra: o equilíbrio das contas públicas (Brasil, TSE, 2018a, p. 61).

Vê-se, em suas propostas, uma sequência de termos: competição, Estado [no limite do] necessário, privatização, mercado etc., próprios do liberalismo econômico.

Orçamento

Em relação ao orçamento, Jair Bolsonaro propõe, em termos gerais, a fiscalização dos recursos públicos e dos processos internos da União. Para isso, estabelece como meta o enxugamento do Estado através de um superministério e reorganização de secretarias. A forma vislumbrada pelo candidato centraliza o poder de organização, estruturação orçamentária e poder decisório sob o ministério da economia:

> Para atender ao objetivo de enxugamento do Estado, mas, também, para garantir um comando uno e coeso para a área, o Ministério da Economia abarcará as funções hoje desempenhadas pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio, bem como a Secretaria Executiva do PPI (Programa de Parcerias de Investimentos). Além disso, as instituições financeiras federais estarão subordinadas ao Ministro da Economia (Brasil, TSE, 2018a, p. 53).

Também está presente em suas propostas o posicionamento de matriz ideológica contra "corruptos e populistas", constante na campanha do candidato. Próximo às metas do PSL, Geraldo Alckmin também sinaliza para o enxugamento dos ministérios, propondo, nesse sentido: "Combater o desperdício, reduzindo o número de ministérios e cargos públicos e cortando despesas do Estado, bem como mordomias e privilégios" (Brasil, TSE, 2018d, p. 14).

O candidato Haddad apostou na transparência dos gastos públicos, com propostas de melhorias no Estado de bem-estar social. Com a revogação das privatizações, segundo o candidato: "O Estado vai recuperar sua capacidade de investimento e cobrar do setor privado a mesma corresponsabilidade no desenvolvimento nacional" (Brasil, TSE, 2018b, p. 5)[27]. O PDT, por sua vez, apesar de já existir o Plano Plurianual (PPA)[28], propõe medidas de reforço do planejamento de longo prazo (do orçamento da união), como:

> [O] planejamento de despesas por período superior a um ano (...). Criação da unidade de projetos prioritários, com sistema de acompanhamento e

[27] Aqui há uma série de propostas pouco desenvolvidas, todas com caráter ideológico forte: desenvolvimento nacional como cooperação entre setor público e privado; equilíbrio fiscal, avanços sociais e econômicos; intervenção indireta no sistema de crédito através da reforma bancária.

[28] O PPA é um instrumento previsto na Constituição Federal, com o objetivo de gerenciamento das contas públicas. Relaciona um planejamento de quatro anos, com metas claras para tornar o cronograma viável.

> avaliação (...). Maior transparência na classificação e execução orçamentária e adoção do chamado orçamento base zero (Brasil, TSE, 2018c, p. 11).

O PDT também prevê medidas próximas àquelas discutidas pelo PSL, como a criação de um sistema de acompanhamento e divisão de custos, subentendendo-se monitoramento e fiscalização dos gastos públicos.

Política cambial

Considerando não haver muito espaço para a União influenciar diretamente o câmbio, entende-se a ausência de propostas de políticas cambiais nos planos de governo dos candidatos. Ciro Gomes, abertamente, em seu programa, aventa trazer o câmbio para patamares que beneficiem a indústria nacional; Haddad é mais enfático e aloca a política cambial junto das políticas fiscal e monetária, como via para "garantir o desenvolvimento econômico sustentável" (Brasil, TSE, 2018c, p. 41), atacando a especulação financeira e suas consequências em termos de competitividade. Alckmin e Bolsonaro não destacam medidas para a condução do câmbio. Ao passo que Ciro apenas alerta sobre sua necessidade, sem elaborar proposta, Haddad tangencia uma modalidade de impostos sobre as *commodities*, a fim de criar "um fundo de estabilização cambial" (Brasil, TSE, 2018b, p. 13), dando a entender que o governo interviria no câmbio, sem especificar se em conjunto com medidas tradicionais, como as do Banco Central e os contratos de *swap* cambial.

Juros e inflação

Em face da necessidade de diminuir a taxa de inflação e os juros, o PSL aponta como solução o liberalismo. Segundo o programa, "O Liberalismo reduz a inflação, baixa os juros, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidades" (Brasil, TSE, 2018a, p. 13), tendendo para um liberalismo econômico clássico como forma de reajuste da dívida, que foi causada pelo excesso de Estado. Como um claro apelo ideológico, autorrotulante, em que o liberalismo, por si só, atuaria na "redução natural" dos problemas.

O programa do PT indica uma abertura de diálogo com a classe média e a classe média baixa, tocando na questão do endividamento das famílias. Visa também à utilização dos bancos públicos para a redução da taxa média de juros. Garante a autonomia do Banco Central, mas defende um modelo próximo ao do FED[29] estadunidense, não perseguindo apenas a meta de inflação, mas também o pleno emprego.

Com um planejamento mais detalhado, o programa do PDT sinaliza tanto para o consumidor quanto para o produtor, apontando o sistema bancário e financeiro como responsável pela atividade econômica em baixa: "reforma monetária acompanhada de um

[29] Federal Reserve (FED), o Banco Central dos EUA.

conjunto de medidas que possibilitem diminuir tanto a taxa de juros básica, definida pelo Banco Central, como aquela que é cobrada nos financiamentos a consumidores e empresas" (Brasil, TSE, 2018c, p. 13).

Comércio exterior

Na perspectiva de transformar o "Brasil no país mais atrativo para empreender e investir na América Latina" (Brasil, TSE, 2018d, p. 6), Geraldo Alckmin sinaliza para um planejamento de maior interação com o setor externo, com uma economia pautada pela competitividade, em que a política se encerra na garantia da livre competição. Para tanto, posiciona no comércio externo a meta de representar 50% do produto interno bruto (PIB). A fim de indicar essa abertura ao mercado, favorece a diplomacia como meio de colocar o país na rota mundial, havendo aqui forte contraste com o nacional-desenvolvimentismo pedetista e com a agenda socioambiental petista. Alckmin se vale de uma postura plenamente liberal, usando os meios políticos para assegurar competitividade.

Entre as metas do PSL, o comércio externo também é um dos aspectos valorizados. O partido encara a abertura ao comércio internacional como uma efetiva forma de "promover o crescimento econômico de longo prazo" (Brasil, TSE, 2018a, p. 65). O plano ainda cita a aproximação com países latino-americanos "que estejam livres de ditaduras" (Brasil, TSE, 2018a) e a redução da alíquota de importações.

No plano de Haddad, a categoria em debate não possui tanto protagonismo; em vários momentos, enfatiza-se a necessidade de valorizar o mercado interno. Não obstante, aponta-se a necessidade de fortalecimento dos Brics e das relações multilaterais. Há também um tom forte de crítica à aproximação ao mercado norte-americano, daí ser essencial criar medidas para que as relações comerciais se tornem mais equilibradas "e menos dependentes de um único polo de poder, de modo a superar a hegemonia norte-americana" (Brasil, TSE, 2018b, p. 65).

No que se refere ao plano nacional-desenvolvimentista de Ciro Gomes, percebe-se que é assentado no desenvolvimento com três medidas centrais: redução da taxa de juros, câmbio competitivo e investimento conjunto dos setores público e privado. Para isso, o programa não poupa críticas ao sistema bancário e se compromete a intervir diretamente no mercado para alcançar seu objetivo de aceleração da atividade econômica. Nessa via, 1) justifica a intervenção no mercado de câmbio, buscando preços relativos favoráveis à produção nacional; 2) estabelece cooperação internacional com a condicionante de integração brasileira e partilha de tecnologia produtiva; e, por fim, 3) critica, assim como o PT, a relação comercial estabelecida com os EUA, acrescentando também aquela com a China, categorizando como uma "inadmissibilidade o processo de endividamento público ou privado com o país asiático, que acaba por comprometer nossa soberania" (Brasil, TSE, 2018a, p. 12).

Desenvolvimento

As metas do PSDB são categóricas em definir suas prioridades: uma relação de parceria do Estado com o setor privado. Para isso, esse partido propõe como prioritário o investimento em infraestrutura, sem definir, *a priori*, quais são os setores favorecidos. Quanto ao programa de Ciro Gomes, há o incentivo ao investimento e ao monitoramento das políticas de fomento. Ressalta-se que a proposta do PDT cita a necessidade de reavaliar quadrienalmente o dito planejamento proposto, fazendo jus à sua crítica de ser uma possível ilegalidade e arbitrariedade a aprovação de peça legislativa que influencie o orçamento de governos vindouros.

Para o PT, as propostas de desenvolvimento do país estão pautadas nas demandas sustentáveis, como foi apontado em outras medidas propostas pelo candidato (novamente a pauta do desenvolvimento verde sugere uma organização orçamentária que tenha como objetivo o investimento em energias renováveis):

> Serão feitos fortes investimentos no fortalecimento das competências verdes já acumuladas (agroecologia, biocombustíveis, energia eólica, química verde etc.) e na construção de novas capacidades produtivas, tecnológicas e inovativas que garantam competitividade e geração de soluções sustentáveis adequadas às especificidades brasileiras (Brasil, TSE, 2018b, p. 49).

O PDT também pauta temas discutidos anteriormente, como a "retomada do controle público, interrompendo as privatizações" (Brasil, TSE, 2018b, p. 49). No programa de Bolsonaro, o foco é a desburocratização da máquina pública (tema já explorado em outros pontos) e a modernização para os empregadores, inclusive na demanda por mão de obra com programas como a Carteira Verde e Amarela. O "Desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais" (Brasil, TSE, 2018a, p. 50) também é sugerido, assim como o fim do monopólio da Petrobras sobre o gás natural, o que reforça, mais uma vez, o discurso que percorre todo o plano de governo do candidato, que aponta para a privatização e a abertura para o capital estrangeiro.

Política social

No que tange às políticas sociais, o PSL procura relacionar o liberalismo com as medidas implementadas em governos anteriores na tentativa de legitimá-las e dar garantia de que essas políticas também fazem parte de um "planejamento liberal", como fica evidente no trecho:

> Acima do valor do Bolsa Família, pretendemos instituir uma renda mínima para todas as famílias brasileiras. Todas essas ideias, inclusive o Bolsa Família, são inspiradas em pensadores liberais, como Milton Friedman, que defendia o Imposto de Renda Negativo (Brasil, TSE, 2018a, p. 63).

Em suas metas, Bolsonaro também defende a modernização dos programas existentes, como Bolsa Família e Abono Salarial (13º), o que o aproxima do plano de Geraldo Alckmin, que também gesticula no sentido de "incrementar o programa Bolsa Família, aumentando os benefícios para os mais necessitados" (Brasil, TSE, 2018d, p. 6) – considerando as políticas sociais como amparo e não como obrigação do Estado. No entanto, Alckmin vai além de Bolsonaro ao mencionar também políticas em relação à diversidade, destacando políticas afirmativas "para as populações negra e indígena, garantindo a igualdade de oportunidades" (Brasil, TSE, 2018d, p. 6).

O programa do PT nesse tema poderia ser pensado como o planejamento do Estado indutor do crescimento e do desenvolvimento. Esse programa vai muito além dos governos petistas anteriores, quando se observa o aspecto ambiental, mas retoma com a mesma cunhagem e calibre a proposta de uma economia guiada pelo investimento massivo do setor público, principalmente apostando na retomada de programas característicos da era petista.

Para além do Bolsa Família, ProUni e demais projetos já implementados, Ciro Gomes aposta também em pacotes aos estudantes e recém-nascidos, envolvendo a área da saúde e da educação. As palavras "país justo e "solidário" alocam as propostas para a área social, como financiamento de medidas em prol de um Estado de bem-estar social, tendo o Estado como indutor da igualdade, bem próximo à perspectiva adotada pelo programa petista.

Emprego

Em um cenário com alta taxa de desemprego, esse assunto mobilizou intensamente os candidatos, no sentido tanto de crítica aos governos anteriores como de sugestão do desenvolvimento de um cenário mais promissor, tal como o programa de Geraldo Alckmin, que tinha como meta um "Brasil [que] precisa voltar a crescer, para que os brasileiros possam empreender, trabalhar, inovar, prosperar e criar suas famílias e negócios com segurança" (Brasil, TSE, 2018d, p. 2).

Ciro Gomes é o único que apresenta uma seção exclusiva para a questão da geração de empregos, favorecendo o desenvolvimento de estratégias nacionais com forte investimento na indústria e no sistema educacional. Para alargar o mercado de trabalho, ainda destaca:

> Para isso, é importante que tenhamos coragem para ser feito o que é necessário: priorizar quem trabalha e produz, buscando a geração de empregos e a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos, e defender a soberania e os interesses brasileiros. Vamos propor políticas e oportunidades para criar e manter empregos para uma população em idade de trabalhar, que chegou a 169 milhões de pessoas em junho deste ano (Brasil, TSE, 2018c, p. 14).

O candidato do PT coloca a garantia de empregabilidade no centro das políticas públicas. Em suas metas, indica uma ampla inclusão, sem necessariamente especificar os moldes de sua aplicação. Também critica as ações do governo Temer[30]:

> De um lado, quase 28 milhões de brasileiros estão com a força de trabalho subutilizada, dos quais 13 milhões estão desempregados (PNADC/IBGE). Para os que estão ocupados, a precarização força cerca de 2/3 a buscarem atividades complementares de renda para sobreviver (bicos). De outro, a ampliação da pobreza transcorre simultaneamente à redução dos serviços públicos e à piora de qualidade decorrente da imposição da Lei do Teto nos gastos públicos não financeiros (...). A implementação desse novo projeto nacional de desenvolvimento pressupõe, primeiramente, revogar o legado do arbítrio: (...) Revogar a reforma trabalhista de Temer, substituindo-a pelo Estatuto do Trabalho, produzido de forma negociada (Brasil, TSE, 2018b, p. 53).

O programa deixa evidente ainda a defesa da ampliação do Estado com a retomada do crescimento da atividade produtiva e do fornecimento de serviços públicos de qualidade ao cidadão – com claras linhas do *welfare state*. Menciona o combate ao trabalho escravo e infantil, na elaboração de um novo estatuto do trabalho, indicando a promoção de um "amplo debate sobre as condições necessárias para a redução da jornada de trabalho" (Brasil, TSE, 2018b, p. 41).

Na contramão, o programa de Bolsonaro faz mais um apelo à bandeira do liberalismo, como alternativa ao *welfare state* no combate às desigualdades sociais: coloca o crescimento com baixa inflação e a geração de empregos como consequências de políticas liberais. A aposta liberal do candidato vitorioso, inclusive, trouxe traços da literatura do liberalismo clássico: "O emprego na indústria local crescerá nas atividades onde houver vantagens comparativas ou competitividade" (Brasil, TSE, 2018c, p. 73), lembrando o economista David Ricardo.

Uma tentativa de classificação ideológica

Os posicionamentos políticos na economia, que se traduzem nos conceitos-chave trabalhados – esquerda, centro e direita –, ainda geram um extenso debate na academia, que acompanha as alterações sociais e temporais, na tentativa de preencher essas palavras com um sentido universal. Para Mair (2006), ao longo do desenvolvimento do significado de esquerda-direita, houve uma mudança importante no sistema político, muito mais cartelizado (havendo grande concentração de recursos financeiros) num pequeno grupo de

[30] Ao tratar direta e indiretamente da reforma trabalhista de Michel Temer, Haddad expõe a dualidade da reforma (capital x trabalho) e a joga, junto do legado do governo Temer, para o lado do capital, posicionando seu programa de governo para o lado do trabalho.

partidos, que mudam do padrão de elaboração de políticas partidárias para a defesa das políticas "presidenciais". Ainda que outras questões, como o peso do Estado na economia em antigos países comunistas ou o crescimento de partidos de direita populistas (atacando o *establishment* político – ponto, deveras, de extrema similitude ao contexto encontrado na eleição que o presente artigo estuda), confundam a tradicional escala esquerda-direita, esta segue sendo a mais utilizada na definição do espectro ideológico de eleitores, partidos e líderes políticos, adaptando-se a cada contexto.

Aplicação dos programas na escala ideológica

Tendo em vista a ferramenta analítica utilizada para a leitura dos programas de governo, considerando uma abordagem qualitativa das propostas econômicas, torna-se possível uma classificação ideológica que combine: um entendimento *a priori* do que se considera esquerda-centro-direita e a leitura dos resultados encontrados na análise de conteúdo. Dessa forma, utilizam-se critérios que relacionam a interpretação crítica do pesquisador e o produto que surge de uma aplicação metodológica (com etapas e processos estabelecidos).

Essa combinação, assim como diferentes metodologias empregadas na classificação ideológica, é passível de críticas. Como foi visto anteriormente, diferentes autores ressaltam problemas tanto em *survey*s quanto em combinações de ferramentas (*surveys* e CMP), destacando a complexidade de mensurar um conceito tão flexível. Nesse sentido, a tentativa aqui aplicada servirá como mais uma contribuição para testar a plasticidade ou não de categorias tão relevantes e representativas na política, usando, para isso, o recorte do plano econômico.

Em programas de governo como o de Jair Bolsonaro e o de Ciro Gomes, percebe-se o apelo a pautas ideológicas. O documento do candidato eleito menciona aspectos, teorias e benefícios do liberalismo na economia, enquanto o pedetista recorrentemente fala do desenvolvimentismo como proposta, aposta e necessidade. Por mais que a autorrotulação seja importante para a classificação, são os complementos a essa investida de se declarar alinhado a uma corrente de pensamento que tornam mais evidentes a categorização e o agrupamento ideológico.

Também Fernando Haddad lança mão de semelhante estratégia, com suas propostas de desenvolvimento econômico sustentável; porém o arremate de sua proposta é dúbio, ao menos no campo da economia, pois suas medidas de cadeia tributária simplificada para o trabalhador e pequenos investidores, com taxação de importações, lucros e dividendos, além de imposto de renda que faça o "andar de cima" pagar mais à Receita, demonstram uma intervenção indireta de cunho distributivista na economia, sem explicar a parte da sustentabilidade. O programa petista caminha mais à esquerda quando critica de forma velada os mandatos anteriores do partido (2003-2016) e rotula como

golpista o governo de Michel Temer, buscando desconstruir a reforma trabalhista e a proposta de reforma da previdência do emedebista.

Em sintonia com a proposta do PT, o programa do candidato Ciro Gomes busca lançar artifícios para induzir o desenvolvimento, porém sem características verdes. Ainda que o programa de Haddad verse sobre investimentos diretos por parte do Estado, na agenda do PDT isso é mais enfático, com medidas de recuperação da infraestrutura através da retomada de obras paradas e ociosas. O plano de Ciro é incisivo quanto ao papel do Estado como indutor do investimento, seja por meio de recursos públicos, dando uma 'injeção de demanda' na economia, seja utilizando medidas tributárias e creditícias para estimular o investimento privado.

Ambos os candidatos se propõem a revogar a Emenda Constitucional 95 do Teto dos Gastos Públicos, aprovada durante o governo de Michel Temer, e claramente, na relação capital x trabalho, estão mais ligados aos trabalhadores, elencando a geração de emprego como prioridade para a retomada do ciclo de desenvolvimento. Entre outras, essas características alocam os programas do PT e do PDT em 2018 à esquerda do espectro ideológico, com o PDT mais interventor e o PT mais ligado às questões sociais.

O liberalismo no programa do presidente eleito é acrescido de contundentes ataques à esquerda, de cunho fiscalista e estabilizador, e versa sobre o combate à sonegação em prol do equilíbrio fiscal. O apelo à redução de impostos "aos que pagam muito" mostra mais um movimento de aproximação com a elite econômica, extremamente diverso das propostas do PT e do PDT. Muito mais ligado ao empresariado, aborda a estrutura tributária como prejudicial ao empreendimento, visando atender a uma antiga demanda do setor produtivo de pôr fim à tributação em efeito cascata.

Se, ao longo das eleições que ocorreram entre 2002 e 2014, as privatizações foram colocadas pelos petistas de maneira desfavorável aos tucanos, o programa do PSL é taxativo quanto à sua necessidade para abater a dívida pública, demonstrando um exercício de redução da necessidade de financiamento do setor público e uma aproximação com o discurso liberal de retirada do Estado da atividade produtiva. O programa de Alckmin pouco discute o papel do Estado na economia; porém não se desfaz de algo carimbado no partido, usando o termo "criteriosas" em relação às privatizações como uma espécie de aprimoramento do processo de venda de estatais – algo mais como o Estado no seu tamanho "certo".

O plano econômico de Bolsonaro tem no orçamento sem lastro em relação ao executado no ano prévio e na transformação de déficit em superávit no período de dois anos orçamentários o reforço da preocupação com a sanidade das contas públicas. Vê-se, pela sequência de termos próprios do liberalismo econômico utilizados – competição, Estado [no limite do] necessário, privatização, mercado etc. –, que o programa de Jair Bolsonaro é o que está mais à direita, trazendo um claro debate (ou talvez embate) ideológico, colocando a esquerda como populista e defendendo a abertura aos mercados internacionais. Nos programas dos partidos de esquerda, há a priorização dos países em

vias de desenvolvimento na agenda internacional, principalmente os da América Latina, e com atenção à China, com críticas às relações bilaterais com países desenvolvidos. No plano de Bolsonaro, a crítica recai sobre o fechamento do Brasil às relações econômicas com os demais países, dadas as "barreiras ideológicas".

Em que pese o sucinto programa de Geraldo Alckmin, seu claro apelo ao liberalismo se complementa com propostas de gerar um cenário que instigue o empreendedorismo e atraia capital externo para elevar o investimento. Embora proponha simplificação tributária e desburocratização do sistema de arrecadação, não necessariamente justifica suas promessas no programa, tampouco elabora essas ideias. Em termos puramente economicistas, poder-se-ia alocar o programa de Alckmin como orbitante do campo da direita, porém jazem dois entraves para sua classificação nesse segmento ideológico.

Inicialmente, os projetos da candidatura para áreas sociais, como previdência e assistência social, apelam para o combate a privilégios e embasam na diversidade social brasileira a necessidade de financiamento de políticas públicas para melhorias na saúde pública e na qualidade de vida da população. Tais colocações trazem o programa tucano mais ao centro. Reforça-se que o programa de Geraldo Alckmin foi entregue de maneira resumida ao TSE, apenas esboçando as principais promessas de campanha, podendo a análise de uma versão não resumida trazer outra conclusão. Porém, considerando o escopo e o recorte do artigo que se encerra, opta-se por alocar o programa tucano na escala ideológica como flutuante entre o centro e a direita[31].

Conclusões

O presente artigo iniciou-se com a constatação de que a eleição aqui estudada marcou uma pausa no ciclo de disputa predominante entre tucanos e petistas; pausa, pois há incertezas que somente os próximos pleitos irão sanar: O PSL veio para ficar? Qual será o futuro do PSDB após sofrer a sua mais forte derrota na corrida presidencial? O PT terá, na figura de Fernando Haddad, sua nova liderança? O comportamento desses partidos no Congresso em relação ao governo de Jair Bolsonaro, suas estratégias nas eleições municipais de 2020 e a escolha de seus quadros para o pleito geral de 2022 guiarão as legendas na movimentação constante na linha ideológica.

O retorno de Lula ao cotidiano do cenário político, com sua soltura no início de 2020 e a série de vitórias judiciais em 2021, arquivando a maioria de seus processos, transportou Fernando Haddad novamente à figura de coadjuvante entre os petistas. A

[31] Ressalta-se que, assim como qualquer fonte e técnica de análise, o produto deste artigo possui limitações. Utilizar os planos de governo também foi uma escolha baseada em acesso, tempo de investigação e relevância desse documento no plano político e acadêmico (como já foi citado nas seções anteriores). Os planos de governo são propostas e tópicos que fazem parte do planejamento e do discurso dos candidatos, podendo ou não ser levados adiante quando estes são eleitos. Mas entende-se que são conteúdos que carregam o posicionamento dos candidatos e de seus partidos e, como tais, podem ser assumidos como uma fonte confiável para a classificação que se pretendeu neste artigo.

saída de Bolsonaro do PSL em 2019 e a conturbada relação de seu governo com o Congresso, com maioria ocasional – a depender da pauta em votação –, deixaram os partidos do "centrão" novamente em evidência, o que estimula futuros estudos a analisar ideologicamente a extensa gama de legendas no Parlamento.

A multiplicidade de fatores dos pleitos municipais dificulta alocar os partidos na escala ideológica. Por ora, pode-se afirmar que, nas eleições de 2020, apesar de contar com o maior fundo eleitoral, o PSL teve dificuldades para emplacar candidatos competitivos, alguns já distantes do presidente da República, sem deixar de vender a agenda conservadora-liberal. O PSDB buscou retomar o protagonismo da agenda liberal, ao passo que a briga interna de suas lideranças paulatinamente levou o candidato de 2018 – Geraldo Alckmin – a abandonar o partido. O PDT usou a figura de Ciro Gomes para avançar no "terreno" da esquerda e romper a hegemonia petista, enquanto o PT buscou sua reconstrução, apostando em antigos ex-prefeitos em capitais (como Vitória (ES)) e em municípios com mais de 200 mil eleitores (como é o caso de Caxias do Sul (RS)).

Outrora, Figueiredo e Limongi (1999) desconstruíram o mito de caos ideológico dos partidos políticos brasileiros, empenho reforçado por Power e Zucco Jr. (2009) e Tarouco e Madeira (2015), desestruturando a propagada inexistência de ideologia clara nos partidos políticos brasileiros. A campanha eleitoral de 2018 trouxe uma brusca inflexão nessa ideia ao levar a temática ideológica para o centro do debate político (ainda que já houvesse significativos traços desse movimento nas eleições de 2014 e 2016), nas comparações da política econômica da esquerda com a dos países bolivarianos, nas associações da extrema direita com o fascismo, no dito viés ideológico "esquerdista" na educação, no recrudescimento da direita no combate à pauta dos direitos humanos. As ideologias deixaram de ser exclusivas da ciência política para serem debatidas na política, mesmo que de modo distorcido ou vil.

Através do presente artigo, buscou-se averiguar a possibilidade de classificar os partidos dos quatro candidatos mais bem posicionados nas eleições de 2018 na escala esquerda-centro-direita, focando no segmento econômico de seus planos de governo e tendo na análise de conteúdo a ferramenta para tal objetivo. Como foi recapitulado na seção "O mapeamento de partidos políticos na escala ideológica", rememorando-se brevemente um rol de trabalhos empíricos sobre a escala esquerda-direita, os partidos e suas propostas mudam, ao passo que perdura o valor da escala ideológica.

O liberalismo do PSL veio ao lado da tentativa de se separar de todos os demais governos e negar a possível existência passada de políticas liberais na economia brasileira, como se o partido pretendesse inaugurar um novo período, já que, anteriormente, segundo a visão dos elaboradores do programa, jamais existiu uma verdadeira economia de mercado no Brasil. Certamente, é o programa mais carimbado ideologicamente, em que rotula pejorativamente a esquerda e pinça pontos de teorias do liberalismo econômico clássico, que arrola junto das propostas elaboradas.

Diferentemente do candidato vencedor, o então franco favorito Geraldo Alckmin surgiu com um programa limitado, com propostas que se baseavam principalmente nas relações externas (sem especificar se seriam por vias de comércio internacional, investimento estrangeiro direto etc.) e com caracteres liberais que fizeram frente a políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população, reforçando uma bandeira cara ao partido, a área da saúde (também de formação do candidato), mas também sem especificar seu planejamento e sua implementação.

Os programas dos partidos de esquerda estiveram plenamente embasados na geração de emprego e na intervenção do Estado, para reativar o ciclo virtuoso, seja para incentivar um novo período de crescimento (caso do PDT), seja para promover uma economia de crescimento sustentável (caso do PT). Ambos priorizaram os meios fiscais e creditícios para a elaboração de políticas econômicas, porém o programa de Ciro esteve mais ligado ao investimento produtivo, enquanto Haddad se voltou à redução das desigualdades e ao empreendedorismo "verde".

Não apenas foi possível atender ao principal objetivo do artigo, classificando os partidos na tradicional escala ideológica esquerda-centro-direita, como também trabalhando com uma metodologia qualitativa, a análise de conteúdo, evidenciou-se que, dos quatro partidos aqui estudados, PT e PDT seguiram à esquerda, como tradicionalmente se encontraram na literatura brasileira, e o então novo protagonista da política nacional, o PSL, foi classificado como um partido de direita. O PSDB, que oscilou entre o centro e a direita, merece novos estudos, que talvez sejam mais elucidativos se consideradas fontes além das utilizadas neste artigo.

Há diversas maneiras de estudar o posicionamento ideológico dos partidos políticos e faz-se votos de que proveitosas análises surjam nesse exitoso período de debate sobre ideologias na ciência política. A ascensão do PSL ao Planalto e sua forte bancada na Câmara dos Deputados, o retorno do PT à oposição e a saída oficial do MDB da base aliada do governo, mesmo diante de tamanha fragmentação partidária (que se avolumou na eleição de 2018), permitirão melhor conhecer o primeiro partido, assim como estudar as demais legendas de acordo com seu posicionamento perante a agenda do governo, também através de pronunciamentos das lideranças e da produção legislativa dessas agremiações. Na balança da política, muda o peso das legendas, transformam-se as propostas, mas ainda se pode entendê-la pela escala esquerda-direita.

Referências bibliográficas

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENOIT, K.; LAVER, M. *Party policy in modern democracies*. New York: Routledge, 2006.

BENOIT, K., et al. "How to scale coded text units without bias: a response to Gemenis". *Electoral Studies*, Essex, vol. 31, nº 3, p. 605-608, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (online). Senado Federal, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536043/CF88_EC99_livro.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* (online). Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL; TSE. *Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República* (online). Programa de Jair Bolsonaro: O caminho da prosperidade, 2018a.

_____. *Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República* (online). Programa de Fernando Haddad: O Brasil feliz de novo, 2018b.

_____. *Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República* (online). Programa de Ciro Gomes: Diretrizes para uma estratégia nacional de desenvolvimento para o Brasil, 2018c.

_____. *Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República* (online). Programa de Geraldo Alckmin: Um futuro de prosperidade está aberto a todos os brasileiros, 2018d.

BUDGE, I.; MCDONALD, M. "Conceptualising and measuring 'centrism' correctly on the left-right scale (Rile) – without systematic bias. A general response by Marpor". *Electoral Studies*, Essex, vol. 31, nº 3, p. 609-612, 2012.

DURAN, C. #EleNão: o que leva as mulheres às ruas? (online). *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 4 out. 2018. Disponível em: <https://cultura.estadao.com.br/blogs/estado-da-arte/elenao-mulheres-ruas>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. FGV: Rio de Janeiro, 1999.

GEMENIS, K. "Proxy documents as a source of measurement error in the Comparative Manifesto Project". *Electoral Studies*, Essex, vol. 31, nº 3, p. 594-604, 2012.

KLINGEMANN, H.-D., et al. (eds.). *Mapping policy preferences II*: estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union and OECD – 1990-2003. Oxford: Oxford University Press, 2006.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia*: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MADEIRA, R. M.; CENTENO, A. R. "A 'dança das cadeiras' está circunscrita à Câmara dos Deputados? Uma análise da evolução da fragmentação partidária e da origem sócio-ocupacional dos eleitos ao Senado Federal, aos governos dos estados e às suas respectivas capitais". In: 11° Encontro da ABCP, Curitiba, 2018.

MAIR, P. Left-right orientations. In: KLINGEMANN, H.-D., et al. (eds.). *Mapping policy preferences II*: estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union and OECD – 1990-2003. Oxford: Oxford University Press, 2006.

NEIVA, P. R. P. "Coesão e disciplina partidária no Senado Federal". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 1, p. 289-318, 2011.

POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Researh Review,* Pittsburgh, vol. 44, nº 1, p. 218-246, 2009.

RODRIGUES, L. M. *Mudanças na classe política brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

SANTOS, L. "Análise de conteúdo: a visão de Laurence Bardin". *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, vol. 6, nº 1, 2012.

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, p. 24-39, 2015.

ZUCCO JR., C. "Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings". *The Journal of Politics*, vol. 71, nº 3, p. 1.076-1.092, 2009.

Abstract

Presidential candidates in the ideological debate: content analysis of economic programs in 2018's elections

The 2018 elections marked the emergence of important changes in the Brazilian political scenario with the election of Jair Bolsonaro to the Presidency, highlighting the perennial debate about the ideological classification of Brazilian parties. With this scenario, the main focus of this article is to analyze the economic plans of the four best-voted candidates (along with PSL's Bolsonaro – PT's Fernando Haddad, PDT's Ciro Gomes and PSDB's Geraldo Alckmin) based on content analysis, trying to allocate those political parties in the left-right scale. Based on this methodology, this paper differs from the predominant quantitative method used in papers with same focus. When it comes to economic plans, it was plausible to put the four parties in the traditional ideological scale: PSDB's plan between center and right, with PT and PDT on the left, and 2018's winner PSL on the right.

Keywords: ideological classification; content analysis; economic plans; left; right

Resumen

Los presidenciales en el debate ideológico: análisis de contenido de los programas económicos en las elecciones 2018

Las elecciones de 2018 marcaron la aparición de cambios importantes en la escena política brasileña con la llegada de Jair Bolsonaro a Planalto, destacando el debate perenne sobre la clasificación ideológica de los partidos brasileños. De esta manera, el objetivo es asignar en la escala izquierda-centro-derecha a los partidos de los cuatro primeros en la carrera presidencial, movilizando sus planes de gobierno al sector económico, a través de un enfoque cualitativo, utilizando el análisis de contenido como herramienta. El diferencial de este artículo se basa en la metodología emprendida, en vista del ejercicio cuantitativo predominante en trabajos de intención similar. Al observar la construcción de las ideas de los programas, clasificamos los programas de izquierda (PT y PDT), de derecha (PSL) y exponemos la fluctuación del programa PSDB (entre el centro y la derecha).

Palabras clave: clasificación ideológica; análisis de contenido; planes economicos; izquierda; derecha

Résumé

Les présidentiels dans le débat idéologique: analyse du contenu des pestá difrogrammes économiques aux élections de 2018

Les élections de 2018 ont marqué l'émergence de changements importants dans le scénario politique brésilien avec l'arrivée de Jair Bolsonaro au Planalto, mettant en évidence le débat éternel de la classification idéologique des partis brésiliens. De cette façon, l'objectif est de répartir sur l'échelle gauche-centre-droite les partis des quatre premiers placés dans le conflit présidentiel, en mobilisant leurs plans gouvernementaux au secteur économique, à travers une approche qualitative, en utilisant l'analyse de contenu comme outil. Le différentiel de cet article est basé sur la méthodologie utilisée, par rapport l'exercice quantitatif prédominant dans les travaux d'intention similaire. En observant la construction des idées des programmes, il a été possible de classer les programmes de gauche (PT et PDT), de droite (PSL) et le programme de PSDB (qui oscillait entre le centre et la droite).

Mots-clés: classification idéologique; analyse de contenu; plans économiques; gauche; droite

Artigo submetido à publicação em 23 de maio de 2020.
Versão final aprovada em 1 de novembro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273851
e-ISSN 1807-0191

Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e a formação da opinião pública na eleição presidencial de 2018

Felipe Borba[1]
Steven Dutt-Ross[2]

A eleição de 2018 colocou o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) em xeque. Um candidato com apenas seis segundos de tempo de propaganda no rádio e na televisão foi eleito presidente. A vitória de Jair Bolsonaro não foi isolada e candidatos aos executivos estaduais igualmente sem tempo foram eleitos governadores. Mas será que o HGPE perdeu completamente a relevância para o eleitor? Para avaliar o grau de importância do horário eleitoral na eleição de 2018, este artigo realiza duas abordagens empíricas diferentes. A primeira verifica o nível de interesse pelo HGPE a partir da sua audiência. A segunda mede o impacto da exposição ao horário eleitoral sobre o nível de conhecimento dos eleitores em relação aos cinco candidatos para presidente mais votados. Para isso, o artigo analisa uma série de pesquisas de intenção de voto feitas pelo Instituto Datafolha no primeiro turno das eleições presidenciais de 2006, 2010, 2014 e 2018. Os resultados mostram que a busca dos eleitores pelo HGPE cresceu em 2018 em relação às três eleições anteriores e que assistir à propaganda eleitoral nesse ano contribuiu decisivamente para o nível de conhecimento dos eleitores sobre os candidatos. Esses achados colocam em evidência a importância do HGPE para a democracia brasileira.

Palavras-chave: eleições; campanha eleitoral; Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral; comunicação política

Introdução[3]

O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) é importante instrumento da jovem democracia brasileira. Ele inaugura o momento da política abrindo as portas para o diálogo entre partidos, candidatos e eleitores. Desde a volta da democracia em 1989, a afirmação de que ter tempo de propaganda e conduzir um programa tecnicamente bem

[1] Unirio, Departamento de Estudos Políticos. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <felipe.borba10@gmail.com>.
[2] Unirio, Departamento de Métodos Quantitativos. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <steven.ross@uniriotec.br>.
[3] Este artigo contou com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). Os autores agradecem à professora Alessandra Aldé pelas contribuições ao longo do seu desenvolvimento.

feito são caminhos seguros para obter a vitória eleitoral é um mantra entre analistas e observadores da política nacional. De fato, se observarmos a movimentação das candidaturas no período pré-eleitoral, é comum lermos notícias sobre as negociações de alianças e coligações que tentam ampliar a presença dos candidatos no rádio e na televisão.

Tal busca por mais espaço de propaganda é justificada por uma série de estudos empíricos que sugerem que o horário eleitoral afeta o comportamento dos eleitores. A eleição de 2018, no entanto, colocou o protagonismo do HGPE em xeque. Um candidato que dispunha de apenas seis segundos de tempo de propaganda no rádio e na televisão foi eleito presidente. A vitória de Jair Bolsonaro (PSL) não foi um fenômeno isolado. Candidatos aos executivos estaduais igualmente sem tempo de propaganda superaram máquinas políticas estaduais mais bem estruturadas. Wilson Witzel (PSC-RJ), Romeu Zema (NOVO-MG), Coronel Marcos Rocha (PSL-RO), Comandante Moisés (PSL-SC) e Wilson Lima (PSC-AM) são os nomes dos políticos que, com menos de 30 segundos de propaganda eleitoral, desbancaram adversários.

Mas será que o horário eleitoral perdeu completamente a relevância para o eleitor? Sabe-se que propaganda eleitoral não tem como único propósito ajudar os candidatos na persuasão eleitoral. Ela desempenha outras funções democráticas igualmente importantes. Há evidências documentadas na literatura especializada de que a exposição às mensagens de campanha produz um efeito de "aprendizagem" no eleitor, que passa a conhecer melhor quem são os candidatos, os seus posicionamentos políticos e os temas debatidos na campanha (Ansolabehere e Iyengar, 1995; Valentino, Hutchings e Williams, 2004). Esse efeito é, em certas ocasiões, superior ao proporcionado pelo noticiário veiculado na mídia (Patterson e McClure, 1976; Brians e Wattenberg, 1996).

O objetivo deste artigo é analisar o efeito de aprendizagem do HGPE nas eleições presidenciais de 2018, por meio de duas ações simultâneas. A primeira é verificar o nível de interesse pelo HGPE nesse ano. Se, de fato, os eleitores perderam interesse pelo horário eleitoral, a consequência seria a diminuição da sua audiência em relação aos anos anteriores. A segunda, complementar à primeira, é medir o impacto da propaganda eleitoral sobre o nível de conhecimento dos eleitores em relação aos cinco candidatos a presidente mais votados em 2018. Para isso, o artigo utiliza uma série de pesquisas de opinião conduzidas pelo Instituto Datafolha no primeiro turno das eleições presidenciais de 2006, 2010, 2014 e 2018[4]. Essas pesquisas perguntam se o entrevistado havia visto pelo menos uma vez ou não havia visto o programa eleitoral na televisão. A pergunta a que este artigo procura responder, portanto, é como o nível de exposição ao horário eleitoral afeta a percepção dos eleitores no que se refere à imagem dos candidatos. A hipótese é que existem diferenças de percepção entre os eleitores que assistiram ao horário eleitoral

[4] As informações sobre essas pesquisas estão nas referências bibliográficas: Datafolha (2006, 2010, 2014a, 2018).

ao menos uma vez e os que não assistiram, ou seja, há uma relação positiva entre assistir a esse programa e o nível de conhecimento dos eleitores.

Investigar o efeito de aprendizagem do horário eleitoral em 2018 é uma tarefa teoricamente complexa. O HGPE passou por profundas transformações desde a volta do voto para presidente em 1989. De lá para cá, foram três reformas na lei eleitoral que encurtaram o tempo de duração das campanhas na televisão, o número de programas exibidos e a quantidade diária de minutos, tornando o HGPE cada vez menos presente na vida dos brasileiros. A mais recente delas, em 2015, alterou a legislação de maneira dramática, ao diminuir pela metade o tempo diário de campanha e modificar a regra de divisão do tempo entre os candidatos, concentrando ainda mais esse recurso entre os maiores partidos e coligações.

Ao mesmo tempo, as democracias contemporâneas passaram por transformações tecnológicas que modificaram a maneira de fazer campanha, ampliando, no Brasil, a competição do HGPE pela atenção do eleitor. A principal delas é a nova arquitetura das redes sociais e dos aplicativos de mensagens instantâneas que alterou a lógica da comunicação política (Welzien, 2014). Em outras palavras, se, no modelo de *broadcasting* do HGPE, prevalecia a centralidade da TV num tipo de comunicação verticalizada de um para muitos, no modelo que se inicia com a expansão da rede fixa e móvel de internet e a popularização dos *smartphones*, as campanhas não apenas transmitem as informações, mas precisam interagir e levar em consideração a participação do eleitor, que passa a receber um fluxo muito maior de informações.

É dentro desse quadro de alterações na forma e no conteúdo do HGPE, num contexto de disputa por espaço com novas fontes de informação, que este artigo busca investigar o efeito de aprendizagem do HGPE sobre o nível de conhecimento dos eleitores. O artigo segue dividido em cinco partes, além desta introdução. A próxima seção discute com maiores detalhes o papel das campanhas e do HGPE como fonte de informação política. Na sequência, apresentamos as principais modificações na lei eleitoral de 1989 até 2018 e as recentes transformações tecnológicas na área da comunicação política. Na quarta seção, especificamos as pesquisas utilizadas, a demanda pelo HGPE e os seus efeitos sobre o eleitorado. Por fim, debatemos as principais implicações dos resultados.

As campanhas eleitorais e o papel informativo do HGPE

Estudos sobre comportamento eleitoral vêm mostrando a importância das campanhas como fator condicionante do voto. Essa literatura nasce na esteira dos estudos eleitorais feitos para analisar a realidade política nos Estados Unidos, principalmente a partir década de 1980, quando os processos eleitorais passaram a evidenciar que o sucesso de eleitos não poderia ser dissociado dos recursos de campanha. Essa literatura mostra, sobretudo, o efeito da publicidade eleitoral televisiva, dos debates eleitorais e de outros eventos de campanha como as convenções partidárias sobre a decisão de voto do eleitor

norte-americano. Esses eventos de campanha articulam-se com a avaliação dos governantes e variáveis políticas de longo prazo como a preferência partidária e ideológica, formando o ambiente político dentro do qual o eleitor precisa escolher o seu candidato (Holbrook, 1994, 1996; Shaw, 1999).

No Brasil, os estudos sobre efeitos de campanha revelam o protagonismo do HGPE na estruturação das preferências eleitorais em comparação aos demais canais de comunicação, em face da centralidade e do alto grau de disseminação da televisão pelo país. A importância do HGPE é observada a partir da eleição presidencial de 1989. Desde então, estudos com diferentes abordagens metodológicas, como séries temporais, *surveys* e grupos focais, vêm mostrando que o sucesso de certas candidaturas pode ser atribuído à presença do horário eleitoral (Figueiredo, 2007; Mundim, 2010, 2012; Borba, Veiga e Martins, 2018). O efeito do HGPE seria ainda mais forte para as candidaturas com maior tempo de propaganda e, por conta disso, partidos e candidatos articulam amplas coligações para aumentar a presença na televisão (Silveira e Mello, 2011; Borba e Figueiredo, 2014; Cervi e Speck, 2016; Borba e Cervi, 2017)[5].

Tanto na experiência internacional quanto na nacional, o argumento central para explicar os efeitos das campanhas sobre a decisão do voto é o papel exercido pela informação. Os eventos promovidos por elas são considerados decisivos para a escolha eleitoral porque agem como disseminadores de informações que os eleitores utilizam para conhecer candidatos, partidos e as suas propostas. Em seu modelo de *reasoning voter*, Popkin (1991) argumenta que campanhas fazem diferença porque os eleitores possuem conhecimento limitado sobre os candidatos e o funcionamento do governo. Se eles tivessem plena informação sobre as questões do mundo político, não estariam abertos à influência de terceiros e não haveria, portanto, razão de as campanhas existirem.

Embora Popkin (1991) tenha desenvolvido o conceito de *reasoning voter* para explicar o papel da informação como agente de persuasão eleitoral, a ideia serve igualmente para esclarecer os efeitos da campanha para além da persuasão. Como mencionado acima, a exposição a informações provenientes da ação dos candidatos ajuda a "educar" os eleitores, aumentando o nível de conhecimento sobre candidatos, eventos e questões políticas.

O estudo de Patterson e McClure (1976) sobre as eleições presidenciais norte-americanas de 1972 é apontado como o pioneiro no assunto. Embora sejam considerados controversos[6], os seus achados, que apontam o efeito pedagógico das campanhas, foram confirmados por estudos posteriores que usaram abordagens metodológicas distintas. Ansolabehere e Iyengar (1995), em uma série de experimentos com eleitores da Califórnia no início dos anos de 1990, mostram que os participantes expostos a um único comercial

[5] Para uma revisão mais ampla da literatura sobre efeitos de campanha no Brasil, consultar Borba e Cervi (2017).

[6] Brians e Wattenberg (1996) apontam diferentes problemas metodológicos, sobretudo a falta de representatividade da amostra usada na pesquisa de painel e a medida de exposição à propaganda utilizada.

de 30 segundos foram mais capazes de identificar corretamente o posicionamento dos candidatos em relação a diferentes temas de campanha do que aqueles não expostos. Também com base em experimentos, Valentino, Hutchings e Williams (2004) mostram que, além de aumentar a capacidade dos eleitores em identificar o posicionamento dos candidatos, a exposição à propaganda televisiva diminui paralelamente a procura por novas informações políticas em outros canais de comunicação. Estudos feitos com *surveys* eleitorais chegaram a resultados semelhantes. Freedman, Franz e Goldstein (2004) analisam dados de pesquisas de opinião da eleição presidencial norte-americana de 2000 e demonstram que a exposição às mensagens de campanha produz cidadãos mais familiarizados com os candidatos e, por isso, sabem mais o que dizer sobre eles. A capacidade da propaganda em informar não seria exclusiva de eleições presidenciais. O estudo de Franklin (1991) demonstra que a exposição à propaganda ajuda os eleitores a localizarem corretamente os candidatos ao Senado na escala ideológica liberal-conservadora.

A literatura mostra, ainda, que a propaganda eleitoral é, em muitos casos, até mesmo mais informativa do que o noticiário. Novamente, Patterson e McClure (1976) são os primeiros a oferecer evidências nesse sentido. Os autores contrastam o poder explicativo da propaganda com o noticiário nas eleições presidenciais de 1972. O estudo revela que a publicidade na televisão levou a um maior grau de aprendizado sobre questões do que as notícias na televisão. Anos depois, Brians e Wattenberg (1996) chegam a resultados parecidos a partir de análises feitas com *survey* da eleição presidencial de 1992. No estudo, eleitores que recordavam uma propaganda eleitoral eram mais precisos em posicionar os candidatos e apresentavam maior tendência a usar questões políticas para justificar o voto do que eleitores que assistiam apenas ao noticiário televisivo. No entanto, Zhao e Chaffee (1995) relativizam o poder da propaganda política em face do noticiário. Ao estudarem seis diferentes eleições, concluem que em apenas uma delas – eleição para o Senado da Carolina do Norte em 1990 – o efeito da propaganda supera o do noticiário. Segundo os autores, a propaganda eleitoral somente é mais informativa em contextos de alta competição e polarização ideológica.

O caráter educacional não é uniforme e a exposição à propaganda eleitoral varia entre os diferentes tipos de eleitores. Os estudos disponíveis sugerem que os ganhos informacionais são maiores justamente entre os mais necessitados, ou seja, entre aqueles politicamente menos informados e com menores recursos cognitivos, diminuindo o *gap* informacional entre os eleitores (Freedman, Franz e Goldstein, 2004). A diminuição do *gap* depende do volume e da forma pela qual a informação é apresentada. Ansolabehere e Iyengar (1995) mostram que o ganho informacional dos eleitores de baixo nível educacional aumenta quando expostos a dois comerciais de 30 segundos. Holbrook (2002) demonstra também que o *gap* diminui quando as informações são apresentadas em um formato visível e acessível, como os debates entre candidatos.

Desde a volta das eleições diretas para presidente em 1989, todavia, as regras de acesso dos candidatos ao rádio e à televisão foram, conforme já mencionamos, alvo de sucessivas modificações que diminuíram a presença do HGPE nos processos eleitorais. Ao mesmo tempo, novas formas de comunicação política surgiram no horizonte para rivalizar com o HGPE pela atenção do eleitor, notadamente as redes sociais. Diante desse cenário, o restante do artigo busca medir até que ponto o HGPE ainda é um instrumento válido para formar a opinião pública. A seção "O HGPE e novas tendências na comunicação política moderna", a seguir, discute com mais detalhes o processo de esvaziamento do horário eleitoral para, na sequência, analisar o seu efeito sobre o nível de conhecimento dos eleitores.

O HGPE e novas tendências na comunicação política moderna

No Brasil, a propaganda política é exibida no rádio e na televisão no âmbito do HGPE, que constitui um espaço garantido por lei para que os partidos tenham acesso aos meios eletrônicos de maneira gratuita. Ele é dividido em duas modalidades distintas de informação: a propaganda transmitida em blocos de longa duração e os pequenos comerciais de 30 segundos. A primeira exige que as emissoras reservem 25 minutos diários nos 35 dias que antecedem a antevéspera da eleição (12 minutos e 30 segundos à tarde e outros 12 minutos e 30 segundos à noite) para que candidatos a presidente apresentem as suas propostas ao eleitorado. Os *spots* são recentes e passaram a ser exibidos nacionalmente apenas na eleição presidencial de 1998, com a promulgação da Lei 9.504/1997.

O HGPE foi instituído pela Lei 4.737, de julho de 1965, que criou o Código Eleitoral Brasileiro. Desde a sua origem, embora a essência tenha permanecido a mesma, o horário eleitoral passou por diversas mudanças relativas a regras de duração das campanhas, divisão de tempo entre partidos e candidatos e tempo diário dedicado às candidaturas. A última ocorreu em setembro de 2015 e vigorou nas eleições presidenciais de 2018. Nesta seção, daremos tratamento especial à regulamentação da propaganda eleitoral transmitida em blocos a partir de 1989, ano da primeira eleição para presidente desde o Código Eleitoral de 1965, já que, no momento de sua criação, o voto para presidente, governadores e prefeitos das capitais estava suspenso pelo governo militar, estando permitida apenas a escolha para senadores, deputados federal e estadual, vereadores e prefeitos que não fossem das capitais. O Quadro 1 resume as principais modificações ocorridas no HGPE entre 1989 e 2018. Ele informa os dias de início e fim da propaganda eleitoral na televisão, os dias de exibição e o número de programas por eleição e as regras de divisão do tempo de propaganda entre os candidatos.

Quadro 1
Regras da propaganda exibida em blocos

	1989	1994	1998-2002-2006-2010-2014	2018
Lei Eleitoral	7.773	8.713	9.504	9.504 (modificada pela Lei 13.165)
Início e fim da propaganda	Restrita ao período de 15 de setembro a 12 de novembro	60 dias anteriores à antevéspera da eleição	45 dias anteriores à antevéspera da eleição	35 dias anteriores à antevéspera da eleição
Dias de exibição	Diariamente	Domingos, segundas, quartas e sextas	Terças, quintas e sábados	Terças, quintas e sábados
Número de programas	60 programas	34 programas	20 programas	15 programas
Tempo de propaganda	140 minutos diários, divididos em dois turnos de 70 minutos	60 minutos diários, divididos em dois turnos de 30 minutos	50 minutos diários, divididos em dois turnos de 25 minutos	25 minutos diários, divididos em dois blocos de 12 minutos e 30 segundos
Divisão do tempo entre candidatos no primeiro turno	30 segundos para partidos sem deputados. Para partidos ou coligações com representação: 1- até 20 (5min) 2- 21 a 60 (10min) 3- 61 a 120 (13min) 4- 121 a 200 (16min) 5- acima de 200 (22min)	10 minutos divididos igualmente entre partidos e coligações e 20 minutos divididos proporcionalmente ao número de representantes de cada partido ou coligação na data da publicação da lei (30/09/1993)	Um terço dividido igualmente entre todos os partidos e coligações e dois terços divididos proporcionalmente ao número de representantes eleitos no dia das eleições anteriores	Um décimo dividido igualmente e nove décimos divididos proporcionalmente ao número de representantes eleitos no dia das eleições anteriores
Divisão do tempo entre candidatos no segundo turno	40 minutos diários, divididos igualmente entre os candidatos, a partir do dia seguinte à proclamação oficial do resultado do primeiro turno até 48h antes da data fixada para o segundo turno	30 minutos diários, divididos igualmente entre os candidatos, nos 20 dias que antecedem a antevéspera da eleição	40 minutos diários, divididos igualmente entre os candidatos, a partir de 48h da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição	40 minutos diários, divididos igualmente entre os candidatos, a partir de 48h da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Em 1989, o Brasil voltou a escolher o seu presidente após 29 anos. Essa eleição caracterizou-se por importantes mudanças constitucionais. Pela primeira vez, a escolha do presidente seria decidida em dois turnos e em uma eleição "solteira", isto é, desvinculada das eleições para Senado Federal, Câmara dos Deputados, governos estaduais e Assembleias Legislativas. A Lei 7.773/1989 estabeleceu que o HGPE estaria confinado ao período de 15 de setembro a 12 de novembro de 1989, com exibição diária. No total, 60 programas seriam apresentados, com 140 minutos diários divididos em dois blocos de 70 minutos (um bloco à tarde e outro à noite). A divisão do tempo de propaganda destinado aos partidos obedeceria ao tamanho das bancadas partidárias no Congresso.

Os partidos ou coligações que possuíssem entre 1 e 20 congressistas contariam com 5 minutos, tempo ampliado para 10 minutos para os que possuíssem de 21 a 60 deputados, 13 minutos para as bancadas com representação entre 61 e 120 congressistas, 16 minutos para os que contassem com mais de 120 e menos de 200 e 22 minutos para os partidos com 200 congressistas ou mais. Àqueles sem representação no Congresso, seriam reservados 30 segundos diários. Caso fosse necessária a realização de segundo turno, a propaganda seguiria o modelo de 40 minutos diários, divididos igualmente entre os candidatos, nos mesmos horários de exibição, a partir do dia seguinte à proclamação oficial do resultado do primeiro turno e até 48 horas antes da data estabelecida para a votação do segundo turno.

A eleição presidencial de 1994 aconteceu num contexto institucional e político significativamente distinto daquele da eleição anterior. A Lei Eleitoral 8.713/1993 introduziu mudanças significativas na estrutura da competição. A votação para presidente passou a ocorrer juntamente com as escolhas para o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, os governos estaduais e as Assembleias Legislativas, o que alterou profundamente a política de alianças e coligações eleitorais, que passaram a considerar simultaneamente os diferentes cargos em disputa. A nova legislação eleitoral introduziu, ainda, alterações nas regras de campanha. O ponto mais polêmico foi o artigo que proibiu candidatos e partidos de exibirem imagens externas, computação gráfica, trucagens e outros recursos audiovisuais na propaganda eleitoral. Valeria apenas a transmissão de imagens geradas dentro de estúdio. O horário eleitoral restringiu-se aos 60 dias anteriores à antevéspera da eleição e contou com transmissão diária em dois blocos de uma hora, o primeiro das 7h às 8h e o segundo das 20h30 às 21h30.

Pela primeira vez, também ficaram definidos claramente os dias e o tempo de exibição das campanhas dos diferentes cargos. Os candidatos a presidente, governador e senador apareciam às segundas, quartas e sextas e aos domingos, e os pretendentes aos cargos proporcionais – deputados federais, estaduais e distritais – tinham as terças e quintas e os sábados reservados nas emissoras de rádio e canais de televisão. Os candidatos a presidente possuíam 30 minutos em cada bloco, a governadores tinham 20 minutos e a senadores, os 10 minutos restantes. Os candidatos a deputado federal e estadual dividiam igualmente o tempo. A divisão do tempo de propaganda entre os cargos era feita de acordo com o artigo 74 da Lei 8.713/1993. Na eleição presidencial, 10 minutos foram divididos igualmente entre partidos e coligações e os 20 minutos restantes eram proporcionais à representação dos partidos na Câmara dos Deputados. Para o cargo de senador, o total de 10 minutos era dividido igualmente, enquanto, nas disputas para governador, metade do tempo era dividido igualitariamente e a outra metade, de acordo com o número de representantes de cada partido ou coligação na Câmara dos Deputados. A divisão do tempo na disputa proporcional seguiu a mesma regra da presidência.

A Lei Eleitoral 9.504/1997, promulgada para regulamentar a eleição de 1998, é a regra atual. Uma das mudanças introduzidas foi o direito de reeleição para os ocupantes

dos cargos no Poder Executivo, que alterou a norma que vigorava desde o começo da República, em 1889. A nova lei diminuiu a duração das campanhas para 45 dias em dois blocos de 50 minutos. A propaganda eleitoral também deixou de ser transmitida aos domingos. Os pretendentes ao cargo de presidente e deputados federais passaram a transmitir suas mensagens eleitorais às terças, quintas e sábados, em dois blocos de 25 minutos. A divisão do tempo entre os concorrentes continuou proporcional à força dos partidos. Um terço era dividido igualmente entre todos os candidatos e os dois terços restantes variavam de acordo com o tamanho das bancadas dos partidos e/ou das coligações na Câmara Federal no dia da última eleição. No segundo turno, o tempo era igual e a propaganda, exibida diariamente.

Em 2015, a legislação eleitoral sofreu novas alterações com a minirreforma eleitoral nº 13.165, aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2016. A campanha eleitoral no rádio e na televisão ficou ainda menor. Ela caiu de 45 para 35 dias e a quantidade de minutos por programa foi reduzida pela metade, indo de dois blocos de 25 minutos para dois de 12 minutos e 30 segundos. A nova legislação eleitoral concentrou ainda mais a propaganda entre os maiores partidos. A divisão do tempo de propaganda, de um terço dividido igualmente e dois terços proporcionais ao número de deputados dos partidos ou das coligações, passou a ter nova fórmula: 90% proporcional e 10% igualitário. Essas novas regras provocaram algo inédito. Pela primeira vez, candidatos a presidente tiveram menos de 10 segundos para apresentarem as suas plataformas de governo. O Quadro 2 apresenta sumário relativo ao tempo de televisão dos candidatos a presidente desde 1998, quando passou a vigorar a Lei 9.504.

Quadro 2
Tempo de propaganda dos candidatos a presidente (1998-2018)

Ano da eleição	Número de candidatos	Tempo mínimo	Tempo máximo
1998	12	36seg	11min48seg
2002	6	1min23seg	10m23seg
2006	7	1min02seg	10m13seg
2010	9	55seg	10min38seg
2014	11	45seg	11m24seg
2018	12	5seg	5min32seg

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral.

O balanço das reformas na legislação eleitoral mostra claramente que os legisladores decidiram restringir progressivamente a presença do horário eleitoral na vida dos brasileiros. Simultaneamente, na última década, um novo modelo de comunicação política emergiu alterando a forma de fazer campanha no Brasil e no mundo: é menos controlado de cima para baixo, tem maior engajamento de eleitores e é alimentado pela facilidade de acesso à comunicação *online*. Esse modelo nasceu a partir do surgimento da internet nos anos de 1990, mas se expande acentuadamente com a expansão das redes

fixa e móvel e a popularização das redes sociais e dos aparelhos de celular do tipo *smartphones* (Johnson, 2016).

No Brasil, a utilização da internet para fins eleitorais é uma prática relativamente antiga. Na eleição de 2002, os candidatos a presidente já possuíam *websites* próprios. Naquele momento, as páginas dos candidatos ainda reproduziam o modelo estático de *broadcasting*, cujo fluxo de informação vinha de cima para baixo sem interação com eleitores, baseado na divulgação de plataformas e agendas de campanha. Mesmo com essas limitações, a sua influência na eleição de 2002 não pode ser subestimada, pois os temas divulgados nesses *websites* serviram para furar o bloqueio da imprensa e pautar o debate nacional (Aldé e Borges, 2004).

O uso das redes sociais é mais recente. O assunto ganhou relevância a partir da experiência vitoriosa da campanha de Barack Obama para presidente dos Estados Unidos em 2008 (Bimber, 2014). É possível dizer que as redes sociais introduziram três modificações significativas na forma de fazer campanha. Primeiro, as redes sociais converteram o padrão de comunicação de "poucos para muitos" em um padrão de "muitos para muitos". Os eleitores deixaram de ser agentes passivos das campanhas. Eles agora interagem com os candidatos e entre si, repercutem as informações e são eles próprios criadores de conteúdos, comentados e compartilhados por outros eleitores (Johnson, 2016). Segundo, as mídias sociais encurtaram as distâncias entre *insiders* e *outsiders* políticos (Mounk, 2019). Em outras palavras, políticos que dispõem de poucos recursos encontraram nas redes sociais uma maneira de contornar os canais tradicionais de comunicação. No caso brasileiro, políticos sem tempo de propaganda passaram a ter no mundo da comunicação *online* um canal permanente de diálogo com os seus eleitores, equilibrando a disputa com os candidatos que têm maior tempo de propaganda. Terceiro, as mídias sociais tornaram-se ferramentas para criar fluxos de opinião pública, furando o cerco e quebrando o monopólio da mídia tradicional, como já é o caso do Brasil (Alves e Albuquerque, 2019).

As eleições de 2018 no Brasil colocaram em destaque, ainda, o uso dos aplicativos de mensagens instantâneas com fins políticos e eleitorais (Baptista et al., 2019). A bem da verdade, desde a eleição de 2014, esse tipo de ferramenta já era utilizado. O caso emblemático foi a circulação da denúncia de que o doleiro Alberto Youssef havia sido assassinado dentro da carceragem da Polícia Federal, onde se encontrava detido em razão dos desdobramentos da Operação Lava-Jato, forçando as autoridades competentes a virem a público desmentir a notícia já com o processo de votação do segundo turno em andamento (Santos et al., 2019).

Os diferentes aplicativos de mensagem instantânea popularizaram-se em consequência do processo de disseminação dos aparelhos de celular do tipo *smartphone*. No Brasil, o mais antigo e principal deles é o WhatsApp, que, em 2018, contava com mais de 120 milhões de usuários (Nielsen et al., 2019). O uso do WhatsApp na eleição de 2018 no Brasil foi controverso pela grande quantidade de notícias falsas que circularam entre

aparelhos, num processo de fluxo de múltiplas etapas que se iniciava a partir de núcleos centrais organizadores das mensagens e primeiros propulsores de seus conteúdos até grupos periféricos, como os constituídos por familiares e amigos (Santos et al., 2019).

O impacto real desse conjunto de transformações sobre o comportamento do eleitor brasileiro ainda é uma incógnita. Os estudos sobre mídias sociais no Brasil priorizam a análise de conteúdo das mensagens e não a sua consequência sobre a audiência (Aggio e Reis, 2013; Massuchin e Tavares, 2015; Rossini et al., 2016). No entanto, é fato que as redes sociais se consolidaram como fonte privilegiada de informação política nos momentos eleitorais. Uma pesquisa do Datafolha de setembro de 2018, por exemplo, aponta que 30,8% dos eleitores priorizam as mídias sociais ou sites de candidatos como principais fontes de informação, enquanto apenas 19,3% afirmam preferir o horário eleitoral no rádio ou na televisão[7]. Diante desse cenário, as próximas duas seções discutem empiricamente o HGPE na eleição presidencial de 2018.

Audiência do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em 2018

Embora o HGPE se divida em dois modelos distintos, neste artigo avaliamos o perfil da audiência e os efeitos sobre o nível de conhecimento dos eleitores apenas do modelo tradicional de veiculação da propaganda em blocos de longa duração, o qual apresenta vantagens e desvantagens. Os seus defensores argumentam que a propaganda com horário fixo e de longa duração é importante por facilitar a vida do eleitor que, assim, saberá quando e onde encontrar informações políticas de baixo custo e, além disso, esse modelo é elogiado por permitir aos candidatos desenvolverem melhor os seus argumentos de campanha (Lavareda, 2009). Por outro lado, os que o criticam apontam, sobretudo, os altos custos de produção e a baixa quantidade de espectadores que normalmente se dispõem a ligar a televisão na hora de exibição dos programas (Coimbra, 2008).

A maneira mais segura para sabermos se as modificações nas regras de funcionamento do HGPE e a entrada das formas alternativas de informação diminuíram de fato o interesse dos eleitores pelo HGPE é saber se a sua audiência encolheu ou aumentou em 2018 em relação aos anos anteriores. Os dados disponíveis indicam que ela se ampliou. Segundo medição do Ibope divulgada pelo jornal *Folha de S. Paulo*[8], a audiência do Horário Eleitoral no ano em que Bolsonaro foi eleito presidente cresceu 14% em comparação com 2014 na primeira semana de campanha – 31,9 pontos no mercado nacional contra 27,9. Esse crescimento foi igualmente captado pelas pesquisas feitas pelo Instituto Datafolha (2006, 2010, 2014a, 2018). Apesar de as pesquisas terem sido realizadas em momentos distintos da campanha, observa-se que, em 2018, o percentual dos entrevistados que

[7] "Horário eleitoral já foi visto por 64%", setembro de 2018. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/09/1981453-horario-eleitoral-ja-foi-visto-por-64.shtml.>. Acesso em: 1 fev. 2020.

[8] Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/audiencia-do-horario-eleitoral-na-tv-cresce-14-em-comparacao-com-2014.shtml>. Acesso em: 14 set. 2018.

afirmou ter assistido a pelo menos um programa eleitoral ficou bem acima dos percentuais relativos aos anos anteriores. Na Tabela 1, vemos que 46% dos entrevistados confirmaram ter assistido ao HGPE em 2006, percentual que permaneceu em 50% nas eleições de 2010 e 2014 até alcançar o ponto máximo em 2018, com 65%.

Tabela 1
Perfil de audiência do HGPE

	2006	2010	2014	2018
Assistiu (%)	46	50	50	65
Não assistiu (%)	54	50	50	35
N	2.863	12.320	2.874	2.804
Data	22/08	22/09	29/08	10/09

Fonte: Elaboração própria com base no Datafolha (2006, 2010, 2014a, 2018) (você assistiu algum dia pela TV à propaganda dos candidatos a presidente?).

A Tabela 2 apresenta um modelo de regressão logística construído a partir do empilhamento das quatro pesquisas realizadas pelo instituto Datafolha nas últimas quatro eleições presidenciais (2006-2018) relatadas anteriormente, reproduzindo método de análise semelhante ao pseudopainel utilizado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE (Sachsida, Loureiro e Mendonça, 2004; Rezende, Wajnman e Heller, 2016). Nessa análise, buscamos medir a relação da variável de interesse "assistir ao HGPE" com o nível de conhecimento dos candidatos mantendo outras variáveis sociais e atitudinais historicamente associadas ao interesse pela política, como o nível de escolaridade e a preferência partidária (Lazarsfeld, Berelson e Gauder, 1944; Campbell et al., 1963), constantes nos mesmos níveis. Confirma-se aquilo que a estatística descritiva da Tabela 1 havia sugerido: o interesse pelo horário eleitoral em 2018 foi maior do que nos anos anteriores e não o contrário. A eleição de 2018 tem uma chance 119% maior de um eleitor ter assistido ao HGPE quando comparada à de 2006, ao passo que, nas eleições de 2014 e 2010, as chances são 13% e 11% maiores, respectivamente.

Tabela 2
Coeficientes, significância e razão de chances do modelo de regressão logística: Audiência do HGPE (2006-2018)

	Modelo 2006-2018			Modelo 2018		
	Coeficientes	Erro-padrão	Razão de chances	Coeficientes	Erro-padrão	Razão de chances
Sexo						
Feminino	0,045	(0,030)	1,046	-0,013	(0,086)	0,987
Idade						
25 a 34 anos	-0,014	(0,046)	0,986	**-0,319****	(0,140)	0,727
35 a 44 anos	0,025	(0,048)	1,026	-0,126	(0,143)	0,882
45 a 59 anos	-0,041	(0,047)	0,960	**-0,369*****	(0,138)	0,691
60 anos ou mais	-0,067	(0,052)	0,935	0,016	(0,152)	1,016

	Modelo 2006-2018			Modelo 2018		
	Coeficientes	Erro-padrão	Razão de chances	Coeficientes	Erro-padrão	Razão de chances
Escolaridade						
Ensino Médio	**0,408*** **	(0,035)	1,504	**0,265*** **	(0,099)	1,303
Ensino Superior	**0,644*** **	(0,061)	1,904	**0,456*** **	(0,159)	1,578
Renda						
De 2 até 3 SM	**0,122*** **	(0,040)	1,129	-0,020	(0,111)	0,981
De 3 até 5 SM	**0,176*** **	(0,045)	1,193	0,201	(0,129)	1,223
De 5 até 10 SM	**0,138** **	(0,054)	1,148	0,032	(0,157)	1,032
10 SM ou mais	0,024	(0,075)	1,024	-0,215	(0,237)	0,806
Região						
Sul	0,054	(0,040)	1,055	0,127	(0,130)	1,136
Nordeste	**0,092** **	(0,039)	1,097	**0,235** **	(0,110)	1,265
Norte/Centro-Oeste	**0,308*** **	(0,046)	1,361	**0,276** **	(0,112)	1,318
Localidade						
Interior	**0,145*** **	(0,048)	1,157	0,081	(0,134)	1,084
Região Metropolitana	**0,057* **	(0,034)	1,058	0,049	(0,101)	1,050
Preferência partidária						
Sim	**0,447*** **	(0,030)	1,563	**0,415*** **	(0,086)	1,515
Voto Estimulado						
Governista	**0,563*** **	(0,067)	1,755	**0,991*** **	(0,310)	2,695
Oposicionista	**0,529*** **	(0,066)	1,697	**0,323** **	(0,164)	1,381
Branco/Nulo	**-0,320*** **	(0,088)	0,726	**-0,378** **	(0,184)	0,685
Ano						
2010	**0,105** **	(0,044)	1,111			
2014	**0,118** **	(0,056)	1,125			
2018	**0,785*** **	(0,059)	2,192			
Constante	-1,184***	(0,091)	0,306	0,060	(0,234)	1,062
N = 20.116				**N** = 2.711		
Sig. = *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01						

Fonte: Elaboração própria dos autores com base no Datafolha (2006, 2010, 2014a e 2018) (você assistiu algum dia pela TV à propaganda dos candidatos a presidente?)
Nota 1: Os números em negrito acompanhados por asteriscos indicam as variáveis significativas estatisticamente (*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01).
Nota 2: Erro-padrão entre parênteses.

A Tabela 2 apresenta, paralelamente, um segundo modelo de audiência do HGPE exclusivo da eleição presidencial de 2018[9]. Ele é importante para compararmos o perfil do público que, historicamente, tem o hábito de assistir à propaganda eleitoral na televisão (retratado no modelo 2006-2018) com o público específico de 2018. Essa comparação serve para testarmos, de maneira diferente, a hipótese da perda de interesse pelo Horário Eleitoral em 2018. Caso o perfil do público espectador em 2018 tivesse sido significativamente distinto do modelo agregado, essa mudança poderia sugerir alguma forma de transmutação do público que assiste ao Horário Eleitoral. Como se pode observar, não parece ser o que ocorreu. Os grupos tradicionalmente antenados ao HGPE são praticamente os mesmos: pessoas com alta renda e escolaridade e moradores das regiões Norte/Centro-Oeste e Nordeste. No plano atitudinal, são pessoas com preferência por

[9] Para uma descrição completa das variáveis, ver o Anexo I.

algum partido político e com intenção de voto definida, sobretudo no candidato governista. As variáveis sexo e idade não se mostraram significativas, isto é, ser homem ou mulher e velho ou jovem não aumentaram as chances de ser espectador do Horário Eleitoral.

Há, todavia, algumas diferenças entre o modelo agregado e o modelo exclusivo de 2018. Todas as faixas de idade passam a ter sinal negativo em relação ao grupo de 16 a 24 anos, porém apenas as faixas entre 25 e 34 anos e 45 e 59 anos são significativas. Esse dado chama a atenção, pois normalmente os mais jovens são os principais usuários das mídias sociais, mostrando que, entre esses eleitores, o interesse pelo Horário Eleitoral aumentou. Outra diferença relevante diz respeito aos níveis de renda, que deixaram de ser significativos, isto é, ter poder aquisitivo maior não impactou as chances de assistir ao HGPE em relação aos mais pobres com renda até dois salários mínimos. Por último, morar no interior ou na região metropolitana também perdeu significância em relação a morar na capital. Resumindo, portanto, não há nenhuma evidência indicando que os eleitores tenham ignorado o Horário Eleitoral como fonte de informação política em 2018. A audiência aumentou em relação às três eleições presidenciais anteriores e o perfil de quem tem o hábito de se sentar à frente da televisão seguiu relativamente estável.

Efeito do HGPE sobre o nível de conhecimento

Nesta seção, buscamos analisar o papel do horário eleitoral sobre o nível de informação do eleitor. Como argumentamos na seção "As campanhas eleitorais e o papel informativo do HGPE", diferentes estudos vêm sinalizando que as campanhas eleitorais exercem forte influência sobre o nível de conhecimento dos eleitores a respeito dos candidatos, suas propostas e temas debatidos nos períodos eleitorais. Essa questão tem sido, de certo modo, pouco aprofundada na literatura nacional, que privilegia a investigação dos efeitos da propaganda eleitoral sobre as intenções de voto dos candidatos.

Para isso, apresentamos cinco modelos de regressão logística para medir a relação entre a variável "assistir ao HGPE" e a resposta à pergunta sobre o conhecimento a respeito dos cinco candidatos mais votados no primeiro turno da eleição presidencial de 2018, a saber, Jair Bolsonaro (PSL), Fernando Haddad (PT), Ciro Gomes (PDT), Geraldo Alckmin (PSDB) e o novato João Amoêdo (NOVO). Na pesquisa do dia 10 de setembro – a única que conteve a questão sobre exposição à propaganda eleitoral no ano da eleição –, o Datafolha (2018) perguntou simultaneamente se o entrevistado conhecia ou não os candidatos. Caso a resposta tivesse sido afirmativa, o eleitor era então questionado sobre o grau de conhecimento: se conhecia muito bem, pouco ou de ouvir falar. Neste artigo, agregamos todas essas três opções numa variável *dummy*, assim como faz o Datafolha, que serviu como a variável dependente do modelo (Tabela 3).

O nível de informação entre os eleitores sobre os cinco candidatos analisados era variado. No momento da pesquisa, assim eram os percentuais de conhecimento: Jair Bolsonaro (86%), Fernando Haddad (65%), Ciro Gomes (85%), Geraldo Alckmin (88%) e

João Amoêdo (31%). Em outras palavras, os cinco candidatos compõem um quadro analítico diversificado, contendo dois ex-candidatos a presidente e três novatos, dos quais um (Fernando Haddad) entrou no meio da disputa após o TSE vetar a candidatura do ex-presidente Lula e o outro (João Amoêdo) concorria pelo recém-criado Partido NOVO.

Na análise, além das variáveis socioeconômicas e atitudinais presentes na descrição do perfil da audiência, incluímos uma sobre o principal meio de informação política dos eleitores quando querem se informar sobre os candidatos a presidente. A pergunta no questionário oferecia até 12 alternativas para o entrevistado escolher, na forma de múltipla escolha, além da opção "não se informa". Usamos apenas a primeira resposta de cada eleitor, considerando ser esta a principal fonte de informação política. Agrupamos essas 12 opções em quatro categorias (1-Horário Eleitoral; 2-Internet; 3-Mídia tradicional e 4-Nenhum veículo)[10], usando a variável Horário Eleitoral como categoria de referência. Encontramos, nessa parte da análise, outra maneira de verificar o efeito do HGPE como fonte de conhecimento: pela comparação direta com as demais fontes de informação política. Considerando apenas a primeira resposta de cada eleitor, 32% afirmaram se informar pelo HGPE (rádio e televisão), 29% pela internet (Facebook, WhatsApp, Twitter, Instagram e *site* dos candidatos), 27% por mídia tradicional (jornais impressos, revistas impressas, jornais ou revistas na internet, programas jornalísticos de televisão, programas jornalísticos no rádio) e 11% declararam que não se informam ou não souberam responder.

Os resultados encontram-se na Tabela 3. Observa-se, em primeiro lugar, que a variável "assistir ao HGPE" é positiva e estatisticamente significativa para os cinco candidatos mais votados. Quem assistiu ao programa tem 51% mais chances de conhecer Jair Bolsonaro (PSL), 50% mais chances de conhecer Fernando Haddad (PT), 60% mais chances de conhecer Ciro Gomes (PDT), 91% mais chances de conhecer Geraldo Alckmin (PSDB) e 55% mais chances de conhecer João Amoêdo (NOVO) do que quem não assistiu. Em segundo lugar, observa-se que se informar prioritariamente pelo horário eleitoral não possui diferenças significativas em comparação a se informar pelas demais formas de comunicação, salvo pequenas exceções, como no caso da internet em relação aos candidatos Fernando Haddad (PT) e João Amoêdo (NOVO), sugerindo novamente que não houve nenhuma excepcionalidade com o HGPE na eleição presidencial de 2018.

[10] Para a descrição completa das variáveis, ver o Anexo 2.

Tabela 3
Coeficientes, significância e razão de chances do modelo de regressão logística: Conhece os candidatos (2018)

	Conhece Bolsonaro		Conhece Haddad		Conhece Ciro		Conhece Alckmin		Conhece Amoêdo	
	Coef.	Razão de chances	Coef.	Razão de chances	Coef.	Razão de chances	Coef.	Razão de chances	Coef.	Razão de chances
HGPE										
Assistiu	**0,413*** (0,131)**	1,512	**0,406*** (0,097)**	1,501	**0,473*** (0,124)**	1,605	**0,648*** (0,140)**	1,911	**0,442*** (0,102)**	1,556
Fontes de Informação										
Nenhum Veículo	**-0,728*** (0,188)**	0,483	**-0,433*** (0,161)**	0,649	**-0,639*** (0,193)**	0,528	**-0,941*** (0,209)**	0,390	-0,311 (0,192)	0,732
Mídia Tradicional	-0,155 (0,157)	0,856	0,090 (0,115)	1,094	0,125 (0,157)	1,133	-0,113 (0,178)	0,894	0,132 (0,118)	1,141
Internet	0,087 (0,187)	1,091	**0,312*** (0,121)**	1,366	0,135 (0,161)	1,144	0,109 (0,191)	1,116	**0,217* (0,119)**	1,242
Sexo										
Feminino	-0,199 (0,127)	0,819	**-0,570*** (0,092)**	0,566	**-0,358*** (0,121)**	0,699	**-0,559*** (0,139)**	0,572	**-0,376*** (0,093)**	0,687
Idade										
25 a 34 anos	-0,341 (0,255)	0,711	**0,440*** (0,144)**	1,552	**0,855*** (0,170)**	2,352	**0,945*** (0,205)**	2,573	-0,039 (0,148)	0,961
35 a 44 anos	**-0,697*** (0,250)**	0,498	**0,457*** (0,148)**	1,580	**1,596*** (0,200)**	4,935	**1,284*** (0,223)**	3,609	-0,170 (0,154)	0,844
45 a 59 anos	**-0,636** (0,248)**	0,529	**0,691*** (0,148)**	1,996	**1,681*** (0,196)**	5,371	**1,279*** (0,217)**	3,592	-0,078 (0,151)	0,925
60 anos ou mais	**-1,190*** (0,255)**	0,304	**0,654*** (0,166)**	1,922	**1,330*** (0,206)**	3,780	**1,096*** (0,234)**	2,993	-0,176 (0,171)	0,839
Escolarid.										
Ensino Médio	**0,433*** (0,146)**	1,541	**0,413*** (0,110)**	1,511	**0,556*** (0,146)**	1,743	**0,634*** (0,164)**	1,885	**-0,005 (0,118)**	0,995
Ensino Superior	**1,053*** (0,324)**	2,867	**1,353*** (0,201)**	3,869	**1,404*** (0,309)**	4,073	**1,311*** (0,372)**	3,709	**0,957*** (0,168)**	2,605
Renda										
De 2 até 3 SM	**0,534*** (0,170)**	1,705	**0,313*** (0,116)**	1,367	**0,388** (0,155)**	1,474	**0,620*** (0,183)**	1,859	**0,023 (0,125)**	1,023
De 3 até 5 SM	**0,438** (0,206)**	1,550	**0,281** (0,134)**	1,325	**0,572*** (0,190)**	1,773	**0,731*** (0,227)**	2,076	**0,287** (0,133)**	1,332
De 5 até 10 SM	**1,194*** (0,342)**	3,301	**0,601*** (0,183)**	1,824	**0,835***** (0,281)	2,305	**1,332***** (0,386)	3,790	**0,802*** (0,159)**	2,230
10 SM ou mais	**1,371** (0,553)**	3,938	**0,576* (0,310)**	1,779	0,016 (0,376)	1,016	0,588 (0,508)	1,801	**0,935*** (0,247)**	2,546
Região										
Sul	0,355 (0,229)	1,426	**-0,477*** (0,139)**	0,621	0,069 (0,183)	1,072	**-0,405* (0,219)**	0,667	0,079 (0,139)	1,082
Nordeste	**-0,272* (0,152)**	0,762	**-0,719*** (0,117)**	0,487	0,085 (0,153)	1,089	**-0,601*** (0,172)**	0,548	**-0,243** (0,122)**	0,784

	Conhece Bolsonaro		Conhece Haddad		Conhece Ciro		Conhece Alckmin		Conhece Amoêdo	
	Coef.	**Razão de chances**	**Coef.**	**Razão de chances**	**Coef.**	**Razão de chances**	**Coef.**	**Razão de chances**	**Coef.**	**Razão de chances**
Norte/Centro-Oeste	**-0,380** (0,164)**	0,684	**-0,848*** (0,119)**	0,428	-0,101 (0,154)	0,903	**-0,705*** (0,180)**	0,494	**-0,224* (0,121)**	0,800
Localidade										
Interior	**0,316** (0,149)**	1,372	-0,088 (0,109)	0,916	**-0,258* (0,149)**	0,773	0,080 (0,163)	1,083	0,142 (0,110)	1,152
Região Metropolit.	0,154 (0,197)	1,167	-0,201 (0,145)	0,818	**-0,488*** (0,189)**	0,614	-0,137 (0,215)	0,872	-0,167 (0,149)	0,846
Preferência Partidária										
Sim	-0,182 (0,125)	0,834	0,040 (0,092)	1,040	-0,039 (0,119)	0,962	-0,212 (0,134)	0,809	0,114 (0,093)	1,121
Voto Estimulado										
Vota no candidato	**2,387*** (0,380)**	10,880	**2,357*** (0,297)**	10,559	**2,258*** (0,381)**	9,564	**1,871*** (0,408)**	6,498	**3,104*** (0,486)**	22,282
Vota em outro candidato	-0,204 (0,142)	0,816	-0,092 (0,110)	0,912	0,078 (0,140)	1,081	0,157 (0,153)	1,170	-0,006 (0,121)	0,994
Observações	2.711		2.711		2.711		2.711		2.711	

Fonte: Elaboração própria dos autores com dados do Datafolha (2018) (vou citar os nomes dos candidatos a presidente e gostaria que você me dissesse de cada um deles, se conhece ou não conhece).
Nota 1: Os números em negrito acompanhados por asteriscos indicam as variáveis significativas estatisticamente (* p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01).
Nota 2: Erro-padrão entre parênteses.

A Tabela 3 mostra, ainda, as outras variáveis sociais e políticas que normalmente estão associadas ao comportamento do eleitor. Entre as variáveis sociais, nota-se que gênero, escolaridade e renda possuem efeito homogêneo entre todos os candidatos. Os homens possuem uma chance maior de declararem conhecer os candidatos do que as mulheres (a relação somente não é estatisticamente significativa para Jair Bolsonaro), do mesmo modo que os eleitores com renda mais alta têm maiores chances do que os que recebem até um salário mínimo e os eleitores com escolaridade média ou superior têm maiores chances em relação àqueles com apenas o ensino fundamental. Outras variáveis sociais apresentaram valores diferentes entre os candidatos, como os grupos de idade. A chance de conhecer Jair Bolsonaro e João Amoêdo diminui entre os mais velhos em relação ao grupo entre 16 e 24 anos (mas não é estatisticamente significativa no caso de Amoêdo), enquanto aumenta em relação a Fernando Haddad, Ciro Gomes e Geraldo Alckmin. No que se refere ao local de moradia, novamente os sinais variaram entre os candidatos, embora seja possível dizer que os moradores da Região Sudeste se consideram, de uma maneira geral, mais bem informados sobre os candidatos do que os moradores das demais regiões.

Entre as variáveis políticas, ter declarado a intenção de votar no candidato é, dentre todas, a relação mais forte. Ser eleitor de Jair Bolsonaro, por exemplo, aumenta em praticamente 10 vezes (1.000%) as chances de conhecer o candidato. Finalmente, ter preferência por algum partido político parece não ter relação com o nível de conhecimento,

o que contraria a experiência histórica nacional e internacional, que mostra que a preferência partidária é forte preditor do comportamento político e eleitoral. Esse resultado pode significar uma perda real de influência do partido como condicionante do voto em 2018 ou simplesmente refletir o efeito de como a variável foi construída (ver Anexo 2). A estratégia analítica mais apropriada seria a de ver a associação entre conhecer o candidato e a preferência pelo partido dele. De fato, ao realizarmos o teste dessa maneira, os coeficientes mostraram-se positivos e significativos; porém, por se tratarem de eventos raros para a maior parte dos candidatos (King e Zeng, 2001)[11], os valores das razões de chance apresentaram números não interpretáveis. Por isso, decidimos manter a análise com a preferência partidária agrupada. Nesse caso, os resultados mostram que ter preferência por algum partido, qualquer que seja, não necessariamente aumenta as chances de conhecer cada candidato individualmente.

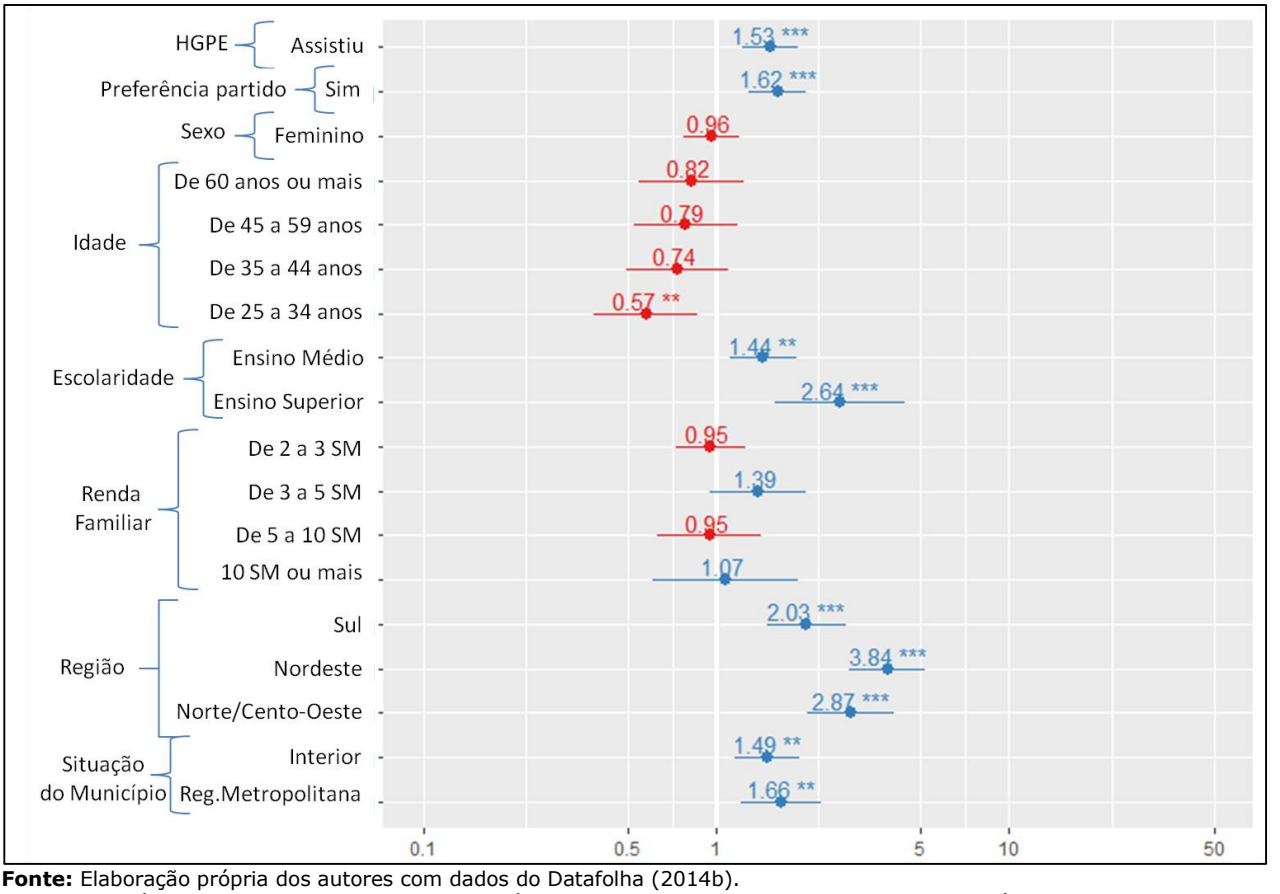
É possível, no entanto, argumentar que o teste que realizamos não contempla o fato de o eleitor conhecer ou não os candidatos. Estudos eleitorais norte-americanos fazem o teste do conhecimento dos eleitores capturando o nível de informação sobre questões concretas da vida política, como a localização dos candidatos no eixo conservador-liberal e/ou o posicionamento quanto a temas e questões discutidas na esfera pública. Infelizmente, o questionário não continha perguntas nas quais pudéssemos reproduzir testes de tal tipo. Para contornar esse problema, recorremos a uma pesquisa do Datafolha (2014b), feita no segundo turno de 2014, que perguntava para o eleitor se ele sabia ou não o número que deveria digitar na urna eletrônica para votar em Dilma Rousseff (PT) e em Aécio Neves (PSDB).

Os resultados, que podem ser visualizados nos Gráficos 1 e 2, novamente mostram a força do HGPE. Eles apresentam as estimativas do modelo de regressão logística sobre conhecer ou não o número dos candidatos que deve ser digitado na urna. É possível observar que ter escolaridade média e alta aumenta as chances de saber corretamente o número de ambos os candidatos em comparação a quem possui apenas o ensino fundamental, assim como ser morador das regiões Sul, Nordeste e Norte/Centro-Oeste amplia as chances de saber corretamente o número dos candidatos em comparação a ser morador da Região Sudeste.

Mais importante, os Gráficos 1 e 2 mostram que, controlando o efeito de outras variáveis, quem assistiu ao horário eleitoral demonstrou ter 69% mais chances de acertar o número de urna de Aécio Neves (PSDB) e 53% mais chances de saber o número de urna de Dilma Rousseff. Esse dado é realmente interessante, pois boa parte dos eleitores já havia votado em um desses dois candidatos no primeiro turno e, além disso, Dilma Rousseff concorria à reeleição após três vitórias consecutivas do número 13 nas eleições presidenciais de 2002, 2006 e 2010.

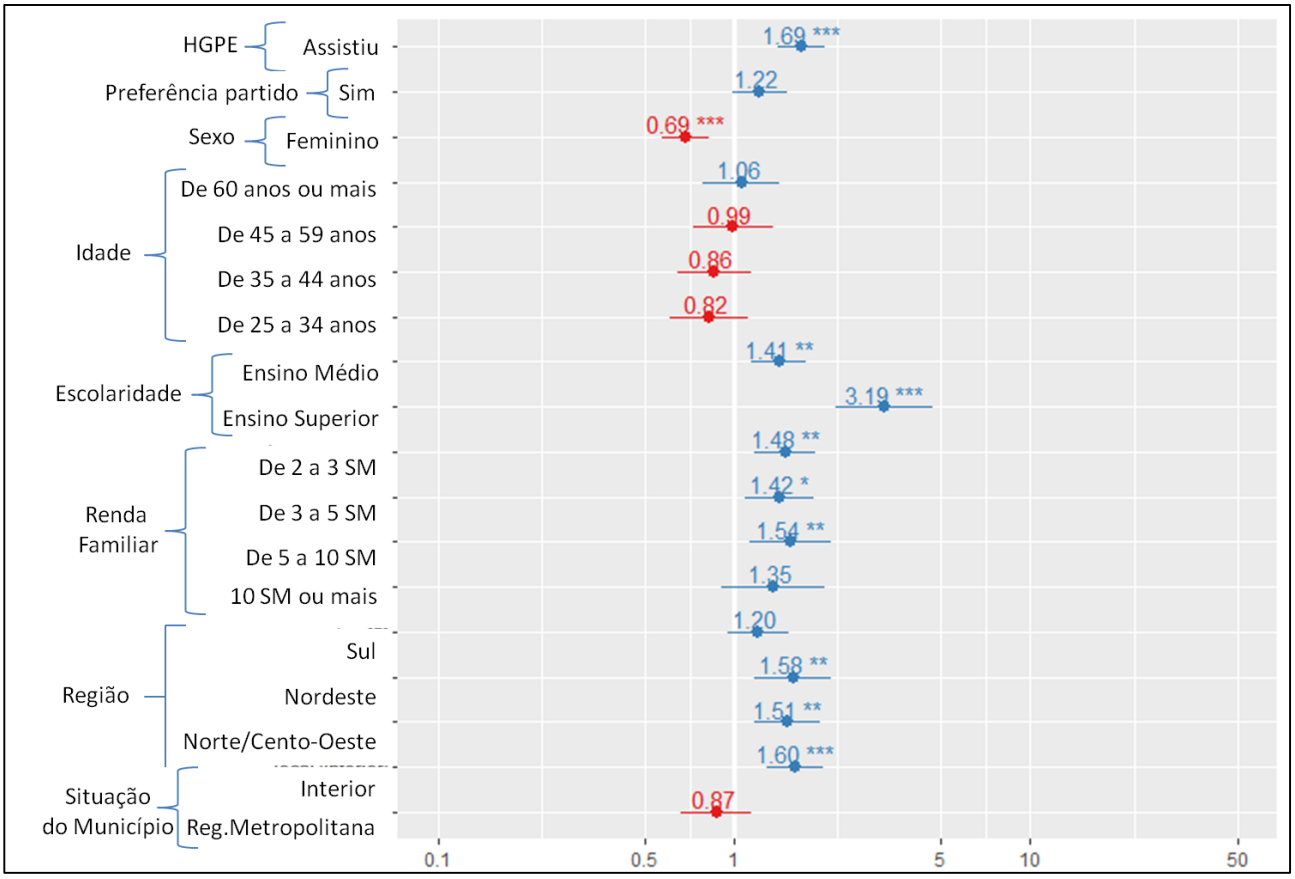
[11] Na pesquisa, somente 33,7% afirmaram ter preferência por algum partido, dos quais 21% pelo PT. Somente 13 pessoas afirmaram ter preferência pelo NOVO (0,5%), 30 pelo PDT (1,1%), 66 pelo PSL (2,4%) e 74 pelo PSDB (2,6%).

Gráfico 1
Razão de chances do modelo de regressão logística:
Conhece o número da candidata Dilma Rousseff (PT)



Fonte: Elaboração própria dos autores com dados do Datafolha (2014b).
Nota 1: Os números em vermelho indicam as variáveis que diminuem as chances de conhecer o número dos candidatos; os números em azul, as que aumentam as chances.
Nota 2: Os números acompanhados por asteriscos indicam as variáveis significativas estatisticamente (*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01).

Gráfico 2
Razão de chances do modelo de regressão logística:
Conhece o número do candidato Aécio Neves (PSDB)



Fonte: Elaboração própria dos autores com dados do Datafolha (2014b).
Nota 1: Os números em vermelho indicam as variáveis que diminuem as chances de conhecer o número dos candidatos; os números em azul, as que aumentam as chances.
Nota 2: Os números acompanhados por asteriscos indicam as variáveis significativas estatisticamente (*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01).

Conclusão

A eleição presidencial de 2018 é considerada o marco do surgimento de uma nova forma de fazer campanha eleitoral no Brasil. Na opinião de analistas eleitorais brasileiros, a era das disputas eleitorais centradas no HGPE e nas máquinas partidárias teria chegado ao fim (Moura e Corbellini, 2019). Essas variáveis, que antes moldavam a decisão do voto do eleitor brasileiro, teriam sido substituídas pela nova dinâmica das redes sociais. A vitória de Jair Bolsonaro, um candidato sem tempo de propaganda no rádio e na televisão, concorrendo por um partido nanico e com poucos recursos financeiros, seria a evidência

empírica mais rica desse fenômeno. Nesse contexto, o HGPE passou a ser algo anacrônico, cujos altos custos não compensariam mais os duvidosos benefícios que trazem.

As sentenças sobre a "morte" do HGPE, no entanto, parecem prematuras. O artigo mostrou que a audiência dos programas eleitorais foi maior em 2018 em relação às eleições de 2006, 2010 e 2014. Ao mesmo tempo, o perfil do espectador permanece estável e bem definido ao longo das últimas quatro eleições presidenciais. Os eleitores que declararam ter o hábito de assistir ao menos a um programa eleitoral possuem majoritariamente alta escolaridade e elevado poder de compra e são moradores da região Centro-Oeste. No plano atitudinal, são pessoas com preferência por algum partido político e com intenção de voto definida, sobretudo no candidato governista. Em 2018, a novidade foi o despertar do interesse dos eleitores mais jovens pelo HGPE, contrariando a tendência histórica estabelecida desde 2006.

Especular uma explicação para o aumento do interesse dos eleitores pelo horário eleitoral não é uma tarefa simples. Possivelmente, reflete uma falta de confiança dos eleitores no fluxo de informações de veracidade duvidosa que circulou no mundo virtual nas eleições de 2018. Diante da insegurança causada pelas constantes denúncias de *fake news*, o eleitor pode ter recorrido ao HGPE por ser um veículo de informação conhecido e mais confiável, em que há regulamentação jurídica consolidada e previsão de penalidades para aqueles candidatos que mentem. Ou pode, simplesmente, ser resultado da conjuntura política atípica e altamente polarizada que levou à presidência um candidato fora dos círculos tradicionais de poder, despertando a curiosidade do eleitor, que buscou diversificar as suas fontes dentro do variado mercado de informação política.

Seja como for, o horário eleitoral ainda desempenha papel importante na formação da opinião pública brasileira. Neste artigo, vimos que ter declarado que assistiu a pelo menos um programa eleitoral aumentou as chances de um eleitor afirmar que conhece os cinco candidatos a presidente mais votados na eleição presidencial de 2018 em relação àqueles eleitores que declararam não ter assistido. Como declarar que conhece não significa de fato conhecer, testamos o efeito da exposição ao horário eleitoral sobre o conhecimento do número dos candidatos durante o segundo turno das eleições presidenciais de 2014. Novamente, os resultados foram na direção correta e significativos: os eleitores que assistiram ao HGPE tinham chance maior de saber corretamente quais números digitar na hora de escolher entre Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB). Consideramos esse segundo teste extremamente relevante, pois boa parte dos eleitores já havia votado em um desses candidatos no primeiro turno da eleição daquele ano. No entanto, reconhecemos que os dados apresentados neste artigo dizem pouco sobre como o HGPE influenciou a decisão do voto em 2018. Para isso, são necessárias pesquisas voltadas exclusivamente para esse propósito. Com base no que temos, é possível dizer que o HGPE atuou, ao menos indiretamente, pois eleitores dificilmente votam em quem não conhecem.

Diante da importância do HGPE no aprendizado do eleitor, a Lei Eleitoral 13.165, aprovada em setembro de 2015, que vigorou nas eleições municipais de 2016 e 2020 e nas nacionais de 2018, caminha na contramão dos resultados obtidos. Como foi mencionado, a minirreforma eleitoral de 2015 encurtou a duração das campanhas no rádio e na TV, diminuiu o tempo diário de propaganda pela metade e alterou a regra de divisão do tempo de propaganda de um terço igualitário e dois terços proporcionais para um décimo igualitário e nove décimos proporcionais. Do ponto de vista normativo da democracia, essa redução na oferta de alternativas de comunicação é certamente negativa, pois limita ainda mais a disponibilidade de informações para o cidadão aprender sobre a política e decidir o seu voto.

Referências bibliográficas

AGGIO, C.; REIS, L. "Campanha eleitoral no Facebook: usos, configurações e o papel atribuído a esse *site* por três candidatos eleitos nas eleições municipais de 2012". *Compolítica*, vol. 2, nº 3, p. 156-188, 2013.

ALDÉ, A; BORGES, J. "Internet, imprensa e as eleições de 2002: pautando notícias em tempo real". *Logos: Comunicação e Universidade*, vol. 11, n° 2, p. 106-133, 2004.

ALVES, M.; ALBUQUERQUE, A. "Perda da hegemonia da imprensa: a disputa pela visibilidade na eleição de 2018". *Lumina*, vol. 13, n° 3, p. 5-28, 2019.

ANSOLABEHERE, S.; IYENGAR, S. *Going negative*: how attack ads shrink and polarize the electorate. New York: Free Press, 1995.

BAPTISTA, E. A., et al. "A circulação da (des)informação política no WhatsApp e no Facebook". *Lumina*, vol. 13, nº 3, p. 29-46, 2019.

BIMBER, B. "Digital media in the Obama campaigns of 2008 and 2012: adaptation to the personalized political communication environment". *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 11, n° 2, p. 130-150, 2014.

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

BORBA, F.; FIGUEIREDO, M. "Quanto vale o voto da TV?". *Insight Inteligência*, vol. 64, nº 1, p. 101-114, 2014.

BORBA, F.; VEIGA, L.; MARTINS, F. "Os condicionantes da aceitação e da rejeição à propaganda negativa na eleição presidencial de 2014". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 25, p. 205-236, 2018.

BRIANS, C.; WATTENBERG, M. "Campaign issue knowledge and salience: comparing reception from TV commercials, TV news and newspapers". *American Journal of Political Science*, vol. 40, nº 1, p. 172-193, 1996.

CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1963.

CERVI, E.; SPECK, B. "Dinheiro, tempo e memória eleitoral: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012". *Dados*, vol. 59, nº 1, p. 53-90, 2016.

COIMBRA, M. Quem se importa com o horário eleitoral? In: FIGUEIREDO, R. (ed.). *Marketing político em tempos modernos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

DATAFOLHA. Intenção de voto para Presidente 2006, agosto de 2006, Brasil. In: Cesop – Centro de Estudos de Opinião Pública, Banco de Dados, Pesquisa nº 02540. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/2300>. Acesso em: 1 fev. 2020.

_____. Intenção de voto para presidente da República – PO 813533A; Avaliação do presidente Lula – PO 813533B. Setembro de 2010.

_____. Intenção de voto para Presidente/Avaliação Presidente Dilma, agosto de 2014a, Brasil. In: Cesop – Centro de Estudos de Opinião Pública, Banco de Dados, Pesquisa nº 03835. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/3614>. Acesso em: 1 fev. 2020.

_____. Intenção de voto para presidente da República - 2º Turno, outubro de 2014b, Brasil. In: Cesop – Centro de Estudos de Opinião Pública, Banco de Dados, Pesquisa nº 03882. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/3661>. Acesso em: 1 fev. 2020.

_____. Intenção de voto para Presidente – PO 8133968A. Setembro de 2018.

FIGUEIREDO, M. "Intenção de voto e propaganda política: efeitos da propaganda eleitoral". *Logos: Comunicação & Universidade*, vol. 14, p. 9-20, 2007.

FRANKLIN, C. H. "Eschewing obfuscation? Campaigns and the perception of U.S. Senate incumbents". *American Political Science Review*, vol. 85, nº 4, p. 1.193-1.214, 1991.

FREEDMAN, P.; FRANZ, M.; GOLDSTEIN, K. "Campaign advertising and democratic citizenship". *American Journal of Political Science*, vol. 48, nº 4, p. 723-741, 2004.

HOLBROOK, T. "Campaigns, national conditions, and US presidential elections". *American Journal of Political Science*, vol. 38, nº 4, p. 973-998, 1994.

_____. *Do campaigns matter?* London: Sage Publications, 1996.

_____. "Presidential campaigns and the knowledge gap". *Political Communication*, vol. 9, nº 4, p. 437-454, 2002.

JOHNSON, D. *Campaigning in the twenty-first century*: activism, big data, and dark money. London: Routledge, 2016.

KING, G.; ZENG, L. "Logistic regression in rare events data". *Political Analysis*, vol. 9, nº 2, p. 137-163, 2001.

LAVAREDA, A. *Emoções ocultas e estratégias eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

LAZARSFELD, P.; BERELSON, B.; GAUDER, H. *The people's choice*: how the voter makes up his mind in a presidential campaign. New York: Columbia University Press, 1944.

MASSUCHIN, M.; TAVARES, C. "Campanha eleitoral nas redes sociais: estratégias empregadas pelos candidatos à presidência em 2014 no Facebook". *Compolítica*, vol. 5, nº 2, p. 75-112, 2015.

MOUNK, Y. *O povo contra a democracia*: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MOURA, M.; CORBELLINI, J. *A eleição disruptiva*: por que Bolsonaro venceu. Rio de Janeiro: Record, 2019.

MUNDIM, P. "Um modelo para medir os efeitos da cobertura da imprensa no voto: teste nas eleições de 2002 e 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 394-425, 2010.

MUNDIM, P. "Imprensa e voto nas eleições presidenciais brasileiras de 2002 e 2006". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, nº 41, p. 123-147, 2012.

NIELSEN, R. K., et al. *Digital news report*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2019.

PATTERSON T. E., MCCLURE, R. D. *The unseeing eye*: the myth of television power in national elections. New York: Putnam, 1976.

POPKIN, S. *The reasoning voter*: communication and persuasion in presidential campaigns. Chicago: Chicago University Press, 1991.

REZENDE, S.; WAJNMAN, S.; HELLER, L. "Análise de idade, período e coorte do saneamento urbano no Brasil contemporâneo". *Séries Demográficas*, vol. 3, p. 287-318, 2016.

ROSSINI, P., et al. "O uso do Facebook nas eleições presidenciais brasileiras de 2014: a influência das pesquisas eleitorais nas estratégias das campanhas digitais". *Fronteiras,* vol. 18, nº 2, p. 145-157, 2016.

SACHSIDA, A.; LOUREIRO, P. R. A.; MENDONÇA, M. J. C. "Um estudo sobre retorno em escolaridade no Brasil". *Revista Brasileira de Economia*, vol. 58, nº 2, p. 249-265, 2004.

SANTOS, J. G. B., et al. "WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018". *Comunicação & Sociedade*, vol. 41, nº 2, p. 307-334, 2019.

SHAW, D. "A study of presidential campaign event effects from 1952 to 1992". *The Journal of Politics*, vol. 61, nº 2, p. 387-422, 1999.

SILVEIRA, B.; MELLO, J. M. "Campaign advertising and election outcomes: quasi-natural experiment evidence from gubernatorial elections in Brazil". *Review of Economic Studies*, vol. 78, nº 2, p. 590-612, 2011.

VALENTINO, N.; HUTCHINGS, V.; WILLIAMS, D. "The impact of political advertising on knowledge, internet information seeking, and candidate preference". *Journal of Communication*, vol. 54, nº 2, p. 337-354, 2004.

WELZIEN, C. Election campaign. In: LE DUC, L.; NIEMI, R.; NORRIS, P. (eds.). *Comparing democracies*: elections and voting in a changing world. 4th ed. London: Sage Publications, p. 76-98, 2014.

ZHAO, X.; CHAFFEE, S. "Campaign advertisements *versus* television news as sources of political issue information". *Public Opinion Quarterly*, vol. 59, p. 41-63, 1995.

Anexo 1

Tabela 1
Descrição das variáveis do modelo 1 – Audiência do HGPE

Variável dependente	Tipo de variável	Valores
Assistir HGPE	*Dummy*	0 – Não assistiu 1 – Assistiu
Variáveis independentes	**Tipo de variável**	**Valores**
Sexo	*Dummy*	0 – Homem 1 – Mulher
Idade	Categórica	1 – 16 a 24 anos 2 – 25 a 34 anos 3 – 35 a 44 anos 4 – 45 a 59 anos 5 – 60 anos ou mais
Escolaridade	Categórica	1 – Fundamental completo 2 – Ensino Médio completo 3 – Superior completo
Renda	Categórica	1 – Até 1 SM 2 – De 2 até 3 SM 3 – De 3 até 5 SM 4 – De 5 até 10 SM 5 – 10 SM ou mais
Região	Categórica	1 – Sudeste 2 – Sul 3 – Nordeste 4 – Norte/Centro-Oeste
Local		1 – Capital 2 – Região Metropolitana 3 – Interior
Ano	Categórica	1 – 2006 2 – 2010 3 – 2014 4 – 2018
Preferência partidária	*Dummy*	0 – Não possui preferência por algum partido 1 – Possui preferência por algum partido
Voto estimulado	Categórica	1 – Indeciso 2 – Candidato governista (Lula - PT, 2006; Dilma Rousseff - PT, 2010; Dilma Rousseff - PT, 2014; Henrique Meirelles - MDB, 2018) 3 – Candidato da Oposição (todos os outros) 4 – Branco/Nulo

Fonte: Elaboração própria com base no Datafolha (2006, 2010, 2014 e 2018).

Anexo 2

Tabela 1
Descrição das variáveis do modelo 2 – Conhece/Não Conhece os Candidatos

Variável dependente	Tipo de variável	Valores
Conhecimento dos candidatos	*Dummy*	0 – Não conhece 1 – Conhece
Variáveis independentes	**Tipo de variável**	**Valores**
Assistir ao HGPE	*Dummy*	0 – Não assistiu 1 – Assistiu
Fontes de informação	Categórica	1 – HGPE (rádio e TV) 2 – Não se informa (não busca, nenhum e não sabe) 3 – Mídia Tradicional (programas jornalísticos na TV e rádio, notícias em jornais e revistas impressos, notícias em jornais ou revistas na internet) 4 – Internet (Facebook, Instagram, Twitter, WhatsApp e site dos candidatos)
Sexo	Dummy	0 – Homem 1 – Mulher
Idade	Categórica	1 – 16 a 24 anos 2 – 25 a 34 anos 3 – 35 a 44 anos 4 – 45 a 59 anos 5 – 60 anos ou mais
Escolaridade	Categórica	1 – Fundamental completo 2 – Ensino Médio completo 3 – Superior completo
Renda	Categórica	1 - Até 1 SM 2 – De 2 até 3 SM 3 – De 3 até 5 SM 4 – De 5 até 10 SM 5 – 10 SM ou mais
Região	Categórica	1 – Sudeste 2 – Sul 3 – Nordeste 4 – Norte/Centro-Oeste
Local	Categórica	1 – Capital 2 – Região Metropolitana 3 – Interior
Preferência partidária	*Dummy*	0 – Não possui preferência por algum partido 1 – Possui preferência por algum partido
Voto estimulado	Categórica	1 – Indeciso/Branco/Nulo 2 – Vota no candidato 3 – Outros candidatos

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Datafolha (2018).

Abstract

The Brazilian Free Electoral Broadcast Airtime and Public Opinion (FEBA) in the 2018 Presidential Election

The 2018 election put Brazilian Free Electoral Broadcast Airtime in jeopardy. A candidate with only six seconds of radio and television free advertising time was elected president. Jair Bolsonaro's victory was not a unique phenomenon and candidates for state executives in the same situation were elected governors. But

has the FEBA completely lost its relevance to the voter? To assess the degree of importance of the Brazilian model of electoral broadcast in the 2018 election, this article takes two different empirical approaches. The first analyzes the level of interest of FEBA based on its audience. The second measures the impact of exposure to election advertising on voters' level of knowledge in relation to the five most voted candidates for president. To this end, the article analyzes a series of polls carried out by the Datafolha Institute in the first round of the presidential elections in 2006, 2010, 2014, and 2018. The results show that voters' search for FEBA grew in 2018 in relation to the three previous elections and that watching election propaganda in 2018 contributed decisively to voters' level of knowledge about candidates. These findings highlight the importance of FEBA for Brazilian democracy.

Keywords: elections; electoral campaign; Free Electoral Broadcast Airtime; political communication

Resumen

El Horario Gratuito de Propaganda Electoral (HGPE) y la Opinión Pública en las Elecciones Presidenciales de 2018

Las elecciones de 2018 pusieron el HGPE bajo control. Un candidato con solo seis segundos de publicidad en radio y televisión fue elegido presidente. La victoria de Jair Bolsonaro no fue aislada y los candidatos a ejecutivos estatales en la misma situación fueron elegidos gobernadores. Pero, ¿el HGPE ha perdido por completo su relevancia para el votante? Para evaluar el grado de importancia del horario electoral en las elecciones de 2018, este artículo utiliza dos enfoques empíricos diferentes. El primero comprueba el nivel de interés en el HGPE por parte de su audiencia. El segundo mide el impacto de la exposición al horario electoral sobre el nivel de conocimiento de los votantes respecto a los cinco candidatos a presidente más votados. Para ello, el artículo analiza una serie de encuestas realizadas por el Instituto Datafolha en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2006, 2010, 2014 y 2018. Los resultados muestran que la búsqueda de votantes por el HGPE creció en 2018 en relación a las tres elecciones anteriores y que ver la propaganda electoral en 2018 contribuyó de manera decisiva en el nivel de conocimiento de los votantes en relación a los candidatos. Estos hallazgos resaltan la importancia del HGPE para la democracia brasileña.

Palabras clave: elecciones; campaña electoral; Horario Gratuito de Propaganda Electoral; comunicación política

Résumé

Le Temps d'Antenne Gratuit Électoral et la Formation de l'Opinion Publique lors de l'Élection Présidentielle de 2018

L'élection de 2018 a mise en échec le Temps d'Antenne Gratuit Électoral (TAGE). Un candidat ne disposant que de six secondes de publicité à la radio et à la télévision a été élu président. La victoire de Jair Bolsonaro n'a pas été un fait isolé, car des candidats aux postes de secrétaires de partis qui disposaient également de peu de temps dans le TAGE ont été élus gouverneurs. Mais est-ce que le TAGE a-t-il complètement perdu sa pertinence pour l'électeur? Afin d'évaluer le degré d'importance du temps d'antenne électoral lors de l'élection de 2018, cet article adopte deux approches empiriques différentes: la première vérifie le niveau d'intérêt pour le TAGE à partir de son public et la seconde mesure l'impact de l'exposition à la période électorale sur le niveau de connaissance des électeurs par rapport aux cinq candidats les plus votés à la présidence. À cette fin, l'article analyse une série de sondages réalisés par l'Institut Datafolha au premier tour des élections présidentielles de 2006, 2010, 2014 et 2018. Les résultats montrent que l'intérêt des électeurs pour le TAGE a augmenté en 2018 par rapport aux trois élections précédentes et que la transmission du temps d'antenne électoral en 2018 a contribué de manière décisive au niveau de connaissance des électeurs sur les candidats. Ces résultats mettent en évidence l'importance du TAGE pour la démocratie brésilienne.

Mots-clés: élections; campagne électorale; Temps d'Antenne Gratuit Électoral; communication politique

Artigo submetido à publicação em 24 de setembro de 2020.
Versão final aprovada em 1 de julho de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273878
e-ISSN 1807-0191

Quem é mais bem representado? Congruência entre parlamentares e segmentos do eleitorado brasileiro[1]

Tábata Christie Freitas Moreira[2]
Ana Paula Karruz[3]

Uma linha emergente de investigação aponta que, em muitas democracias, os parlamentares sub-representam certos segmentos. Diante da ainda tímida produção sobre o tema no Brasil, analisamos se o grau de congruência entre preferências de deputados federais e representados varia entre estratos do eleitorado e, se sim, quais são os grupos mais bem representados. Nossa expectativa era que a congruência fosse menor para segmentos socialmente desfavorecidos, os quais dispõem de menos recursos para a participação política e mobilização de representantes. Utilizamos a distância de preferências em pares eleitor-representante (díades), reputada a medida mais adequada para apurar representação coletiva. A análise considera 11 *issues* no período 2004-2014. Os resultados confirmam a expectativa; notavelmente, a vantagem representativa dos mais escolarizados se revelou superior à dos mais afluentes.

Palavras-chave: representação; desigualdade política; congruência; viés de afluência; viés de escolaridade

Introdução

A relação entre eleitores e representantes, assim como a conversão dos interesses dos primeiros em políticas públicas e leis, possui grande relevância para a ciência política. A responsividade do governo às preferências de seus cidadãos configura um dos pilares do sistema democrático (Dahl, 1998). Uma democracia é considerada responsiva quando o arranjo institucional existente gera incentivos para o funcionamento adequado das diferentes etapas do processo de representação (Powell Jr., 2004). Tal premissa, reiterada nos estudos da democracia representativa, contrasta-se com evidências de disparidade na representação. Uma linha emergente de pesquisa, mas ainda restrita, tem mostrado que, em muitas democracias, inclusive nas consolidadas, os parlamentares parecem

[1] Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada na Área Temática sobre Comportamento Político do 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em outubro de 2020, sob o título "Desigualdade e congruência: uma análise das posições de diferentes segmentos do eleitorado e parlamentares brasileiros".
[2] Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <tabatafmoreira@gmail.com>.
[3] Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <apkarruz@gmail.com>.

representar melhor as preferências de determinados segmentos da população, com variações importantes conforme os *issues* considerados (e.g., Corral González, 2013; Lupu e Warner, 2021a).

A análise da desigualdade no processo representativo, no entanto, não constata padrões unificados. Contribuem para isso a vasta extensão do debate teórico-normativo sobre representação (Pitkin, 1967; 2006) e a variedade de unidades de análise, medidas e dados que podem ser considerados no exame desse conceito (Achen, 1978; Weissberg, 1978; Wlezien e Soroka, 2007; Otero Felipe, 2011; Carreirão, 2019). Na perspectiva de Lupu e Warner (2021a), essa falta de unicidade conceitual e metodológica tem dificultado a compreensão e a agregação dos resultados das pesquisas, assim como a construção de consensos no que tange às circunstâncias em que ocorre o melhor funcionamento das democracias representativas.

Apesar da relevância do objeto, não são muitas as estimativas sobre o grau de congruência das preferências de eleitores e representantes no Brasil, especialmente no tocante a segmentos específicos do eleitorado. Como Lupu e Warner (2021a) ressaltam, pouquíssimos estudos fora dos Estados Unidos medem representação por *issue* e estrato populacional. Sobre o contexto brasileiro, os referidos autores enfocam a congruência ideológica por segmento do eleitorado; outras pesquisas contemplam *issues* diversos e um número relativamente restrito de grupos (Corral González, 2013; Silva, 2018; Boas e Smith, 2019). Moreira (2019) considerou vários grupos do eleitorado em uma larga janela temporal (2001-2017) e isolou o efeito do pertencimento de grupo do efeito do próprio *issue* na congruência, possibilitando que temas diversos e mais ou menos polêmicos pudessem ser apreciados em conjunto. Assim como Silva (2018), Moreira (2019) utilizou a *earth mover's distance* (EMD), uma medida de congruência recentemente desenvolvida, porém considerada inferior à melhor alternativa disponível atualmente, como será assinalado adiante. Todas as referências supracitadas encontraram algum grau de congruência diferencial em favor de grupos historicamente privilegiados; todavia, o mosaico de achados que produzem é incompleto: nenhuma delas explorou simultaneamente uma gama mais ampla de grupos da população, *issues* e momentos do tempo no Brasil se baseando na metodologia atualmente mais indicada.

Nesse contexto, buscando expandir a agenda de estudos de congruência no país, propomos as seguintes questões: o grau de congruência entre preferências de representantes e representados varia nos segmentos do eleitorado? Se sim, quais segmentos são mais bem representados? Em particular, consideramos estratos definidos por renda, escolaridade, sexo[4], raça, idade e religião.

Uma vertente da literatura aborda congruência pela comparação entre preferências dos eleitores e políticas aprovadas (e.g., Monroe, 1998; Soroka e Wlezien, 2010; Carreirão e Melo, 2014). Enquanto provê uma visão finalística de representação, essa perspectiva

[4] Os termos "sexo" e "gênero" são utilizados como sinônimos ao longo deste artigo.

ignora o processo de discussão e formulação de políticas, em que o estudo detalhado do problema social a enfrentar e a construção de bases de apoio podem fazer subótimo o encaminhamento sugerido pela preferência popular. Metodologicamente, dimensionar o grau de congruência com fundamento em planos ou realizações orçamentárias é exercício pouco trivial, que requer longas séries temporais para determinar se a mudança nas preferências dos cidadãos precede a mudança de política, e se causa a última. Outrossim, o que caracteriza aderência às preferências do eleitorado? Como controlar por situações excepcionais que exigem o foco emergencial em uma ou outra área de política? Essas considerações motivam nossa decisão de trabalhar com congruência atitudinal; além do mais, essa opção se beneficia da disponibilidade de *surveys* e da possibilidade de comparação com um maior número de estudos anteriores. Apesar de relevante, a congruência atitudinal não informa sobre a proximidade entre a preferência dos eleitores e o que decidem os representantes, e pode ser afetada por respostas não "sinceras". Nesse sentido, reconhecemos também ser imperfeita como estratégia para avaliar a qualidade do sistema democrático[5].

Testamos duas hipóteses, uma geral e outra específica: H1 – A congruência entre preferências do conjunto de parlamentares e do eleitorado é sensível às características socioeconômicas, demográficas e de afiliação religiosa dos eleitores; e H2 – A distância entre as predileções do coletivo de parlamentares e segmentos do eleitorado é maior para grupos populacionais socialmente desfavorecidos, os quais dispõem de menos recursos para a participação política e para exercer outras formas de influência sobre representantes, nomeadamente, estratos de baixa renda e baixa escolaridade, mulheres, negros (i.e. pretos ou pardos), jovens e idosos[6].

Para exame das hipóteses, utilizamos a abordagem aplicada por Lupu e Warner (2021a). Esses autores construíram díades – combinações de respostas de pares compostos por um eleitor e um legislador – para investigar se os parlamentos espelham mais proximamente as preferências ideológicas de cidadãos afluentes. Eles encontraram evidência consistente de que esse seja o caso, numa amostra de 52 países ao redor do mundo. Assim como fizemos neste artigo, a análise deles é sobre representação coletiva (Weissberg, 1978), pois atenta não à afinidade de preferências entre representantes e eleitores dos respectivos distritos (foco conhecido como representação diádica[7]), mas à de setores da sociedade e do parlamento como um todo. Lupu e Warner (2021a) reputam a distância intradiádica como preferencial às outras medidas de congruência atitudinal para representação coletiva – superior inclusive à EMD, uma medida proposta por eles próprios há poucos anos (Lupu, Selios e Warner, 2017) e que representou um avanço importante

[5] Agradecemos a um(a) revisor(a) anônimo(a) por essa reflexão.
[6] Não temos hipótese direcional quanto aos segmentos religiosos, como está justificado na seção "Hipóteses".
[7] Essa perspectiva de representação adequa-se à configuração do sistema eleitoral estadunidense, onde parlamentares são escolhidos por voto majoritário em distritos eleitorais relativamente pequenos (Otero Felipe, 2011). Note-se que o uso de díades na medição de congruência não implica foco em representação diádica.

em relação aos indicadores agregados de congruência então disponíveis.

Nossa análise considera todos os 11 *issues* para os quais encontramos itens com redação compatível e de igual escala em *surveys* de opinião pública e de elite no Brasil. Os *issues* abarcam temas de costumes, meio ambiente, políticas sociais, papel do Estado na economia e autoposicionamento ideológico. Dessa maneira, compusemos 1,4 milhão de díades, a partir de respostas de deputados federais ao Projeto Elite Parlamentar Latinoamericana (Pela, 2004, 2010, 2014) e de cidadãos ao AmericasBarometer (Lapop, 2008, 2010, 2012, 2014) e LatinoBarómetro (2004, 2007, 2008 e 2009). Ao todo, temos 4,4 milhões de observações para a variável dependente, que corresponde à distância absoluta entre a resposta de um representante e a de um representado em um dado *issue*. Reproduzindo a estratégia analítica de Lupu e Warner (2021a), estimamos modelos de regressão com interceptos aleatórios por respondente (da elite e da opinião pública), tendo como variáveis independentes *dummies* que identificam segmentos populacionais.

Em geral, os resultados são consistentes com H1 e com a maior parte de H2. A congruência varia entre segmentos do eleitorado, e essa variação ocorre em prejuízo da representação de grupos de menor renda, de menor escolaridade e dos negros. Todavia, alguns achados surpreenderam. Não encontramos indícios consistentes de congruência diferencial por sexo. Em uma variedade de *issues*, a congruência se mostrou mais elevada entre os mais jovens (até 25 anos). E a vantagem representativa nos estratos de maior renda (*affluence bias*) se revelou menos saliente que nos mais escolarizados (*schooling bias*).

O restante deste artigo está organizado como segue. A próxima seção se debruça sobre potenciais mecanismos geradores de congruência diferencial nos estratos populacionais, tanto da perspectiva da representação descritiva, como da substantiva. Em seguida, reportamos o estado da arte dos estudos sobre congruência diferencial no Brasil, esmiuçando as medidas de congruência adotadas e os achados do (ainda reduzido) corpo de estudos dedicados à temática. Tal exercício localiza este artigo na literatura com a qual dialoga e oferece substrato para as hipóteses (H1 e H2). A seção subsequente explica o recorte amostral (*issues* e *surveys* considerados), bem como a segmentação aplicada ao eleitorado. Então, são apresentadas as distribuições das respostas aos *issues* selecionados, acompanhadas de gráficos que sintetizam a posição média de deputados e eleitores em cada *issue* e estrato populacional. Na sequência, tem-se o teste formal das hipóteses, sucedido pelas considerações finais.

Fontes de congruência diferencial nos segmentos do eleitorado

As condições socioeconômicas e os atributos do sistema político-eleitoral brasileiro não favorecem congruência, especialmente entre as posições de legisladores e das camadas menos favorecidas da população, salientam Boas e Smith (2019). Segundo esses

autores, as três fontes de congruência – autosseleção, interesse material e socialização – não encontram oportunidades de materialização em larga escala no país.

A autosseleção ocorre quando cidadãos comuns ou políticos com determinadas atitudes preexistentes encontram uma oportunidade de se juntar a um grupo (e.g., um eleitor mudando de município motivado por afinidade com o programa de governo do local). Interesse material diz respeito a benefícios que alcançam todos os membros de um grupo, de sorte que o pertencimento identitário gera congruência (e.g., representantes e representados de uma região apoiando ações de investimento público ali). Já a socialização promove a aproximação das opiniões por influência mútua entre membros e líderes de um grupo (e.g., uma ambientalista que se filia a um partido em função de seu programa ambiental, mas passa, a partir das interações com correligionários e líderes da legenda, a abraçar a visão do partido em outras áreas de política).

Para Boas e Smith (2019), nem o sistema partidário, nem o sistema eleitoral fomentam congruência no Brasil. No primeiro, a baixa identificação partidária enfraquece o mecanismo da autosseleção; a falta de bases com clivagens bem definidas compromete o interesse material; e a pouca capacidade de organização e formação de laços com a base redunda em parcas oportunidades de socialização e de adoção de uma visão compartilhada de mundo. Quanto ao sistema eleitoral, a representação proporcional em distritos de vasta extensão embaraça a autosseleção, a existência de interesses compartilhados e a socialização efetiva.

Nesse cenário, a representação descritiva, a qual se baliza na correspondência das características dos legisladores, em nível individual, em relação às dos eleitores (Pitkin, 1967), pode ser uma base alternativa para o alinhamento de opiniões entre elite política e eleitorado, especialmente para os grupos sub-representados, asseveram Boas e Smith (2019). Os autores examinam congruência em quatro desses grupos: pessoas de baixa escolaridade (*proxy* para classe social), mulheres, negros e evangélicos[8]. Autosseleção em razão de atitudes políticas seria pouco provável nas categorias de classe, gênero e raça. Da mesma forma, socialização em grupos tão amplos, dispersos e internamente diversos seria incomum. No entanto, o interesse material poderia estimular congruência – e.g., em *issues* relacionados à redistribuição, às ações afirmativas e ao combate a discriminações. Em contraste, além de interesse material (e.g., em termos de privilégios para igrejas), os evangélicos também dispõem de possibilidade substantiva de autosseleção (via conversão, ainda que ensejada por razões inicialmente não políticas) e de socialização, especialmente em *issues* frequentemente endereçados nos sermões, como homossexualidade e aborto.

De fato, há evidência de que atitudes e comportamento legislativo sejam sensíveis às características individuais do representante. Num estudo de candidatos a parlamentar na Austrália e em 11 países europeus, Espírito-Santo, Freire e Serra-Silva (2020) identificaram que, independentemente do partido, mulheres se posicionam de forma

[8] Incluindo denominações pentecostais e protestantes. Essa é a conotação de todas as aparições de "evangélicos" neste artigo.

distinta dos homens, sobretudo em matérias diretamente afeitas a mulheres (em específico, ações afirmativas de gênero no mercado de trabalho e liberdade da mulher para decidir sobre aborto). Porém, as autoras detectaram preferências distintas entre homens e mulheres somente em temas nos quais os partidos não tinham posição cristalizada. A partir de dois experimentos de campo, Driscoll et al. (2018) observaram que deputados estaduais e federais recém-eleitos e socioeconomicamente privilegiados (em termos de suas ocupações) são menos responsivos a e-mails de cidadãos desfavorecidos (nos experimentos, estes eram personagens fictícios, com nomes de maior incidência nas camadas socioeconômicas mais baixas). Esse padrão não ocorreu no período pré-eleitoral, em que seria estratégico responder a questões enviadas por um espectro mais amplo de segmentos sociais.

Contudo, quando se considera a representação coletiva, o alcance da representação descritiva é tão promissor quanto a participação do segmento na composição do parlamento. Microdados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não contêm informação sobre a renda do candidato, mas relatam a ocupação deste. A ocupação prévia de cerca de metade dos deputados eleitos em 2018 é ser deputado. As outras ocupações mais frequentes são empresário (9,9%) e advogado (7,6%); o percentual de eleitos que informa ser empresário é maior a cada resultado eleitoral desde 1998 (Caesar, 2018). A composição da Câmara dos Deputados vastamente sobrerrepresenta os mais escolarizados; nas eleições de 1998 a 2018, 75% a 81% dos deputados eleitos possuíam ensino superior (Caesar, 2018), enquanto, na população de 25 a 34 anos, esse percentual era de 21% (OECD, 2019; dados de 2018). O percentual de deputadas eleitas manteve-se entre 8% e 9% nos pleitos de 2002, 2006 e 2010 (Miguel, Marques e Machado, 2015); em 2014, chegou a 10%, saltando para 15% em 2018 (Caesar, 2018), nível ainda pífio para a categoria majoritária na população. Foi só a partir das eleições de 2014 que o TSE passou a coletar informação relativa à cor/raça dos candidatos. Naquele ano, 80% dos deputados eleitos se declararam brancos; em 2018, esse número caiu para 70% (Caesar, 2018) – ainda assim, bem acima da média populacional, inferior a 50%. A distribuição etária dos representantes é concentrada nas faixas de maior idade. Na Pela[9], o percentual de respondentes com idade até 40 anos variou de 8% a 11% entre 2004 e 2014. Até a eleição de 2014 (incluindo-a), o percentual de deputados evangélicos não ultrapassou 15% (Gonçalves e Pedra, 2017), enquanto 22,2% da população se identificou como evangélica no Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012).

Fora da representação descritiva, outras formulações sobre congruência consideram influências diversas. Quatro estudos recentes (Corral González, 2013; Silva, 2018; Moreira, 2019; Lupu e Warner, 2021a) produziram pistas sobre congruência em torno de *issues* em segmentos do eleitorado brasileiro. Em suas expectativas teóricas, enfatizaram a capacidade de diferentes grupos se fazerem representados, atentando-se

[9] A Pela não é amostrada ou ponderada para espelhar a distribuição etária dos deputados.

principalmente aos recursos financeiros, cognitivos, comunicacionais e de tempo. Esses estudos partem do pressuposto de que a ausência de recursos enfraquece a capacidade de os cidadãos se informarem, compreenderem a política, expressarem suas preferências, organizarem-se e controlarem seus representantes.

Grupos mais bem informados dispõem de maior habilidade para formular demandas e influenciar representantes (Delli Carpini e Keeter, 1996; Adams e Ezrow, 2009; Erikson, 2015). Pessoas pobres e pessoas de baixa escolaridade têm menor probabilidade de participar da política (Verba, 2001; Schlozman, Verba e Brady, 2012; Gallego, 2015; Peters, 2018). Ademais, segmentos mais abastados gozam de atenção especial dos parlamentares, em função de sua capacidade de contribuir para campanhas (Bartels, 2008; Gilens, 2012; Flavin, 2014) e de organizar grupos de interesse (Klüver e Pickup, 2019; Rasmussen e Reher, 2019).

Buscando identificar mecanismos que melhor explicam a variação no grau de representação entre países e ao longo dos anos, Lupu e Warner (2021b) aplicam técnicas de aprendizado de máquina ao banco de dados deles próprios. Apreendem representação desigual como dissemelhanças no autoposicionamento ideológico, mensuradas pela diferença entre a EMD de pobres (quintil inferior de afluência) e a EMD de ricos (quintil superior de afluência). Os autores concluem que desenvolvimento econômico (Produto Interno Bruto – PIB —, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH —, menor desigualdade de renda) e boa governança (indicadores menores de clientelismo e corrupção, maior percentual de parlamentares mulheres) são os fatores que melhor preveem representação desigual, mantendo uma relação negativa com esta. Em contraste, condicionantes relacionados a instituições políticas, grupos de interesse ou comportamento político (e.g., participação eleitoral) não demonstraram a mesma capacidade explicativa.

Ainda, outro motivo potencial para a falta de congruência entre parlamentares e setores menos afluentes da sociedade é que pobres e ricos basearíam seu comportamento eleitoral em áreas temáticas distintas: os primeiros seriam mais sensíveis a temas culturais e de costumes, enquanto os segundos, aos assuntos econômicos (Gilens, 2012; Calvo e Murillo, 2019). Nessas várias perspectivas, as desigualdades socioeconômicas entre segmentos do eleitorado seriam traduzidas em graus variados de congruência entre as opiniões de setores populacionais e as opiniões dos legisladores. A próxima seção reporta achados empíricos nessa direção, apurados no contexto brasileiro.

Congruência por segmento populacional no Brasil

Esta seção detalha cinco trabalhos recentes que estimam congruência no Brasil por segmento populacional: Corral González (2013), Silva (2018), Boas e Smith (2019), Moreira (2019) e Lupu e Warner (2021a). Essas referências são importante substrato para nossas hipóteses e abordagem metodológica, além de oferecerem resultados com os quais

podemos comparar nossos achados. Dado o destaque conferido a esses cinco trabalhos, cabe uma descrição de seus desenhos de pesquisa e conclusões.

Corral González (2013) argumenta que a percepção dos cidadãos sobre suas próprias habilidades para compreender a política (eficácia interna) e influenciá-la (eficácia externa) varia de acordo com características sociodemográficas, étnicas, culturais e, de forma específica, com a cultura participativa. Logo, os recursos necessários para que os cidadãos expressem suas predileções e monitorem os representantes eleitos são distribuídos de maneira heterogênea. A autora propõe-se a mensurar a congruência entre as preferências de legisladores e as dos cidadãos mais pobres; igualmente, estima a congruência em relação às preferências dos cidadãos mais ricos. A identificação desses grupos baseou-se em um índice sobre respostas quanto à existência de diversos bens no domicílio. Corral González faz uso da medida de congruência *many-to-many* (i.e., que compara múltiplos representados com múltiplos representantes) proposta por Golder e Stramski (2010), a qual consiste na distância entre as funções de distribuição acumulada (CDFs)[10] dos cidadãos e dos representantes – ou seja, a área entre as CDFs. Quando as preferências ideológicas dos cidadãos e representantes são distribuídas de forma idêntica (e.g., na dimensão esquerda-direita), a área entre suas CDFs será zero. Nessa situação, a congruência *many-to-many* será perfeita. Todavia, quando as distribuições das preferências dos cidadãos e representantes diferem, então a área entre as CDFs será não nula, indicando menor congruência *many-to-many*.

Corral González (2013) calculou a distância entre CDFs para três temas: papel do Estado[11], Estado como proprietário das principais indústrias e casamento *gay*. A autora contrapôs a Pela de 2010 com o Lapop de 2010 e 2012, abarcando 14 países da América Latina, incluindo o Brasil. Como esperado, as preferências dos representantes mostraram-se mais próximas das predileções dos grupos privilegiados (com exceção da Bolívia e do Uruguai). Notavelmente, poucas das características dos sistemas político-eleitorais analisadas por Corral González se revelaram preditoras da congruência; tamanho dos distritos eleitorais e fragmentação partidária associaram-se negativamente com o grau de congruência entre os mais pobres e a elite política.

Boas e Smith (2019) defendem que as semelhanças demográficas entre a composição do parlamento e a do eleitorado (representação descritiva) poderiam favorecer a representação substantiva (i.e., a responsividade dos representantes no que tange às preferências e interesses dos cidadãos, conforme Pitkin, 1967). Nesse estudo de caso do

[10] Uma função de distribuição acumulada (em inglês, *cumulative distribution function* – CDF) informa a probabilidade de uma variável aleatória X assumir um valor igual ou inferior a um nível determinado (x). Por exemplo, no contexto da distribuição de respostas de parlamentares num item com escala de respostas constituída por inteiros de 0 a 10, a CDF indica, para cada ponto da escala, qual a probabilidade de os parlamentares terem escolhido aquele determinado ponto ou qualquer ponto da escala inferior a ele. Nesse exemplo, a CDF para x = 3 reporta a probabilidade de os respondentes terem selecionado 3, 2, 1 ou 0.

[11] Índice composto por itens tocantes aos seguintes *issues*: bem-estar, empregos, desigualdade de renda, aposentadorias e serviços de saúde.

Brasil, eles adotaram a medida de congruência *many-to-many* desenhada por Golder e Stramski (2010), considerando diversas edições dos seguintes *surveys*: Brazilian Legislative Surveys (BLS), LatinoBarómetro, Lapop e o Brazilian Electoral Panel Study (BEPS). Além do autoposicionamento ideológico, foram analisados os *issues*: regime econômico (mercado estatista *versus* mercado livre[12]), aborto, casamento *gay*, ambientalismo, cotas universitárias para afro-brasileiros e cotas universitárias para aqueles com menor renda. Como variável dependente, Boas e Smith (2019) tomaram a distância entre as respostas de pares de legisladores e cidadãos, tendo como variáveis independentes de interesse *dummies* que informavam se os dois respondentes da díade compartilhavam atributos como religião, sexo, nível de escolaridade, cor/raça e estado de residência. Observaram que os evangélicos geralmente alcançam maior congruência do que as mulheres, os afro-brasileiros ou os de classe social mais baixa (definida pela não posse de diploma de ensino superior). No entanto, os autores ressaltam que a congruência entre os evangélicos se limita aos temas que os pastores priorizam em suas pregações, tais como casamento entre pessoas do mesmo sexo e aborto. Nas questões menos comuns nos sermões, como racismo e proteção ao meio ambiente, a congruência é menor.

Embora a distância entre CDFs tenha sido estimada por alguns trabalhos importantes na área (e.g., Corral González, 2013; Boas e Smith, 2019, como complemento à análise de díades), essa abordagem não leva em conta a noção relativa de congruência. A distância entre as CDFs pode ser a mesma para duas distribuições unimodais, concentradas nos polos, e duas distribuições unimodais com centros próximos, desde que as áreas que separam as distribuições em cada par sejam de igual tamanho. Em termos práticos, no entanto, o esforço para ampliar a congruência pode ser consideravelmente mais custoso no primeiro quadro, de polarização.

A seu turno, Silva (2018) investigou se a identidade social, aproximada a partir de diferenças sociodemográficas, implica variações nos níveis de afinidade de preferências entre representantes (deputados federais) e o eleitorado brasileiro, e se os grupos socialmente discriminados desfrutam de menor congruência. Silva ancora na representação descritiva seus mecanismos causais supostos e estima congruência com base na EMD (Lupu, Selios e Warner, 2017), portanto na perspectiva da representação coletiva *many-to-many*. A EMD estima o "trabalho" mínimo a ser feito para transformar duas distribuições, de modo que estas se tornem correspondentes. Para tanto, avaliam-se todos os possíveis "fluxos" pelos quais os dados (as respostas) poderiam ser "movidos". Diferentemente da distância entre CDFs, a EMD é sensível à noção relativa de congruência: ao calcular as distâncias entre distribuições, a EMD examina não apenas as diferenças entre as distribuições, mas também a extensão do esforço necessário para equalizá-las. Maiores valores da EMD indicam maiores esforços para aproximar distribuições, e menores

[12] Os autores parearam um item do BLS com uma variedade de itens de *surveys* de opinião pública referentes a atitudes sobre livre mercado; para detalhes, *vide* Boas e Smith (2019, p. 317).

valores, o contrário. Em outras palavras, quanto maior a EMD, menor será a congruência entre as preferências dos eleitores e da elite parlamentar.

Silva (2018) analisa, ainda, o BLS de 2014 e três *surveys* de opinião pública aplicados no mesmo ano: Lapop, Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) e World Values Survey (WVS). Cinco temas são examinados: autoposicionamento ideológico, opiniões relativas ao liberalismo econômico (tocantes à propriedade privada da indústria e comércio, concorrência e meritocracia), casamento homoafetivo, temas prioritários no mandato (objetivo apontado como mais importante para o Brasil) e pós-materialismo (ênfase em autoexpressão e qualidade de vida, em detrimento de preocupações com segurança física e econômica). Com base em uma análise descritiva das EMDs calculadas por segmento – de classe (ocupação), cor e sexo –, Silva constata que, em geral, as opiniões dos legisladores tendem a ser mais próximas daquelas das classes altas, de brancos e de mulheres (este último, um resultado contrário à hipótese inicial do autor).

Também se utilizando da EMD, Moreira (2019) examina se o grau de congruência entre o posicionamento dos membros da câmara baixa brasileira varia entre grupos do eleitorado. Considera segmentos socioeconômicos (definidos por renda e por escolaridade) e sociodemográficos (definidos por sexo, raça e idade), e uma seleção de 12 issues, incluindo costumes, meio ambiente, papel do Estado em políticas sociais e na economia. Seu argumento, apoiado em Verba, Schlozman e Brady (1995), é que a distribuição desigual de recursos e habilidades necessários à participação política efetiva constrange a representatividade, a responsividade e a qualidade dos sistemas democráticos. Como um dos sintomas, setores da sociedade desfrutariam de níveis diferenciais de congruência, com menor grau de alinhamento esperado entre o conjunto da elite parlamentar e os grupos populacionais menos favorecidos. Os dados advêm do Lapop (2008-2017) e do LatinoBarómetro (2001-2015), como pesquisas de opinião pública, e da Pela (2004, 2010 e 2014) como *survey* de elite. No modelo empírico, a variável dependente é a EMD. As variáveis independentes agruparam-se nas seguintes dimensões: segmento de opinião pública (conjuntos de *dummies* que identificam o grupo do eleitorado para o qual uma certa EMD foi calculada), *issue*, *survey* de opinião pública e controles para o ano em que os *surveys* foram aplicados.

De modo geral, os resultados de Moreira (2019) corroboram suas expectativas. A congruência mostrou-se mais elevada nos estratos de maior escolaridade e renda, e menor entre respondentes com mais de 60 anos. Os coeficientes das dimensões sexo e cor/raça não retornaram significância estatística.

Assim como Corral González (2013), Lupu e Warner (2021a) dedicam-se a uma análise internacional do chamado *affluence bias* – a tendência de a opinião de parlamentares espelhar com maior fidedignidade as preferências dos cidadãos mais ricos. O trabalho de Lupu e Warner (2021a) é de envergadura descomunal: utiliza todos os *surveys* de elite de acesso público no mundo e os pareia com *surveys* de opinião pública

com representação nacional[13]. Produz, assim, 99 milhões de díades, cobrindo 52 países e 33 anos, chegando até 2015. O foco principal é a distância intradiádica no autoposicionamento ideológico, mas outros *issues* são abordados em combinações de país-ano, em que itens similares foram perguntados a legisladores e à população em geral (especificamente, na América Latina, África Subsariana e Suécia).

Para quantificar afluência, a variável independente de interesse, Lupu e Warner (2021a) construíram um índice que considera a presença de bens no domicílio; onde essa informação não estava disponível, utilizaram renda ou ocupação, nessa ordem de preferência. A distância intradiádica é a variável dependente, regredida em um conjunto de marcadores (*dummies*) do quintil de afluência ao qual pertence o respondente da opinião pública. Segundo os autores:

> [Este método] permite-nos caracterizar o conjunto completo de relações entre as preferências dos cidadãos e as posições dos legisladores, portanto dimensionando a representação coletiva, o nosso conceito de interesse. Esta medida [distância intradiádica] captura tanto diferenças nas posições médias de eleitores e legisladores quanto diferenças nas variâncias das respectivas distribuições. Ao contrário de outras medidas de congruência que fundem as distribuições em estatísticas agregadas [e.g., distância entre CDFs e a EMD], díades nos permitem trabalhar com o grau de afluência ao nível individual [como variável explicativa], enquanto ainda capturam a distribuição completa dos pares cidadão-legislador (Lupu e Warner, 2021a, p. 11, tradução nossa).

Em uma análise acessória, Lupu e Warner (2021a) calcularam EMDs entre o conjunto de legisladores e quintis de afluência, e regrediram as EMDs em *dummies*, identificando esses quintis, num modelo com efeitos fixos de país e de ano. Independentemente da medida adotada, os autores encontraram consistentemente, e tanto em democracias recentes quanto nas consolidadas, evidência de que a congruência no autoposicionamento ideológico é estatística e materialmente maior para o quintil superior de afluência em relação aos mais pobres. Em contraste, não parece haver diferença entre o grau de representação dos quintis intermediários e o do superior, mesmo nos *issues* sobre os quais pobres e ricos mais discordam. Ao mesmo tempo, Lupu e Warner (2021a) detectaram que a representação desigual varia entre *issues*: enquanto os mais ricos parecem ser mais bem representados em temas econômicos (e.g., papel do Estado na economia e redução do setor público), os mais pobres têm melhor representação em temas "culturais" (e.g., casamento entre pessoas do mesmo sexo, acolhimento de refugiados, violência e proibição à pornografia).

Notadamente, apesar de serem exemplos de aplicação das mais refinadas medidas da representação coletiva disponíveis, os trabalhos acima enumerados são, com a exceção

[13] A maior parte dos dados vem da Europa e da América Latina.

de Boas e Smith (2019), eminentemente descritivos. Afirmamos isso no sentido de que não dispõem de uma estratégia de identificação dos efeitos de se pertencer a um segmento, distinguindo-os de potenciais efeitos concorrentes. Boas e Smith (2019) incorporaram um conjunto maior de fatores explicativos e combinaram regressão da distância intradiádica com análise de *surveys* adicionais, aplicados em comunidades religiosas. Todavia, o foco na representação descritiva compromete a comparabilidade dos seus achados com os dos demais trabalhos elencados.

Em conjunto, os outros quatro estudos descritos nesta seção confirmam a expectativa de haver desigualdade de representação política entre segmentos populacionais. O Quadro 1 sintetiza esses trabalhos e suas conclusões, sobretudo, ilustra o vazio de conhecimento sobre representação desigual no Brasil e joga luz ao lugar deste artigo em relação à literatura com a qual dialoga. É nosso objetivo informar sobre as seis dimensões de segmentação do eleitorado apresentadas no Quadro 1, numa variedade de *issues*, utilizando a mais adequada medida de congruência disponível.

Quadro 1
Segmentos com preferências mais próximas às da elite parlamentar no Brasil, por estudo

Estudo	Medida de congruência	Dimensão de segmentação do eleitorado					
		Afluência	Escolaridade	Sexo	Raça	Idade	Religião
Corral González (2013)	Distância entre CDFs	Quintil superior[a]					
Silva (2018)	EMD	Classe alta[b]		Mulheres	Brancos		
Moreira (2019)	EMD	Renda familiar maior que 2 s.m. mensais	Pelo menos algum ensino médio	n.s.	n.s.	Até 60 anos	
Lupu e Warner (2021a)	EMD; distância intradiádica	Quintil superior[c]					
Este artigo	Distância intradiádica	**Escopo deste artigo**					

Fonte: Elaboração própria com base em nossa leitura das quatro referências citada no próprio Quadro 1.
Notas: Ativemo-nos aos achados gerais de cada estudo. Resultados *issue* a *issue* podem divergir daqueles aqui reportados. Células em cinza indicam que a dimensão não foi considerada no respectivo estudo. **Observações:** s.m. = salários mínimos; n.s. = considera a dimensão, mas não encontra diferença estatisticamente significante na medida de congruência; [a] = considera índice de presença de bens no domicílio; [b] = considera três níveis de classe (alta, média e baixa), segundo as ocupações dos respondentes com base no modelo conhecido como EGP (Erikson, Goldthorpe e Portocarero, 1979); [c] = considera, preferencialmente, índice sobre presença de bens no domicílio; onde essa informação não estava disponível, considera renda ou ocupação, nessa ordem de preferência.

Hipóteses

Objetivando identificar e dimensionar desigualdades de representação entre os segmentos do eleitorado brasileiro, definidos por renda, escolaridade, sexo, raça, idade e religião, submetemos a teste duas hipóteses, uma geral e outra específica:

H1: A congruência entre preferências do conjunto de parlamentares e do eleitorado é sensível às características socioeconômicas, demográficas e de afiliação religiosa dos eleitores.

H2: A distância entre as predileções do coletivo de parlamentares e segmentos do eleitorado é maior para grupos populacionais socialmente desfavorecidos, os quais dispõem de menos recursos para a participação política e para exercer outras formas de influência sobre representantes – nomeadamente, estratos de baixa renda e baixa escolaridade, mulheres, negros, jovens e idosos.

Essas hipóteses se alicerçam nas fontes de congruência diferencial apontadas anteriormente (principalmente, na capacidade de diferentes grupos se fazerem representados, via disponibilidade de recursos financeiros, cognitivos, comunicacionais e de tempo) e no consolidado de achados reportado no Quadro 1. Ainda assim, algumas reflexões quanto às dimensões são devidas.

É possível que processos concernentes à representação descritiva, combinados com a sobrerrepresentação entre os deputados federais de indivíduos mais afluentes, com maior escolaridade, homens, brancos, e com mais de 40 anos contribuam para uma maior congruência entre o conjunto de representantes e esses segmentos populacionais. Nossos dados não nos permitem verificar a extensão da representação descritiva, entretanto. A cada edição, a Pela entrevista cerca de um quarto da Câmara dos Deputados, porém sua amostra não é construída nem ponderada para que seja representativa do corpo parlamentar nas diferentes dimensões aqui consideradas.

Levando-se em conta as condições desiguais, em desfavor das mulheres, que restringem recursos relevantes à participação política – especialmente a) no tempo disponível após contabilizado o trabalho doméstico (Madalozzo, Martins e Shiratori, 2010) e b) na renumeração paga pelo mercado de trabalho brasileiro (e.g., Giuberti e Menezes-Filho, 2005; Haussmann e Golgher, 2016) –, tem-se por hipótese que a congruência será maior entre homens que entre mulheres[14]. Ademais, a tímida representação feminina na Câmara dos Deputados, inferior a 10% no período considerado (Miguel, Marques e Machado, 2015), tende a constranger a congruência pela via da (baixa) representação descritiva.

Naturalmente, não se espera que o pertencimento a grupos raciais em si seja capaz de influenciar a participação política e a congruência. Nessa esteira, não seria a cor/raça,

[14] Ainda que uma trajetória de redução no *gender gap* relativo ao tempo dispensado ao trabalho doméstico e à remuneração do trabalho tenha sido observada em todos os textos citados, a vantagem dos homens nesses dois quesitos se mantém.

mas a distribuição desigual de recursos para participação e mobilização de representantes entre os diferentes grupos raciais, aliada também à sub-representação descritiva (Caesar, 2018), a causa da menor congruência entre preferências de parlamentares e de negros.

Na dimensão etária, nossa expectativa baseia-se em Schlozman, Verba e Brady (2012). Esses autores apontam que jovens no final da adolescência ou no início dos 20 anos concentram sua atenção na escolarização e qualificação para o mercado de trabalho, buscando ocupar bons cargos ou consolidar suas carreiras profissionais. Consequentemente, seriam menos tendentes a participar de atividades políticas – o que, por sua vez, redundaria em sub-representação das preferências desse grupo etário. Quanto aos idosos, os autores invocam a teoria do desengajamento. Muitos nesse grupo possuem algum tipo de limitação – e.g., enfermidades físicas que prejudicam sua mobilidade e, portanto, sua capacidade de estarem ativos na política, votar, trabalhar ou doar dinheiro para campanha, participar de reuniões políticas e comícios. Dessa forma, os idosos também apresentariam desvantagens participativas, o que compromete a voz política desse grupo.

Finalmente, há indicação de que a congruência seja mais alta entre evangélicos – constituintes de 22,2% da população brasileira, segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2012) – e representantes evangélicos do que em outras dimensões de representação descritiva, como gênero e raça (Boas e Smith, 2019). Porém, dado que o percentual de deputados federais identificados como evangélicos foi de, no máximo, 15% no período analisado[15] (Gonçalves e Pedra, 2017), optamos por não defender hipótese direcional quanto aos níveis de congruência entre segmentos religiosos e o conjunto dos representantes, servindo o exercício para explorar a existência de representação desigual entre denominações, sem expectativas sobre o sentido de eventual desigualdade.

Seleção de itens e composição da amostra

A seleção de *issues* pautou-se por uma série de critérios. Inicialmente, procuramos *issues* tratados em *surveys* de elite e de opinião pública[16] a partir de itens com redação similar e que aplicassem a mesma escala de respostas[17] – dessa forma, afastamos eventuais erros de mensuração gerados pela variação nas escalas. Essa busca inicial não tinha escopo temático específico, porém priorizou *issues* relacionados a políticas públicas,

[15] Esse percentual cresceu. Indicação disso é que a página da Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional no *website* da Câmara dos Deputados nomeia como signatários 195 (38%) dos 513 deputados, além de oito senadores. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54010>. Acesso em: 17 set. 2020.

[16] A busca por itens compatíveis deu-se em todas as edições disponíveis das seguintes pesquisas: BLS e Pela, como *surveys* de elite; Eseb, Lapop e LatinoBarómetro, como *surveys* de opinião pública.

[17] Embora o critério de escalas idênticas tenha sido imposto apenas na identificação de itens (questões) pareáveis em *surveys* de elite e opinião pública (e não no nível do *issue*), todos os pareamentos tocantes a um mesmo *issue* possuem a mesma escala de respostas na amostra (Quadro 2), coincidentemente.

em detrimento do autoposicionamento ideológico (este apurado em todas as pesquisas consideradas); incluímos apenas *surveys* capazes de prover, pelo menos, uma questão utilizável para além da ideológica[18].

Sem dúvida, preferência ideológica é dimensão de análise frequentemente incorporada nos estudos de convergência, seja no contexto brasileiro (e.g., Boas e Smith, 2019; Silva, 2018), seja no internacional (e.g., Powell Jr., 2009; Golder e Stramski, 2010; Lupu e Warner, 2021a). Enquanto esse foco é relevante para aquilatar o grau de representação, ele presume, mas não é capaz de captar variações de preferências programáticas. Há evidência de que a congruência tende a ser menor em *issues* temáticos do que no posicionamento esquerda-direita (Dalton, 2017; Thomassen, 2012). Ademais, a apuração de posicionamento ideológico, por ser um conceito abstrato, sofre severamente do problema de *differential issue functioning*, em que respondentes (sejam especialistas, representantes, cidadãos, grupos culturalmente distintos etc.) se manifestam a partir de diferentes interpretações sobre o espectro possível de posicionamentos, com entendimentos variados sobre o que significam "esquerda" e "direita" (Brady, 1985; King et al., 2004; Bauer et al., 2017)[19]. Daí nossa priorização dos *issues* temáticos.

Na identificação de itens compatíveis, descartamos aqueles cuja aplicação se afastou por quatro anos ou mais – e.g., por esse critério, a Pela 2010 só poderia ser pareada com questionários de opinião pública aplicados entre 2007 e 2013. A utilização de *surveys* assíncronos tem precedente na literatura (e.g., Lupu e Warner, 2021a), assim como a imposição do lapso máximo aqui fixado (Boas e Smith, 2019), ainda que esse limite seja arbitrário. Outrossim, da mesma forma que Lupu e Warner (2021a), mantivemos apenas combinações de *surveys* de elite e opinião pública aplicados dentro de uma mesma legislatura. Devido a essa restrição, retomando o exemplo da Pela 2010, possíveis pareamentos desse *survey* com questionários preenchidos em 2011 a 2013 foram desprezados.

Com base em tais critérios de seleção, foi composta a amostra, descrita no Quadro 2. Ela abarca 11 *issues* (10 *issues* temáticos e autoposicionamento ideológico), incluindo três edições da Pela (2004, 2010 e 2014), quatro edições do Lapop (2008, 2010, 2012 e 2014) e quatro do LatinoBarómetro (2004, 2007, 2008 e 2009); para detalhes, *vide* Quadro A1, do Apêndice. Ao todo, a amostra considera 1.754 respostas de parlamentares

[18] Cabe esclarecer a decisão de não utilizar o BLS. Quanto aos *issues* temáticos, o BLS (de 2013) apresenta apenas um item, sobre prioridade da defesa do meio ambiente em relação ao desenvolvimento econômico e oferta de empregos, que poderia ser pareado com respostas da opinião pública (LatinoBarómetro 2011 e Lapop 2014). Contudo, esse item possui escala 1-2 (sim ou não), o que radicaliza a distância intradiádica (únicos posicionamentos possíveis são verdadeiramente opostos). Meio ambiente é contemplado pela Pela de 2014, num item pareado com o Lapop 2012 e com escala 1-3, permitindo maior variedade de posicionamentos. Além do tema do meio ambiente, o BLS poderia ser aproveitado apenas no *issue* ideológico. Não sendo congruência ideológica o foco deste artigo (mas, sim, a congruência nos *issues* temáticos), optou-se por não incluir o BLS.

[19] No contexto brasileiro, "vários estudos mostram que para boa parte dos eleitores (especialmente os de baixo nível de escolaridade) a escala esquerda-direita não tem um significado claro" (Carreirão, 2019, p. 5; nessa página, o autor elenca as referências que sustentam a afirmação).

(deputados federais) e 34.900 de eleitores; combinadas, elas permitem a formação de 1.450.951 díades (combinações únicas de representante e eleitor) e de 4.398.187 observações (uma díade pode ser observada para mais de um *issue*). A distribuição de observações em *issues* é relativamente uniforme, variando de 6,5% a 10,9%, com duas exceções: o *issue* sobre meio ambiente conta com apenas 4,2% das observações e o *issue* ideológico conta com 15,7% delas.

Quadro 2
Composição da amostra, por *issue*

#	*Issue*	Nome curto	Escala*	N elite	N opinião pública	N observações	% observações
Costumes							
1	Aborto deve ser descriminalizado	apoia.aborto	1-10	249	2.348	292.316	6,6
2	Casais do mesmo sexo devem ter o direito de casar-se	casa.gay	1-10	239	3.848	462.086	10,5
Meio ambiente							
3	Meio ambiente deveria receber mais orçamento	ambiente.orca	1-3	123	1.492	183.516	4,2
Estado e políticas sociais							
4	Estado deveria assegurar o bem-estar das pessoas	estado.estar	1-7	128	3.712	475.136	10,8
5	Estado deveria ser responsável por serviços de saúde	estado.saude	1-7	128	2.365	302.720	6,9
6	Estado deveria ser responsável por pensões e aposentadoria	estado.aposenta	1-7	125	2.328	291.000	6,6
7	Estado deveria reduzir desigualdade de renda	estado.desigual	1-7	128	3.750	480.000	10,9
Estado e economia							
8	Estado deveria ser responsável por criar empregos	estado.empregos	1-7	128	3.738	478.464	10,9
9	Estado deveria ser dono das empresas mais importantes	estado.empresas	1-7	128	3.582	458.496	10,4
10	Economia deveria ser regulada pelo mercado	mercado.regula	1-10	129	2.217	285.993	6,5
Ideologia							
11	Autoposicionamento ideológico	auto.posiciona	1-10	249	5.520	688.460	15,7
Total de respondentes/ díades únicas				379	11.485	1.450.951	-
Total de respostas				1.754	34.900	-	-
Total de observações (díades observadas)				-	-	4.398.187	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: * Limites inferior e superior indicam menor e maior concordância com a afirmação implícita ao *issue*, respectivamente. Em autoposicionamento ideológico, 1 significa esquerda e 10 significa direita.

Os *issues* temáticos podem ser classificados em quatro categorias, por afinidade: costumes (apoio à descriminalização do aborto e ao casamento gay), meio ambiente, papel do Estado nas políticas sociais (Estado como responsável pelo bem-estar das pessoas, serviços de saúde, pensões e aposentadorias e pela redução da desigualdade de renda) e papel do Estado na economia (Estado como responsável pela geração de empregos, como proprietário de empresas e como regulador do mercado).

A segmentação dos respondentes atenta aos atributos individuais elencados nas hipóteses (renda, escolaridade, sexo, cor/raça, idade e religião). O Quadro 3 apresenta os 22 segmentos populacionais considerados, juntamente com a sua frequência na amostra. Os grupos com menor participação são: sem renda familiar (87 respondentes e 1,7% das observações de renda familiar); nenhuma escolarização formal (596 respondentes e 4,2% das observações de escolaridade) e outra cor/raça (553 respondentes e 5,6% das

observações na dimensão racial). Todos os demais segmentos produzem, pelo menos, 10% das observações na respectiva dimensão.

Quadro 3
Composição da amostra, por segmento da opinião pública

Dimensão e segmento	Nome curto	Respondentes da opinião pública	N observações	% observações na dimensão
Renda familiar		6.608	3.648.031	100,0
Nenhuma renda	salario.00	87	60.802	1,7
Alguma renda até 1 s.m.	salario.01	1.106	715.028	19,6
Entre 1 e 2 s.m.	salario.02	2.187	1.151.787	31,6
Entre 2 e 3 s.m.	salario.03	1.352	697.807	19,1
Mais de 3 s.m.	salario.p03	1.876	1.022.607	28,0
Escolaridade		11.415	4.344.695	100,0
Nenhum estudo	nenhum.estudo	596	180.518	4,2
Algum fundamental	algum.fundamental	5.471	1.985.313	45,7
Algum médio	algum.medio	4.053	1.692.969	39,0
Algum superior	algum.superior	1.295	485.895	11,2
Sexo		11.485	4.398.187	100,0
Homem	homem	5.555	2.141.091	48,7
Mulher	mulher	5.930	2.257.096	51,3
Cor/ raça		10.185	4.195.960	100,0
Branca	raca.branca	4.136	1.621.894	38,7
Parda	raca.parda	4.232	1.888.201	45,0
Preta	raca.preta	1.264	451.034	10,7
Outra cor/ raça	raca.outra	553	234.831	5,6
Idade		11.466	4.384.850	100,0
16 a 25 anos	idade.16a25	2.832	1.069.401	24,4
26 a 40 anos	idade.26a40	3.915	1.553.529	35,4
41 a 60 anos	idade.41a60	3.343	1.264.291	28,8
Mais de 60 anos	idade.p60	1.376	497.629	11,3
Religião		11.344	4.319.022	100,0
Católica	rel.catolica	7.317	2.720.288	63,0
Evangélica	rel.evangel	2.589	1.090.513	25,2
Outra religião	rel.outra	1.438	508.221	11,8

Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Nota: s.m. = salários mínimos.

Preferências médias nos *issues* e segmentos

Do ponto de vista da descrição das preferências, interessa reportar comparativamente (i) a posição média de legisladores e de segmentos do eleitorado e (ii) a dispersão de preferências entre segmentos de uma mesma dimensão. Para permitir a comparação das distribuições de preferências entre *issues* com escalas diferentes,

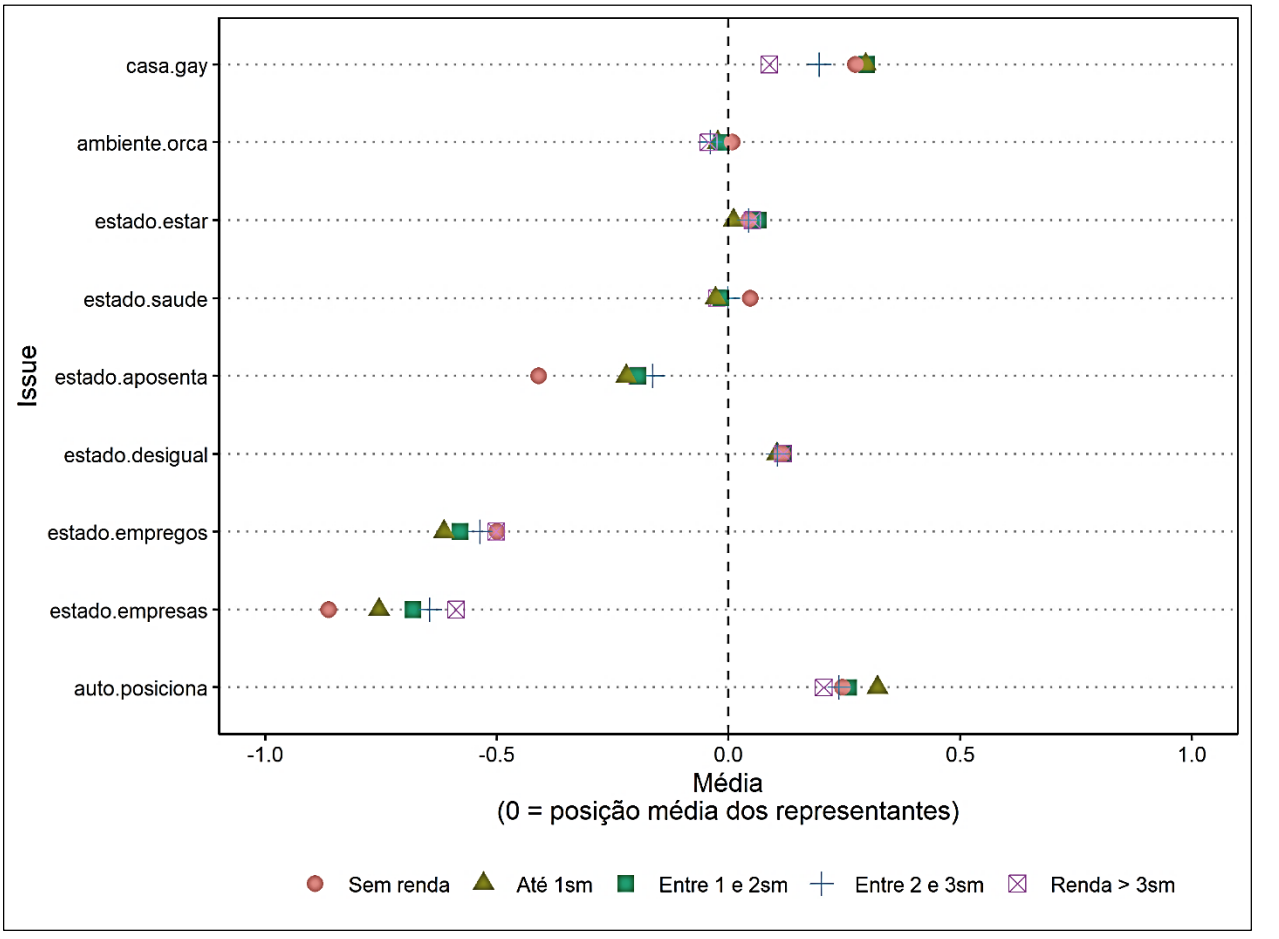
convertemos todas as respostas para a escala [-1, 1], assim como fizeram Lupu e Warner (2021a). A Figura 1 apresenta as preferências médias da elite parlamentar e dos segmentos do eleitorado. Nela, a preferência média dos representantes aparece normalizada para zero; os marcadores de segmento representam a distância entre a resposta média no segmento e a resposta média dos parlamentares. A fim de facilitar a interpretação da Figura 1, os *issues* foram reescalados, de modo que valores menores significam posição mais progressista ou à esquerda, enquanto valores maiores denotam posição mais conservadora ou à direita.

As médias exibidas na Figura 1 são ponderadas de acordo com os pesos calculados pelas respectivas equipes responsáveis pelas pesquisas, quando disponibilizados. Especificamente, a Pela 2010 acompanha pesos para tornar a amostra representativa da composição partidária da Câmara dos Deputados; pesos no Lapop 2010 produzem resultados nacionalmente representativos no tocante ao porte populacional das unidades da federação. Nas demais edições aqui consideradas dos três *surveys*, aplicamos peso unitário a cada observação.

Em geral, o posicionamento dos deputados (linha vertical tracejada) é mais progressista que o do eleitorado nos *issues* de costumes e no combate à desigualdade de renda. Por outro lado, parlamentares mostram-se menos favoráveis que a população à responsabilização do Estado pelas aposentadorias e pensões e ao protagonismo do Estado na economia (*issues* estado.empresas, estado.empregos e mercado.regula). No período analisado, o conjunto de parlamentares parece mais liberal que a população, tanto em temas de costumes quanto em temas econômicos. Do ponto de vista ideológico, representantes tendem a se posicionar mais à esquerda (média 4,52 na escala original 1-10) que o eleitorado (média 5,66).

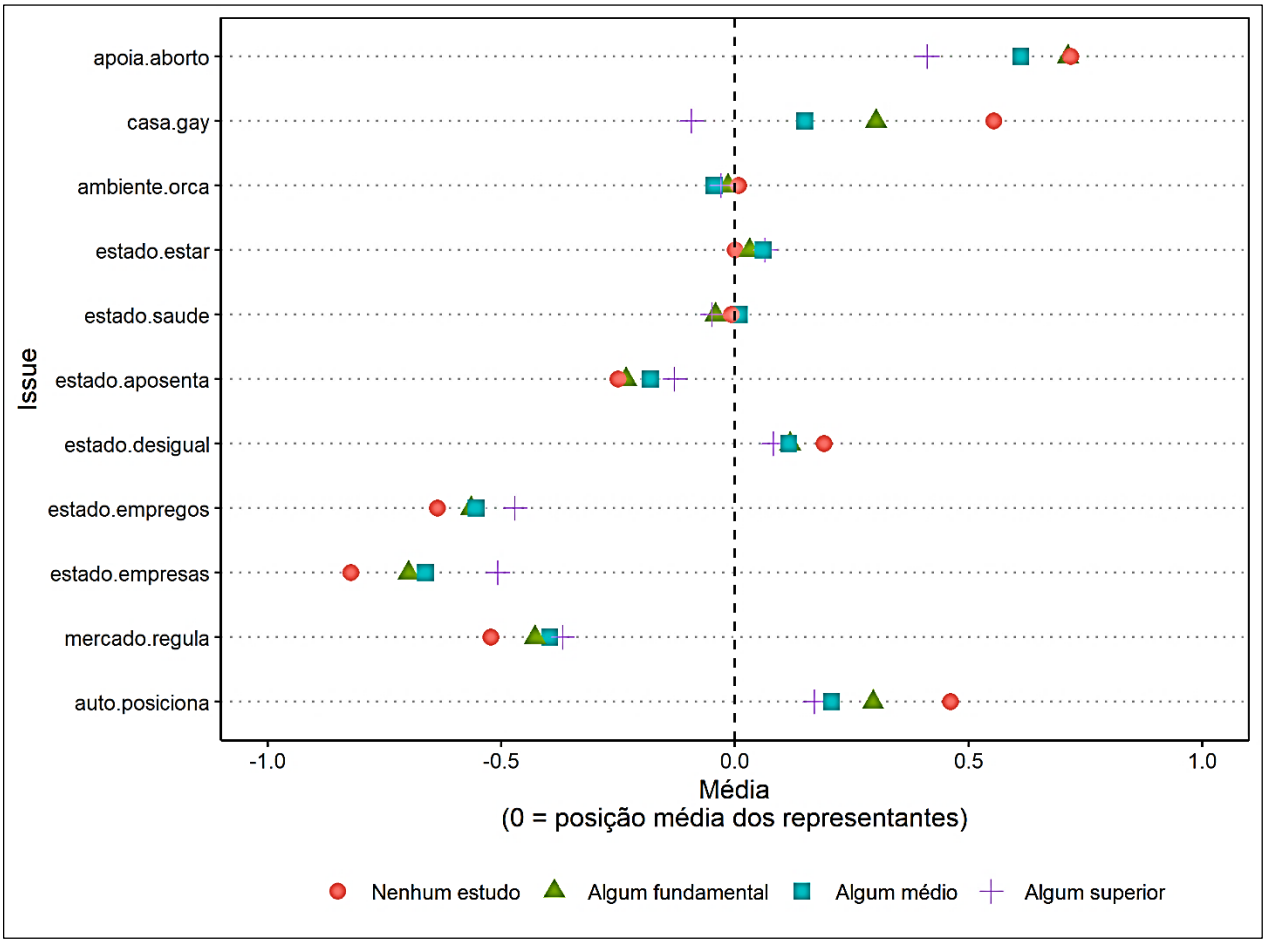
Na maioria das medições, a dispersão de preferências entre segmentos de uma mesma dimensão não se mostra saliente. Pode-se dizer que os agrupamentos etários e religiosos revelam preferências variadas quanto aos costumes, assim como os agrupamentos por renda e escolaridade, porém estes expõem também alguma diferenciação de atitudes na economia. Somente a dimensão escolaridade descortina preferências políticas distintas. As segmentações por gênero e cor/raça não transparecem variação nas opiniões.

Figura 1
Preferências médias dos segmentos populacionais
a) Renda familiar



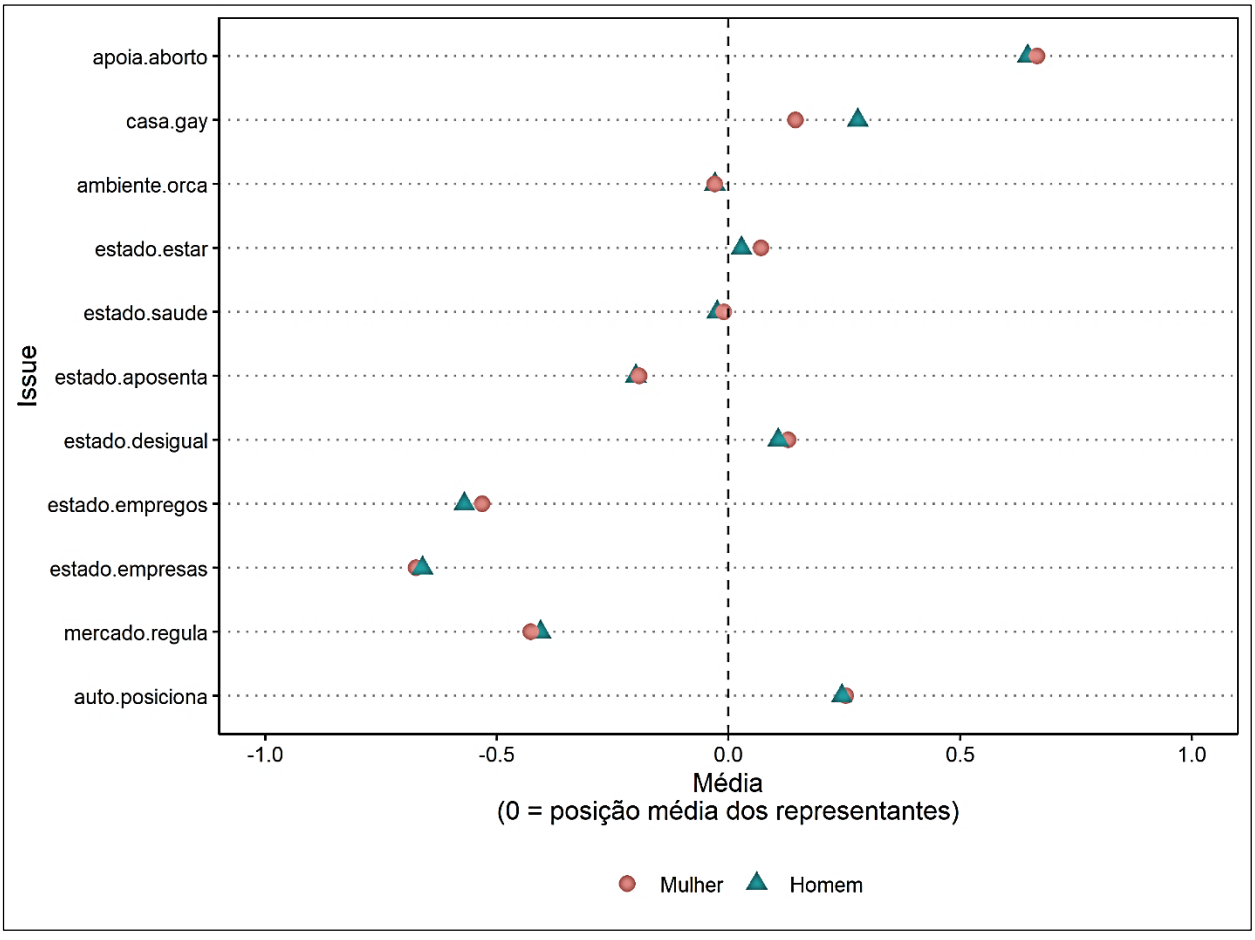
Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Em cada *issue*, a preferência média dos representantes é normalizada para zero. Os *issues* foram reescalados para que maiores valores signifiquem posição mais conservadora ou mais à direita no espectro ideológico. O LatinoBarómetro não perguntou sobre renda nas edições aqui consideradas (2004, 2007, 2008, 2009); por isso, o Painel *a)* não reporta os *issues* apurados exclusivamente no LatinoBarómetro (apoia.aborto e mercado.regula).

b) Escolaridade



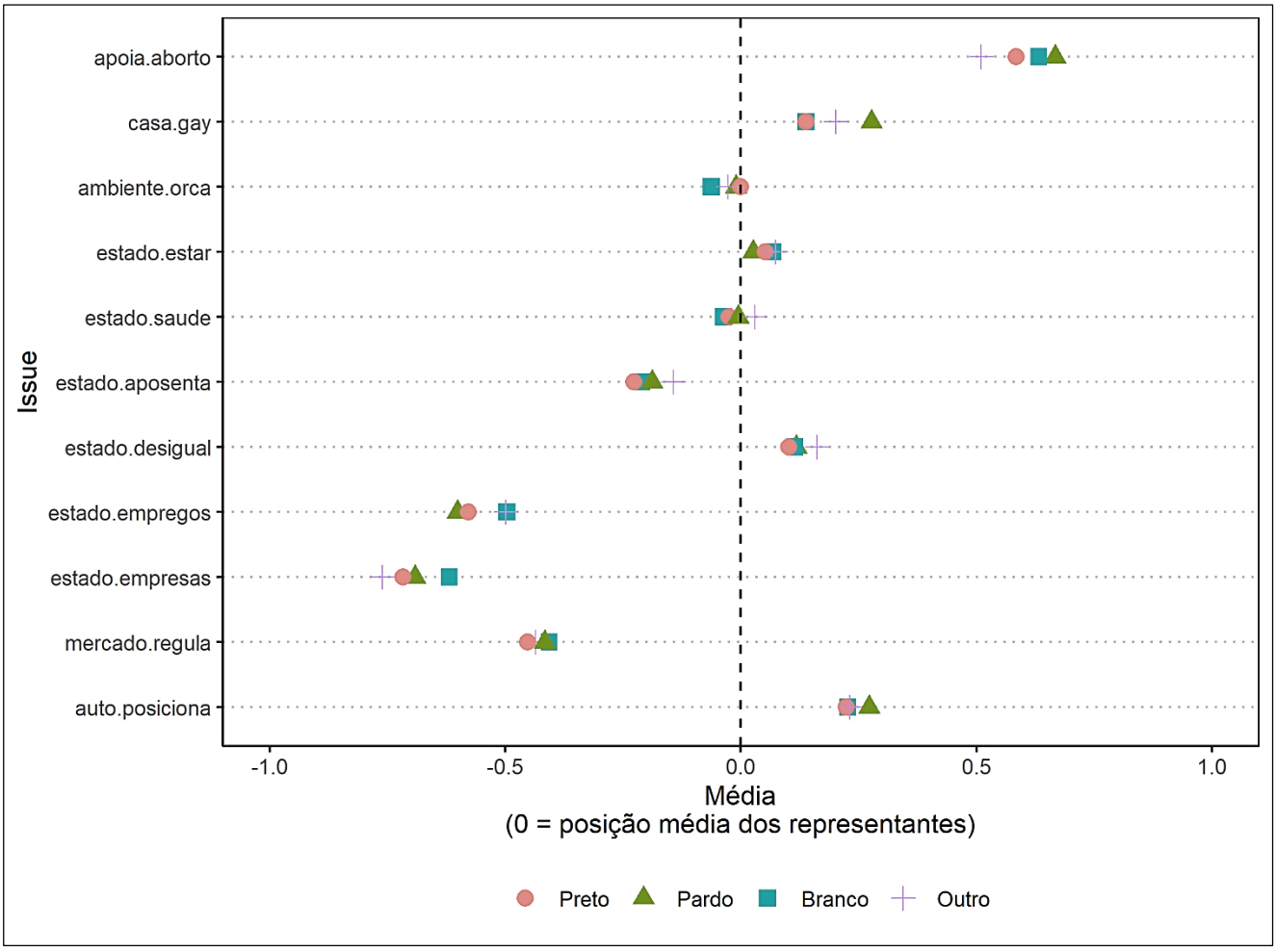
Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Em cada *issue*, a preferência média dos representantes é normalizada para zero. Os *issues* foram reescalados para que maiores valores signifiquem posição mais conservadora ou mais à direita no espectro ideológico. O LatinoBarómetro não perguntou sobre renda nas edições aqui consideradas (2004, 2007, 2008, 2009); por isso, o Painel *a)* não reporta os *issues* apurados exclusivamente no LatinoBarómetro (apoia.aborto e mercado.regula).

c) Sexo



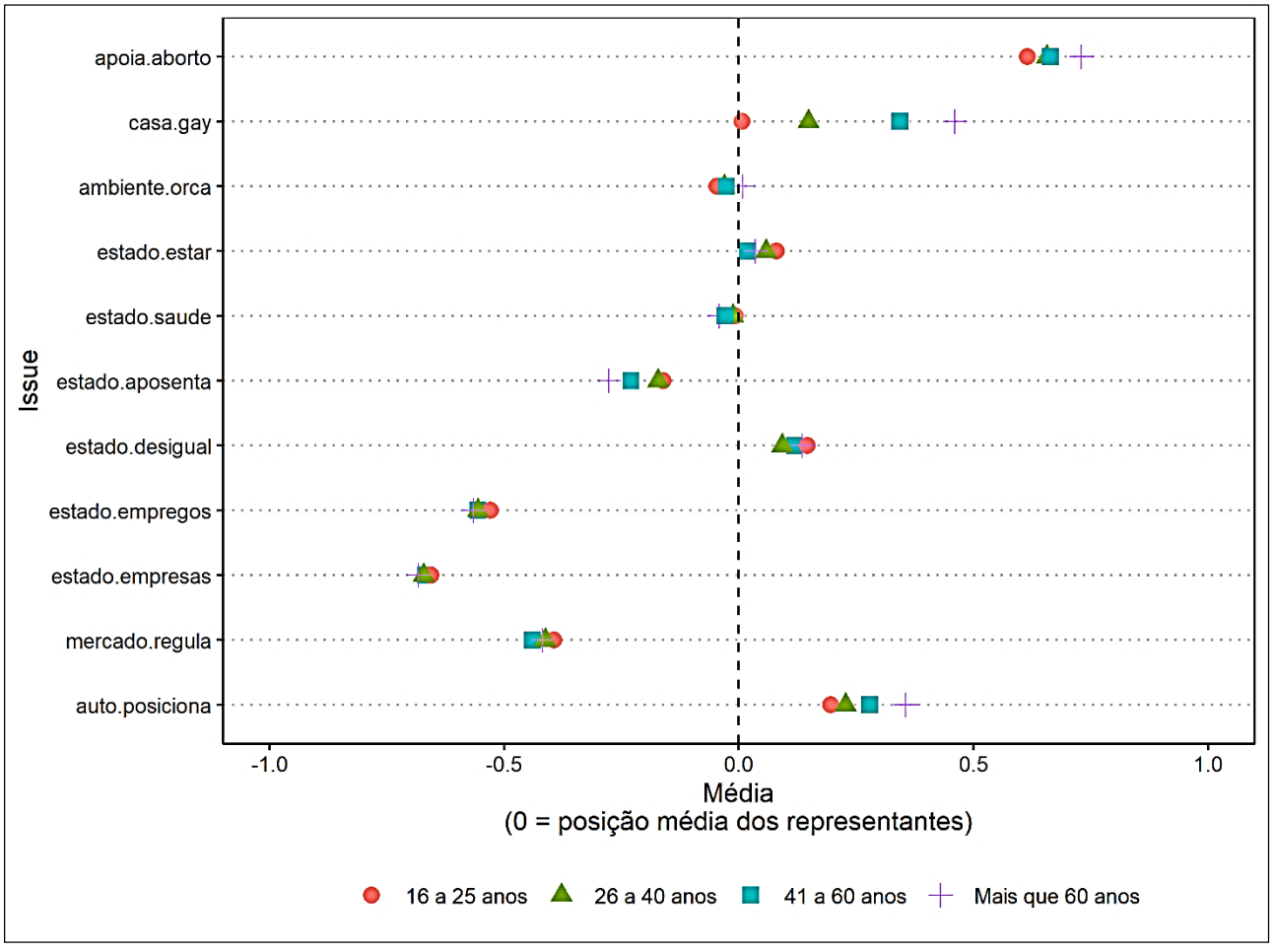
Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Em cada *issue*, a preferência média dos representantes é normalizada para zero. Os *issues* foram reescalados para que maiores valores signifiquem posição mais conservadora ou mais à direita no espectro ideológico. O LatinoBarómetro não perguntou sobre renda nas edições aqui consideradas (2004, 2007, 2008, 2009); por isso, o Painel *a)* não reporta os *issues* apurados exclusivamente no LatinoBarómetro (apoia.aborto e mercado.regula).

d) Cor/raça



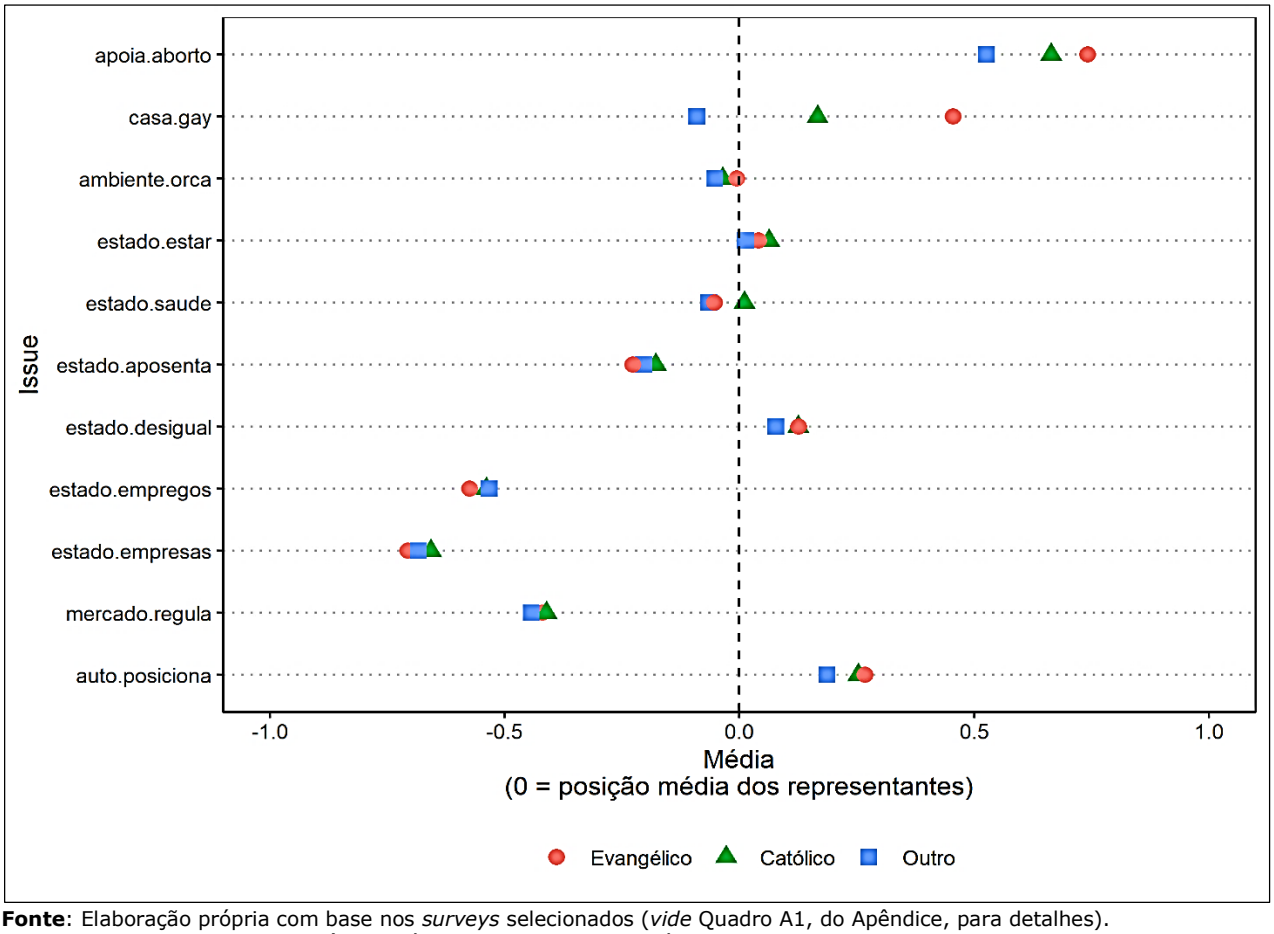
Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Em cada *issue*, a preferência média dos representantes é normalizada para zero. Os *issues* foram reescalados para que maiores valores signifiquem posição mais conservadora ou mais à direita no espectro ideológico. O LatinoBarómetro não perguntou sobre renda nas edições aqui consideradas (2004, 2007, 2008, 2009); por isso, o Painel *a)* não reporta os *issues* apurados exclusivamente no LatinoBarómetro (apoia.aborto e mercado.regula).

e) Idade



Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Em cada *issue*, a preferência média dos representantes é normalizada para zero. Os *issues* foram reescalados para que maiores valores signifiquem posição mais conservadora ou mais à direita no espectro ideológico. O LatinoBarómetro não perguntou sobre renda nas edições aqui consideradas (2004, 2007, 2008, 2009); por isso, o Painel *a)* não reporta os *issues* apurados exclusivamente no LatinoBarómetro (apoia.aborto e mercado.regula).

f) Religião



Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Em cada *issue*, a preferência média dos representantes é normalizada para zero. Os *issues* foram reescalados para que maiores valores signifiquem posição mais conservadora ou mais à direita no espectro ideológico. O LatinoBarómetro não perguntou sobre renda nas edições aqui consideradas (2004, 2007, 2008, 2009); por isso, o Painel *a)* não reporta os *issues* apurados exclusivamente no LatinoBarómetro (apoia.aborto e mercado.regula).

A inspeção visual da Figura 1 sugere poucas instâncias de congruência diferencial por grupo – decorrência lógica da relativamente reduzida variação de opinião entre os segmentos considerados. Entretanto, a representação diferencial por segmento do eleitorado merece a utilização de uma medida mais adequada de congruência (distância intradiádica) e o teste formal de hipóteses, do que se ocupa a próxima seção.

Teste das hipóteses

Testamos duas hipóteses: H1 – A congruência entre as preferências do conjunto de parlamentares e as do eleitorado é sensível às características socioeconômicas,

demográficas e de afiliação religiosa dos eleitores; e H2 – A distância entre as predileções do coletivo de parlamentares e as dos segmentos do eleitorado é maior para grupos populacionais socialmente desfavorecidos, os quais dispõem de menos recursos para a participação política e para exercer outras formas de influência sobre representantes – nomeadamente, estratos de baixa renda e baixa escolaridade, mulheres, negros, jovens e idosos. Para tanto, empregamos a estratégia preferencial de Lupu e Warner (2021a), qual seja, a regressão do módulo da distância intradiádica, tendo como fatores explicativos variáveis binárias (*dummies*) indicativas de pertencimento aos segmentos do eleitorado. Quanto maior o módulo da distância intradiádica, menor a congruência. Em princípio, coeficientes estatisticamente significantes corroboram H1. Para confirmação de H2, além da significância estatística, são necessários coeficientes mais positivos para os grupos socialmente desfavorecidos. Complementarmente, dado o grande número de observações (a ordem de centenas de milhares em cada *issue* – Quadro 2) e o decorrente alto poder estatístico dos testes (implicando elevada capacidade de detectar significância estatística), é indispensável avaliar as hipóteses também à luz da materialidade dos coeficientes estimados: substantivamente, acarretam uma diferença importante na congruência entre os grupos?

As distâncias intradiádicas foram calculadas após a conversão das respostas da elite e opinião pública para a escala [-1, 1], o que possibilita a comparação entre itens com escalas diferentes. Médias e regressões foram estimadas com pesos equivalentes à multiplicação dos pesos atribuídos aos respondentes que formam a respectiva díade[20].

Note-se que os *issues* com maiores médias da variável dependente são os relacionados aos costumes e ao papel do Estado na economia (Tabela A1, do Apêndice), indicando menor congruência nesses campos temáticos. Os *issues* com as menores médias de distância intradiádica são os tocantes ao meio ambiente e ao envolvimento do Estado em políticas sociais.

Assim como em Lupu e Warner (2021a), nossos modelos de regressão incluem interceptos aleatórios por respondente da elite e por respondente da opinião pública; dessa forma, contorna-se o problema da dependência diádica (Aronow, Samii e Assenova, 2015), em que múltiplas observações compartilham um mesmo respondente, acarretando correlação entre seus erros. Finalmente, nas regressões por *issue* em que houve variação na temporalidade dos *surveys* – i.e., com parte das respostas de deputados e de cidadãos comuns coletadas num mesmo ano, e parte coletada em anos diferentes –, adicionamos uma *dummy* informando se uma dada observação advém de pesquisas síncronas ou assíncronas. O modelo resultante é essencialmente um teste de diferença de médias, formalmente descrito como:

$$y_{d(c,l)} \sim N(\alpha + \boldsymbol{x}^{\boldsymbol{T}}{}_{d(c,l)}\boldsymbol{\beta} + \gamma_c + \delta_l, \sigma^2) \qquad \text{(Equação I)}$$

[20] Para detalhes, *vide* descrição dos pesos na seção anterior.

Em que:

$y_{d(c,l)}$ = Módulo da diferença entre resposta do cidadão *c* e do legislador *l* na díade *d*.

a = Constante.

$\boldsymbol{x}_{d(c,l)}$ = Vetor de *dummies* indicando o segmento do eleitorado ao qual *c* pertence e se *d* reporta respostas síncronas (coletadas num mesmo ano-calendário).

$\boldsymbol{\beta}$ = Vetor de coeficientes das variáveis em $\boldsymbol{x}_{d(c,l)}$.

γ_c = Erro aleatório associado a *c*; $\gamma_c \sim N(0, \sigma^2_c)$.

δ_l = Erro aleatório associado a *l*; $\delta_l \sim N(0, \sigma^2_l)$.

σ^2 = Variância do erro aleatório associado a $d_{(c,l)}$.

A Figura 2 exibe as estimativas para os coeficientes de regressão de interesse (β), por dimensão de segmentação do eleitorado; cada cor (*issue*) representa uma regressão diferente. Estimativas positivas implicam que o segmento em questão usufrui de menor congruência que o segmento de referência na respectiva dimensão. São segmentos de referência os de maior renda, maior escolaridade, homens, brancos, pessoas de 41 a 60 anos e católicos. O segmento de referência na dimensão renda – renda familiar mensal superior a três salários mínimos (s.m.) – congrega 28,4% dos respondentes com informação sobre renda (1.876 de 6.608) e 28,0% das observações nessa dimensão (Quadro 3). Destarte, embora o agrupamento por renda não tenha sido baseado em quantis, a categoria de referência se aproxima do quintil superior e, nesse sentido, é comparável à categoria dos mais ricos/afluentes de Corral González (2013) e de Lupu e Warner (2021a).

Para cada grupo do eleitorado, a Figura 2 mostra como a distância absoluta entre a opinião do segmento e a do conjunto de deputados num dado *issue* se compara com a distância prevista para o segmento de referência. O Painel a) sugere a existência de *affluence bias*, porém localizado nos *issues* econômicos e no posicionamento ideológico. Em relação aos respondentes com renda familiar superior a três s.m. (salario.p03, a referência), o estrato com renda familiar não nula até um s.m. (salario.01) desfruta de menor congruência com o coletivo de deputados. Essa congruência diferencial é detectável nos seguintes *issues* temáticos: Estado deveria ser responsável por criar empregos (5%)[21] e Estado deveria ser dono das empresas mais importantes (9%)[22]. Eleitores de renda mais baixa favorecem a presença do Estado na economia, ao mesmo tempo que se declaram mais à direita ideologicamente (Figura 1). O resultado das regressões sugere que, onde há diferenciação de preferências no eleitorado, a elite parlamentar tende a alinhar-se com a opinião dos eleitores de maior renda.

[21] Coeficiente de salario.01 = 0,038, o que corresponde a 5% da média da variável dependente na categoria de referência (0,809, conforme Tabela A1, do Apêndice).

[22] Coeficiente de salario.01 = 0,084; o coeficiente estimado para salario.02 é de 0,048, indicando uma congruência 5% menor nesse grupo em relação àquele com renda familiar de mais de 3 s.m.

O *affluence bias* no campo ideológico chega a 0,076 (em salario.01; não mostrado); substantivamente, indica que a opinião de deputados esteja 14% mais distante da dos cidadãos com renda até um s.m. que da opinião daqueles com renda superior a três s.m. (para quem a variável dependente assume média de 0,557 na dimensão ideológica, conforme Tabela A1, do Apêndice); no estrato entre um e dois s.m., esse percentual cai para 6%, com coeficiente estimado de 0,031. Tal resultado está alinhado com aquele de Lupu e Warner (2021a) para o conjunto de países em sua amostra. Os autores estimaram que a opinião dos parlamentares na escala esquerda-direita esteja 16% mais distante daquela dos cidadãos menos afluentes que da opinião dos mais afluentes.

Mais saliente é o *schooling bias*, em favor de cidadãos com alguma exposição ao ensino superior (Figura 2, Painel b). Essa congruência diferencial se apresenta em temas de costumes[23], econômicos[24] e no posicionamento ideológico. No quesito ideológico, a distância absoluta média entre parlamentares e o estrato de maior escolaridade é de 0,523 (Tabela A1, do Apêndice). No segmento sem escolarização formal, com 596 respondentes[25] (Quadro 3), estima-se que essa média seja acrescida de 0,187 – portanto, uma congruência 36% menor. Na escala esquerda-direita, o *schooling bias* vai perdendo intensidade à medida que a escolarização aumenta, mas pode ser observado em todos os estratos. A congruência ideológica é 17% menor no segmento que frequentou até o ensino fundamental (coeficiente = 0,089), e 7% menor (coeficiente = 0,034) entre os que estudaram até o ensino médio.

O nível de congruência não parece variar entre segmentos populacionais de gênero (Figura 2, Painel c). Na dimensão cor/raça (Painel d), autodeclarados pretos e pardos foram menos prováveis de selecionar meio ambiente como uma das duas áreas prioritárias para receber mais orçamento governamental e, nesse sentido, tiveram suas preferências mais bem expressas na opinião de parlamentares que os brancos (detalhes adiante). Outro destaque nessa dimensão está no campo ideológico: a congruência é 6% e 7% (0,032 e 0,041 de 0,556) menor entre pretos e pardos que entre brancos, respectivamente.

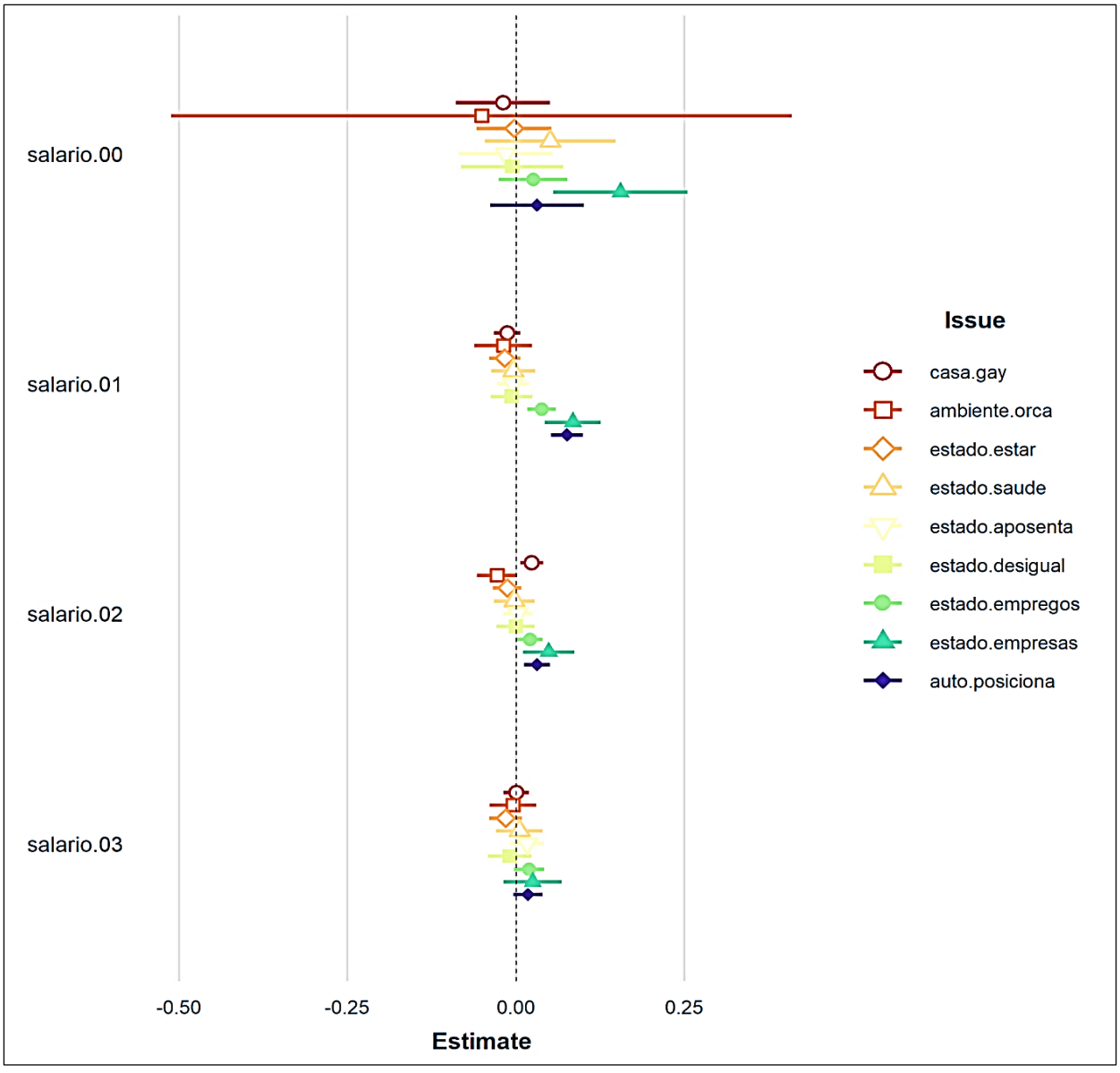
[23] Por exemplo, em apoia.aborto, o coeficiente de algum.fundamental é igual a 0,051, o que corresponde a 6% da média da variável dependente na categoria de referência.

[24] Por exemplo, em estado.empresas, os coeficientes de algum.fundamental e de algum.medio são, respectivamente, 0,100 e 0,071, correspondendo a uma congruência 12% e 8% inferior à da categoria de referência.

[25] Em 2007, entre as pessoas de 25 anos ou mais, 13,7% não tinham instrução ou tinham menos de um ano de instrução; esse percentual declinou para 11,1% em 2015, segundo dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/anos-de-estudo.html>. Acesso em: 5 out 2020.

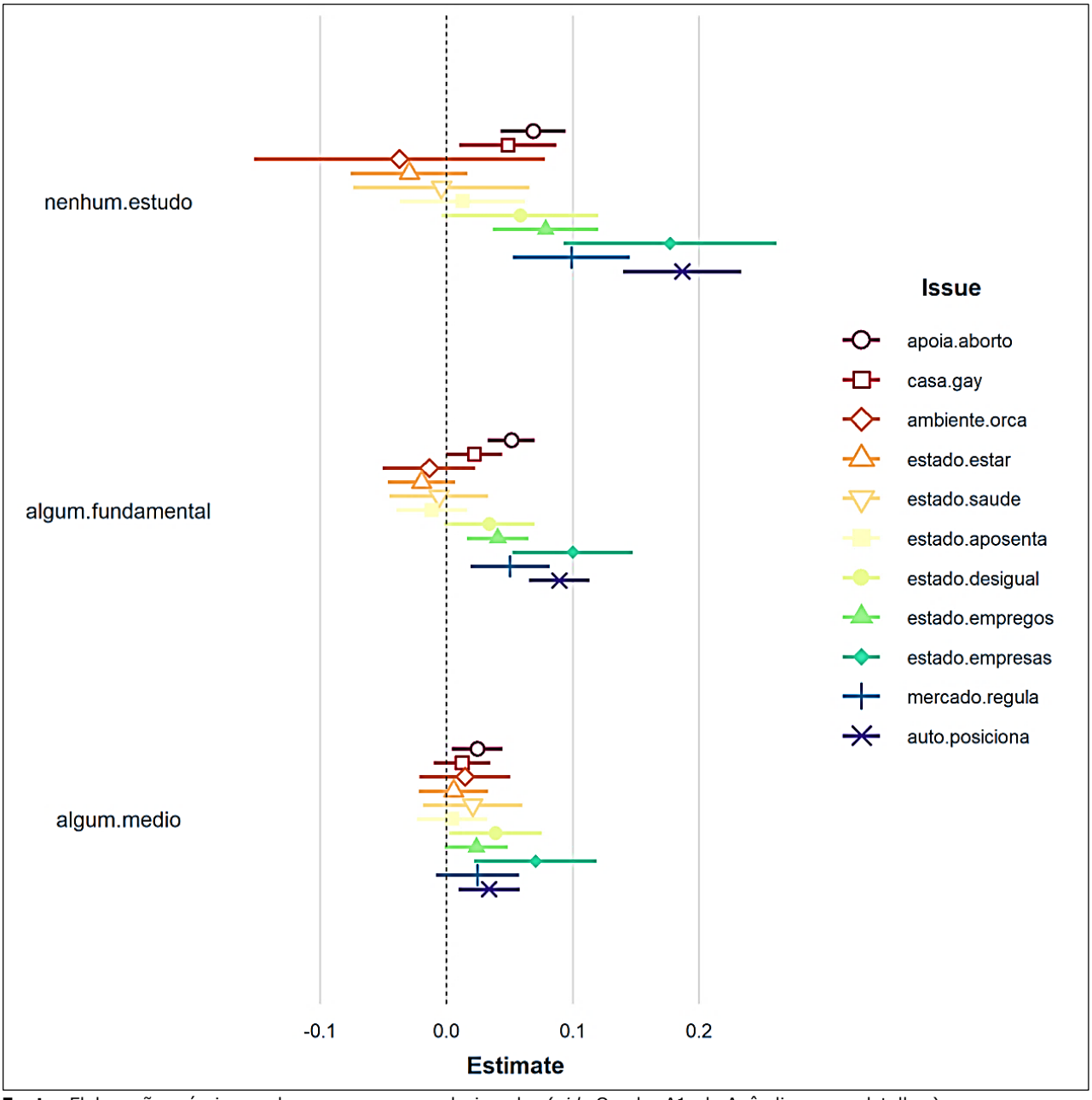
Figura 2
Coeficientes estimados em regressão do módulo da distância intradiádica, *issue* a *issue*

a) Renda familiar (referência: salario.p03)



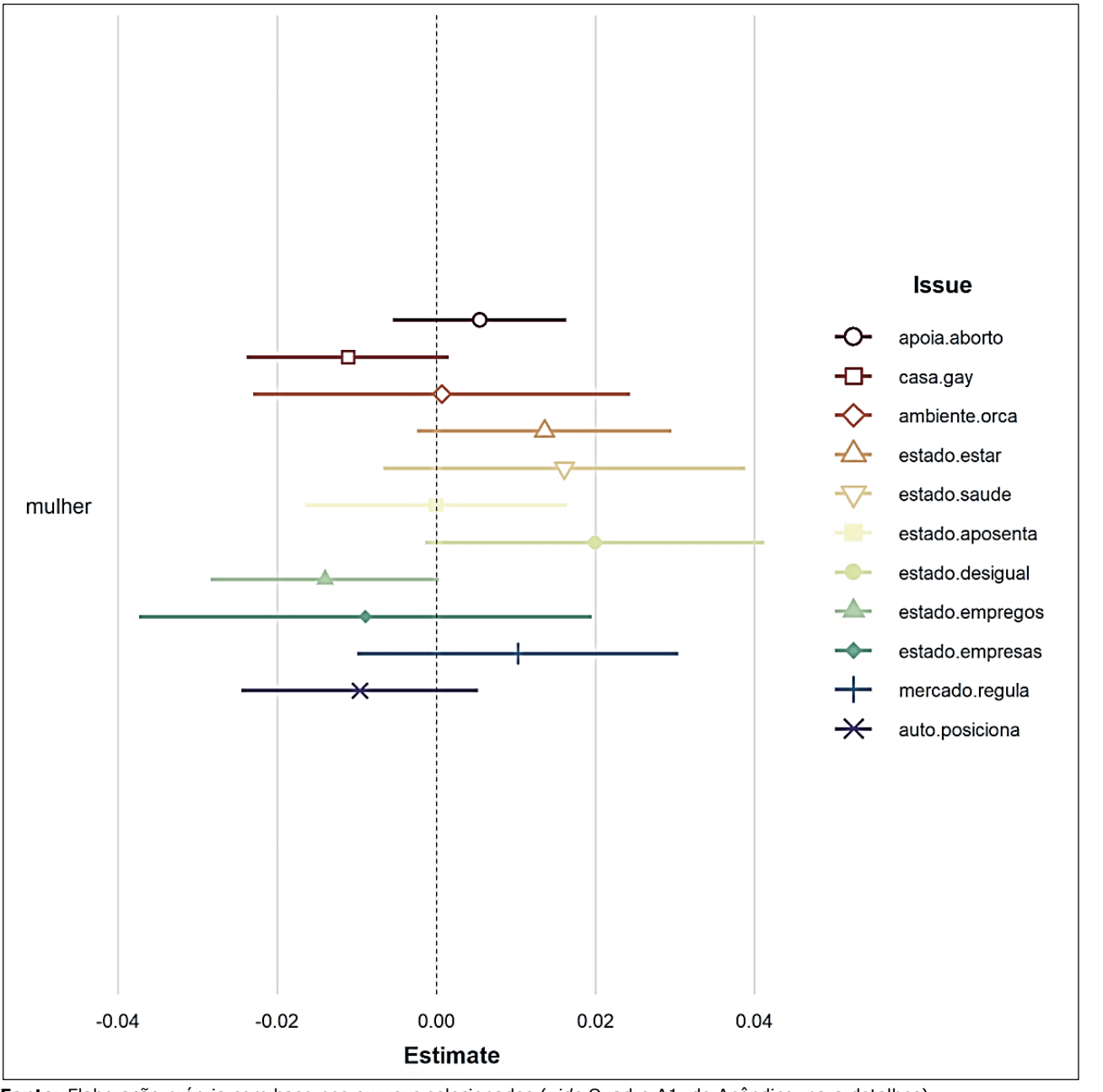
Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Marcadores representam a diferença média estimada do módulo da distância intradiádica em relação ao segmento de referência. O traço representa o intervalo de confiança, a 95%. A figura omite os controles para a temporalidade dos *surveys* de elite e opinião pública (síncronos ou assíncronos) e o intercepto.

b) Escolaridade (referência: algum.superior)



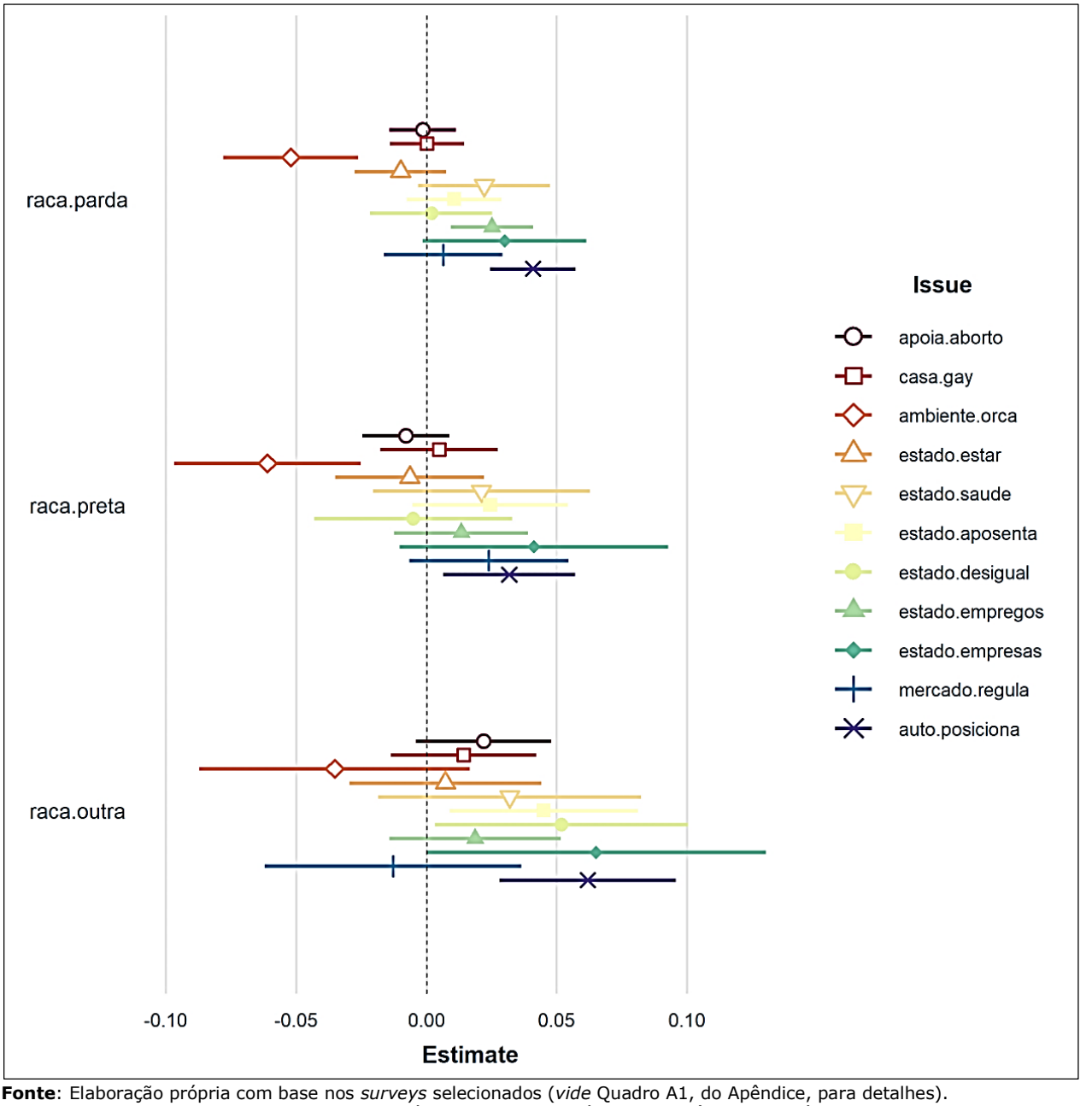
Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Marcadores representam a diferença média estimada do módulo da distância intradiádica em relação ao segmento de referência. O traço representa o intervalo de confiança, a 95%. A figura omite os controles para a temporalidade dos *surveys* de elite e opinião pública (síncronos ou assíncronos) e o intercepto.

c) Sexo (referência: homem)



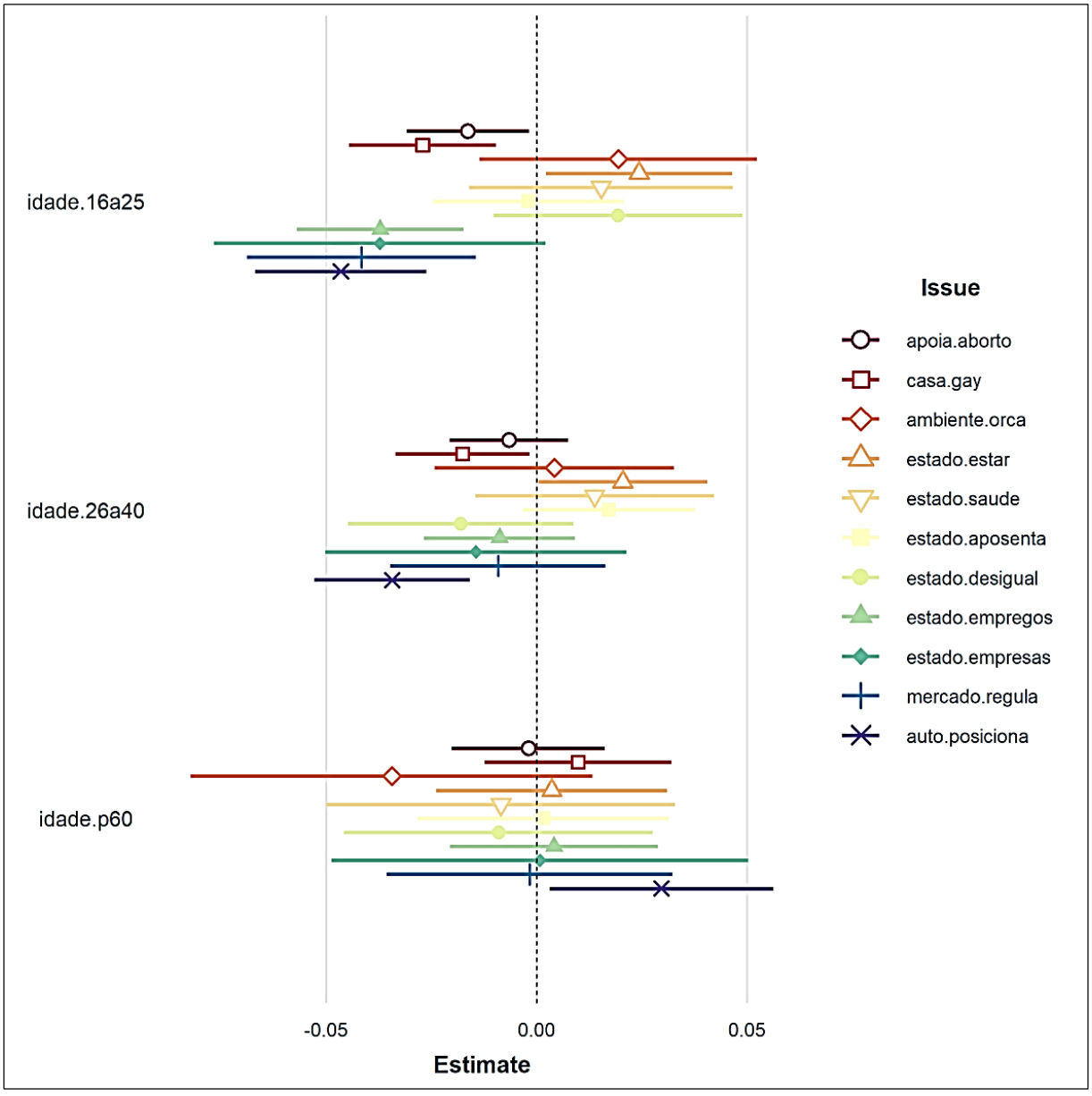
Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Marcadores representam a diferença média estimada do módulo da distância intradiádica em relação ao segmento de referência. O traço representa o intervalo de confiança, a 95%. A figura omite os controles para a temporalidade dos *surveys* de elite e opinião pública (síncronos ou assíncronos) e o intercepto.

d) Cor/raça (referência: raca.branca)



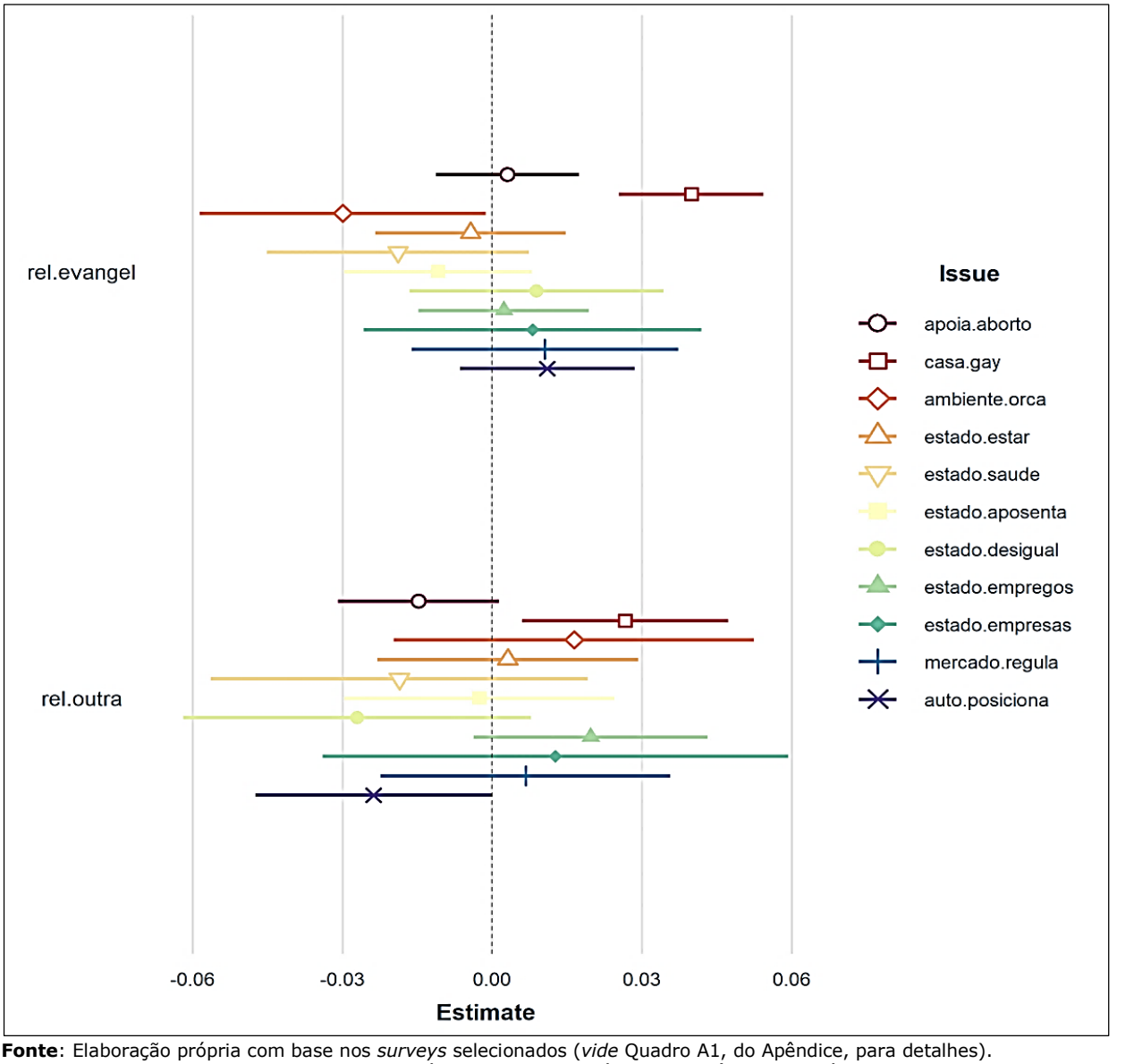
Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Marcadores representam a diferença média estimada do módulo da distância intradiádica em relação ao segmento de referência. O traço representa o intervalo de confiança, a 95%. A figura omite os controles para a temporalidade dos *surveys* de elite e opinião pública (síncronos ou assíncronos) e o intercepto.

e) Idade (referência: idade.41a60)



Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Marcadores representam a diferença média estimada do módulo da distância intradiádica em relação ao segmento de referência. O traço representa o intervalo de confiança, a 95%. A figura omite os controles para a temporalidade dos *surveys* de elite e opinião pública (síncronos ou assíncronos) e o intercepto.

f) Religião (referência: rel.catolica)



Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (*vide* Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Marcadores representam a diferença média estimada do módulo da distância intradiádica em relação ao segmento de referência. O traço representa o intervalo de confiança, a 95%. A figura omite os controles para a temporalidade dos *surveys* de elite e opinião pública (síncronos ou assíncronos) e o intercepto.

Contrariamente à expectativa, as respostas dos deputados aproximam-se mais daquelas dos respondentes mais jovens (até 40 anos), tanto em *issues* de costumes como na escala esquerda-direita (Figura 2, Painel e). O grupo entre 16 e 25 anos é mais bem representado também nos *issues* econômicos. Todavia, apenas na escala ideológica esses

diferenciais em favor dos jovens apresentam materialidade, entre 6% e 8% (-0,034 e -0,047 de 0,600); nessa dimensão, o estrato com mais de 60 anos é 5% (coeficiente = 0,030) mais mal representado nas opiniões de deputados que o grupo de referência (41 a 60 anos).

Na dimensão religiosa (Figura 2, Painel f), evangélicos aparecem menos representados no tema do casamento homoafetivo, com congruência 5% menor (0,040 de 0,878) em relação aos católicos nesse *issue*. Em matéria ambiental, negros e evangélicos se aproximam mais da opinião dos representantes. Enquanto 1,5% dos respondentes brancos e 1,0% dos católicos apontaram meio ambiente como área prioritária para receber mais recursos governamentais, 0,5% de pretos e pardos e 0,3% dos evangélicos o fizeram; nenhum dos 123 deputados ouvidos sobre esse *issue* selecionou meio ambiente como área prioritária. Apesar de essa distribuição de respostas retornar uma congruência 78% e 67% (-0,061 e -0,052 de 0,078) maior para pretos e pardos que para brancos, e 58% maior (-0,030 de 0,052) para evangélicos que para católicos, deve ser interpretada cautelosamente, porque a prioridade dada à pasta ambiental é bem parecida (e bem baixa) em todos os grupos raciais e religiosos.

Em uma análise auxiliar, estimamos a Equação I para o conjunto de *issues*, adicionada de *dummies* para estratos de todas as seis dimensões de segmentação, bem como controles (também *dummies*) para os *issues*. Com essa abordagem, interessa-nos verificar se, uma vez controlada a renda, a escolaridade ainda se mostra uma preditora importante do nível de congruência[26].

Na especificação "completa" (Figura 3), com o conjunto pleno de segmentos populacionais, a dimensão renda deixa de ser estatisticamente significante – ao contrário da escolaridade, cujos coeficientes perdem magnitude mas mantêm-se estatisticamente diferentes de zero. Mais que isso, os coeficientes educacionais retêm certa materialidade; por exemplo, o segmento com alguma escolaridade, mas que não atingiu o ensino médio, amarga congruência 6% inferior à de suas contrapartes com exposição ao ensino superior (0,038 em relação a 0,609; *vide* Tabela A1); a congruência é 4% (coeficiente = 0,026) menor para cidadãos que frequentaram até o ensino médio em relação aos que chegaram à educação terciária, *ceteris paribus*[27].

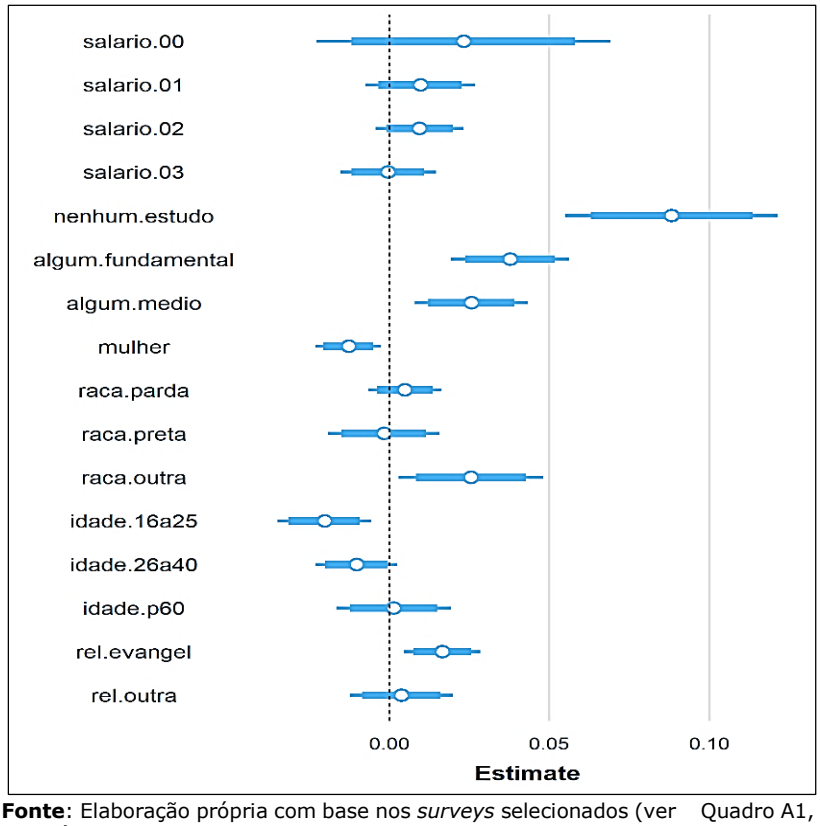
Em conjunto, as regressões proveem suporte a H1 e a parte de H2. Não somente a congruência varia entre segmentos do eleitorado, mas também essa variação ocorre em detrimento da representação de estratos de menor renda, de menor escolaridade, dos negros e dos mais velhos. Na dimensão religiosa, para a qual não tínhamos uma hipótese

[26] Tanto essa especificação "completa" como a *issue* a *issue* se configuram como testes de diferença de médias, sem ambição explicativa para a variação nos graus de congruência.

[27] Com a inclusão dos controles, a congruência mostrou-se maior entre mulheres que entre homens, porém essa diferença é pouco substantiva, da ordem de 2% (-0,013 em relação a 0,652). Na regressão "completa", são reforçados os achados para as dimensões etária e a religiosa, mas aqui eles exibem menor expressão. A opinião dos deputados revela-se 3% (-0,020 de 0,657) mais próxima da dos jovens de 16 a 25 anos em comparação com os adultos de 41 a 60 anos (categoria de referência), e 3% (0,017 de 0,653) mais distante da preferência dos evangélicos em relação aos católicos.

direcional, apenas os temas de costumes parecem dividir mais severamente as opiniões, sendo que a preferência de católicos tende a estar mais próxima daquela do conjunto de deputados. Esse achado está alinhado com Boas e Smith (2019), os quais apuraram que a maior representação descritiva de evangélicos acontecia principalmente em matérias pautadas nas pregações, em particular as de costumes.

Figura 3
Coeficientes estimados em regressão do módulo da distância intradiádica (vários *issues*)



Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (ver Quadro A1, do Apêndice, para detalhes).
Notas: Círculos brancos representam a diferença média estimada do módulo da distância intradiádica em relação ao segmento de referência. O traço mais fino denota o intervalo de 99% de confiança, enquanto o traço mais grosso compreende o intervalo de 95% de confiança. Nesta estimação, os *issues* apoia.aborto e mercado.regula não foram incluídos, devido à indisponibilidade de dados de renda. Foram consideradas as 3.484.423 observações com dados completos. A figura omite os controles para a temporalidade dos *surveys* de elite e opinião pública (síncronos ou assíncronos), os controles por *issue* e o intercepto. O *variance inflation factor* (VIF) máximo corresponde a 3,4, referente à variável algum.fundamental, portanto dentro dos limites convencionais de tolerância à multicolinearidade.

Contudo, alguns resultados surpreendem. Não encontramos indícios consistentes de congruência diferencial por sexo. A opinião de indivíduos mais jovens que 40 anos se mostrou mais bem representada em uma variedade de *issues*. Principalmente, a vantagem representativa nos estratos de maior renda (*affluence bias*) revelou-se menos acentuada que a vantagem dos mais escolarizados (*schooling bias*) – tanto nas regressões *issue a issue* quanto no modelo "completo". A seção a seguir reflete sobre esses achados e propõe algumas questões para investigação futura.

Considerações finais

Trataremos de quatro tópicos nesta seção. O primeiro diz respeito à contribuição deste artigo para o entendimento de congruência diferencial no Brasil. O segundo concerne à natureza do *affluence bias* identificado. O terceiro contrasta esse *bias* com outro detectado, o *schooling bias*. Finalmente, listamos alguns focos sugeridos para pesquisa futura.

Um dos princípios básicos da democracia representativa é que as preferências dos cidadãos sejam representadas no parlamento, de forma igualitária. Pesquisas recentes levantaram dúvidas sobre se as democracias modernas cumprem essa promessa. Nossa análise, concentrada no estudo do Brasil, reforça a suspeita de que esse não seja o caso. Observamos que a congruência, definida como a proximidade entre as preferências do eleitorado e do coletivo de parlamentares, é sensível às características socioeconômicas, demográficas e de afiliação religiosa (Quadro 4). A distância apurada em pares eleitor-representante (díades) revelou que, no período em tela (2004-2014), a opinião de deputados federais esteve mais afastada da opinião de cidadãos menos afluentes, menos escolarizados, negros e idosos. Na escala esquerda-direita, o diferencial de congruência em desfavor desses grupos é de 14%, 17%, 7% e 5%, respectivamente. Para além disso, qualificamos a desvantagem na dimensão racial, a qual se apresenta na escala esquerda-direita, mas não nos costumes nem nos *issues* de políticas sociais e econômicas.

Na dimensão etária, nossa análise desvelou um maior grau de congruência no segmento mais jovem em temas de costumes e política econômica e no posicionamento ideológico – porém apenas nessa última dimensão o diferencial de congruência é material, com uma vantagem de 8% para o estrato até 25 anos. Esse achado difere da expectativa inicial, segundo a qual o segmento de meia-idade seria o mais bem representado na opinião dos parlamentares. Na dimensão religiosa, verificou-se congruência 5% menor entre os evangélicos (em relação aos católicos) no tema da união homoafetiva. Apesar da evidência de maior alinhamento atitudinal entre parlamentares evangélicos e eleitores evangélicos (Boas e Smith, 2019), o conjunto da Câmara dos Deputados mostrou opiniões mais liberais nos costumes que o segmento evangélico.

Assim, fica patente a necessidade de analisar congruência para além da escala esquerda-direita, visto que esta não reflete diversos dos diferenciais de representação

observados nos *issues* temáticos. Nossos achados avançam a compreensão da congruência por *issue*. Identificamos maior congruência nos *issues* conexos ao meio ambiente e às políticas sociais. Os *issues* econômicos, sobre responsabilidade do Estado pela criação de empregos, controle estatal das principais empresas e regulação da economia pelo mercado, exibiram congruência marcantemente mais baixa, assim como os *issues* concernentes aos costumes.

Ainda, no período analisado, o conjunto de parlamentares pareceu mais liberal que a população, tanto em temas de costumes quanto em temas econômicos. Do ponto de vista ideológico, representantes tendem a se posicionar mais à esquerda que o eleitorado. Contraditoriamente, eleitores de renda mais baixa apoiam a presença do Estado na economia, ao mesmo tempo que se declaram mais à direita ideologicamente – o que sugere uma interpretação variada dos termos "esquerda" e "direita".

Quadro 4
Segmentos com preferências mais próximas às da elite parlamentar no Brasil, por estudo

Estudo	Medida de congruência	Dimensão de segmentação do eleitorado					
		Afluência	Escolaridade	Sexo	Raça	Idade	Religião
Corral González (2013)	Distância entre CDFs	Quintil superior[a]					
Silva (2018)	EMD	Classe alta[b]		Mulheres	Brancos		
Moreira (2019)	EMD	Renda familiar maior que 2 s.m. mensais	Pelo menos algum ensino médio	n.s.	n.s.	Até 60 anos	
Lupu e Warner (2021a)	EMD; distância intradiádica	Quintil superior[c]					
Este artigo	Distância intradiádica	Renda familiar maior que 2 s.m. mensais (economia e ideologia)	Algum ensino superior (costumes, economia e ideologia)	n.s.	Brancos (ideologia) Negros (meio ambiente)	Até 25 anos (costumes, economia, ideologia)	Católicos (costumes) Evangélicos (meio ambiente)

Fonte: Elaboração própria com base em nossa leitura das quatro referências citada no próprio Quadro 4.
Notas: Ativemo-nos aos achados gerais de cada estudo; resultados *issue* a *issue* podem divergir daqueles aqui reportados. Células em cinza indicam que a dimensão não foi considerada no respectivo estudo. **Observações:** s.m. = salários mínimos; n.s. = considera a dimensão, mas não encontra diferença estatisticamente significante na medida de congruência; [a] = considera índice de presença de bens no domicílio; [b] = considera três níveis de classe (alta, média e baixa), segundo as ocupações dos respondentes com base no modelo conhecido como EGP (Erikson, Goldthorpe e Portocarero, 1979); [c] = considera, preferencialmente, índice sobre presença de bens no domicílio; onde essa informação não estava disponível, considera renda ou ocupação, nessa ordem de preferência.

Passando ao segundo tópico, encontramos congruência mais baixa nos segmentos até 1 s.m., nos temas econômico e ideológico. Na dimensão renda familiar, analisamos

apenas um *issue* de costumes: apoio ao casamento homoafetivo. Nele, não encontramos uma vantagem representativa dos mais pobres, o que coloca nossos achados em oposição aos de Lupu e Warner (2021a). Em seu exame da América Latina, Suécia e de um conjunto de países africanos, esses autores concluíram que a direção do *affluence bias* varia entre campos temáticos, de sorte que as preferências dos mais ricos são sobrerrepresentadas nos *issues* econômicos e as dos mais pobres, nos *issues* culturais. Não identificamos um campo temático no qual os brasileiros mais pobres gozassem de maior congruência: onde constatamos congruência diferencial, foi em detrimento desse grupo.

Possivelmente, o achado de maior destaque neste artigo seja o referente ao *schooling bias*, que exibe um padrão monotônico, em que as preferências de parlamentares se aproximam progressivamente das preferências de segmentos de maior escolaridade. Mesmo os indivíduos que chegaram ao ensino médio se mostram sub-representados em relação aos que tiveram alguma exposição ao ensino superior. Essa desigualdade se revela num conjunto amplo de *issues*, e a desvantagem dos menos escolarizados parece ser ainda mais material que a dos mais pobres: enquanto a congruência na escala esquerda-direita é 14% menor para os mais pobres (renda familiar não nula até 1 s.m.) em relação aos mais ricos, estimamos que seja 17% menor entre os que estudaram até o ensino fundamental em comparação aos que acessaram a educação terciária, e 36% menor entre os não escolarizados. A escolaridade parece mais definidora de congruência que a renda, mesmo após controlar-se por esta – o que fizemos em uma análise complementar.

Além da posse de recursos (e.g., cognitivos, comunicacionais) para expressar preferências e mobilizar representantes, possivelmente algum processo de socialização no ensino superior ajudaria a explicar o *schooling bias*. É defensável que o ambiente universitário influencie a formação de visões de mundo e opiniões, ainda que não possamos explorar aqui essa via explicativa. Dado o alto percentual de respondentes da elite parlamentar com exposição à educação terciária, superior a 85% em todas as três edições da Pela analisadas, a representação descritiva poderia ser uma fonte adicional de congruência para o segmento populacional mais escolarizado[28].

No nosso entendimento, a agenda de pesquisa em congruência no Brasil pode se fortalecer de, pelo menos, duas formas. De um lado, é preciso atualizar as apurações de congruência com base em *surveys* mais recentes. Na perspectiva coletiva, a congruência é consequência do posicionamento de dois corpos não estáticos, representantes e representados. Em particular, a mudança da composição dos parlamentos nas eleições de 2014 e 2018 pode implicar um quadro bastante alterado em comparação com o retratado aqui. De outro lado, igualmente relevante, cabe experimentar uma segmentação mais granular do eleitorado, especialmente no quesito afluência. Dada a enorme desigualdade de renda e riqueza no país, a análise do quintil superior torna opaca a desigualdade interna

[28] Agradecemos a um(a) revisor(a) anônimo(a) por essa reflexão.

a esse estrato, dentro do qual se espera encontrar variação importante na disponibilidade de recursos para participação política e mobilização de representantes.

Referências bibliográficas

ACHEN, C. H. "Measuring representation". *American Journal of Political Science*, vol. 22, nº 3, p. 475-510, ago. 1978.

ADAMS, J.; EZROW, L. "Who do European parties represent? How Western European parties represent the policy preferences of opinion leaders?". *The Journal of Politics*, vol. 71, nº 1, p. 206-223, jan. 2009.

ARONOW, P. M.; SAMII, C.; ASSENOVA, V. A. "Cluster-robust variance estimation for dyadic data". *Political Analysis*, vol. 23, nº 4, p. 564-577, 2015.

BARTELS, L. M. *Unequal democracy*: the political economy of the New Gilded Age. New York: Russell Sage Foundation, 2008.

BAUER, P. C., et al. "Is the left-right scale a valid measure of ideology? Individual-level variation in associations with 'left' and 'right' and left-right self-placement". *Political Behavior*, vol. 39, nº 3, p. 553-583, 2017.

BLS – BRAZILIAN LEGISLATIVE SURVEYS. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls>. Acesso em: 8 jan. 2019.

BOAS, T. C.; SMITH, A. E. "Looks like me, thinks like me: descriptive representation and opinion congruence in Brazil". *Latin American Research Review*, vol. 54, nº 2, p. 310-328, 2019.

BRADY, H. E. "The perils of survey research: inter-personally incomparable responses". *Political Methodology*, vol. 11, nº 3-4, p. 269-291, 1985.

CAESAR, G. "Perfil médio do deputado federal eleito é homem, branco, casado e com ensino superior" (online). *G1*, 21 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/21/perfil-medio-do-deputado-federal-eleito-e-homem-branco-casado-e-com-ensino-superior.ghtml>. Acesso em: 25 out. 2020.

CALVO, E.; MURILLO, M. V. *Non-policy politics*: richer voters, poorer voters, and the diversification of electoral strategies. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2019.

CARREIRÃO, Y. S. "O debate metodológico nos estudos de congruência política: uma revisão da literatura internacional". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, nº 69, 2019. Disponível em: <https://search.scielo.org/?q=*&lang=pt&count=15&from=0&output=site&sort=&format=summary&fb=&page=1&filter%5Bta_cluster%5D%5B%5D=Rev.+Sociol.+Polit.&q=%28au%3A%28carreir%C3%A3o%29%29&lang=pt&page=1>. Acesso em: out. 2021.

CARREIRÃO, Y. S.; MELO, D. J. C. "Representação política na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88): congruência entre preferências dos cidadãos e políticas aprovadas na Constituição". *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política*, vol. 23, nº 2, p. 107-149, 2014.

CORRAL GONZÁLEZ, M. C. "Uneven representation? Analysis of democratic responsiveness in Latin America". Tese de Doutorado em Ciência Política. Vanderbilt University, Nashville, 2013.

DAHL, R. A. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

DALTON, R. J. "Party representation across multiple issue dimensions". *Party Politics*, vol. 23, nº 6, p. 609-622, nov. 2017.

DELLI CARPINI, M. X.; KEETER, S. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven: Yale University Press, 1996.

DRISCOLL, A., et al. "Prejudice, strategic discrimination, and the electoral connection: evidence from a pair of field experiments in Brazil". *American Journal of Political Science*, vol. 62, nº 4, p. 781-795, out. 2018.

ERIKSON, R. S. "Income inequality and policy responsiveness". *Annual Review of Political Science*, vol. 18, p. 11-29, maio 2015.

ERIKSON, R.; GOLDTHORPE, J. H.; PORTOCARERO, L. "Intergenerational class mobility in three Western European societies: England, France and Sweden". *The British Journal of Sociology.* Special Issue: Current Research on Social Stratification, vol. 30, nº 4, p. 415-441, dez. 1979.

ESPÍRITO-SANTO, A.; FREIRE, A.; SERRA-SILVA, S. "Does women's descriptive representation matter for policy preferences? The role of political parties". *Party Politics*, vol. 26, nº 2, p. 227-237, mar. 2020.

FLAVIN, P. "State campaign finance laws and the equality of political representation". *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 13, nº 3, p. 362-374, set. 2014.

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

GILENS, M. *Affluence and influence*. Princeton: Princeton University Press; New York: Russell Sage Foundation, 2012.

GIUBERTI, A. C.; MENEZES-FILHO, N. "Discriminação de rendimentos por gênero: uma comparação entre o Brasil e os Estados Unidos". *Economia Aplicada*, vol. 9, nº 3, p. 369-383, jul.-set. 2005.

GOLDER, M.; STRAMSKI, J. "Ideological congruence and electoral institutions". *American Journal of Political Science*, vol. 54, nº 1, p. 90-106, jan. 2010.

GONÇALVES, R. B.; PEDRA, G. M. "O surgimento das denominações evangélicas no Brasil e a presença na política". *Diversidade Religiosa*, vol. 7, nº 2, p. 69-100, dez. 2017.

HAUSSMANN, S.; GOLGHER, A. B. "Shrinking gender wage gaps in the Brazilian labor market: an application of the APC approach". *Nova Economia*, vol. 26, nº 2, p. 429-464, maio-ago. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência* (online). IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

LAPOP – LATIN AMERICA PUBLIC OPINION PROJECT. Disponível em: <https://www.vanderbilt.edu/lapop>. Acesso em: 11 out. 2018.

LATINOBARÓMETRO – OPINIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 29 dez. 2017.

KING, G., et al. "Enhancing the validity and cross-cultural comparability of measurement in survey research". *American Political Science Review*, vol. 98, nº 1, p. 191-207, fev. 2004.

KLÜVER, H.; PICKUP, M. "Are they listening? Public opinion, interest groups and government responsiveness". *West European Politics*, vol. 42, nº 1, p. 91-112, 2019.

LUPU, N.; SELIOS, L.; WARNER, Z. "A new measure of congruence: the earth mover's distance". *Political Analysis*, vol. 25, nº 1, p. 95-113, jan. 2017.

LUPU, N.; WARNER, Z. "Affluence and congruence: unequal representation around the world". *The Journal of Politics*, 2021a. No prelo. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/714930>. Acesso em: out. 2021.

_____. "Why are the affluent better represented around the world?". *European Journal of Political Research*, 2021b. No prelo. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12440>. Acesso em: out 2021.

MADALOZZO, R.; MARTINS, S. R.; SHIRATORI, L. "Participação no mercado de trabalho e no trabalho doméstico: homens e mulheres têm condições iguais?". *Estudos Feministas*, vol. 18, nº 2, p. 547-566, ago. 2010.

MIGUEL, L. F.; MARQUES, D.; MACHADO, C. "Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 58, nº 3, p. 721-747, jul.-set. 2015.

MONROE, A. D. "Public opinion and public policy 1980-1993". *Public Opinion Quarterly*, vol. 62, nº 1, p. 6-28, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2749715>. Acesso em: 20 out. 2021.

MOREIRA, T. C. F. "Desigualdade e congruência: uma análise das posições de diferentes segmentos do eleitorado e parlamentares brasileiros". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Education at a glance 2019: OECD Indicators* (online). Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. Acesso em: 25 out. 2020.

OTERO FELIPE, P. "Congruencia ideológica e integración europea: un análisis de los vínculos entre votantes y partidos en Europa". Tese de Doutorado em Processos Políticos Contemporâneos. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011.

PELA – OBSERVATORIO DE ÉLITES PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA. Disponível em: <https://oir.org.es/pela>. Acesso em: 6 dez. 2017.

PETERS, Y. "Democratic representation and political inequality: how social differences translate into differential representation". *French Politics*, vol. 16, nº 3, p. 341-357, set. 2018.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

_____. "Representação: palavras, instituições e ideias". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 67, p. 15-47, ago. 2006.

POWELL JR., G. B. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (orgs.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 62-76, 2004.

_____. "The ideological congruence controversy: the impact of alternative measures, data, and time periods on the effects of election rules". *Comparative Political Studies*, vol. 42, nº 12, p. 1.475-1.497, dez. 2009.

RASMUSSEN, A.; REHER, S. "Civil society engagement and policy representation in Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 52, nº 11, p. 1.648-1.676, set. 2019.

SCHLOZMAN, K. L.; VERBA, S.; BRADY, H. E. *The unheavenly chorus:* unequal political voice and the broken promise of American democracy. Princeton: Princeton University Press, 2012.

SILVA, T. M. "Efeitos práticos da sub-representação política: o desalinhamento das preferências entre representantes e representados". In: 42º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2018.

SOROKA, S. N.; WLEZIEN, C. *Degrees of democracy*: politics, public opinion, and policy. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010.

THOMASSEN, J. "The blind corner of political representation". *Representation: Journal of Representative Democracy*, vol. 48, nº 1, p. 13-27, 2012.

VERBA, S. *Political equality:* what is it? Why do we want it? (online). Cambridge: Russell Sage Foundation, 2001. Disponível em: <https://www.russellsage.org/sites/all/files/u4/Verba.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality*: civic voluntarism in American politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

WEISSBERG, R. "Collective *vs.* dyadic representation in Congress". *American Political Science Review*, vol. 72, nº 2, p. 535-547, jun. 1978.

WLEZIEN, C.; SOROKA, S. N. The relationship between public opinion and policy. In: DALTON, R. J.; KLINGEMANN, H.-D. *The Oxford handbook of political behavior*. Oxford; New York: Oxford University Press, p. 799-818, 2007.

Apêndice

Quadro A1
Composição da amostra, por *issue* e *survey*

#	*Issue* (e *surveys* pareados)	Nome curto	Escala*	N elite	N opinião pública	N observações	% observações
1	Aborto deve ser descriminalizado	apoia.aborto	1-10	249	2.348	292.316	6,6
	Pela 2004, LatinoBarómetro 2004			127	1.172	148.844	3,4
	Pela 2010, LatinoBarómetro 2007			122	1.176	143.472	3,3
2	Casais do mesmo sexo devem ter o direito de casar-se	casa.gay	1-10	239	3.848	462.086	10,5
	Pela 2010, Lapop 2010			122	2.374	289.628	6,6
	Pela 2014, Lapop 2014			117	1.474	172.458	3,9
3	Meio ambiente deveria receber mais orçamento	ambiente.orca	1-3	123	1.492	183.516	4,2
	Pela 2014, Lapop 2012			123	1.492	183.516	4,2
4	Estado deveria assegurar o bem-estar das pessoas	estado.estar	1-7	128	3.712	475.136	10,8
	Pela 2010, Lapop 2008			128	1.377	176.256	4,0
	Pela 2010, Lapop 2010			128	2.335	298.880	6,8
5	Estado deveria ser responsável por serviços de saúde	estado.saude	1-7	128	2.365	302.720	6,9
	Pela 2010, Lapop 2010			128	2.365	302.720	6,9
6	Estado deveria ser responsável por pensões e aposentadori	estado.aposenta	1-7	125	2.328	291.000	6,6
	Pela 2010, Lapop 2010			125	2.328	291.000	6,6
7	Estado deveria reduzir desigualdade de renda	estado.desigual	1-7	128	3.750	480.000	10,9
	Pela 2010, Lapop 2008			128	1.408	180.224	4,1
	Pela 2010, Lapop 2010			128	2.342	299.776	6,8
8	Estado deveria ser responsável por criar empregos	estado.empregos	1-7	128	3.738	478.464	10,9
	Pela 2010, Lapop 2008			128	1.387	177.536	4,0
	Pela 2010, Lapop 2010			128	2.351	300.928	6,8
9	Estado deveria ser dono das empresas mais importantes	estado.empresas	1-7	128	3.582	458.496	10,4
	Pela 2010, Lapop 2008			128	1.303	166.784	3,8
	Pela 2010, Lapop 2010			128	2.279	291.712	6,6
10	Economia deveria ser regulada pelo mercado	mercado.regula	1-10	129	2.217	285.993	6,5
	Pela 2010, LatinoBarómetro 2008			129	1.146	147.834	3,4
	Pela 2010, LatinoBarómetro 2009			129	1.071	138.159	3,1
11	Autoposicionamento ideológico	auto.posiciona	1-10	249	5.520	688.460	15,7
	Pela 2010, Lapop 2008			127	1.143	145.161	3,3
	Pela 2010, Lapop 2010			127	1.861	236.347	5,4
	Pela 2014, Lapop 2012			122	1.261	153.842	3,5
	Pela 2014, Lapop 2014			122	1.255	153.110	3,5
Total de respondentes/ díades únicas				379	11.485	1.450.951	-
Total de respostas				1.754	34.900	-	-
Total de observações (díades observadas)				-	-	4.398.187	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados.
Notas: No LatinoBarómetro 2004, 2007, 2008 e 2009, o item sobre autoposicionamento ideológico utiliza escala de 11 pontos (0-10), por isso não foi aproveitado. * Limites inferior e superior indicam menor e maior concordância com a afirmação implícita ao *issue*, respectivamente. Em autoposicionamento ideológico, 1 significa esquerda e 10 significa direita.

Tabela A1
Média da variável dependente, por *issue* e segmento do eleitorado de referência

#	*Issue* (nome curto)	Todos os segmentos	salario.p03	algum.superior	homem	raca.branca	idade.41a60	rel.catolica
1	apoia.aborto	0,872	-	0,818	0,870	0,710	0,883	0,876
2	casa.gay	0,894	0,888	0,882	0,900	0,893	0,906	0,878
3	ambiente.orca	0,046	0,059	0,045	0,046	0,078	0,043	0,052
4	estado.estar	0,599	0,600	0,603	0,590	0,605	0,587	0,602
5	estado.saude	0,425	0,416	0,407	0,421	0,416	0,425	0,440
6	estado.aposenta	0,554	0,548	0,551	0,555	0,547	0,548	0,555
7	estado.desigual	0,415	0,414	0,383	0,410	0,414	0,420	0,419
8	estado.empregos	0,825	0,809	0,792	0,832	0,806	0,836	0,818
9	estado.empresas	0,930	0,890	0,841	0,932	0,899	0,934	0,921
10	mercado.regula	0,696	-	0,657	0,691	0,691	0,710	0,693
11	auto.posiciona	0,581	0,557	0,523	0,586	0,556	0,600	0,581
Todos os *issues*		0,653	0,618	0,609	0,652	0,633	0,657	0,653
N observações		4.398.187	1.022.607	485.895	2.141.091	1.621.894	1.264.291	2.720.288

Fonte: Elaboração própria com base nos *surveys* selecionados (ver Quadro A1, deste Apêndice, para detalhes).
Notas: A variável dependente corresponde ao módulo da distância entre a resposta da opinião pública e a da elite parlamentar em uma dada díade. As respostas da opinião pública e da elite parlamentar foram convertidas para a escala [-1,1].

Abstract

Who is best represented? Congruence between members of the parliament and segments of the Brazilian electorate

An emerging line of research indicates that in many democracies members of the parliament under-represent certain groups. Hoping to expand this research agenda in Brazil, we analyzed whether the degree of congruence between preferences of representatives and voters varies across segments of the populace and, if so, which groups are best represented. Our expectation was that congruence would be smaller for socially disadvantaged groups, which have fewer resources for political participation and for the exercise of other forms of influence. We use the distance of preferences in voter-representative pairs (dyads), considered the most suitable measure for collective representation. Our analysis considers 11 issues in the period 2004-2014. The results confirm the expectation; notably, the representative advantage of the more educated seems to be greater than that of the more affluent.

Keywords: representation; political inequality; congruence; affluence bias; schooling bias

Resumen

¿Quién está mejor representado? Congruencia entre congresistas y segmentos del electorado brasileño

Una línea de investigación emergente señala que, en muchas democracias representativas, ciertos segmentos estarían subrepresentados. Dada la producción aún incipiente sobre el tema en Brasil, analizamos si el grado de congruencia entre las preferencias de los diputados federales y representados varía entre estratos del electorado y, de ser así, qué grupos estarían mejor representados. Nuestra expectativa era que la congruencia sería menor para los segmentos

socialmente desfavorecidos, los cuales tienen menos recursos para la participación política y la movilización de representantes. Utilizamos la distancia de preferencias en pares votante-representante (díadas), considerada la medida más adecuada para determinar la representación colectiva. El análisis considera 11 cuestiones en el período 2004-2014. Los resultados confirman la expectativa; notablemente, la ventaja representativa de los más educados resultó ser mayor que la de los más ricos.

Palabras clave: representación; desigualdad política; congruencia; sesgo de participación; sesgo de escolarización

Résumé

Qui est le mieux représenté? De la congruence entre des parlementaires et des segments de l'électorat brésilien

Une ligne de recherche émergente montre que, dans de nombreuses démocracies, des parlementaires sous-répresentent certains segments. Face à une production encore timide sur le thème au Brésil, nous avons analysé si le degré de congruence entre des préférences pour des députés fédéraux et représentés change parmi des strates de l'électorat et, le cas échéant, quels groupes seraient le mieux représentés. Nous nous attendions à une congruence plus faible pour les segments socialement défavorisés, qui disposent de moins de ressources pour la participation politique et la mobilisation de représentants. Nous avons utilisé la distance de préférences dans des paires électeur-représentant (dyades), réputée comme la mesure la plus appropriée pour vérifier la représentation collective. L'analyse porte sur 11 issues au cours de la période 2004-2014. Les résultats confirment l'attente; par ailleurs, l'avantage représentatif des plus scolarisés s'est avéré supérieur à celui des plus affluents.

Mots-clés: représentation; inégalité politique; congruence; biais d'affluence; biais de scolarité

Artigo submetido à publicação em 26 de outubro de 2020.
Versão final aprovada em 14 de outubro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273923
e-ISSN 1807-0191

Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016)

Bruno Wilhelm Speck[1]
Mauro Macedo Campos[2]

O artigo analisa o financiamento das organizações partidárias no Brasil, no período de 1998 a 2016. Recorrendo a técnicas de estatística descritiva, tratamos do papel dos recursos públicos, das doações de empresas privadas, das contribuições dos filiados e dos parlamentares. Questionamos a aplicabilidade da tese da cartelização dos partidos ao caso brasileiro, mostrando que o modelo de distribuição dos recursos públicos promove a fragmentação, não a cartelização, do sistema partidário. Constatamos que o setor privado não mantém vínculos orgânicos com partidos que representam seus interesses, mas age de forma pragmática. Concentra as doações nos partidos que disputam as eleições para presidente, com ampla vantagem para o partido que ocupa a Presidência. Nem os filiados nem os parlamentares contribuem significativamente para o orçamento dos partidos no Brasil.

Palavras-chave: financiamento partidário; cartelização; filiação partidária; fundo partidário; financiamento privado

Introdução

O papel do dinheiro na competição política é amplamente tratado na literatura da ciência política, com enfoques que vão desde a influência direta sobre resultados eleitorais e representantes eleitos até análises que jogam luz sobre como o dinheiro influencia as organizações partidárias e o funcionamento da democracia representativa a longo prazo. O presente artigo trata do financiamento das organizações partidárias no Brasil, a partir de uma compilação inédita de dados sobre as receitas dos partidos políticos nacionais durante duas décadas (de 1998 a 2016). O texto tem dois propósitos: primeiro, mapear o financiamento de organizações partidárias no Brasil. Até então, os trabalhos sobre o financiamento da política se concentraram na questão do financiamento do processo eleitoral. Aqui focamos nas organizações partidárias. Analisamos o volume de financiamento, as principais fontes e como esses recursos são distribuídos entre os

[1] Universidade de São Paulo (USP), Departamento de Ciência Política (DCP). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <bruno.speck@gmail.com>.
[2] Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado. Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil. E-mail: <mauromcampos@yahoo.com.br>.

partidos. Em segundo lugar, situamos o caso brasileiro no debate da ciência política sobre a evolução do sistema partidário nas democracias representativas contemporâneas.

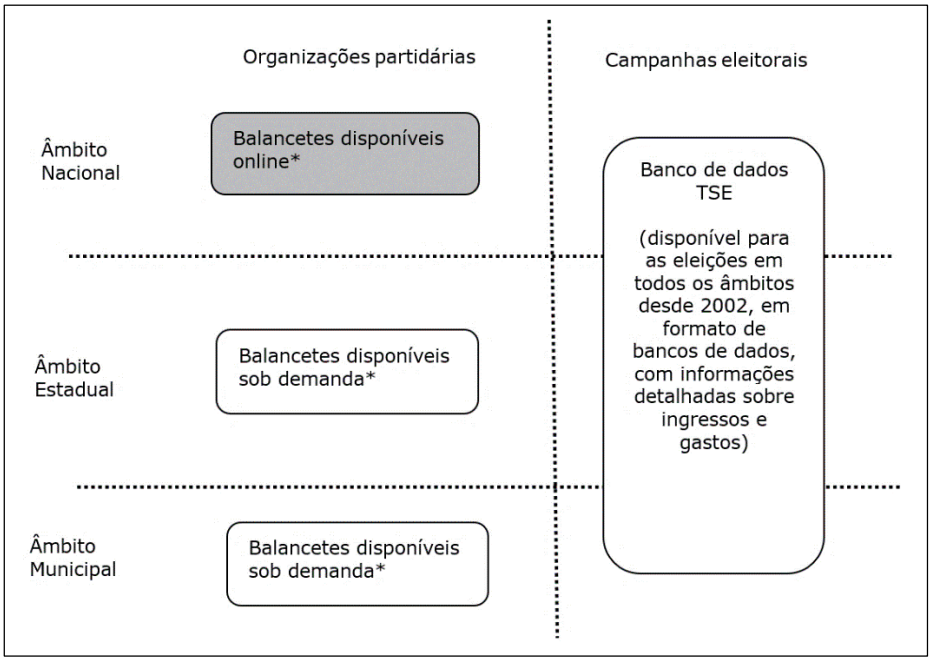
O artigo está organizado em quatro seções, após esta introdução. Primeiro, recapitulamos o estado da arte das literaturas internacional e nacional sobre as fontes de financiamento público e privado. Depois, apresentamos a base de dados e os percalços e limitações na coleta das informações. No terceiro passo, exploramos os dados, enfocando sequencialmente os recursos públicos, as doações das empresas, as contribuições dos filiados e das lideranças partidárias. Vinculamos a análise do papel dessas fontes de financiamento ao debate teórico na ciência política sobre a cartelização do sistema partidário (no caso dos recursos públicos), a relação orgânica ou pragmática do setor privado com o sistema partidário (no caso das doações de empresas), a caracterização dos partidos brasileiros como partidos de massa (no caso das contribuições dos filiados) e o deslocamento do centro gravitacional do partido no eleitorado para o partido no governo (no caso das contribuições dos parlamentares). Avaliamos o financiamento especificamente à luz das teses sobre a cartelização do quadro partidário. Ao final, discutimos os resultados retomando essas quatro intersecções entre a análise do financiamento político e a literatura sobre os partidos políticos.

O estado da arte

A produção científica sobre o "financiamento político" no Brasil cresceu significativamente na última década. O conceito se refere aos recursos financeiros para custear as organizações partidárias e financiar as campanhas eleitorais. Ambos os gastos influenciam a disputa política, seja em relação à dinâmica do processo eleitoral a curto prazo, seja em relação às estruturas partidárias a longo prazo. A literatura da ciência política se refere, em larga escala, à análise do financiamento das campanhas eleitorais. Speck (2015) recapitulou o estado da arte sobre a relação entre dinheiro e política no Brasil. Mancuso (2015) apresentou um balanço da literatura especificamente acerca da influência das doações empresariais no processo eleitoral.

A pesquisa sobre o financiamento das organizações partidárias é mais rarefeita no Brasil. Uma das explicações para isso reside na disponibilidade dos dados. O Quadro 1 mostra a diferença entre o acesso aos dados referentes às finanças eleitorais e aquele relativo às organizações partidárias. Os dados relativos às contas partidárias até 2006 não estão acessíveis eletronicamente, somente em meio físico. De 2007 a 2016, as prestações de contas estão acessíveis em formato digital, porém não organizadas em bancos de dados. Para os diretórios subnacionais, os dados estão disponíveis somente em papel, sob demanda efetuada aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Um novo sistema de prestação de contas em formato eletrônico, implementado a partir de 2017, promete as informações financeiras dos diretórios partidários em todos os âmbitos federativos, em formato de banco de dados.

Quadro 1
Acesso aos dados sobre finanças partidárias e eleitorais



Fonte: Elaboração própria.
Nota: * A partir de 2017, disponível eletronicamente.

A discussão acerca dos recursos financeiros das organizações partidárias se divide entre trabalhos que analisam o financiamento público e outros dedicados às fontes privadas. Sobre ambos os temas, a ciência política internacional lançou teses centrais que orientaram o rumo das pesquisas.

Os recursos públicos e a tese da cartelização

A ciência política tratou intensamente do tema do volume e distribuição dos recursos públicos para financiamento de partidos e eleições. A tese mais importante em relação a esse tópico diz respeito à chamada cartelização da competição. Lançada em 1995 por Katz e Mair (1995), essa tese sofreu críticas em relação à sua consistência conceitual (Koole, 1996), à plausibilidade do modelo explicativo (Kitschelt, 2000) e à verificação empírica (Pierre, Svåsand e Widfeldt, 2000) e passou por modificações (Katz e Mair, 1996, 2012; Mair e Katz, 2009). Nem por isso deixou de influenciar o debate sobre as mudanças dos sistemas partidários modernos. Para tratar dela aqui, será necessário qualificar o significado do termo "cartelização". Entendemos que a tese foi apresentada em três versões. A primeira concerne à cartelização das organizações partidárias, na qual "cartelização" significa maior dependência do *conjunto dos partidos* em relação aos recursos públicos, em detrimento do papel de outras fontes de financiamento. A

cartelização afasta os partidos da sociedade e os aproxima do Estado. Um indicador importante para essa primeira versão da tese é o volume crescente dos recursos públicos alocados aos partidos e, consequentemente, o peso predominante daqueles no orçamento destes. Já a segunda versão da tese afirma que a competição *entre os partidos* é caracterizada pela cartelização. A forma pela qual os recursos são distribuídos terá impacto sobre a competição entre os partidos, favorecendo os grandes, consolidados, e dificultando a sobrevivência dos pequenos, novatos. Como as regras de distribuição são feitas pelos próprios partidos majoritários, essa segunda versão sugere que o desenho das regras pelos legisladores segue uma lógica de autoproteção. O indicador para avaliar a validade da tese é a maneira como os recursos são distribuídos entre os partidos. Por sua vez, a terceira versão da tese da cartelização também mobiliza a questão do peso dos recursos públicos, agora adotando uma perspectiva *intrapartidária*. A ascensão desses recursos estaria umbilicalmente ligada ao declínio dos recursos arrecadados dos filiados no custeio de cada organização partidária. O partido cartelizado é aquele que abandonou uma caraterística básica dos partidos de massa, substituindo o autofinanciamento por recursos públicos.

Dado o caráter multifacetado da tese da cartelização, as análises sobre o caso brasileiro também chegam a conclusões diferentes. Vários autores trataram da questão dos subsídios públicos e da relação destes com a competição partidária. Os estudos são unânimes no diagnóstico sobre o volume e o peso crescente desses recursos em relação ao total de financiamento dos partidos no Brasil. No que tange à primeira interpretação, a dependência crescente dos partidos em relação aos subsídios estatais, a cartelização é amplamente confirmada pelos trabalhos acadêmicos (Nicolau, 2010). Quanto à segunda ótica, da cartelização na alocação dos recursos entre os partidos, as análises tendem a divergir. Parte dos autores defende que os partidos grandes usam os recursos públicos para garantir o seu espaço no sistema representativo. Esse grupo se apoia na comparação entre os modelos de distribuição equitativa e proporcional dos recursos, argumentando que o modelo proporcional contribuiria para a perpetuação do peso de influência sobre o eleitorado (Andreis, 2008; Bolognesi, 2016; Bourdoukan, 2009). Outros analistas críticos à tese da cartelização partem do diagnóstico empírico de que as maiores organizações partidárias que supostamente cartelizam a competição perderam espaço para as siglas menores e novas. Ribeiro (2013) identifica tradições no sistema partidário brasileiro que apontam para a cartelização, como a dependência dos partidos em relação aos recursos estatais, ao mesmo tempo que constata elementos que dificultam a cartelização, como o sistema proporcional das eleições para o Legislativo e a falta de cláusulas de barreira que facilitem a sobrevivência dos partidos pequenos. No que se refere à influência dos recursos públicos, ele afirma que o modelo de distribuição mais ajuda do que dificulta a sobrevivência dos partidos pequenos, descartando, portanto, a tese da cartelização. Speck e Campos (2014) argumentam na mesma direção, com base no modelo de distribuição do tempo gratuito de propaganda no rádio e TV, que tende a aumentar o espaço dos pequenos partidos e prejudicar os partidos maiores. Pelas regras de alocação do horário eleitoral e

partidário, um partido grande terá menos tempo de TV do que dois partidos pequenos com igual peso eleitoral, o que resulta em um incentivo à fragmentação. Não há estudos que analisem a terceira versão da tese da cartelização, que diz respeito à substituição dos recursos dos filiados pelos recursos públicos. Essa tese, cuja validade foi questionada por Pierre, Svåsand e Widfeldt (2000) para um grupo de países europeus, carece de uma análise para o caso brasileiro.

Os recursos privados: entre a corrupção e o enraizamento dos partidos

Na literatura acadêmica, há duas leituras diferentes sobre os vínculos financeiros entre empresas privadas e partidos políticos. Na leitura dos cientistas políticos que analisam a dinâmica dos processos eleitorais, as doações empresariais são ações estrategicamente instrumentalizadas para promover o interesse das empresas (Austin e Tjernström, 2003). Os autores argumentam que as empresas financiam candidatos mais favoráveis aos seus negócios, com a dupla finalidade de elegê-los e influenciar as decisões dos eleitos. Nessa linha de raciocínio, o financiamento privado da competição política é fonte de corrupção dos partidos e representantes políticos. Tanto a literatura que sugere reformas na legislação sobre o financiamento político (Griner e Zovatto, 2004) como também boa parte dos estudos sobre o financiamento eleitoral trabalham com o objetivo de provar a relação causal do dinheiro sobre o voto popular e favores dos representantes eleitos (Ansolabehere, Figueiredo e Snyder, 2003; Stratmann, 2005). Pesquisas mais recentes visam avaliar em que medida as relações entre partidos e setor privado são caracterizadas por vínculos de interesses mais imediatos ou por relações de identificação programática (McMenamin, 2013).

Em contraste com essa leitura e fundamentando-se nos estudos eleitorais, a ciência política que analisa os partidos políticos enxerga nas doações empresariais apenas uma peça do mosaico maior do enraizamento social dos partidos. As doações de empresas, sindicatos, associações ou movimentos são uma manifestação dos vínculos entre os partidos políticos e determinados segmentos da sociedade. Nessa visão, as doações empresariais não são consideradas fonte de corrupção, mas expressam uma relação de vínculo orgânico com a sociedade (Verba, Schlozman e Brady, 1995) e o setor privado (Nassmacher, 2003). Os trabalhos clássicos de Duverger (1951) e Kirchheimer (1966), que introduziram as categorias de partidos de quadro, partidos de massa e partidos *catch all* no debate sobre a evolução das organizações partidárias, fizeram referência explícita às fontes diferentes de financiamento que caracterizam esses três tipos: no partido de quadros, há as doações eventuais de notáveis, no partido de massa, as contribuições regulares de filiados e, no partido *catch all*, as doações dos grupos de interesse. Conforme vimos, Katz e Mair (1995) acrescentaram a esses modelos o financiamento público como modelo de financiamento dos partidos cartel.

Tirando os trabalhos sobre o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, que não fazem parte do escopo deste artigo, as análises do financiamento privado das organizações partidárias são rarefeitas. Ribeiro (2008) analisa a composição das fontes de financiamento do diretório nacional do PT, constatando um deslocamento das contribuições dos filiados para duas outras fontes: os recursos públicos, que cresceram com o sucesso eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados, e as doações empresariais, a partir da vitória eleitoral nas eleições para a Presidência em 2002. O primeiro trabalho exaustivo sobre o financiamento privado dos diretórios nacionais é de Campos (2009). O autor analisa as principais fontes de financiamento dos partidos de 1998 a 2006, constatando, para o conjunto das organizações partidárias, um crescimento vertiginoso das doações empresariais e, para as de esquerda, uma participação significativa das contribuições dos filiados no custeio dos diretórios nacionais. Com base num levantamento similar das fontes de financiamento dos diretórios para o período de 2006 a 2012, Krause, Rebello e Silva (2015) discutem como os partidos brasileiros se enquadram na tipologia de partidos de quadros, de massa, *catch all* e cartel, analisando as principais fontes de financiamento dos diretórios. Uma das conclusões desse trabalho é a de que partidos de massa, financiados significativamente pelas contribuições regulares dos filiados, não existem no Brasil.

Metodologia e dados analisados

O banco de dados coletado abrange informações das prestações de contas anuais dos partidos políticos brasileiros à justiça eleitoral, para o período de 1998 a 2016. A delimitação do período de coleta se justifica pelo acesso aos dados. As prestações de contas aqui utilizadas foram solicitadas ao TSE (Coordenadoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias, Coepa), em meio físico ou digital. Para o período de 1998 a 2005, o banco de dados abrange os nove maiores partidos[3]. Para o período seguinte, de 2006 a 2016, a coleta envolveu todos os 37 partidos com registro permanente no TSE, nesse intervalo de tempo. No total, o banco de dados engloba 385 prestações de contas de diretórios nacionais dos partidos.

Não foi possível obter as prestações de contas de alguns partidos para determinados anos por diversas razões: os partidos não entregaram a prestação de contas; as pastas de prestação de contas estiveram indisponíveis no período da coleta; ou faziam parte de processos tramitando na justiça eleitoral. O Quadro 2 mostra a cobertura dos dados obtidos sobre os partidos existentes nos anos correspondentes: "1" significa que a prestação de contas estava disponível e os dados foram transcritos para o banco de dados; "0" significa que o dado não foi obtido, apesar de o partido existir no respectivo ano e "" (vazio) significa que o partido não existiu naquele ano. A cobertura para o período todo (dados obtidos sobre partidos existentes, de 1996 a 2016) é de 66%. A análise dos dados

[3] São eles: PMDB, PFL/DEM, PDS/PP, PDT, PTB, PT, PSDB, PL/PR e PSB.

na próxima seção se refere separadamente aos nove partidos, com cobertura de 1998 a 2016, e aos 18 partidos com cobertura mais completa, de 2006 a 2016, como está indicado no Quadro 2. Mais detalhes sobre o banco de dados estão disponíveis no Apêndice 1.

O método de análise se baseia em estatísticas descritivas. Trabalhamos com somas, porcentagens, médias e medianas, em diferentes níveis de agregação dos dados. Dialogamos com a literatura internacional sobre o financiamento das organizações partidárias, avaliando o peso relativo das diferentes fontes de recursos no custeio das organizações partidárias, bem como o das mudanças ao longo do tempo, para caracterizar a relação dos partidos com o Estado, o setor privado e a sua própria base organizacional.

Quadro 2
Cobertura do banco de dados

PARTIDOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PDS/PROG	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PDT	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PMDB	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PT	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PTB	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PFL/DEM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PL/PR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
PSDB	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSB	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PCB	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PCdoB	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PCO	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PMN	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PPS/CID	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PRN/PTC	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PRP	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PRTB	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
PSC	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSDC/DC	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSL	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
PSN/PHS	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSTU	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PTdoB/AVANTE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PTN/PODE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PV	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PRB/REP						0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSOL							0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
PAN	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0	0	0	0	0	1										
PPL												0	0	1	1	1	1	1	1
PSD														1	1	1	1	1	1
PEN														0	1	1	1	1	1
PROS													0	0	0	1	1	1	1
SDD															0	1	1	1	1
PMB											0	0	0	0	0	0	0	1	1
NOVO														0	0	0	0	1	1
REDE																0	0	0	1

Fonte: Elaboração própria.

Análise dos dados

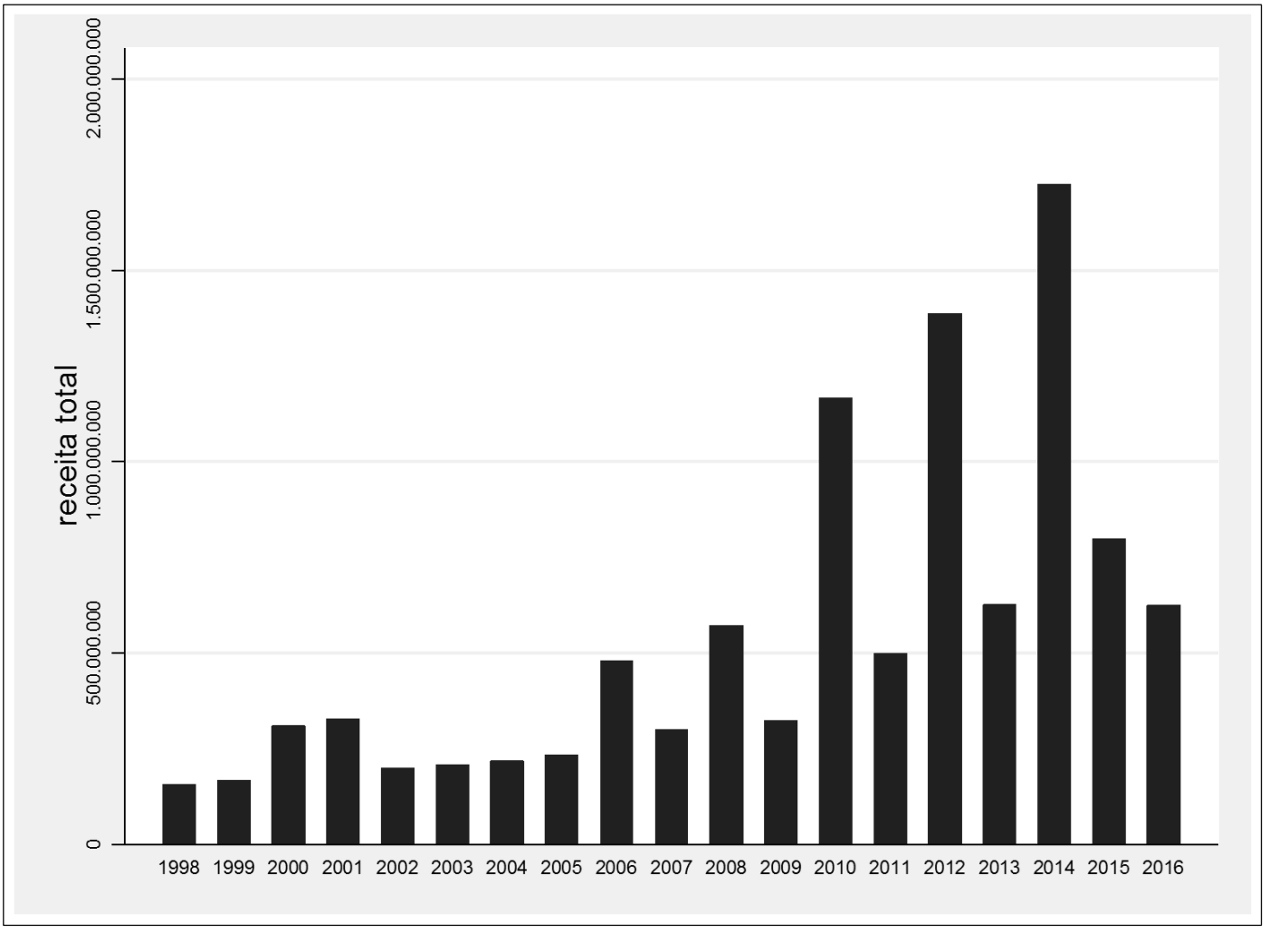
Analisamos os dados em cinco etapas. Primeiro, descrevemos a evolução do volume de financiamento de todos os partidos no decorrer das duas últimas décadas. Em seguida, selecionamos as quatro categorias de receita mais importantes para entender a relação dos partidos com o Estado, com o setor privado, com os filiados e os parlamentares.

O peso das diferentes categorias de receitas

Quais são as principais receitas dos partidos políticos no Brasil? Olhando para o conjunto dos dados, o maior volume de financiamento das organizações partidárias nacionais são os recursos públicos e as doações empresariais. O fundo partidário é responsável por 58,4% dos recursos e as doações de empresas, por 34,7%, somando 93,1% do total de recursos arrecadados no período. As duas outras fontes aqui analisadas, as contribuições dos parlamentares e dos filiados, são responsáveis por 1,9% e 1,3% da receita dos partidos, respectivamente, ocupando um papel residual.

Resta analisar se esse padrão de distribuição das fontes é o mesmo no decorrer do tempo. No Gráfico 1, verificamos um crescimento bastante significativo do volume de recursos mobilizados pelas organizações partidárias. Numa primeira fase, de 1998 até 2005, os nove partidos movimentaram juntos aproximadamente R$ 250 milhões por ano. Na fase seguinte, de 2006 a 2014, houve um crescimento exponencial dos valores movimentados. Na terceira fase, nos anos de 2015 e 2016, os valores voltaram a patamares mais modestos. Dentro desse crescimento, há uma clara separação entre a evolução do financiamento em anos eleitorais e em anos não eleitorais. O valor da arrecadação dos partidos em anos com eleições municipais ou nacionais mais que dobra em relação aos anos não eleitorais.

Gráfico 1
Evolução das receitas dos partidos

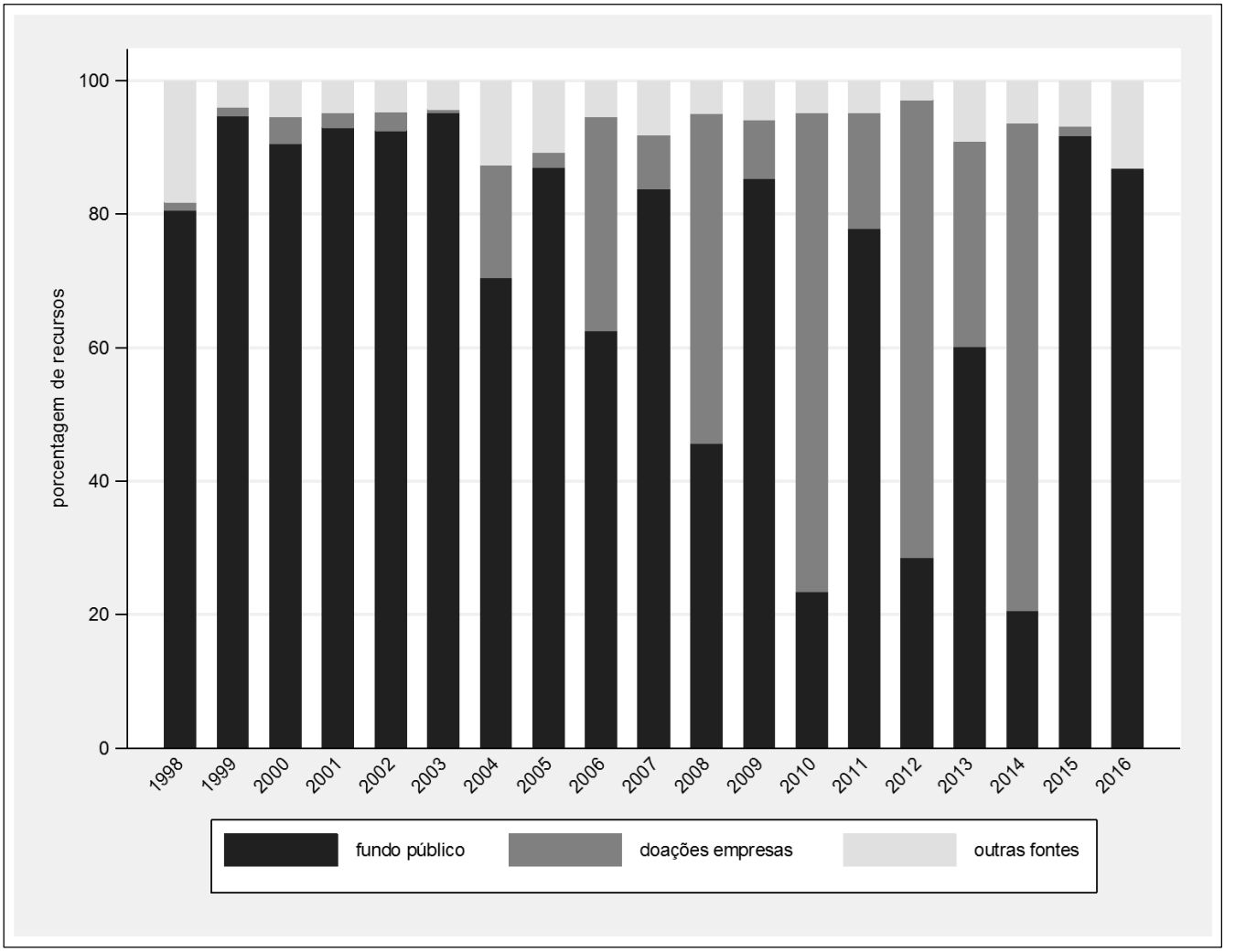


Fonte: Elaboração própria. Todos os dados aqui apresentados trabalham com valores ajustados para julho de 2019, como procedimento indispensável a fim de fazer comparações ao longo do tempo. Para o ajuste, usamos o IGP da Fundação Getúlio Vargas.
Base: Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

Cabe, agora, verificar como as diferentes fontes de financiamento contribuem para essa evolução dos valores. No Gráfico 2, identificamos as duas principais fontes (fundo partidário e doações empresariais) e juntamos as demais em uma categoria residual. A composição da origem dos recursos revela mudanças significativas em relação à participação das doações empresariais. Na primeira fase, até 2003, as doações de empresas têm papel residual no financiamento dos partidos. Esse quadro se modifica entre 2004 e 2014, quando as empresas assumem um papel cada vez maior na obtenção desses

recursos. Ao mesmo tempo, a partir de 2004, o balanço para os anos eleitorais se diferencia dos anos sem eleições. Em 2008, as doações das empresas se equiparam aos recursos do fundo partidário e nos anos de 2010, 2012 e 2014 se tornam a fonte mais importante. Nos anos sem eleições, o papel das doações empresariais também cresce, mas em nenhum momento chega a se equiparar à importância do fundo partidário. Os recursos de outras fontes têm função residual. Em nenhum momento representam acima de 10% do total dos recursos.

Gráfico 2
Participação das diferentes fontes nas receitas



Fonte: Elaboração própria. Valores de julho de 2019.
Base: Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

Munidos dessas constatações iniciais, vamos para a análise detalhada das fontes de financiamento, com enfoque em sua distribuição entre os partidos. Analisamos, separadamente, quatro fontes de financiamento. As duas primeiras, o financiamento público e o financiamento empresarial, são as principais tanto pelo volume dos recursos, como pela importância de ambas no debate da ciência política. As outras duas fontes, contribuições dos filiados e dos parlamentares, foram incluídas pela sua relevância no debate da ciência política internacional acerca da relação dos partidos com a própria base e as suas lideranças. Tratando de cada fonte, analisamos primeiro a evolução do volume de financiamento no decorrer do tempo para, em seguida, verificar a sua distribuição entre os partidos.

Análise do fundo público

O volume e a distribuição dos recursos públicos são tipicamente regulados por lei. As regras que definem o fundo partidário, no período observado, foram estabelecidas entre 1993 e 1995. Trataremos, primeiro, do *volume* de financiamento público, para, depois, abordarmos a questão da distribuição entre os partidos. Pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos 9.096, de 1995, o fundo partidário é composto por um valor fixo por eleitor, ajustado pela inflação, acrescentando-se as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral aos partidos políticos, candidatos e eleitores (em situação irregular) e contando, ainda, com a participação de eventuais valores adicionais definidos pelo legislador. O conjunto dessas quatro regras define o volume dos recursos do fundo partidário, de 1994 até hoje (2020). O valor fixo por eleitor garante um incremento vegetativo do fundo partidário, baseado no crescimento do eleitorado de 106 milhões para 146 milhões de eleitores, entre 1998 e 2016: um aumento de 38%[4]. A provisão da correção inflacionária evita que os valores sejam depreciados pelo valor da moeda. A alocação das multas eleitorais ao fundo partidário resulta em certa oscilação dos valores, em razão de grandes escândalos e da reação das respectivas instâncias jurídicas envolvidas[5]. Merece atenção a possibilidade de alocação de valores adicionais ao fundo partidário. Em 2006, os legisladores começaram a alocar recursos adicionais significativos aos partidos políticos, e, a partir de 2015, esses valores adicionais ultrapassaram o financiamento básico calculado em função do número de eleitores e a inflação.

Enquanto as regras que definem o volume de recursos permaneceram inalteradas no período observado, o conjunto das normas que regem a *distribuição* dos recursos entre os partidos passou por redefinições importantes. Os recursos do fundo partidário são distribuídos combinando-se regras de acesso, de alocação igualitária e de alocação proporcional ao desempenho dos partidos. No caso do Brasil, critérios de acesso que

[4] Cálculo de própria autoria, com base em dados do TSE sobre o eleitorado.
[5] Os atores envolvidos na judicialização abrangem não somente o Ministério Público e os respectivos tribunais que definem as multas, como também o legislador, que frequentemente promulga leis anistiando as multas, e a Presidência, que eventualmente veta as leis de anistia.

excluam pequenas siglas do fundo partidário praticamente não existem. Os recursos são distribuídos alocando-se uma pequena parte dos recursos igualmente e grande parte proporcionalmente ao desempenho eleitoral no passado. O critério adotado é a proporção de votos alcançados pelo partido na última eleição para deputado federal.

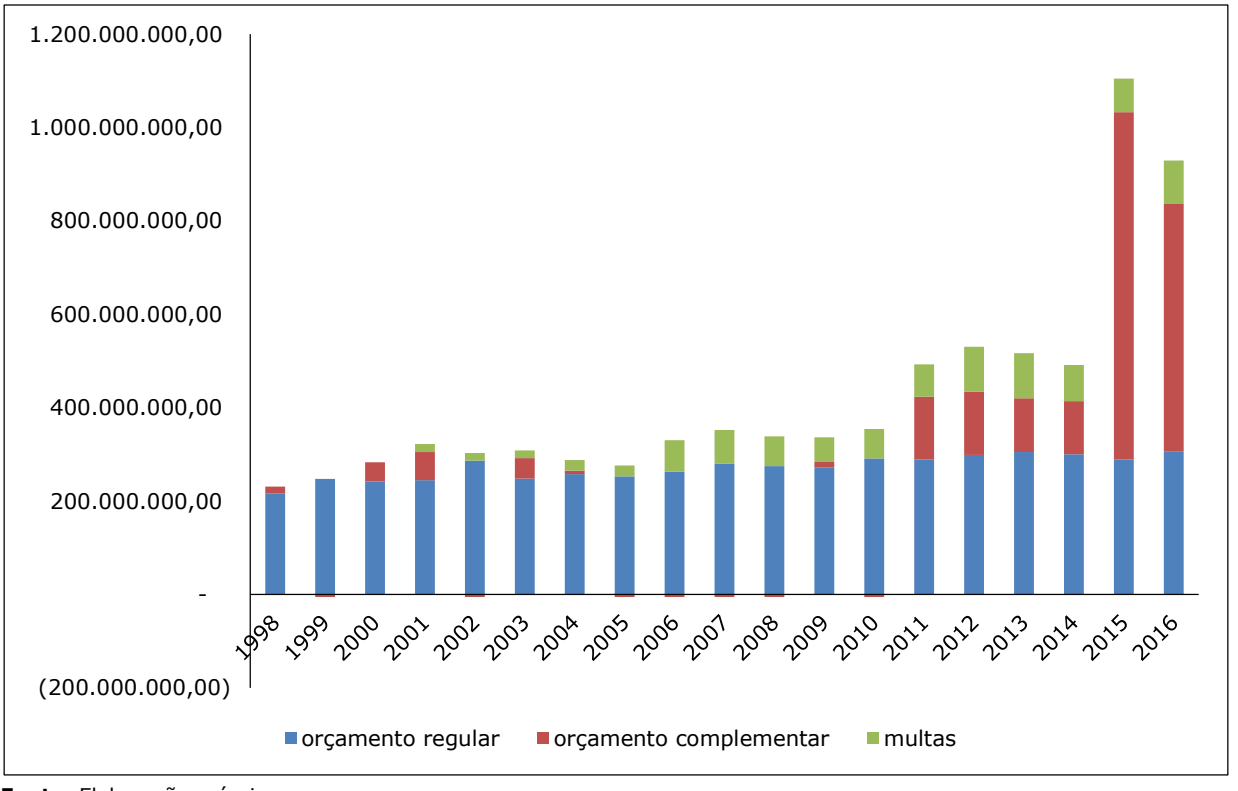
Adicionalmente, diversas *decisões* da Justiça Eleitoral ou do STF influenciam a distribuição dos recursos do fundo partidário. As mais importantes são a suspensão do repasse de recursos do fundo a partidos que descumpriram obrigações básicas, como a prestação de contas anual. Esse bloqueio pode ser temporário ou permanente, dependendo de eventuais ajustes realizados pelas organizações partidárias. Também, as regras de distribuição de recursos acima enumeradas passaram por reinterpretações importantes, em virtude de decisões do judiciário. Em 2006, o STF julgou uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) declarando inconstitucional a modalidade de distribuição dos recursos estabelecida na lei de financiamento eleitoral de 1995 (Lei 9.096). Outra decisão importante que mudou a distribuição dos recursos públicos foi a inclusão dos partidos novos, criados a partir de 2011, na distribuição do fundo partidário.

No conjunto, as regras estabelecidas pelo legislador e a sua interpretação pela justiça produzem efeitos sobre a distribuição dos recursos do fundo partidário entre os partidos. Os resultados se refletem em nossos dados, que se referem ao volume de recursos públicos efetivamente alocado aos partidos.

Volume absoluto e peso relativo do financiamento público

O Gráfico 3 ilustra a evolução do volume total do fundo partidário, ressaltando o peso das três fontes de financiamento que alimentam o fundo. O orçamento regular, calculado com base no número de eleitores e corrigido pela inflação, reflete o crescimento do eleitorado. Os recursos provenientes das multas são discriminados pelo TSE somente a partir de 2001. As multas ganharam maior peso após 2006, com os grandes escândalos envolvendo temas de financiamento político. O que salta aos olhos são os incrementos dos recursos por meio das dotações orçamentárias adicionais, introduzidas desde 2011. Mesmo que a possibilidade desse complemento já tenha sido prevista na legislação original, a sua ativação pelos partidos passou inicialmente despercebida pela opinião pública. Em 2015, ano da proibição do financiamento empresarial de partidos e campanhas pelo STF, os partidos triplicaram o valor do fundo partidário através de dotações orçamentárias complementares. Em 2016, o mesmo padrão se repetiu em patamar ligeiramente inferior.

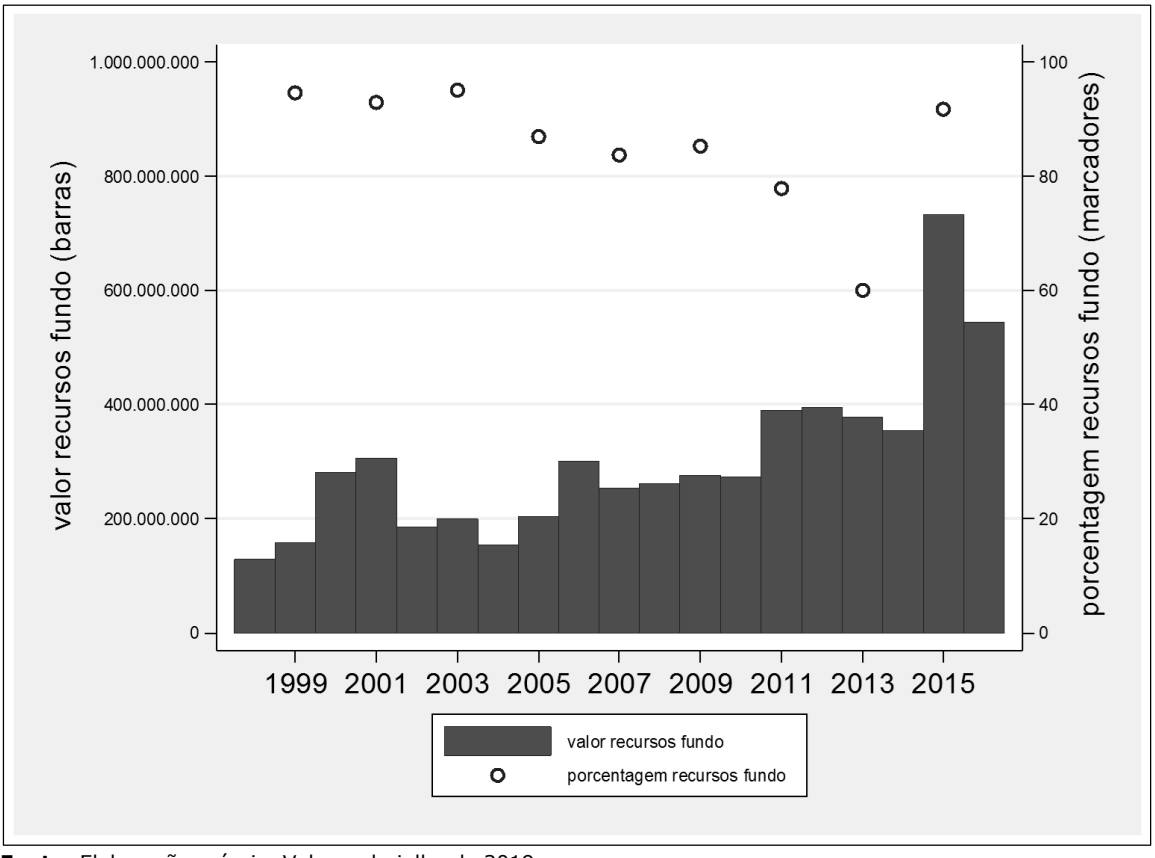
Gráfico 3
Evolução do fundo partidário e dos seus componentes



Fonte: Elaboração própria.
Nota: Dados sobre fundo partidário fornecidos pelo TSE. Cálculos de própria autoria sobre orçamento regular. Valores de julho de 2019.
Base: Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

Analisaremos, agora, quanto os recursos públicos pesam no orçamento total dos partidos. O Gráfico 4 mostra a evolução do fundo partidário no decorrer das duas últimas décadas. A evolução dos valores absolutos (nas barras) confirma o crescimento do fundo partidário. Explicaremos, na próxima seção, por que, para a análise do padrão de financiamento das organizações partidárias, os dados dos *anos sem eleições* são mais representativos. Restringindo o olhar a esses anos, as taxas de participação do fundo partidário no financiamento total dos partidos são mais constantes, oscilando entre 80% e 90%. Somente em 2013 essa proporção cai para 60%, ainda representando a maioria absoluta dos recursos totais dos partidos. Os diretórios nacionais, mesmo no contexto de intensa mobilização de recursos privados para influenciar a disputa política, continuaram financiando as suas atividades regulares em grande parte por meio dos recursos do fundo partidário.

Gráfico 4
Volume e peso relativo do financiamento público



Fonte: Elaboração própria. Valores de julho de 2019.
Base: Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

Na avaliação realizada sobre a primeira versão da tese da cartelização, relacionada à questão do volume total dos recursos públicos e do seu peso no financiamento das organizações partidárias, verificamos que, tomando-se os anos não eleitorais como medida, os recursos do fundo partidário constituem a fonte predominante no orçamento dos partidos. Durante as duas décadas observadas, não houve modificações drásticas desse quadro. Se o diagnóstico de Katz e Mair estiver correto, de que a prevalência dos recursos públicos promove um distanciamento entre partidos e sociedade, o volume e o peso do fundo partidário para o financiamento das organizações partidárias no Brasil, a partir de 1994, apontam para uma cartelização do conjunto dos partidos.

Juntando os nossos achados sobre as finanças dos diretórios nacionais com os resultados das pesquisas sobre o financiamento das campanhas, chegamos à conclusão de que, no período observado, houve um sistema dual de financiamento: as organizações

partidárias foram financiadas com recursos preponderantemente públicos, enquanto nas campanhas eleitorais prevaleceram os recursos privados.

Distribuição dos recursos públicos entre os partidos

Além da questão do volume total dos recursos públicos, a distribuição dos recursos entre os partidos é central para a questão de como o financiamento público influencia os partidos políticos. Como apontamos acima, no caso dos recursos públicos, a questão "quem recebe, quanto, por que e como" não é regulada pelo "mercado", mas por critérios estabelecidos em leis, elaboradas e reformadas pelos legisladores, interpretadas pelo TSE que administra o processo eleitoral e, eventualmente, judicializadas na justiça eleitoral e no STF.

A segunda versão da tese da cartelização, referente ao impacto dos recursos públicos sobre a competição política *entre* os partidos, requer uma análise mais detalhada da alocação dos recursos entre estes. Antes de analisar a distribuição empírica dos recursos, recapitulamos brevemente o desenho do sistema na forma definida na lei. No caso do Brasil, a distribuição dos recursos segue, em larga medida, a lógica proporcional em função do sucesso eleitoral. Quem teve mais votos receberá mais recursos. O Quadro 3 resume essas regras, bem como mudanças importantes no decorrer do tempo. Até 2006, os pequenos e novos partidos foram crescentemente prejudicados pela lei de alocação do fundo partidário. Tal tendência foi abortada por decisão do STF, o qual declarou, naquele ano, a inconstitucionalidade desse conjunto de regras. Em reação, o Legislativo elaborou outra lei, aumentando de 0,7% para 5% os recursos distribuídos igualitariamente entre todos os partidos registrados[6]. Os 95% de recursos distribuídos proporcionalmente aos votos na última eleição não mais estariam sujeitos a uma cláusula de barreira. Os pequenos partidos passariam a gozar de uma pequena vantagem sobre os maiores[7].

[6] A Lei 9.096 de 1995 estabelecia critérios distintos de distribuição do fundo partidário. Uma primeira cota de 29% do total do fundo partidário era destinada aos partidos que cumprissem a cláusula de barreira. Dos 71% restantes, fazia-se uma nova cota de redistribuição: 1% igualitário e 99% proporcional aos votos na última eleição. Na prática, a legislação estabelecia: a) 0,71% igualitário e b) 99,29% proporcional.
[7] Sobre esse cenário, a partir de 2006, ver Speck e Campos (2014).

Quadro 3
As regras de distribuição dos recursos públicos entre os partidos

Ano	Distribuição proporcional (eventualmente com cláusula)	Distribuição igual (sem cláusula)	Cláusula de barreira
1965	80%	20%	Não
1971	80%	20%	Não
1979	90%	10%	Não
1995	99,29%	0,71%	Sim*
2007	95%	5%	Não
2015	95%	5%	Sim**

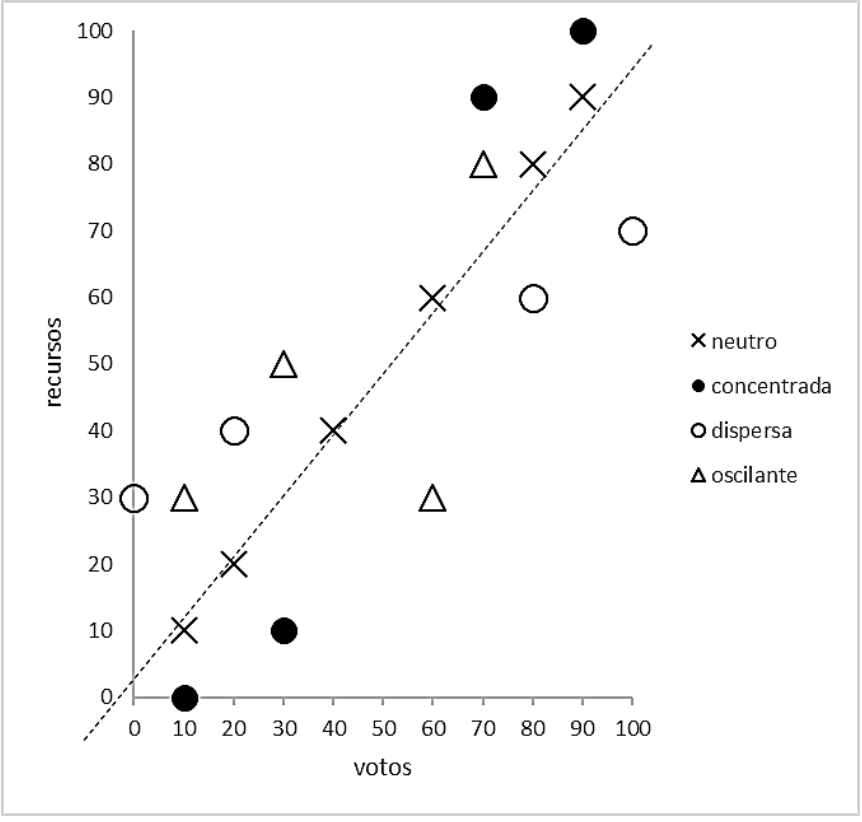
Fonte: Elaboração própria.
Notas: * Na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representantes, no mínimo, em cinco estados (+) nas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, toda vez que eleger representante e obtiver 1% dos votos válidos na circunscrição (e/ou) 5% dos votos válidos no país (+) distribuição desses votos em nove estados (+) 2% dos votos em cada um desses estados. ** 5% dos votos válidos no país (+) distribuição desses votos em nove estados (+) 2% dos votos em cada um desses estados.

Até este momento tratamos das regras de distribuição. Agora focamos a distribuição real dos recursos. Precisamos de uma métrica de comparação. A partir da distribuição dos recursos proporcionalmente aos votos da última eleição, construímos quatro tipos de alocação[8]. Estes são ilustrados no Gráfico 5, no qual a diagonal (linha preta) representa a perfeita proporcionalidade dos recursos públicos em relação aos votos recebidos pelos partidos. Quando a distribuição real dos recursos fica próxima da proporcionalidade (marcados com x), identificamos um padrão *neutro*. Entendemos que, quanto mais a distribuição dos recursos públicos reproduzir a atual relação de forças dos partidos, menor será a influência do financiamento público sobre os resultados eleitorais[9]. Os partidos fortes continuarão fortes e os fracos permanecerão fracos. Os recursos públicos terão influência neutra sobre a competição política[10]. No segundo padrão observado (marcado com ●), os partidos pequenos são subfinanciados em relação à métrica da proporcionalidade. Identificamos essa distribuição como *concentrada*, porque ela promove os grandes partidos e dificulta a sobrevivência dos pequenos. A distribuição concentrada é equivalente da cartelização da disputa, por meio dos recursos públicos. Essa era a situação identificada por Mair e Katz, em sua interpretação do impacto do financiamento público sobre as organizações partidárias. O terceiro padrão (marcado com ○) tem características

[8] A eleição aqui levada em consideração é a referente à votação para a Câmara dos Deputados.
[9] Esse conceito de "influência" é emprestado de Dahl (1963), para quem o termo indica uma mudança de comportamento que não estaria presente na ausência do fator considerado influente.
[10] Essa afirmação inclui um pressuposto empírico e outro normativo. O pressuposto normativo diz respeito à concepção de neutralidade na distribuição dos recursos públicos. Aqui, defendemos que a distribuição neutra dos recursos públicos visa à manutenção do *status quo* da distribuição de poder, justificando que partidos grandes recebam mais recursos do que partidos pequenos. Uma concepção normativa alternativa poderia defender que os recursos públicos deveriam promover a competitividade política, fortalecendo os partidos pequenos. O pressuposto empírico é de que a relação entre recursos financeiros e sucesso, enquanto organização, seja linear. Essa pode ser uma simplificação inapropriada, se houver rendimento diferente dos recursos no início e no final da escala. Pode ocorrer que determinado financiamento básico seja necessário para ter algum impacto sobre as campanhas e que, nos valores mais altos, o financiamento tenha retornos decrescentes. Nesse caso, a proporcionalidade linear não seria neutra, mas prejudicaria os partidos pequenos e grandes.

opostas. Os partidos pequenos recebem mais recursos do que acima da proporcionalidade, enquanto os grandes recebem menos. Essa distribuição *dispersa* incentiva a entrada de novos competidores e leva à maior fragmentação do quadro partidário. O quarto padrão (*oscilante*) é caracterizado por desvios assistemáticos (marcado com Δ). Nesse caso, partidos grandes ou pequenos são acidentalmente deslocados da linha de proporcionalidade, em função de penalidades administrativas, multas ou da judicialização das regras de financiamento.

Gráfico 5
Quatro tipos de distribuição de recursos e a métrica da proporcionalidade



Fonte: Elaboração própria.

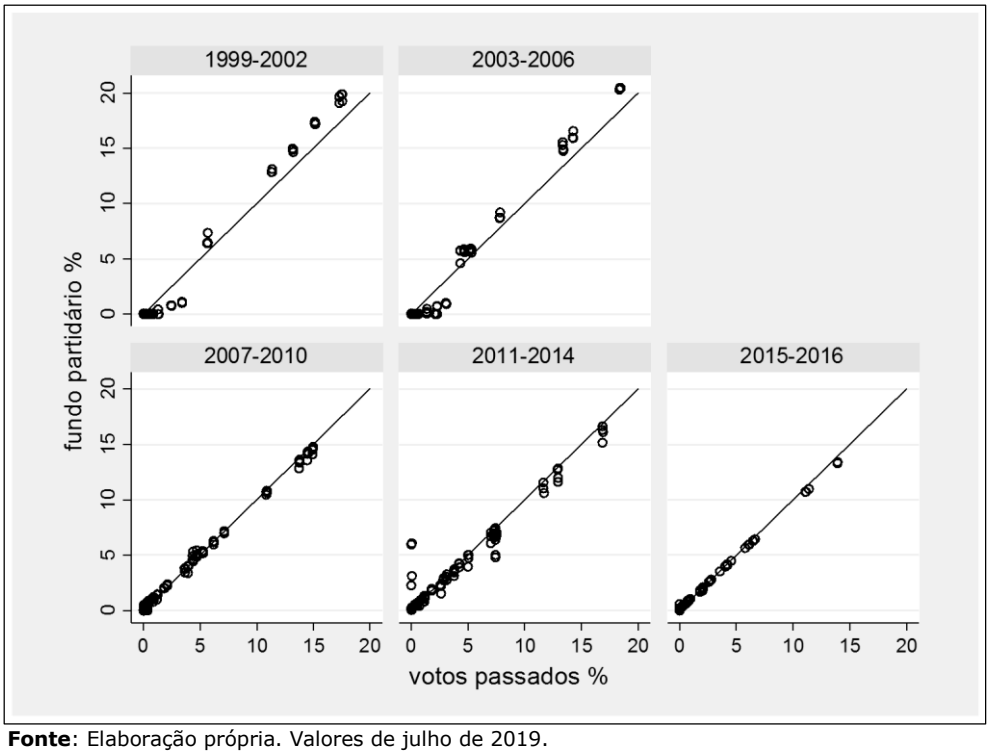
Após identificar os diferentes padrões de alocação dos recursos públicos, analisaremos agora a distribuição empírica dos recursos do fundo partidário entre os partidos, no período observado. Como a distribuição dos recursos muda após cada eleição, convém apresentar os dados em intervalos de quatro anos. No Gráfico 6, verificamos a distribuição dos recursos públicos no decorrer das duas últimas décadas. Todos os quadros, em seu conjunto, mostram distribuições dos recursos públicos próximas do tipo ideal da

proporcionalidade (*neutro*). No entanto, são os desvios que importam. Nos primeiros dois quadros, esses desvios indicam um padrão de alocação *concentrada*. Os partidos grandes recebem proporcionalmente mais recursos em relação aos votos, enquanto os partidos pequenos são subfinanciados. Para esses dois períodos (e, provavelmente, também para o primeiro período, de 1995 a 1998, para o qual não dispomos de dados), a tese da cartelização se confirma.

Sabemos que a decisão do STF em 2006, que declarou inconstitucional esse modelo de distribuição dos recursos, bem como a reação do legislativo em 2007, resultou em uma nova modalidade de distribuição dos recursos do fundo partidário. Como consequência dessas mudanças, o padrão de distribuição nos próximos três períodos se aproxima do padrão *disperso*. Entre 2007 e 2016, os partidos grandes receberam menos recursos do que lhes corresponderia, segundo a distribuição proporcional dos votos, enquanto os pequenos partidos foram favorecidos. Podemos afirmar que, a partir de 2007, a tese da cartelização não mais se aplica ao Brasil. Pelo contrário, o modelo de distribuição dos recursos públicos promove a dispersão do quadro partidário, alocando desproporcionalmente mais recursos aos partidos pequenos.

Não somente o legislador, mas também as decisões da justiça contribuíram para esse quadro. Principalmente no período de 2011 a 2014, observamos vários partidos novos, sem histórico eleitoral anterior, com taxas de financiamento acima do padrão de proporcionalidade. Esses desvios assistemáticos não resultaram de mudanças da legislação, mas são consequência de decisões *ad hoc* da Justiça Eleitoral sobre a alocação dos recursos para partidos novos. Mais especificamente, no caso do PSD, Solidariedade e PHS, o TSE decidiu mudar radicalmente a interpretação das regras vigentes, alocando parte dos recursos aos novos partidos. Também há partidos que oscilaram para baixo da linha da proporcionalidade. A origem desses desvios reside tipicamente na aplicação de punições administrativas ou de multas.

Gráfico 6
Padrões de distribuição do fundo partidário entre partidos



Fonte: Elaboração própria. Valores de julho de 2019.
Base: 37 partidos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB, PCB, PCDOB, PCO, PMN, PPS/CID, PRN/PTC, PRP, PRTB, PSC, PSDC/DC, PSL, PSN/PHS, PSTU, PTDOB/AVANTE, PTN/PODE, PV, PRB/REP, PSOL, PAN, PRONA, PPL, PSD, PEN, PROS, SDD, PMB, NOVO, REDE.

Podemos concluir que a tese da cartelização, no sentido da influência do financiamento público sobre a disputa *entre* os partidos, justifica-se para a primeira fase de observação, até 2006. Os partidos grandes são, de fato, sobrefinanciados, em função das regras que excluem pequenos partidos da distribuição de parte significativa dos recursos públicos. A judicialização da questão do financiamento e a reação do legislador levam a uma inversão da situação. A partir de 2007, os partidos pequenos passam a receber ligeiramente mais recursos do que a meta da proporcionalidade, e os partidos grandes são penalizados. Essa distribuição contribui para a desconcentração dos recursos e a fragmentação do quadro partidário. Para esse período, a tese da cartelização deve ser rejeitada.

Análise das doações empresariais

Cabe agora examinar as doações empresariais aos partidos, tendo em mente as duas leituras alternativas sobre o significado desses recursos: como fonte de corrupção ou

sinal de enraizamento dos partidos. Antes de mergulhar nos dados, é importante estabelecer como as diferentes teorias se alinham com eventuais padrões de doações empresariais. A ideia de que as doações a determinados partidos representam vínculos entre determinados grupos de interesse sugere que um ou mais partidos recebem recursos regulares de grupos econômicos que os enxergam como fiéis representantes dos seus interesses. Para caracterizar esse apoio como orgânico, esperamos que ele ocorra independentemente do desempenho eleitoral dos partidos. Os vínculos orgânicos ou programáticos se manifestam quando os grupos econômicos continuam apoiando seus partidos preferidos, mesmo quando estes se encontram na oposição (McMenamin, 2013). Na ausência desse vínculo *programático*, a literatura internacional explora as várias facetas de vínculos *instrumentais* com os partidos. A ideia da instrumentalização das doações empresariais está alinhada com a literatura que as analisa sob a ótica da corrupção. Speck (2016) sugere duas estratégias alternativas para essa conexão instrumental, quando empresas usam doações para influenciar o processo político. A primeira estratégia consiste no apoio a apenas um grupo que disputa o poder, tentando influenciar, dessa forma, o resultado eleitoral; a segunda se manifesta no apoio equilibrado a todos os grupos que apresentam candidaturas viáveis, visando estabelecer boas relações com o futuro governo, qualquer que seja o resultado da disputa. Qual dessas três modalidades de interação entre o setor privado e os partidos políticos (relação programática, influência sobre eleições, acesso aos eleitos) está mais compatível com os dados analisados? A análise foca inicialmente na descrição dos fluxos financeiros, enfatizando dois aspectos: o volume dos recursos ao longo do tempo e a sua distribuição entre os diferentes partidos políticos. Ao final da análise dos dados, voltaremos à questão da interpretação à luz das macroteorias apresentadas.

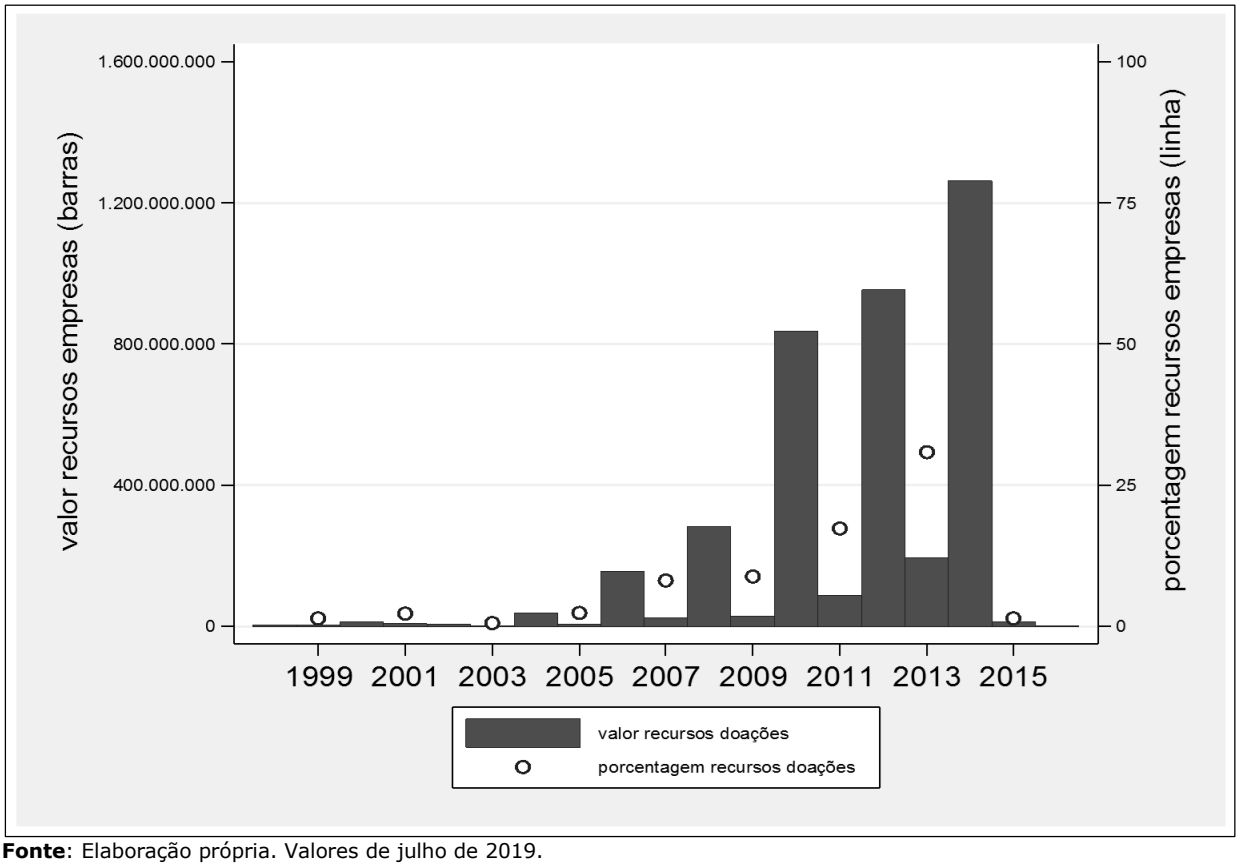
Volume absoluto e peso relativo das doações de empresas

Olhando para o volume das doações empresariais, constatamos um crescimento vertiginoso ao longo do tempo (Gráfico 7). As doações para os nove partidos observados cresceram de R$ 2 milhões, em 1998, para R$ 1,3 bilhões, em 2014. Esses picos se referem aos anos eleitorais. Nos anos não eleitorais, há um crescimento em patamar inferior. Aqui, os valores se movimentam de R$ 2,3 milhões, em 1999, para R$ 193 milhões, em 2013.

Precisamos entender o significado da oscilação das doações entre anos eleitorais e anos sem eleições. As análises sobre o financiamento das campanhas eleitorais nos informam que os recursos das empresas para apoiar as campanhas são cada vez mais canalizados por meio dos partidos políticos (Speck, 2015). Até aproximadamente 2010, o padrão predominante era o financiamento direto das campanhas eleitorais, através de doações de empresas para candidatos. Numa segunda fase, as empresas começaram a apostar em doações para os partidos, que, por sua vez, os transferiam para os candidatos. O volume de intermediação de recursos chegou a 50% do total das doações das empresas.

Os recursos intermediados pelos partidos em função do processo eleitoral entram nas prestações de contas das organizações partidárias em anos eleitorais, mesmo que visem influenciar primeiramente a disputa eleitoral. Apesar do registro contábil da arrecadação e dos gastos desses recursos nas contas dos partidos, eles têm um impacto apenas residual sobre a vida das organizações partidárias.

Gráfico 7
Evolução das doações empresariais



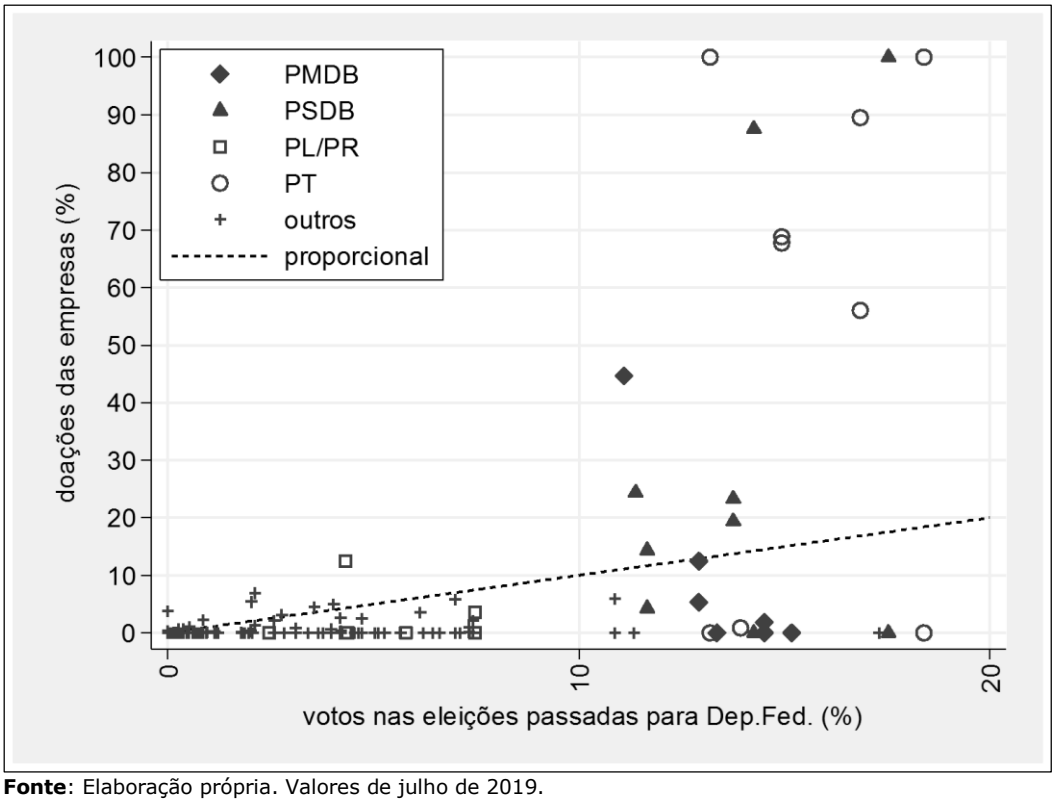
Fonte: Elaboração própria. Valores de julho de 2019.
Base: Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

Para avaliar o volume e o peso dos recursos empresariais para as organizações partidárias, os dados dos anos *sem eleições* são mais informativos. Os marcadores no Gráfico 7 nas porcentagens dos recursos provenientes das doações empresariais evidenciam tal evolução nos anos não eleitorais. Em 1999, os partidos receberam 1,4% da arrecadação total de empresas, chegando, em 2013, ao pico de 31%. Em anos não eleitorais, as doações privadas são responsáveis por até um terço do volume de recursos disponíveis aos diretórios nacionais dos partidos.

Distribuição entre partidos

Em que medida as doações das empresas seguem os padrões de distribuição dos recursos públicos, próximos da proporção de votos dos partidos nas eleições para deputado federal? O Gráfico 8 ilustra que as doações das empresas apresentam um padrão de distribuição distante da métrica de proporcionalidade. A maioria dos partidos (marcados com +) não recebe qualquer doação, independentemente de seu sucesso eleitoral, ao passo que outros são beneficiados com doações volumosas, mesmo que tenham votação moderada. Esse gráfico identifica separadamente os quatro partidos PSDB, PT, PL/PR e PMDB (com marcadores específicos). São esses os partidos que, em algum momento, concentraram recursos bem acima do seu peso eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados. Por outro lado, as mesmas siglas em outros anos receberam recursos proporcionalmente abaixo de sua votação. A força eleitoral dos partidos nas eleições anteriores para a Câmara dos Deputados não explica as doações das empresas. A arrecadação das doações privadas pelas organizações partidárias não está informada pela máxima da distribuição proporcional dos recursos, que orienta em larga medida o fundo partidário. Enquanto os recursos públicos em larga medida seguem um padrão neutro, reproduzindo a proporcionalidade das forças dos partidos, os recursos das empresas apoiam alguns partidos selecionados e negligenciam os outros. Resta saber qual outra lógica orienta as doações privadas.

Gráfico 8
Padrão de distribuição das doações empresariais em anos sem eleições

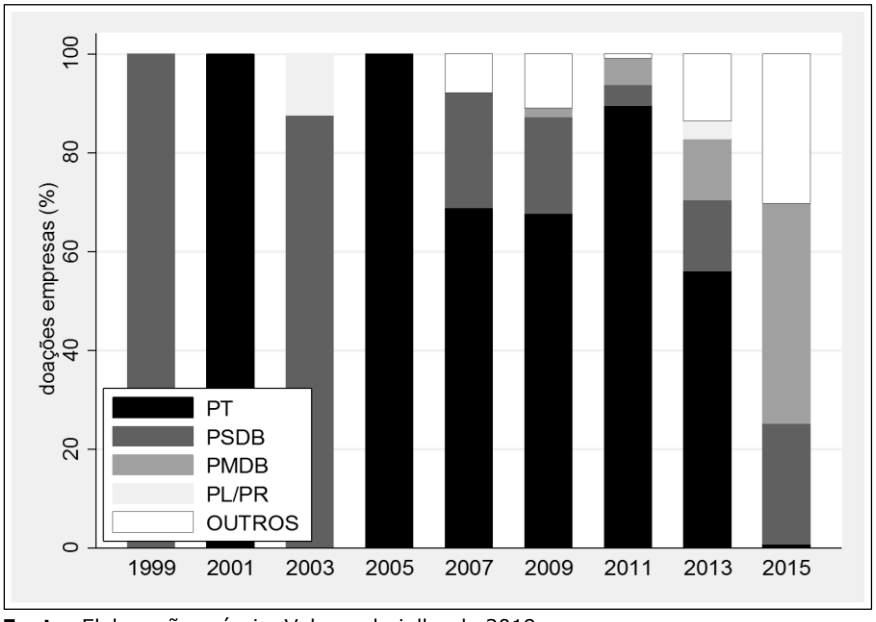


Fonte: Elaboração própria. Valores de julho de 2019.
Base: 37 partidos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB, PCB, PCDOB, PCO, PMN, PPS/CID, PRN/PTC, PRP, PRTB, PSC, PSDC/DC, PSL, PSN/PHS, PSTU, PTDOB/AVANTE, PTN/PODE, PV, PRB/REP, PSOL, PAN, PRONA, PPL, PSD, PEN, PROS, SDD, PMB, NOVO, REDE.

Quando olhamos em quais momentos ocorreram as doações para os quatro partidos (Gráfico 9), percebemos que, no ano após as eleições de 1998, as quais elegeram Fernando Henrique Cardoso do PSDB para presidente e Marco Maciel para vice-presidente, o PSDB concentrou todos os recursos arrecadados das empresas. No ano pós-eleições municipais de 2000, nas quais o PT conquistou muitas prefeituras, o quadro se inverteu. As doações das empresas foram, então, integralmente para o diretório nacional do PT. Após as eleições presidenciais, em 2002, nas quais Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, conquistou a Presidência, tendo José Alencar, do PL, como vice, os recursos foram majoritariamente para o diretório do PSDB novamente, com uma pequena parcela para o PL, partido do vice-presidente Alencar. Nos anos seguintes, (2005, 2007, 2009, 2011 e 2014), o PT foi o maior beneficiário das doações empresariais, concentrando entre 50% e 90% dos recursos. Após as eleições de 2014, o quadro se inverteu novamente, e os recursos para o PT praticamente cessaram. O maior beneficiário foi, então, o PMDB, com Michel Temer na Presidência,

seguido do PSDB, maior partido de oposição. Podemos tirar duas conclusões: primeiro, os doadores empresariais concentram seus recursos em poucos partidos. Nisso acompanham a lógica da estruturação das disputas eleitorais para presidente no período, polarizada em torno de dois blocos partidários (Limongi e Cortez, 2010; Melo e Câmara, 2012). Os partidos que apresentam candidatos à Presidência ou à Vice-Presidência são os preferidos das empresas. Segundo, em relação a esses partidos que concentram os recursos, identificamos dois padrões de doação diferentes: em períodos de estabilidade, com alta probabilidade de reeleição do governo do momento, as empresas apoiam os partidos do presidente e do vice-presidente. Isso fica mais evidente, no longo período de 2005 a 2013, quando as empresas apoiavam majoritariamente o PT, partido que ocupava a Presidência da República. Em períodos de maior competitividade e possibilidade de transição de poder, as empresas oscilam entre apoiar ou o partido que ainda está no poder ou então o seu principal oponente. Isso se manifesta nas mudanças abruptas entre o apoio ao PSDB e ao PT, nos anos de 1999, 2001, 2003 e 2005, como também no abandono do apoio ao PT após 2013 e o apoio ao PMDB após o processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff e a ascensão do vice-presidente Michel Temer à Presidência.

Gráfico 9
Os quatro maiores beneficiários de doações empresariais



Fonte: Elaboração própria. Valores de julho de 2019.
Base: 37 partidos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB, PCB, PCDOB, PCO, PMN, PPS/CID, PRN/PTC, PRP, PRTB, PSC, PSDC/DC, PSL, PSN/PHS, PSTU, PTDOB/AVANTE, PTN/PODE, PV, PRB/REP, PSOL, PAN, PRONA, PPL, PSD, PEN, PROS, SDD, PMB, NOVO, REDE.

Voltando às abordagens da ciência política – a respeito do papel das doações empresariais como representação de relações orgânicas com determinados partidos, buscando influenciar a disputa eleitoral ou aderindo pragmaticamente aos governos no poder –, verificamos que os dados aqui analisados não são compatíveis com a primeira interpretação. Pela sua volatilidade no apoio financeiro aos partidos, as doações empresariais dificilmente podem ser lidas como expressão de uma relação de proximidade estável entre determinados grupos de interesse e determinadas siglas partidárias. Por outro lado, não fica claro qual das duas versões de instrumentalização das doações como defesa de interesses empresariais se adequa mais aos dados. Por vezes, quando o resultado das disputas eleitorais está mais incerto – como na passagem do governo do PSDB para o do PT ou, novamente, na crise após a segunda eleição da presidente Dilma Rousseff –, as empresas parecem mais ambiciosas e determinadas, jogando todo o seu peso para apoiar apenas *uma* das chapas à Presidência. Por outro lado, em tempos de hegemonia incontestada de um partido no governo federal – como no caso do PT, de 2004 até 2014, as empresas mudam para uma estratégia mais pragmática, aceitando o *status quo* e tentando se aproximar do governo, independentemente de sua cor partidária.

Contribuições de filiados

O papel dos filiados e das suas contribuições para o custeio das organizações partidárias constitui uma faceta importante da discussão sobre a cartelização dos partidos. Como foi mencionado, a terceira versão da tese da cartelização postula que os partidos individuais podem ser diagnosticados como cartelizados, na medida em que substituem as contribuições dos filiados pelo financiamento estatal. O *stakeholder* principal do partido não se encontraria mais na sociedade, mas no poder público.

Contudo, antes de analisar os dados, faz-se necessário escolher os parâmetros adequados para descrever o padrão de arrecadação entre os filiados. Os dados sobre as contribuições dos filiados são esparsos. Somente 47% das 385 prestações de contas incluem informações sobre essa fonte de arrecadação (Apêndice 1). Para amenizar o risco de nossa análise ser enviesada por eventuais omissões ou valores extremos, escolhemos trabalhar com a mediana, de modo a captar o valor mais típico de arrecadação entre os filiados de cada partido. Adicionalmente, tomamos o cuidado de selecionar somente aqueles partidos para os quais dispomos de um número suficiente de prestações de contas.

O resultado dessa análise encontra-se na Tabela 1, na qual incluímos os partidos que apresentaram prestações de contas para pelo menos dez anos, a fim de garantir certo padrão de representatividade das informações analisadas. A sexta coluna informa a receita mediana dos partidos. Para as siglas que apresentaram, em mais da metade das suas prestações de contas, valores zerados para a arrecadação entre os filiados, esse valor por definição é zero. Para os outros, a mediana garante que valores extremamente baixos ou

altos sejam excluídos, visando captar o valor típico de arrecadação. Adicionalmente ao cálculo da mediana, incluímos uma medida de dispersão[11].

Calculamos os valores da mediana e da dispersão para três indicadores: os valores absolutos arrecadados pelas siglas partidárias; a arrecadação por filiado; e o peso das contribuições no financiamento anual dos partidos. O primeiro indicador, dos valores absolutos, está naturalmente vinculado à ordem de grandeza do partido. Quanto mais filiados, maior o volume de arrecadação. O segundo indicador de contribuições de filiados identifica a capacidade extrativa dos partidos políticos ponderada pela sua base de filiados. Aqui a questão de fundo é se os partidos são capazes de impor custos aos seus filiados. Quanto vale a filiação para o filiado? Com o terceiro indicador, voltamos à questão da cartelização dos partidos. Em que medida os recursos arrecadados dos filiados são relevantes para o custeio das organizações partidárias? Do ponto de vista financeiro, o partido precisa dos filiados? Desde Duverger, a teoria sugere que os partidos de massa se financiam preferencialmente com os recursos dos filiados e que todos os filiados, sem exceção, contribuem financeiramente com o partido. Katz e Mair (1995) argumentam que os partidos cartelizados substituíram o modelo do autofinanciamento pelos recursos públicos.

Para o conjunto dos partidos, é possível descartar a relevância da tese da cartelização como um processo de substituição de uma fonte por outra. Observando o período, apenas 1,3% dos recursos são provenientes das contribuições dos filiados. Para os anos não eleitorais, os dados variam ente 0,8% e 3,3%, sem tendência clara de ascensão ou queda. Em nenhum momento do período observado a contribuição dos filiados constituiu uma fonte significativa de ingressos para os partidos brasileiros. Resta saber se alguns deles fogem desse quadro geral e conseguem se financiar, pelo menos parcialmente, com recursos arrecadados dos filiados.

Com base na mediana, o conjunto dos 27 partidos que apresentaram acima de dez prestações de contas divide-se em dois grupos, de tamanho aproximadamente igual. Enquanto 13 partidos informaram valores arrecadados dos filiados em até metade das prestações de contas (com mediana zero), outras 14 siglas reportaram ingressos regulares. As cinco siglas mencionadas praticamente sem arrecadação dos filiados somaram 6 dos 13 milhões de filiados, no ano de 2015. É importante lembrar que o PMDB, que faz parte desse grupo sem arrecadação, é o partido com maior número de filiados em todo o período, contando com 2,2 milhões de eleitores na mediana, como está informado na Tabela 1. Entre os partidos que regularmente declaram valores arrecadados dos filiados, o partido que se destaca é o PT, com maior valor mediano de arrecadação (R$ 3,2 milhões). Os outros partidos que se destacam, PSB, PPS/CID, PSTU, PSOL e PSDC/DC, arrecadaram apenas uma fração do referido valor. Das siglas restantes, nenhuma arrecadou acima de R$ 100 mil. Com exceção do PSDC/DC, todas elas são consideradas de esquerda.

[11] A medida de dispersão é calculada com base no intervalo interquartil, dividido pela mediana.

O próximo indicador, referente ao valor arrecadado anualmente por filiado, identifica a capacidade extrativa dos partidos em relação à sua base. O primeiro grupo dos 13 partidos com mediana zero novamente forma uma categoria separada. Entre os partidos com alguma contribuição por parte dos filiados, o PSTU desponta na frente, com uma mediana de R$ 27,00 arrecadados por filiado ao ano. O PT arrecada apenas uma fração desse valor, com R$ 4,60, seguido do PSOL, com R$ 3,20 por filiado. Para todos os outros partidos, a capacidade de arrecadação de recursos encontra-se abaixo de 1 real por filiado, ao ano.

Com o último indicador – a porcentagem mediana do peso das contribuições dos filiados nas receitas globais dos partidos –, voltamos ao tema da cartelização de cada partido. Somente no caso do PSTU as receitas das contribuições aportam um quinto (18%) do orçamento do partido. Para três outros partidos, os filiados contribuíram acima de 1% do orçamento anual do partido nacional. O maior valor é o do PSDC/DC (5,1%), partido considerado de direita, seguido das siglas de esquerda, PSOL e PT, com 2,5% e 2,3%, respectivamente.

A partir desses dados, podemos concluir que somente para um número bastante reduzido de partidos os recursos dos filiados contribuem com os orçamentos das organizações partidárias. A rigor, apenas o PSTU se qualificaria como partido cujos filiados constituem um pilar importante para o financiamento dos gastos da organização. Em todos os outros casos, a arrecadação de recursos dos filiados não contribui de forma significativa para a manutenção financeira da organização. Voltando ao nosso tema inicial, da cartelização, à exceção do PSTU, não há como falar em uma substituição do modelo de autofinanciamento, próximo da sociedade, para um modelo de dependência de recursos estatais, pois, no período observado, as organizações partidárias nunca dependeram do autofinanciamento. Esses resultados vão ao encontro de trabalhos internacionais que igualmente questionam a tese da cartelização como processo de substituição dos recursos dos filiados nos partidos de massa pelo financiamento público (Pierre, Svåsand e Widfeldt, 2000).

Tabela 1
Distribuição e peso da arrecadação dos filiados

Partido	Filiados (mediana)	Prestações de contas	Contribuições de filiados	Pct contas com informações sobre filiados	Valor por ano (mediana)	Dispersão (iqr/med)	Valor por filiado (mediana)	Dispersão (iqr/med)	Peso nos recursos anuais (mediana)	Dispersão (iqr/med)
PSTU	**13.563**	11	11	100%	**R$ 339.834,11**	0,60	**R$ 27,49**	0,67	**18,1%**	2,17
PPS/CID	**444.874**	11	11	100%	**R$ 375.243,79**	1,26	**R$ 0,81**	1,28	**3,0%**	1,00
PSDC/DC	**140.549**	11	10	91%	**R$ 117.452,68**	0,94	**R$ 0,86**	0,60	**5,1%**	4,21
PRB/REP	**221.992**	11	10	91%	**R$ 70.637,02**	2,06	**R$ 0,32**	22,34	**0,3%**	7,58
PSB	**434.341**	19	17	89%	**R$ 497.891,50**	2,87	**R$ 0,40**	4,23	**1,4%**	9,83
PT	**1.254.080**	19	16	84%	**R$ 3.199.470,92**	1,96	**R$ 4,61**	1,03	**2,3%**	2,33
PSOL	**41.193**	11	9	82%	**R$ 121.334,20**	1,99	**R$ 3,20**	1,39	**2,5%**	0,86
PSN/PHS	**114.029**	11	9	82%	**R$ 13.940,91**	2,98	**R$ 0,14**	2,86	**0,9%**	3,49
PSC	**304.166**	11	9	82%	**R$ 6.240,27**	7,57	**R$ 0,03**	4,33	**0,2%**	2,24
PMN	**193.947**	11	9	82%	**R$ 12.426,93**	2,05	**R$ 0,07**	2,00	**0,3%**	2,56
PV	**273.598**	11	8	73%	**R$ 2.796,47**	9,22	**R$ 0,01**	8,00	**0,0%**	14,00
PSL	**168.642**	11	7	64%	**R$ 9.112,20**	4,92	**R$ 0,05**	5,80	**1,0%**	9,68
PCO	**2.834**	11	7	64%	**R$ 1.337,76**	3,33	**R$ 0,44**	3,91	**0,3%**	3,08
PDT	**1.060.866**	19	12	63%	**R$ 19.038,58**	2,12	**R$ 0,02**	2,00	0,1%	4,20
PTdoB/AVANTE	**134.704**	11	5	45%	R$ -		R$ -		0,0%	
PRP	**189.912**	11	5	45%	R$ -		R$ -		0,0%	
PRTB	**92.888**	11	4	36%	R$ -		R$ -		0,0%	
PTB	**1.070.663**	19	5	26%	R$ -		R$ -		0,0%	
PCdoB	**270.565**	11	2	18%	R$ -		R$ -		0,0%	
PTN/PODE	**100.319**	11	1	9%	R$ -		R$ -		0,0%	
PCB2	**15.274**	11	1	9%	R$ -		R$ -		0,0%	
PMDB	**2.239.299**	19	1	5%	R$ -		R$ -		0,0%	
PL/PR	**701.594**	19	1	5%	R$ -		R$ -		0,0%	
PSDB	**1.231.169**	19	0	0%	R$ -		R$ -		0,0%	
PRN/PTC	**148.040**	11	0	0%	R$ -		R$ -		0,0%	
PFL/DEM	**1.063.826**	19	0	0%	R$ -		R$ -		0,0%	
PDS/PROG	**1.389.090**	16	0	0%	R$ -		R$ -		0,0%	

Fonte: Elaboração própria. Valores de julho de 2019.
Base: 27 partidos que apresentaram acima de dez prestações de contas sobre a arrecadação dos filiados no período estudado (ver p. 26 para maior detalhamento).

Contribuições de lideranças

A última categoria de receitas que analisaremos concerne às contribuições dos parlamentares. Qual é a distribuição desses recursos entre os partidos, como ela se relaciona com o número de parlamentares e quanto pesam as receitas dos parlamentares no orçamento de cada partido? A justificativa para uma análise mais detalhada decorre da importância da relação entre as organizações partidárias e seus quadros eleitos. Aqui, como

em outras áreas, relações financeiras se traduzem em relações de poder. Similarmente à análise das contribuições dos filiados, trabalhamos com dois conceitos separados de dependência: das organizações partidárias em relação às lideranças em cargos eletivos e vice-versa. Na primeira dimensão, analisamos em que medida os quadros eleitos contribuem significativamente para as finanças partidárias. O peso das contribuições dos parlamentares nas finanças dos partidos constitui um indicador dessa relação de poder. Partidos que dependem das contribuições dos seus parlamentares terão de abrir espaço para a voz das lideranças nas decisões coletivas. Na segunda dimensão, partidos capazes de impor custos aos seus representantes sinalizam seu poder perante suas lideranças individuais. Quanto maior o valor de contribuição cobrado pelo partido por parlamentar, maior o poder da organização sobre seus representantes. Como veremos, essas duas afirmações são independentes entre si, jogando luz sobre diferentes aspectos das contribuições dos parlamentares para com os partidos.

A fim de avaliar os padrões de contribuições dos parlamentares aos partidos políticos, tomaremos o mesmo cuidado quando da análise das filiações. Incluímos em nossa análise os partidos para os quais dispomos de, no mínimo, dez prestações de contas, utilizando, além disso, a mediana como valor mais representativo para a contribuição de cada partido, ao longo do tempo. A Tabela 2 informa os resultados dessa comparação. Incluímos os valores medianos e a medida de dispersão para os três indicadores das contribuições dos parlamentares.

Primeiro, verificamos que 12 dos partidos informaram valores arrecadados dos parlamentares em menos da metade das suas prestações de contas, resultando em valores medianos zerados. Entre os outros 12 partidos que informaram regularmente valores recebidos dos parlamentares, o partido que mais arrecadou dos seus parlamentares foi o PT, com R$ 6,1 milhões, seguido do PMDB, PCdoB e PL, com R$ 1,7 milhões, R$ 934 mil e R$ 716 mil, respectivamente.

A capacidade de impor custos aos parlamentares, medida pelos valores arrecadados por parlamentar, é elevada em vários partidos. Calculando o valor por deputado federal (ver Tabela 2), o PT continua com a maior arrecadação mediana, de R$ 73 mil, seguido do PCdoB, com R$ 72 mil. O PL e PMDB estão mais distantes, com R$ 23 mil e R$ 21 mil por parlamentar, respectivamente. Na mesma ordem de grandeza, há, ainda, o PMN, com R$ 13 mil por parlamentar ao ano. Verificamos que, entre os partidos que adotam uma política de arrecadar regularmente recursos dos seus parlamentares, há diferentes graus de capacidade extrativa e os valores para vários dos partidos são significativos.

Resta analisar a dependência inversa: em que medida os partidos dependem dos recursos das lideranças? O último indicador se refere ao peso dos recursos arrecadados dos parlamentares no volume total de financiamento dos partidos. O maior valor mediano é novamente o do PT, com 5,7%, em seguida estão: PCdoB (4%), PMDB (3,1%) e PL (2,6%). Nos outros partidos, encontramos medianas menores. Existem variações

significativas em relação ao peso desses recursos no financiamento global dos partidos. No entanto, são diferenças de grau, não de classe. Nenhum partido depende em mais de 6% dos recursos de seus parlamentares, mesmo que a arrecadação varie bastante.

O resultado da análise dos recursos dos parlamentares é um pouco diferente do obtido com os recursos dos filiados. Em comparação com a sua relação com os filiados, aos quais os partidos não impõem custos significativos, alguns partidos extraem recursos bastante altos das suas lideranças. Mesmo que os parlamentares possam financiar essas contribuições a partir dos salários, cabe notar que a capacidade extrativa dos partidos perante seus representantes eleitos varia bastante. Na maioria dos partidos, o salário é do parlamentar enquanto, para algumas siglas específicas, o entendimento é outro.

Por outro lado, a contribuição de ambas as fontes para o custeio das organizações partidárias nacionais é simbólica ou pouco significativa. Mesmo que o custo imposto aos parlamentares seja significativo no caso de algumas siglas, o volume arrecadado dos deputados não chega a ser essencial para fechar as finanças dos diretórios nacionais em nenhum desses casos. Esse resultado relativiza o argumento de que as contribuições financeiras dos legisladores os investem de influência adicional sobre as decisões partidárias. Mesmo que alguns partidos imponham custos aos parlamentares, esses ingressos não pesam no orçamento dessas organizações.

Tabela 2
Distribuição e peso da arrecadação dos parlamentares

Partido	Número deputados federais (mediana)	Prestações de contas	Contribuições de deputados federais	Pct contas com informações sobre deputados federais	Valor por ano (mediana)	Dispersão (iqr/med)	Valor por deputado federal (mediana)	Dispersão (iqr/med)	Peso nos recursos anuais (mediana)	Dispersão (iqr/med)
PSDB	**66**	17	17	100%	**R$ 280.421,50**	0,32	**R$ 4.563,33**	0,26	**0,4%**	1,00
PSB	**27**	18	17	94%	**R$ 329.334,99**	0,65	**R$ 12.197,59**	1,43	**1,5%**	1,73
PFL/DEM	**65**	18	17	94%	**R$ 84.384,61**	1,28	**R$ 2.347,44**	1,27	**0,2%**	1,60
PL/PR	**26**	17	16	94%	**R$ 716.810,23**	0,61	**R$ 23.573,20**	0,70	**2,6%**	1,57
PMDB	**78**	17	16	94%	**R$ 1.719.403,90**	0,21	**R$ 21.912,98**	0,12	**3,1%**	0,87
PDT	**24**	17	16	94%	**R$ 128.720,93**	1,45	**R$ 5.393,11**	1,75	**0,7%**	1,78
PT	**83**	16	15	94%	**R$ 6.115.323,09**	0,97	**R$ 73.678,59**	0,84	**5,7%**	0,64
PMN	**3**	11	10	91%	**R$ 73.758,84**	1,63	**R$ 24.586,28**	1,54	**1,8%**	1,41
PCdoB	**13**	11	8	73%	**R$ 934.717,95**	1,26	**R$ 72.240,00**	1,17	**4,0%**	1,79
PRP	**2**	11	6	55%	**R$ 9.879,94**	27,17	**R$ 2.469,98**	2,54	**0,3%**	32,56
PTdoB/AVANTE	**2**	11	6	55%	**R$ 24.691,12**	2,33	**R$ 9.769,32**	1,96	**0,5%**	1,63
PRB/REP	**8**	11	6	55%	**R$ 24.524,28**	1,66	**R$ 2.248,76**	2,27	**0,1%**	6,50
PRTB	**2**	10	4	40%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PSN/PHS	**2**	11	4	36%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PDS/PROG	**44**	15	5	33%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PTB	**25**	18	4	22%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PSOL	**3**	10	2	20%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PTN/PODE	**4**	10	2	20%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PPS/CID	**12**	11	2	18%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PSDC/DC	**2**	11	1	9%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PV	**13**	11	1	9%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PRN/PTC	**2**	11	0	0%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PSC	**13**	11	0	0%	R$ -		R$ -		0,0%	0
PSL	**1**	10	0	0%	R$ -		R$ -		0,0%	0

Fonte: Elaboração própria. Valores de julho de 2019.
Base: 24 partidos que apresentaram acima de dez prestações de contas sobre os valores arrecadados dos parlamentares no período estudado (ver p. 29 para maior detalhamento).

Discussão

A análise das receitas financeiras das organizações partidárias para um período de duas décadas mostra uma faceta importante do sistema partidário no Brasil. Pela lente dos recursos, é possível diagnosticar como os partidos se relacionam com o Estado, o setor privado e as suas bases e lideranças.

Segundo Katz e Mair (1995), os partidos cartel constituiriam um novo tipo de partido, na sequência dos partidos de quadros, de massa e *catch all*. Analisamos a tese da

cartelização, especificando três interpretações diferentes. Os recursos públicos são a fonte mais importante do financiamento das organizações partidárias? No caso dos partidos brasileiros, em anos não eleitorais, mais da metade dos recursos das organizações partidárias nacionais vem do fundo partidário. Nesse sentido, pode-se falar de uma cartelização do conjunto dos partidos. A forma de distribuição dos recursos públicos entre eles fortalece as siglas grandes e mais antigas, em detrimento das novas e pequenas? Os dados mostram que essa tese se sustenta somente num primeiro momento do financiamento público dos partidos, até 2006. A partir da intervenção do judiciário (STF) na questão, bem como da reação dos legisladores, a regra de distribuição é redefinida, resultando em uma inversão do impacto. Agora, os partidos pequenos recebem recursos que estão ligeiramente acima da proporção de votos, e os partidos grandes são penalizados. Não há como falar de cartelização no sentido de uma reserva de mercado ou proteção para os partidos grandes contra a concorrência dos pequenos nesse segundo período.

A distribuição das doações empresariais entre os partidos políticos sinaliza que, diferentemente dos recursos públicos, as empresas não seguem a lógica da alocação proporcional dos recursos em função do sucesso eleitoral passado dos partidos. Entre as três interpretações na literatura, a primeira, que associa as doações à relação orgânica ou programática entre grupos de interesse e partidos políticos, não encontra respaldo nos dados. O apoio financeiro aos partidos não é estável, mas muda com o desfecho das eleições presidenciais. Os dados sugerem que, em momentos de crise ou de transição política, a ambição das empresas seja maior, buscando influenciar a disputa política através de doações volumosas. Em momentos de maior estabilidade política, a atitude pragmática de apoiar o partido que controla a Presidência prevalece.

O autofinanciamento dos partidos por meio da arrecadação de contribuições regulares dos filiados praticamente inexiste. Não somente para o conjunto dos partidos, mas também para os partidos individuais, a participação dos filiados no custeio das organizações nacionais é apenas simbólica. O modelo do partido de massa, que se caracteriza pela capacidade de autofinanciamento por meio das contribuições dos filiados, não tem relevância quando olhamos para o padrão de financiamento dos diretórios nacionais. Em relação aos seus representantes, os partidos apresentam bastante variedade quanto à capacidade de impor custos a eles. Os recursos arrecadados das lideranças políticas são mais significativos do que o financiamento da base partidária.

A análise das relações dos partidos com as suas principais fontes de financiamento (o Estado, o setor privado, a militância e as lideranças) é um recurso importante para avaliar o perfil das organizações partidárias no Brasil. A granularidade (dados nacionais apenas) e a densidade dos dados disponíveis (muitos anos sem dados) permitiram um estudo apenas exploratório do papel das organizações partidárias nacionais. Os novos dados disponíveis para os milhares de diretórios estaduais e municipais, a partir de 2017,

prometem a possibilidade de testar as hipóteses aqui aventadas com técnicas de análise mais avançadas.

Referências bibliográficas

ANDREIS, T. F. "Cartelização e financiamento público dos partidos políticos: uma análise da democracia brasileira". Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

ANSOLABEHERE, S.; FIGUEIREDO, J. M.; SNYDER, J. M. "Why is there so little money in U.S. politics?".*The Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, nº 1, p. 105-130, 2003.

AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.). *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International Idea, 2003.

BOLOGNESI, B. "Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do fundo partidário em 2016". *Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*, vol. 3, nº 11, 2016.

BOURDOUKAN, A. "O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

CAMPOS, M. "Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

DAHL, R. A. *Modern political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963.

DUVERGER, M. *Political parties*: their organization and activity in the modern state. London: Methuen, 1951.

GRINER, S.; ZOVATTO, D. (eds.). *De las normas a las buenas prácticas*: el desafío del financiamiento político en América Latina. Washington: Organization of American States (OAS), 2004.

KATZ, R. S.; MAIR, P. "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party". *Party Politics*, vol. 1, nº 1, p. 5-28, 1 jan. 1995.

_____. "Cadre, catch-all or cartel? A rejoinder". *Party Politics*, vol. 2, nº 4, p. 525-534, 10 jan. 1996.

_____. "Parties, interest groups and cartels: a comment". *Party Politics*, vol. 18, nº 1, p. 107-111, 1 jan. 2012.

KIRCHHEIMER, O. The transformation of Western European party systems. In: LAPALOMBARA, J. (ed.). *Political parties and political development.* Princeton: Princeton University Press, p. 177-200, 1966.

KITSCHELT, H. "Citizens, politicians, and party cartelization: political representation and state failure in post-industrial democracies". *European Journal of Political Research*, vol. 37, nº 2, p. 149-179, mar. 2000.
KOOLE, R. "Cadre, catch-all or cartel? A comment on the notion of the Cartel party". *Party Politics*, vol. 2, nº 4, p. 507-523, 10 jan. 1996.

KRAUSE, S.; REBELLO, M. M.; SILVA, J. G. "O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 16, p. 247-272, abr. 2015.

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

MAIR, P.; KATZ, R. S. "The cartel party thesis: a restatement". *Perspectives on Politics*, vol. 7, nº 4, p. 753-766, 2009.

MANCUSO, W. P. "Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 23, nº 54, p. 155-183, 2015.

MCMENAMIN, I. *If money talks, what does it say?*: Corruption and business financing of political parties. Oxford: Oxford University Press, 2013.

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.

NASSMACHER, K.-H. Introduction: political parties, funding and democracy. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.). *Funding of political parties and election campaigns*. Handbook Series. Stockholm, Sweden: International Idea, 2003.

NICOLAU, J. Parties and democracy in Brazil, 1985-2006: moving toward cartelization. In: LAWSON, K.; LANZARO, J. (eds.). *Political parties and democracy* (5 vols.). Santa Barbara: Praeger, 2010.

PIERRE, J.; SVÅSAND, L.; WIDFELDT, A. "State subsidies to political parties: confronting rhetoric with reality". *West European Politics*, vol. 23, nº 3, p. 1-24, jul. 2000.

RIBEIRO, P. F. "Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005". Tese de Doutorado em Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2008.

_____. "El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil". *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 33, nº 3, p. 607-629, 2013.

SPECK, B. W. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (eds.). *Sistema político brasileiro*: uma introdução. 3ª ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Unesp, 2015.

_____. "Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos: o dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais". *Novos Estudos – Cebrap*, vol. 104, p. 38-59, mar. 2016.

SPECK, B. W.; CAMPOS, M. M. "Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil". *Teoria & Pesquisa – Revista de Ciência Política*, vol. 23, nº 2, p. 12-40, 2014.

STRATMANN, T. "Some talk: money in politics. A (partial) review of the literature". *Public Choice*, vol. 124, nº 1-2, p. 135-156, jul. 2005.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality*: civic voluntarism in American politics. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1995.

Apêndice 1

Das 385 prestações de contas, extraímos as informações sobre a origem dos recursos. Os balancetes que os partidos enviam ao TSE informam 11 diferentes categorias (Quadro 4) de ingressos. As informações coletadas somam 4.235 pontos de dados:

Quadro 4
Classificação de categorias de ingresso, segundo o TSE

Contribuições de parlamentares
Contribuições de filiados
Contribuições de simpatizantes
Doações de pessoa jurídica
Doações de pessoa física
Cotas recebidas (fundo partidário)
Transferências recebidas (diretórios subnacionais)
Receitas financeiras
Receitas não operacionais
Sobras de campanha
Outras receitas

Fonte: Elaboração própria.

É importante diferenciar a falta de acesso às prestações de contas (Quadro 2) da ausência de informações sobre ingressos em determinadas categorias de receitas (Quadro 5). Frequentemente, os partidos reportam receitas financeiras somente em relação a algumas categorias previstas para os demonstrativos. Por exemplo, para o PDT, acessamos as prestações de contas para 18 dos 19 anos da nossa janela de observação. Para o período de 1998 a 2016, somente não tivemos acesso à prestação de contas de 2005 desse partido. Em contrapartida, nas 18 prestações de contas, o partido informou valores na categoria fundo partidário em todos os anos; na categoria contribuições de parlamentares, em 17 prestações de contas; para a de contribuições dos filiados, em 12 prestações de contas; e para a de doações de empresas, em três prestações de contas. Diferentemente da falta de dados existente no primeiro caso, tratamos a ausência de valores, no segundo caso, não como omissão, mas como informação válida. O partido não deixou de informar receitas, mas realmente não recebeu recursos dessa fonte.

O Quadro 5 identifica a cobertura de valores informados para as diferentes categorias, dada a disponibilidade das respectivas prestações de contas. O levantamento indica taxas altas de preenchimento, em relação à categoria fundo partidário (97%) e receitas financeiras (77%). As categorias com menor taxa de preenchimento são as contribuições dos simpatizantes (4%) e as receitas não operacionais (12%). Em todas as outras categorias, a taxa de preenchimento de informações gira entre 40% e 50% das 385 prestações de contas analisadas.

Nos dois subgrupos com maior cobertura de prestações de contas (dos nove partidos mais antigos e dos 18 partidos mais novos), o quadro das informações prestadas sobre as subcategorias de ingresso é similar: fundo partidário e receitas financeiras despontam na frente com as maiores taxas de preenchimento, enquanto as menores taxas são, novamente, as contribuições de simpatizantes e receitas não operacionais. Nas outras categorias, há algumas variações. Mencionamos três: as doações de pessoas jurídicas são informadas em 53% das prestações de contas dos nove partidos antigos, enquanto, nos partidos novos, essa taxa cai para 36%. De igual modo, as contribuições dos parlamentares são informadas em 81% das prestações de contas do primeiro grupo, mas somente em

30% do segundo grupo. Finalmente, no caso das contribuições dos filiados, a situação se inverte. No grupo dos partidos tradicionais, somente 33% das contas contêm informações sobre tais contribuições, enquanto, no segundo grupo, essa taxa praticamente dobra para 61%.

Quadro 5
Cobertura das informações sobre categorias

	Todos os partidos em todos os anos		Grupo de 9 partidos 1998 a 2016		Grupo de 18 partidos 2006 a 2016	
Categoria	**N total**	**% informações sobre categoria**	**N total**	**% informações sobre categoria**	**N total**	**% informações sobre categoria**
Contribuições de Filiados	385	47%	160	33%	193	61%
Contribuições de Parlamentares	385	49%	160	81%	193	30%
Contribuições de Simpatizantes	385	4%	160	4%	193	5%
Fundo Partidário	385	97%	160	96%	193	98%
Doações de Pessoa Física	385	48%	160	43%	193	50%
Doações de Pessoa Jurídica	385	44%	160	53%	193	36%
Outras receitas	385	37%	160	43%	193	38%
Receitas não operacionais	385	12%	160	14%	193	12%
Receitas financeiras	385	77%	160	82%	193	72%
Sobras de campanha	385	41%	160	33%	193	50%
Transferências de diretórios subnacionais	385	46%	160	25%	193	68%

Fonte: Elaboração própria.

Abstract

Questioning the cartelization thesis: financing party organizations in Brazil (1998-2016)

The text analyzes the financing of party organizations in Brazil, from 1998 to 2016. Using descriptive statistics, we address the role of public resources, donations from private companies, contributions from members and parliamentarians. We question the applicability of the party cartelization thesis to the Brazilian case, showing that the public resource distribution model promotes fragmentation, not cartelization of the party system. We found that the private sector does not maintain organic links with parties that represent its interests, but acts pragmatically. It concentrates donations on the parties running for presidential elections, with ample advantage for the party that holds the presidency. Neither the affiliates nor the parliamentarians contribute significantly to the budget of the parties in Brazil.

Keywords: party funding; cartelization; party affiliation; party fund; private financing

Resumen

Cuestionando la tesis de la cartelización: el financiamiento de los partidos políticos en Brasil (1998-2016)

El texto analiza el financiamiento de las organizaciones partidarias en Brasil, de 1998 a 2016. Utilizando técnicas de estadística descriptiva, abordamos el papel de los recursos públicos, donaciones de empresas privadas, contribuciones de diputados y parlamentarios. Cuestionamos la aplicabilidad de la tesis de la cartelización de partidos al caso brasileño, mostrando que el modelo de distribución de recursos públicos promueve la fragmentación, no la cartelización del sistema de partidos. Descubrimos que el sector privado no mantiene vínculos orgánicos con partidos que representan sus intereses, sino que actúa de manera pragmática. Concentra las donaciones en los partidos que se postulan para las elecciones presidenciales, con amplia ventaja para el partido que ostenta la presidencia. Ni los afiliados ni los parlamentarios contribuyen significativamente al presupuesto de los partidos en Brasil.

Palabras clave: financiación del partido; cartelización; afiliados del partido; fondo público del partido; financiación privada

Résumé

Remise en cause de la thèse de la cartellisation: le financement des partis politiques au Brésil (1998-2016)

Ce texte présente l'analyse sur le financement des organisations de partis politiques au Brésil dans la période de 1998 à 2016. En utilisant les techniques des statistiques descriptives, nous examinons le rôle développé par les ressources publiques, les donations des entreprises privées, ainsi comme les contributions apportées par les affiliés et les parlementaires. Nous mettons en cause l'applicabilité de la thèse de la cartellisation des partis politiques dans le cas brésilien, en démontrant que le modèle de distribution des ressources publiques favorise la fragmentation, pas la cartellisation du système des partis. Nous avons constaté que le secteur privé n'entretient pas de liens organiques avec les partis qui représentent ses intérêts, cependant il agit de manière pragmatique. Il concentre les donations dans les partis qui disputent les élections présidentielles, en ayant grand avantage au parti qui exerce la Présidence du pays. Ni les affiliés, ni les parlementaires ne contribuent significativement au budget des partis politiques au Brésil.

Mots-clés: financement des partis politiques; cartellisation; affiliation au parti politique; fonds des partis; financement privé

Artigo submetido à publicação em 13 de maio de 2020.
Versão final aprovada em 16 de agosto de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273960
e-ISSN 1807-0191

Ninho dos Tucanos: o PSDB em São Paulo (1994-2018)

Henrique Curi[1]

Este artigo é um estudo de caso sobre a trajetória eleitoral e organizacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no estado de São Paulo entre 1994 e 2018. O objetivo foi identificar como o partido conserva sua dominância, com sete vitórias consecutivas para o governo do estado e maior número de prefeituras conquistadas dentre os demais partidos desde 1996. A hipótese é que a organização interna do PSDB paulista foi essencial para que o partido mantivesse seu sucesso eleitoral. A metodologia envolveu a coleta de dados eleitorais, que possibilitaram mensurar o desempenho eleitoral do partido para os cargos de vereador, prefeito e governador, além da realização de entrevistas para a compreensão das estratégias do partido. Os resultados demonstram uma organização interna fortemente institucionalizada, com uma Executiva estadual capaz de fiscalizar todos os municípios, atender a demandas e mostrar-se presente ao eleitorado.

Palavras-chave: Partido da Social Democracia Brasileira; partidos políticos; estratégias partidárias; campanha eleitoral; eleições

Introdução[2]

Este artigo analisa o sucesso eleitoral do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no estado de São Paulo. O recorte temporal estabelecido tem início em sua primeira vitória para o governo estadual, em 1994, com Mário Covas, até seu sétimo triunfo consecutivo, em 2018, com João Doria. A última eleição analisada consolida a estabilidade eleitoral em São Paulo para o cargo de governador estadual e caracteriza a unidade federativa paulista como única e maior em número de vitórias partidárias consecutivas para Executivo estadual no Brasil. Desde seu primeiro mandato no governo (1994), o partido tucano passou por algumas modificações em sua composição de quadros, que

[1] Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP). Grupo de Estudos em Política Brasileira (Polbras), Cesop, Unicamp. Campinas (SP), Brasil. E-mail: <curihenrique@gmail.com>.
[2] Este artigo é fruto de minha dissertação de mestrado (Curi, 2020). Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento da pesquisa realizada através do processo 131308/2018-1. Para além da banca avaliadora, composta por Fernando Guarnieri e Oswaldo Amaral, e minha orientadora, Rachel Meneguello, agradeço aos pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública*. Por fim, agradeço ao Grupo de Estudos em Política Brasileira (PolBras) pelo constante suporte ao longo da pesquisa.

influenciaram tanto a estrutura interna do partido quanto suas estratégias e atuações nos mais variados níveis de disputa eleitoral. Ainda que mudanças tenham ocorrido no âmbito de sua organização partidária, o PSDB continua dominante nas disputas paulistas em níveis estadual e municipal.

Compreender a dominância peessedebista no território paulista é, em alguma medida, compreender a estabilidade eleitoral. Especificamente para o caso brasileiro, Peres, Ricci e Rennó (2011) apontam que as explicações político-institucionais possuem um peso maior para determinar a estabilidade eleitoral – dado que, de certa forma, a volatilidade eleitoral pode ser considerada um reflexo das tomadas de decisão anteriores à eleição e, dessa maneira, representa a opção do eleitorado perante a configuração da competição política apresentada pelas elites antes do pleito. A atuação dos quadros partidários passa por estratégias eleitorais, trajetória de sua carreira política e relacionamento com a própria organização partidária. Insere-se aqui a dinâmica que pretendemos compreender neste artigo: quais aspectos organizacionais e estratégias eleitorais permitiram que o PSDB construísse, em São Paulo, sua dominância em meio ao eleitorado?

Partimos da hipótese de que a organização partidária tucana em São Paulo, entendida a partir de sua forte institucionalização (Panebianco, 2005), foi essencial para que o partido se mantivesse como dominante durante o período analisado. Entendemos que sua organização fortemente institucionalizada agiu de maneira determinante para que a sigla conseguisse maior penetração no território, intenso monitoramento de seus diretórios no que diz respeito ao desempenho eleitoral em cada município, levantamento das demandas das regiões eleitoralmente pretendidas e, a partir de suas vitórias, obtivesse acesso a maiores recursos para a manutenção de seu nicho eleitoral (Puttomatti, 2013). Argumentamos, portanto, que o PSDB se apresentou como eficaz receptor das demandas presentes no eleitorado paulista e, assim, atuou de forma objetiva para se apresentar como o partido mais viável nas eleições, comparado às demais forças políticas.

Analisamos o fator antecedente à organização do partido, variável importante para sua posterior estruturação, que é a expansão e expressão política significativa do PMDB pelo estado (Bizzarro Neto, 2013; Melhem, 1998; Sadek, 1989) até o mecanismo que entendemos hoje demonstrar a permanência do PSDB como principal agremiação no território: forte administração realizada pela Executiva estadual para o desempenho do partido em todo o estado, medido através de (i) lançamento de candidaturas; (ii) porcentagem de votos obtidos; (iii) desempenho vitorioso ou não da coligação eleitoral estabelecida. Os mecanismos citados são utilizados pela Executiva nas análises para o cargo de prefeito e vereador, regidos, respectivamente, pela lógica majoritária e pela regra proporcional.

Nossa pesquisa analisa, então, os aspectos organizacionais do partido tucano, bem como seu desempenho nas urnas. Compreender a estrutura e o processo de tomada de decisões do PSDB em São Paulo é especialmente importante por conta de sua trajetória

eleitoral: o partido encontra-se organizado, em média, em 98,7% dos municípios paulistas, possui o maior número de prefeituras conquistadas no estado desde 1996, o maior número de redutos eleitorais, 79 contra 12 do segundo colocado – PMDB e PT empatados – (Meneguello, Curi e Catelano, 2020), e o maior número de consecutivas vitórias para governo estadual em todo o Brasil, de 1994 até 2018.

A fim de testar nossa hipótese, a metodologia adotada compreendeu aspectos quantitativos e qualitativos. A abordagem quantitativa envolveu a coleta de dados eleitorais disponíveis nos sítios eletrônicos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da Fundação Seade, bem como a consulta de dados disponíveis no Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop). Conseguimos medir desde o sucesso eleitoral do partido, passando por sua organização e atuação nos municípios, até a relação com novas e já veteranas elites locais. Esses dados possibilitaram compreender o resultado das estratégias eleitorais do PSDB, bem como mensurarmos o seu domínio no estado paulista.

A compreensão das estratégias do partido para tomada de decisão e manutenção do sucesso da agremiação se dá pela combinação entre a abordagem quantitativa e nossa abordagem qualitativa, as entrevistas. Estas seguiram um modelo semiestruturado. Tal método viabilizou maior detalhamento e abertura de possibilidades durante sua realização, proporcionando novas abordagens e análises para os dados quantitativos levantados (Hennink, Hutter e Bailey, 2011). Portanto, as entrevistas constituíram dados primários e possibilitaram uma análise para a compreensão da racionalidade dos atores políticos no interior do partido.

O roteiro das entrevistas reuniu três pontos essenciais: (1) história do PSDB, ou seja, levantamento de aspectos históricos vivenciados por cada entrevistado e sua relação com a formação do partido; (2) organização partidária, em que se procurou compreender de que forma o novo partido se estruturou a partir de sua origem, o PMDB, levantando informações acerca das principais lideranças para a formação do partido no estado de São Paulo; e (3) estratégia eleitoral: quais tomadas de decisão estavam relacionadas com os dados encontrados, qual o cálculo estratégico para a construção e posterior dominação do partido em São Paulo – buscando trazer para as entrevistas dados quantitativos a fim de estimular as respostas e embasar-nos para este terceiro tópico.

O presente artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A primeira delas discute o início do PSDB e, de maneira mais específica, o desenvolvimento da sigla no estado de São Paulo. A segunda seção aponta os desafios e estratégias utilizadas pelo partido tucano para seu desenvolvimento em um estado majoritariamente dominado pelo PMDB, partido de origem. Na terceira seção, avaliamos os principais resultados eleitorais que garantem ao PSDB, hoje, a dominância pelo estado. Já na quarta seção, apresentamos um debate sobre a influência do PSDB no sistema partidário paulista, com exposição de dados e análises sobre coligações eleitorais, migrações partidárias e apoio legislativo que o partido alcançou durante o período analisado. Por fim, na quinta

seção, concluímos o artigo apontando os avanços de nossa pesquisa e os próximos passos para análise do PSDB em outros estados brasileiros.

A trajetória de um partido dominante em São Paulo: início do Partido da Social Democracia Brasileira

A ideia da criação do PSDB no Brasil se deu bem antes da primeira coleta de assinaturas realizada, em 1988. Dez anos antes, em 1978, um partido dissidente do então Movimento Democrático Brasileiro (MDB) já era almejado por alas emedebistas consideradas mais progressistas[3]. O primeiro passo para a ruptura com o partido democrático da época[4] aconteceu no mesmo ano, com a candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o Senado. Também candidato pelo MDB à mesma vaga e já senador, André Franco Montoro era contrário à candidatura de FHC. O postulante à reeleição acreditava que teria diminuição em seus votos com a candidatura de seu partidário e, assim, a cadeira do MDB no Senado correria risco. O resultado eleitoral de FHC, com a conquista da vaga de suplente de Franco Montoro – que seria assumida em 1983, quando Montoro assumiu o governo do estado de São Paulo –, impulsionou seu grupo de apoio a viabilizar cada vez mais a criação de uma nova sigla, independente dos variados interesses que compunham o MDB.

De maneira mais específica, os dias 24 e 25 de junho de 1988 marcaram a origem do PSDB. A criação do partido ocorreu em meio aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte: uma lista de presença com as primeiras assinaturas[5] para a formação do novo partido político era preenchida, principalmente, por deputados e senadores do PMDB. Havia descontentamento em face das posições que o partido vinha tomando durante o então governo federal, liderado por José Sarney. O desgaste dentro do partido já havia tido início em nível estadual, em São Paulo. Para Cardoso (2003), as brigas paulistas[6] tendiam a ganhar repercussão nacional, dado que o partido contava com um número de lideranças majoritariamente oriundas do estado de São Paulo.

A construção do partido, nesse sentido, baseou-se menos em princípios ideológicos e mais na atuação de caráter pragmático-eleitoral[7]. Logo em seu início, o PSDB apresentou

[3] Informação obtida através de entrevista, realizada no dia 03 de dezembro de 2019, com Gilda Portugal Gouvea.

[4] Com fundação em 1965, o bipartidarismo brasileiro durante a ditadura militar era caracterizado pela Arena (aliada ao regime militar) e o MDB (oposição). Cabe lembrar que o segundo era composto de pouca organicidade e pautas ideológicas diversas, o que causava dificuldades para sua sobrevivência e competição em eleições (Bizzarro Neto, 2013; Fleischer, 1980; Kinzo, 1988).

[5] As dez primeiras assinaturas foram dos seguintes fundadores junto aos seus respectivos estados de origem: (1) André Franco Montoro/SP; (2) Pompeu de Sousa/DF; (3) José Freitas Nobre/SP; (4) Fábio Feldmann/SP; (5) Francisco das Chagas Caldas Rodrigues/PI; (6) Antonio Perosa/SP; (7) Geraldo Alckmin/SP; (8) Dirce Quadros/SP; (9) Saulo Queiroz/MS; (10) Ziza Valadares/MG (Curi, 2020, p. 97).

[6] "O desgaste de origem paulista envolvia Mário Covas: Covas havia sido preterido como candidato à sucessão de Montoro, em 1986. O candidato escolhido havia sido Orestes Quércia, ex-prefeito de Campinas e eleito senador em 1974" (Curi, 2020, p. 31).

[7] Ver Roma (2002).

discurso de centro-esquerda, distanciando-se do governo Sarney e da base de sustentação governamental, de centro-direita, com o PFL. Além disso, o surgimento parlamentar do partido tucano também se relaciona com o pragmatismo eleitoral. Sua fundação envolvendo atores políticos já experientes na arena eleitoral e influentes no cenário nacional propiciou uma dispersão partidária de maior alcance pelo país, com viabilidade eleitoral desde seu início.

As principais vozes do novo partido, como FHC, José Serra, Franco Montoro e Mário Covas, encontravam-se no estado de São Paulo. Havia, assim, uma concentração de líderes nacionais tucanos de origem paulista, o que propiciou uma atenção especial do partido em relação ao eleitorado de São Paulo e sua construção em todo o estado. Ainda que o PSDB, desde o princípio, contasse com lideranças nacionais de diversas procedências, como Distrito Federal[8], Piauí[9], Minas Gerais[10], Paraná[11] e Ceará[12], o partido sempre foi visto como essencialmente paulista (Cardoso, 2003). Em alguma medida, vemos a disparidade também em termos eleitorais entre as regiões. O partido com maior número de vitórias consecutivas para o cargo de governo estadual no Brasil, de 1994 até 2018, é o PSDB em São Paulo.

PSDB em São Paulo

O território paulista, após a redemocratização, foi marcado pela superioridade de dois partidos políticos: PMDB e PSDB. Sob forte apelo eleitoral paulista, graças a Orestes Quércia, Luiz Antônio Fleury Filho conquistou o governo estadual em 1990, com a sigla peemedebista. Quatro anos depois, sob má avaliação do governo Fleury, o PSDB teve a sua primeira vitória em 1994, com Mário Covas. A construção do PSDB no estado de São Paulo, impulsionada por essa conquista, deu-se de maneira diferente da sua capilarização nacional. A construção do partido pelo país foi marcada por um significativo número de Comissões Provisórias (Guarnieri, 2011, p. 244); em São Paulo, porém, passava pela majoritária implementação de Diretórios, sendo o PSDB o partido com a maior rede de Diretórios no território paulista (Braga, Costa e Fernandes, 2020, p. 45), onde houve raras

[8] Pompeu de Sousa assumiu, em 1985, a Secretaria de Educação e Cultura do Distrito Federal. Além disso, foi eleito senador pelo PMDB no ano seguinte.
[9] Francisco das Chagas Caldas Rodrigues foi deputado federal pela UDN em 1950 e foi reeleito em 1954 e 1958, já pelo PTB. Assumiu o governo do estado do Piauí em 1959. Chagas Rodrigues foi eleito senador em 1986 pelo PMDB.
[10] Ziza Valadares foi vereador em Belo Horizonte por três mandatos pelo MDB. Elegeu-se deputado estadual em 1979 e 1982, pela nova sigla, o PMDB. Aliás, foi de Ziza Valadares a primeira assinatura para a fundação do PMDB. Ocupou também uma cadeira como deputado federal constituinte, pelo mesmo partido.
[11] José Richa foi um dos fundadores do MDB. Foi eleito governador do Paraná, em 1982, e, posteriormente, senador em 1986, pelo já PMDB.
[12] Tasso Jereissati foi governador do Ceará, pelo PMDB, de 1987 até 1991. Na segunda ocasião de sua eleição, sua sigla foi o PSDB e seu mandato durou de 1995 a 2002. Além disso, Jereissati foi eleito senador entre 2003 e 2011. Apesar de não conseguir reeleição em 2010, reconquistou sua cadeira no Senado Federal em 2014, cargo em que permanece até hoje (2021).

ocasiões de implantação de Comissão Provisória e Interventora (Braga, Costa e Fernandes, 2018, p. 7).

A instalação de Comissões Provisórias provê maior controle para dirigentes e fornece um indicador de maior domínio dentro do partido. Os dirigentes partidários são responsáveis por escolher os membros de uma Comissão Provisória e, consequentemente, selecionam também os delegados para as convenções do partido (Guarnieri, 2011). Por outro lado, a opção pela instalação de Diretórios Municipais traz um caráter autônomo em relação às decisões ali tomadas perante as Executivas estadual e nacional, inclusive com independência na escolha dos delegados para as convenções partidárias. Porém, veremos mais adiante como os diretórios, ainda que autônomos em teoria, contam com forte fiscalização e atuação do nível estadual em suas decisões.

As análises mais detalhadas sobre o PSDB possuem como referência São Paulo, o seu principal reduto eleitoral. Assumpção (2008) trabalha com a organização do partido no estado de 1988 até 2006. De acordo com a autora, os nichos eleitorais do partido tucano variam conforme o tamanho do município, com sucesso nos extremos – municípios de pequeno e grande porte, respectivamente nas faixas de 0 a 10 mil habitantes e superior a 200 mil habitantes. Já Fiore (2016) analisa o desempenho do partido com base nas eleições para governador (1994-2014) com uma divisão analítica entre "Grande São Paulo" e "Interior". O autor afirma que o eleitorado tucano é mais presente no alto nível socioeconômico e, ainda que em menor nível, tem expressiva penetração em estratos mais populares no estado de São Paulo. Os estudos sobre o desempenho eleitoral do PSDB no território paulista foram analisados, portanto, sob dois prismas: demográfico e socioeconômico. Neste artigo, é inserida a análise da importância da organização partidária e estratégias eleitorais para o êxito do partido nas eleições municipais e estadual paulistas. Em outras palavras, compreendem-se os atores partidários e seus mecanismos de atuação como influenciadores do resultado obtido pelo PSDB nas urnas. Em especial, analisa-se a capacidade de um grupo político, composto inicialmente no MDB, de prosseguir com suas vitórias em São Paulo, posteriormente como PSDB.

Ainda que originado em oposição ao PMDB, o partido tucano valorizou as práticas peemedebistas exercidas, principalmente, por Orestes Quércia no estado de São Paulo. O fortalecimento do quercismo no PMDB passava pela construção de alianças com líderes médios e locais por todo o território paulista (Bizzarro Neto, 2013; Melhem, 1998). A dimensão eleitoral não estava separada nessa relação de consolidação. O PMDB, desde 1986, caracterizou-se por ser um partido de grande sucesso nas urnas entre os municípios do interior de São Paulo – fenômeno tratado por Sadek (1989) como "interiorização do PMDB".

Como organizar um partido político em todos os municípios do estado foi um dos aprendizados trazidos pelos ex-membros peemedebistas ao novo partido. O PSDB foi, em 2016, o partido com a maior rede de diretórios locais no estado e possuía coordenadores regionais pelas 63 Regiões de Governo do estado de São Paulo, prática já exercida pelo

PMDB anteriormente. A instalação de coordenadores regionais, escolhidos por membros dos diretórios municipais de sua respectiva Região de Governo, teve como intuito facilitar a comunicação com a Executiva estadual do partido sobre as necessidades e demandas nessas Regiões. Com as informações obtidas, era possível atuar nos municípios envolvidos de maneira eficaz para, em última instância, conquistar o apoio do(a) eleitor(a) naquele reduto.

A *penetração territorial* (Panebianco, 2005) do PSDB, que será discutida no próximo tópico, era organizada a partir de práticas partidárias herdadas, entre as quais estão: (1) a criação de coordenadores regionais para monitoramento das demandas do eleitorado naquele território, (2) a proliferação de diretórios no maior número de municípios paulistas, (3) o recrutamento de lideranças municipais para possíveis candidaturas tucanas, (4) a realização de eventos sobre educação política pelo estado de São Paulo, (5) a orientação para lançamento de candidatura ao Executivo municipal em todos os municípios e, assim, (6) a presença de uma intensa fiscalização da Executiva estadual das estratégias e resultados obtidos nos municípios paulistas.

A construção de estratégias eleitorais do PSDB

Ainda que tenha origem em um partido político consolidado em todo o território nacional, o PSDB não possuía sua legitimação construída a partir da imagem do PMDB. O partido tucano, inclusive, nasceu como oposição ao PMDB. O processo de construção partidária por meio de legitimação externa envolve o auxílio de uma instituição externa, que pode fazer parte da sociedade em que o partido atua (como igrejas e sindicatos) ou fora dela (por exemplo, o movimento ambientalista) para trazer apoio à nova organização. A princípio, o PSDB sempre se manteve distante de vínculos com organizações de representação de interesses sociais, em especial os sindicatos de trabalhadores e patronais (Assumpção, 2008, p. 100; Roma, 2002).

Além disso, não havia, dentro do PSDB, uma figura indissociável do partido e, assim, a existência de um único líder. Ainda que, sobretudo em São Paulo, líderes de prestígio tenham formado o partido, como Fernando Henrique Cardoso, Franco Montoro, José Serra, Geraldo Alckmin e Mário Covas, não se pode dizer que a imagem dele era alicerçada e possivelmente personificada em algum dos nomes citados.

Com aspectos mais próximos ao tipo ideal de partido sob forte institucionalização, o PSDB é caracterizado por sua grande autonomia em relação ao ambiente, com a capacidade de fazê-lo ceder às suas próprias exigências, com uma forte burocratização em sua estrutura interna e um elevado grau de sistemicidade, com controle sobre as zonas de incerteza e uma intensa interdependência entre as subunidades que compõem o partido em nível estadual[13].

[13] De maneira específica, o PSDB-SP conta até mesmo com um portal, a *extranet tucana*, para levantar informações dos 645 municípios paulistas, em especial os sob administração do PSDB. O portal é alimentado

O partido apresenta a maioria dos cinco indicadores de partido com forte institucionalização, que envolvem: (1) existência de uma burocracia central desenvolvida/aparato nacional forte; (2) grau de homogeneidade entre as subunidades organizativas de mesmo nível hierárquico; (3) regularidade e pluralidade das fontes no tocante às contribuições financeiras ao partido; (4) relação de domínio e orientação em face de alguma organização colateral externa; e (5) claros e definidos limites para cada cargo no interior do partido, sem possibilidade de influência externa no papel diretivo dentro da organização (Panebianco, 2005). A exceção está no item 4, sobre domínio e orientação de organização colateral externa, pois não há uma organização exterior ao PSDB que funcione como "correia de transmissão" do partido para maior controle do ambiente de sua atuação[14].

Portanto, argumentamos que o processo organizativo tucano, desde seu modelo originário até seu alto grau de institucionalização, proporcionou a estrutura necessária para obter informações cruciais sobre o eleitorado pretendido e, assim, atender a demandas. Esse constante atendimento trouxe cada vez mais prestígio ao partido que, como já mencionamos, conseguiu vencer as eleições para o Poder Executivo estadual de forma predominante, desde 1994. Além de ter o melhor desempenho entre todos os partidos para prefeituras paulistas desde 1996.

Analisar como um partido político se organiza, como ocupa o território, quais candidatos seleciona, quais elites e membros são recrutados e como avalia seus desempenhos eleitorais é de suma importância para a compreensão dos resultados nas urnas e dos objetivos que almeja atingir como organização. É o que pretendemos fazer, pesquisando o PSDB em São Paulo como partido dominante nas urnas (Pempel, 1990; Sartori, 1976; Ware, 1996).

Aplica-se ao PSDB o modelo de *penetração territorial* proposto por Panebianco (2005) em que a coalizão dominante é suficientemente coesa. A coesão desses líderes nacionais é o que dá vida à organização e forma sua primeira coalizão dominante (Panebianco, 2005) para definição de decisões e estratégias do partido. Além disso, a *difusão territorial*, outro critério de análise proposto por Panebianco (2005) a respeito da distribuição do partido pelo território, é aplicada ao nosso caso na medida em que elites locais passam a se organizar, em um primeiro momento, de maneira independente e, posteriormente, vinculam-se à organização nacional.

por diários oficiais de todos os municípios e, assim, o partido monitora as ações de seus diretórios e classifica seus desempenhos. O PSDB-SP, dessa forma, atua sob burocracia central desenvolvida, interdependência entre suas unidades e controle de suas zonas de incerteza. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/461400/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 dez. 2020.

[14] Exemplos de partidos que exerceram forte predomínio sobre organizações colaterais externas podem ser encontrados em diversas partes do mundo, como na Áustria com o SPÖ (Partido Socialista Austríaco), na Itália com o PCI (Partido Comunista Italiano), na França com o PCF (Partido Comunista Francês) e as relações que, cada um em seu território, estabeleciam com sindicatos (Panebianco, 2005). Dessa forma, a organização colateral externa atua como "correia de transmissão" do partido para difundir suas ideias e valores.

A organização de um partido, no entanto, não garante sua predominância nas urnas. A continuidade dele no governo depende, em maior medida, das decisões tomadas por atores políticos (Peres, Ricci e Rennó, 2011), ou seja, de suas estratégias partidárias para atingir os objetivos traçados. No caso do PSDB-SP, o maior objetivo desse partido é, a cada eleição municipal, aumentar sua população governada[15], ou seja, a conquista de prefeituras em cidades maiores é ponto crucial. Visto que o partido vem sendo, desde 1996, a agremiação com maior número de prefeituras, uma de suas principais estratégias repousa em diminuir a volatilidade eleitoral no estado.

Como demonstram Peres, Ricci e Rennó (2011), as explicações de cunho político-institucionais possuem maior capacidade de elucidação para o fenômeno da volatilidade do eleitor no caso brasileiro. Em outras palavras, desenhos constitucionais e escolhas de elites políticas provocam resultados para a relação entre preferência do eleitor, partidos e seus candidatos. Um sistema eleitoral permissivo à entrada de novos competidores teria por consequência uma inclinação maior a fusões e cisões partidárias, maior migração entre partidos, variabilidade maior em coligações eleitorais e, por consequência última, uma propensão maior à volatilidade eleitoral.

Ainda que um número alto de partidos políticos apresentados nas disputas eleitorais paulistas tenda a dificultar a continuidade de escolha do eleitor e crie um contexto de estímulo à alta volatilidade eleitoral, apenas um partido político se mantém no cargo de governador do estado e com as mais altas taxas de eleição nos municípios. Como explicação alternativa, se levarmos em consideração os prefeitos de 2004 a 2016, São Paulo é o estado com o terceiro menor número de migração partidária de prefeitos no país (Faganello e Fernandes, 2018), e o baixo trânsito entre elites partidárias, em tese, contribui com a maior estabilidade de preferências partidárias do eleitorado.

As duas principais variáveis para a avaliação da volatilidade eleitoral no Brasil, número de partidos e migração partidária, portanto, caminham em linhas opostas para o nosso caso. Na medida em que o aumento do número de partidos na competição tende a elevar a volatilidade eleitoral, a baixa migração partidária, em contrapartida, apresenta propensão para diminuir. Dessa forma, descritivamente, a migração partidária pode ter um peso mais significativo para a definição do voto em São Paulo e reforça a importância de estudar a organização e as estratégias presentes nos partidos para as eleições através de candidaturas e desempenho eleitoral dos atores e partidos políticos.

Assim, a próxima seção tratará, essencialmente, de dados que avaliam a organização e as estratégias do PSDB no estado de São Paulo. Com base nos estudos de Peres, Ricci e Rennó (2011), observamos como as decisões tomadas por atores políticos peessedebistas foram fundamentais para a dispersão territorial do partido e seu constante sucesso nas eleições estaduais e municipais. Além de trabalharmos com dados referentes a candidaturas, desempenho eleitoral, potencial apoio legislativo nos municípios, migração

[15] Informação baseada na entrevista com César Gontijo realizada no dia 18/10/2019.

partidária e coligações realizadas pelo PSDB-SP, acrescentamos as estratégias do partido no estado, determinadas por agentes políticos responsáveis pela capilarização e triunfos tucanos.

Estratégias e dispersão territorial do partido tucano

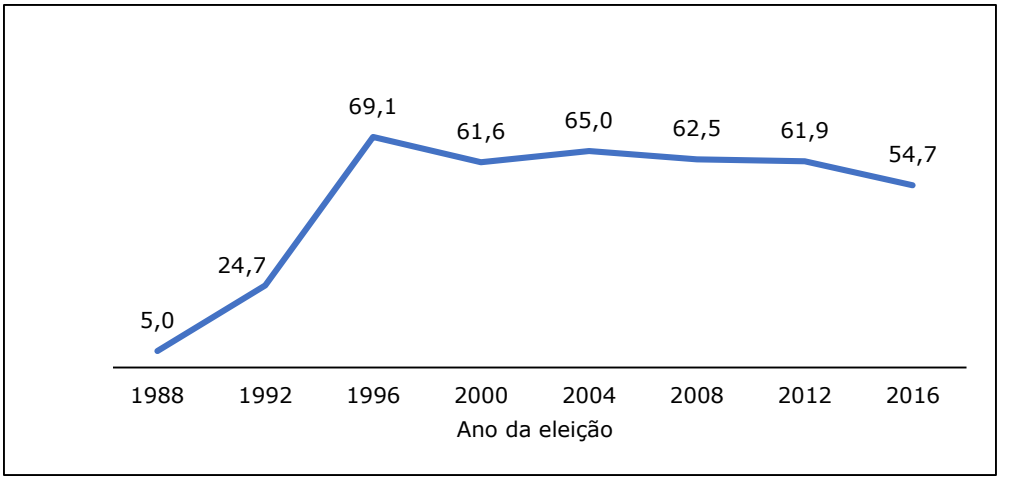
Analisaremos, nesta seção, os principais resultados que demonstram a superioridade do PSDB diante dos demais postulantes nas disputas municipais e estadual paulistas. Para melhor compreensão dos dados quantitativos levantados, a análise é aliada a informações obtidas por meio de entrevistas sobre as estratégias do partido durante o recorte temporal pesquisado.

A porta de entrada para o PSDB no estado de São Paulo foi aberta com as eleições municipais – chamadas por Mário Covas de "mãe das eleições". Os quadros peessedebistas tiveram pouco menos de cinco meses para pensarem em estratégias e estruturarem as candidaturas do novo partido para as eleições de 1988[16]. O primeiro passo foi a orientação para a criação de Comissões Provisórias nos locais em que PMDB já se encontrava organizado. A estratégia partia do pressuposto de que o eleitor que votou no PMDB estaria mais suscetível a transferir seu voto para um partido próximo ideologicamente do já estabelecido, mas sob renovada figura[17].

O surgimento envolvendo lideranças políticas do PMDB facilitou o lançamento de 32 candidaturas para prefeito no estado de São Paulo logo em sua primeira eleição disputada. As cinco prefeituras[18] conquistadas pelo novo partido foram alvo de pressão do então governo estadual, liderado pelo peemedebista Orestes Quércia, para os vencedores migrarem para o partido do governador[19]. A pressão por parte de Quércia foi reforçada se levarmos em consideração que quatro das cinco novas prefeituras tucanas eram ocupadas pelo PMDB, anteriormente.

[16] Nesse ano, as eleições municipais ocorreram no dia 15 de novembro.
[17] Informação obtida através de entrevista, no dia 16 de outubro de 2019, com Tião Farias.
[18] Bauru, Carapicuíba, Ibitinga, Pindamonhangaba e Pompeia.
[19] César Gontijo e Geraldo Alckmin, em entrevista ao autor nos dias 18/10/2019 e 15/10/2019, respectivamente, relataram a forte pressão exercida pelo então governador do estado de São Paulo, Orestes Quércia, para a diminuição de prefeituras do PSDB no território. Das cinco prefeituras eleitas, apenas duas permaneceram sob domínio tucano, complementou Alckmin.

Gráfico 1
Municípios com candidaturas para prefeito do PSDB no estado de São Paulo (1988-2016) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Analisar as porcentagens de candidaturas para prefeito é especialmente importante neste caso devido à orientação do PSDB para apresentar candidato ao Executivo municipal em todos os municípios do estado, a qual foi consolidada em 1996, logo após a conquista do governo estadual, em 1994. Na época, o partido lançou o maior número de candidatos a prefeituras até hoje: 446 (69%). O número de candidaturas tucanas, desde 1996, é o maior entre todas as siglas no estado. Além disso, mesmo com o baixo percentual apresentado em 1988, eleição de estreia do PSDB, o partido ainda é o que possui maior média de postulantes ao cargo de prefeito no sistema partidário paulista, com 51%[20]. A norma tucana para lançamento de candidaturas havia sido determinada por Mário Covas, sempre lembrado nas entrevistas como "centro pensante" do partido no que tange à estratégia eleitoral. As estratégias covistas possuíam níveis que, como veremos, se transformaram em critérios de avaliação do partido ao longo do tempo.

O lançamento de candidatos para as prefeituras no estado era apenas uma das estratégias de que o PSDB-SP se valia a fim de capilarizar sua sigla pelo território paulista. Principalmente a partir de 1996, a Executiva estadual determinou (1) a realização de seminários de formação política nos municípios para atrair filiados, militantes e possíveis candidatos[21]; (2) a prioridade[22] para candidaturas ao Executivo nos municípios maiores –

[20] Devido aos seus altos percentuais de candidaturas nas eleições de 1988 e 1992, o PMDB possui média de candidaturas em 49% dos municípios paulistas, seguido pelo PT, com 32%.
[21] Em entrevista ao autor no dia 20/09/2019, Floriano Pesaro relatou que o Instituto Teotônio Vilela, idealizado por Franco Montoro, apenas em 1996 realizou 138 seminários pelos municípios paulistas.
[22] Dado que salientamos a homogeneidade entre subunidades organizativas de mesmo nível hierárquico dentro do PSDB-SP, cabe aqui justificarmos que o partido assistia todos os munícipios paulistas por intermédio de seus coordenadores regionais, distribuídos via Regiões de Governo do estado. O amparo do PSDB-SP ocorre de maneira homogênea aos seus Diretórios – subunidades da Executiva estadual. Porém,

principalmente os com mais de 200 mil eleitores[23]; (3) a avaliação, a partir dos coordenadores regionais do partido, de possíveis lideranças municipais presentes em associações ali instaladas, como sindicatos e Igrejas[24]; (4) o estabelecimento do contato com lideranças do PMDB em municípios ligados a Montoro e seu governo em 1982, em que o próprio ex-governador seria responsável pelo contato e a possibilidade de trazer mais lideranças ao PSDB[25]; e (5) a definição de deputados federais eleitos na eleição anterior como figuras-chave para eleição nos municípios, encorajando-os a visitar municípios e fortalecer o partido na região[26].

A Tabela 1, a seguir, evidencia a estratégia relatada sendo colocada em prática. O ano de 1996 é essencial para compreensão da mudança organizativa do PSDB em São Paulo. O apoio angariado por Mário Covas na eleição para governador dois anos antes foi aproveitado, bem como o acesso a mais recursos para atrair o eleitorado paulista, com a máquina estadual sob domínio tucano. Dessa forma, o partido capilarizou-se pelo estado e englobou também pequenos municípios em seu foco de atuação, além de, em 1996, ter seguido a orientação de seu então governador e lançado candidatos à prefeitura no maior número de municípios em sua história. O método englobou candidaturas em municípios com até 5 mil habitantes e, assim, foi iniciado o processo de interiorização do PSDB em São Paulo (Fiore, 2016). Ainda que a sua presença nos menores municípios de São Paulo tenha sido constante, na última eleição municipal (2016), o partido teve sua menor porcentagem desde 1992 – com 48% de candidaturas lançadas nesses municípios. O partido diminuiu suas candidaturas ao Executivo municipal em cidades de pequeno porte populacional e manteve, e até aumentou, em municípios com mais de 50 mil habitantes.

Outro dado interessante sobre a Tabela 1 chama a atenção sobre a estratégia peessedebista nos últimos anos: o retorno da prioridade, principalmente na eleição de 2016, em disputar os maiores municípios do estado. Em comparação à eleição anterior, há um aumento significativo na porcentagem de candidaturas em municípios a partir de 50.001 habitantes. O partido voltou, inclusive, a apresentar candidaturas em quase todos os municípios paulistas com mais de 500 mil habitantes: 89% delas contaram com a sigla tucana na disputa para prefeito – trata-se do segundo maior valor na série histórica, perdendo apenas para o ano de 1996.

---

dentro da Executiva estadual, prioriza-se o lançamento de candidaturas em municípios de maior contingente populacional.

[23] Informação levantada a partir das entrevistas com Floriano Pesaro, Tião Farias, Geraldo Alckmin, Evandro Losacco e César Gontijo – ocorridas no ano de 2019, respectivamente, nos dias 20/09, 11/10, 15/10, 16/10 e 18/10.

[24] Informação obtida das entrevistas com Tião Farias (11/10/2019) e Geraldo Alckmin (15/10/2019). Corrobora, assim, a conclusão de Meneguello, Amaral e Bizzarro Neto (2014) sobre o envolvimento de lideranças intermediárias do PSDB em contato com organizações sociais.

[25] Informação obtida a partir da entrevista com Evandro Losacco, realizada no dia 16/10/2019.

[26] Informação obtida com base nas entrevistas com Evandro Losacco e Geraldo Alckmin, realizadas nos dias 16/10/2019 e 15/10/2019, respectivamente.

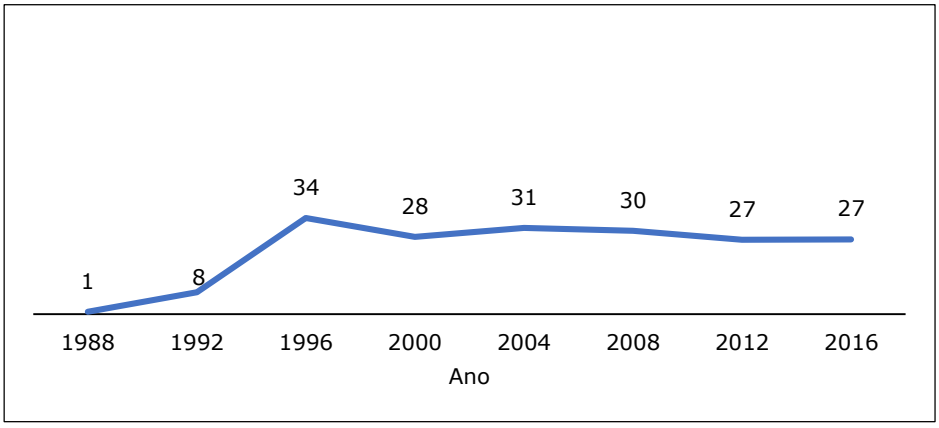
Tabela 1
Candidaturas do PSDB-SP por população do município (1988-2016) (%)

População	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016
Até 5.000	1	16	71	61	57	57	60	48
5.001 ~ 10.000	2	22	70	59	60	54	57	49
10.001 ~ 20.000	5	27	72	59	66	67	62	51
20.001 ~ 50.000	6	24	61	63	69	65	65	59
50.001 ~ 100.000	6	49	74	61	78	71	65	69
100.001 ~ 500.000	25	45	67	69	72	71	65	64
Acima de 500.000	67	83	100	75	88	78	67	89
Total	6	26	69	62	65	62	62	55

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE e da Fundação Seade.

As candidaturas peessedebistas pelo estado de São Paulo surtiram efeito diante do resultado das urnas. Com recursos financeiros plurais[27] para organizar e distribuir o partido pelo território, o seu desempenho ganhou relevância nos municípios. O PSDB obteve dez vezes mais prefeituras de 1988 para 1992, saltando de cinco para cinquenta, e um aumento de 342% quando se comparam os números de prefeituras conquistadas em 1992 e 1996 (de cinquenta prefeituras em 1992 para 221 em 1996). O Gráfico 2 apresenta a porcentagem de prefeituras tucanas conquistadas ao longo do tempo (1988-2016):

Gráfico 2
Prefeituras conquistadas pelo PSDB-SP (1988-2016) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

[27] O PSDB no estado de São Paulo conta com campanhas municipais em que há pouco auxílio público em sua verba. Dessa forma, os candidatos a prefeito e vereador optam pelo financiamento privado, ou seja, a Executiva estadual tende a apoiar a manutenção de mandatos tucanos, mas pouco auxilia nas campanhas em si. A pluralidade de recursos utilizados no PSDB pode ser explicada pelas experiências associativas de suas coalizões dominantes com políticos profissionais de classe média e alta, ligadas principalmente a profissionais liberais e empresariais. Além de sua identidade política mais próxima ao modelo social-liberal, com valorização do equilíbrio fiscal e eficiência gerencial (Braga, Costa e Fernandes, 2018).

Ainda que o número de prefeituras seja importante para medirmos a força do partido nas eleições para o cargo Executivo municipal[28], a medida não traduz a principal variável de avaliação do desempenho nas eleições municipais para o PSDB-SP: a população governada. O partido avalia, após a realização do pleito municipal, o número de habitantes a serem governados pelo partido por todo o estado de São Paulo[29]. Esse resultado passa também a auxiliar a formulação de estratégias para as eleições estaduais, no cargo de governador. As informações dispostas na Tabela 2 mostram os números do PSDB-SP no período:

Tabela 2
Número absoluto e porcentagem da soma das populações municipais em que o PSDB-SP conquistou a prefeitura (1988-2016)[30]

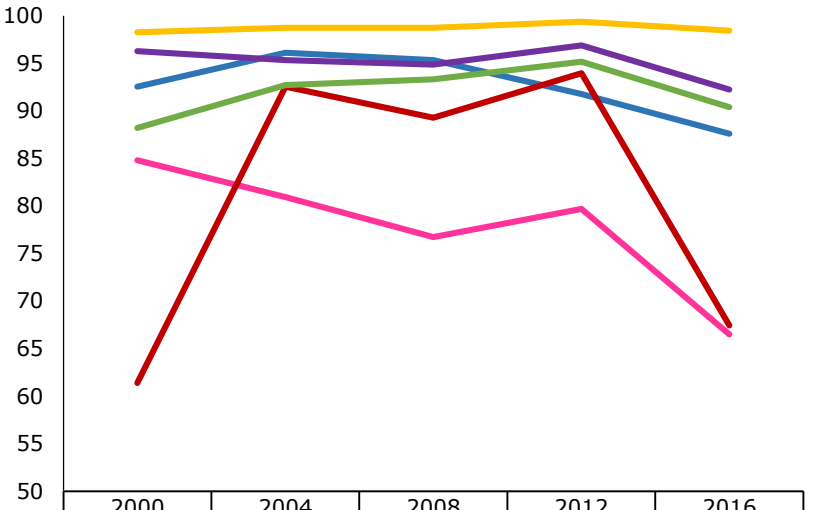
Ano	População governada (PSDB)	População total	Porcentagem
1988	675.924	30.783.108	2
1992	2.941.678	30.783.108	10
1996	8.232.851	36.974.378	22
2000	6.768.281	36.974.378	18
2004	18.111.492	36.974.378	49
2008	7.239.488	41.211.616	18
2012	7.764.495	41.939.997	19
2016	21.748.800	41.939.997	52

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE e da Fundação Seade.

Ainda em nível municipal, o PSDB paulista atua de outras duas maneiras para estruturar o partido no menor nível de disputa: (1) candidaturas para vereador e (2) coligações realizadas municipalmente – analisadas posteriormente. Para o primeiro ponto, a presença de candidatura legislativa do partido ocorre, em média, em 98,7% dos municípios paulistas se considerarmos de 2000 a 2016. Se comparado aos partidos políticos de maior relevância eleitoral em São Paulo, quais sejam PFL/DEM, PMDB, PPB/PP, PT e PTB, o PSDB ainda continua com a maior média de candidatura legislativa municipal – demonstrando, dessa forma, a alta eficiência no processo de difusão territorial pelo qual o partido passou. Além disso, cabe mencionar como, em um contexto com alto número de atores relevantes, o PSDB ainda se sobrepõe com margem significativa em relação aos demais.

[28] Para maior dimensão da força eleitoral do PSDB-SP, principalmente após a sua ascensão ao governo estadual, o partido possui média de 29% das prefeituras conquistadas. O segundo mais bem colocado, PMDB, segue com 14%. O PFL/DEM completa nossa lista com média de 11%. Em outras palavras, o PSDB lidera, com vantagem, a disputa municipal em São Paulo. A atuação do partido no sistema partidário paulista é também analisada por Arquer (2020) e Meneguello, Curi e Catelano (2020).
[29] Informação obtida em entrevista com César Gontijo, realizada no dia 18/10/2019.
[30] Cabe citar que a porcentagem e o número absoluto referentes à população governada pelo PSDB sofrem significativo crescimento ao conquistar a prefeitura da capital paulista – nos anos de 2004 e 2016.

Gráfico 3
Municípios do estado de São Paulo com candidatura legislativa PPB/PP, PFL/DEM, PMDB, PSDB, PTB e PT (2000-2016) (%)

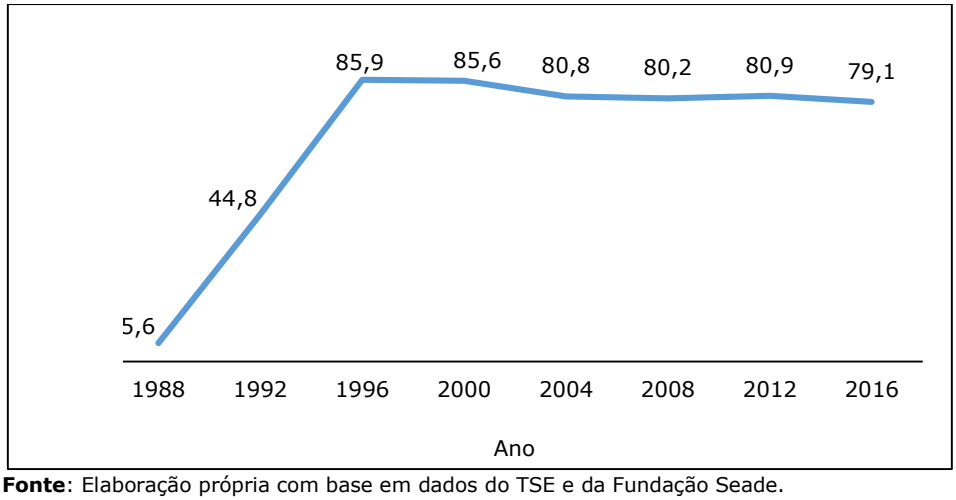


	2000	2004	2008	2012	2016
PFL/DEM	93	96	95	92	88
PMDB	96	95	95	97	92
PPB/PP	85	81	77	80	67
PSDB	98	99	99	99	98
PT	61	93	89	94	67
PTB	88	93	93	95	90

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

O PSDB-SP, de acordo com o Gráfico 3, apresenta-se para o eleitorado paulista em quase todos os municípios do estado. O partido, portanto, tem participação institucional por quase todo o território, com sua menor porcentagem em 98% dos municípios paulistas em 2000 e 2016. Para além das candidaturas, avaliamos também em que medida o PSDB as transforma em mandatos – ou seja, em quantos municípios do estado de São Paulo o partido possui representação na Câmara Legislativa municipal. O Gráfico 4 mostra que o PSDB dissemina sua representação institucional nos municípios paulistas principalmente a partir de 1996 – ano da orientação e prática de maior mudança eleitoral no partido. Os dados sobre a eleição de vereadores por partido e município para os anos de 1988, 1992 e 1996, que se encontram disponíveis, serão adicionados em nossa análise.

Gráfico 4
Municípios com representação legislativa
PSDB-SP (1988-2016) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE e da Fundação Seade.

Os altos números de representação legislativa do PSDB-SP não foram construídos de maneira espontânea. A avaliação interna dos resultados eleitorais — realizada pelo próprio partido, cujos critérios vão desde ausência de candidatura para prefeito e de vereador eleito por sua coligação até desempenho superior a 10% no cargo Executivo municipal e eleição de vereador do PSDB — leva em consideração a conquista de uma cadeira na Câmara de Vereadores para estabelecer a eficiência de seus Diretórios e Comissões Provisórias. Desde 1996, o partido vem cumprindo essa prioridade na grande maioria dos municípios paulistas. De 1996 a 2016, obteve representação legislativa, em média, em 82,1% dos municípios no estado de São Paulo.

A Executiva estadual é responsável por monitorar e otimizar o desempenho tucano pelo estado paulista. Caso o município seja mal avaliado, o diretório passa por renovação em seus cargos administrativos. A Tabela 3 mostra todos os critérios que o PSDB utilizou em 2016 para a avaliação de seu desempenho nos municípios de São Paulo. Além disso, a sequência das prioridades é definida pelo próprio partido. Ainda que a leitura mais lógica siga o raciocínio de início na "prioridade 1", respeitamos a informação original, em que a prioridade 10 é a mais importante.

Tabela 3
Critérios para avaliação de desempenho do PSDB-SP nas eleições municipais de 2016

Critério de desempenho - PSDB-SP					
Prioridades de avaliação - Eleições 2016					
Ordem das prioridades	**Candidatura para Executivo municipal**	**Desempenho eleitoral para Executivo municipal**	**Candidatura para vice-prefeito**	**Situação da coligação**	**Partido no Legislativo municipal**
Prioridade 1	Sem candidato a prefeito	-	-	Coligação derrotada	Não elegeu vereador
Prioridade 2	Sem candidato a prefeito	-	Sem candidato a vice-prefeito	Coligação vitoriosa	Não elegeu vereador
Prioridade 3	Sem candidato a prefeito	-	Com candidato a vice-prefeito	Coligação vitoriosa	Não elegeu vereador
Prioridade 3.1	Candidatura impedida por ação legal	-	-	-	Não elegeu vereador
Prioridade 4	Sem candidato a prefeito	-	-	Coligação derrotada	Elegeu vereador
Prioridade 5	Com candidato a prefeito	Menos de 10% dos votos válidos para prefeito	-	-	Não elegeu vereador
Prioridade 6	Sem candidato a prefeito	-	Sem candidato a vice-prefeito	Coligação vitoriosa	Elegeu vereador
Prioridade 7	Com candidato a prefeito	Mais de 10% e menos de 20% dos votos válidos para prefeito		-	Não elegeu vereador
Prioridade 8	Sem candidato a prefeito	-	Com candidato a vice-prefeito	Coligação vitoriosa	Elegeu vereador
Prioridade 9	Com candidato a prefeito	Menos de 10% dos votos válidos para prefeito	-	-	Elegeu vereador
Prioridade 10	Com candidato a prefeito	Mais de 10% e menos de 20% dos votos válidos para prefeito	-	-	Elegeu vereador

Fonte: Elaboração própria com base em documentos do partido de 2016 disponibilizados por entrevistado.

Os critérios expostos possibilitam ter a dimensão da avaliação interna do partido, não apenas reproduzindo índices ou dados descritivos consagrados pela literatura. Embora existam avaliações para cada ano eleitoral, os critérios aqui apresentados foram aplicados especificamente à eleição de 2016 a fim de termos uma dimensão da avaliação realizada internamente pelo partido tucano em São Paulo. Ao analisarmos as prioridades extremas, 1 e 10, obtemos dados aparentemente satisfatórios ao partido: 84,5% dos municípios paulistas atingiram a prioridade 1, colocada como mais básica. Grande parte do estado também foi capaz de responder à Executiva estadual em seu critério mais desejado (prioridade 10): 80,4% dos municípios contaram com candidato ao Executivo municipal, com desempenho superior a 10% e menor que 20% dos votos, e eleição de pelo menos

um vereador. Em outras palavras, ainda que haja consenso entre analistas sobre o sucesso eleitoral do PSDB-SP nos municípios, podemos, com esses dados, apontar a avaliação que o partido fez em face de seus próprios números.

Mesmo que os critérios avaliados pelo partido, expostos na Tabela 3, parametrizem os números para cargos e desempenhos eleitorais do PSDB-SP, sua avaliação e orientações também levam em consideração as alianças estabelecidas nos municípios – o que demonstra, em alguma medida, a importância das coligações realizadas. A próxima seção tem como objetivo expor as orientações e variáveis consideradas importantes pelo partido para se coligar em nível municipal, bem como seus padrões e formas de atuação.

Do *glamour* do coligado ao luxo da cabeça da chapa: ascensão a partir de 1994

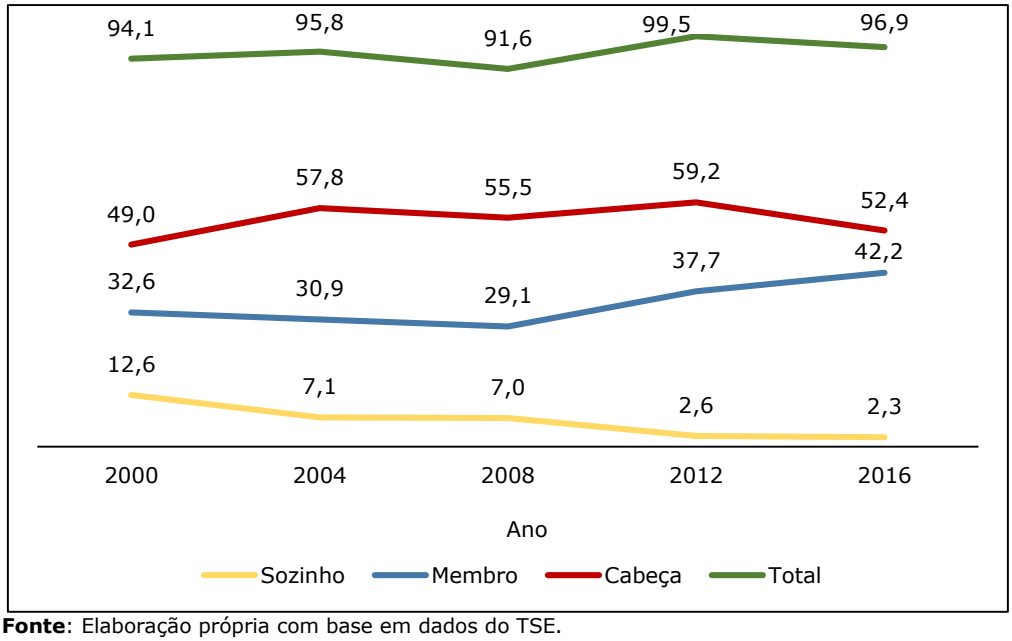
Desde seu início, o PSDB, sob a imagem de um partido formado por intelectuais e com grande potencial de crescimento dentro do sistema partidário brasileiro, mantinha uma imagem composta de alto "*glamour*"[31]. Uma aliança com o PSDB nas eleições traria um caráter sofisticado à coligação: "todo mundo queria o PSDB como vice"[32]. No entanto, qual a postura do partido tucano diante desse cenário?

O PSDB possui uma estabilidade em relação às alianças com partidos conservadores (Peixoto, 2010) e também é marcado pelo aumento de sua participação em coligações cada vez maiores em municípios do chamado "G79"[33], como aponta Ribeiro (2010). Ambos os trabalhos fazem referência aos números nacionais para eleições municipais, a primeira compreendida entre 2000 e 2008, já a segunda com recorte maior: de 1996 até 2008.

Avaliar a lógica manifestada através de coligações nos traz mais informações a respeito das estratégias adotadas pelo PSDB no território paulista, pois permite analisar se o partido fez parte da coligação vencedora, como cabeça de chapa ou apenas como membro na aliança, e se atuou de maneira solitária. Para isso, como aponta o Gráfico 5, analisamos as alianças pré-eleitorais tucanas para o cargo de prefeito nos municípios paulistas de 2000 até 2016[34].

[31] Informação obtida através de entrevista com Floriano Pesaro e Gilda Portugal Gouvea, realizadas em 20/09/2019 e 03/12/2019, respectivamente.
[32] Informação obtida através de entrevista, no dia 20 de setembro de 2019, com Floriano Pesaro.
[33] "G79" faz referência ao grupo de 79 cidades do Brasil em que ocorre o segundo turno das eleições. O conjunto é composto por 26 capitais e 53 municípios com mais de 200 mil habitantes. (Ribeiro, 2010).
[34] Nosso recorte foi diminuído por conta da disponibilidade de dados organizados para coligações no sítio eletrônico do TSE.

Gráfico 5
Participação do PSDB em coligações municipais no estado de São Paulo (2000-2016) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

A presença do PSDB em candidaturas majoritárias municipais no estado de São Paulo é fator que impressiona. De 2000 a 2016, possui média de 95,6% de presença em candidaturas dessa disputa. Nota-se que o partido, ao longo do tempo, passou pelo processo de não disputar eleições sem alianças. Os números para candidatura solitária sofreram quedas constantes e substantivas desde 2000. Ademais, o partido possui uma alta taxa de liderança das coligações – é o protagonista do pleito, em média, em 54,8% das candidaturas de que participa para prefeito. Como foi avaliado por Arquer e Curi (2018), é necessário destacar o papel do partido do governador para influência dessa liderança nos municípios em todo país.

A formação de coligações tende a se realizar, principalmente, em contextos de alta fragmentação partidária (Kinzo, 2004) e, desse ponto de vista, o município seria considerado um terreno amplo para tal prática, tendo em vista a elevada fragmentação encontrada nas cidades brasileiras (Kerbauy, 2008). Os impactos de aliar-se a uma coligação vão desde a esfera eleitoral, influenciando os recursos destinados aos partidos (como propaganda eleitoral no rádio e televisão), até a composição do governo, pois tais acordos tendem a permanecer para a esfera da relação entre Executivo e Legislativo formada no governo (Golder, 2005; Kinzo, 2004). Os acordos, nesse sentido, não apresentam custo zero para os envolvidos. A partir do momento em que um partido oficializa seu apoio, ele necessariamente renuncia a uma candidatura própria. Ao passo

que se espera que o partido receptor do apoio, o cabeça da coligação, divida o prêmio conquistado com seus aliados, ou seja, os acordos pré-eleitorais possuem custos tanto para o apoiador quanto para o cabeça da chapa (Blais e Indridason, 2007).

Peres e Lenine (2017) afirmam que a pesquisa sobre coligações, com base em sua consistência, envolve dois campos: o da ideologia e o da estratégia eleitoral. No primeiro campo, analisa-se a consistência dos programas partidários envolvidos no acordo pré-eleitoral – se são ideologicamente dialogáveis. Na esfera da estratégia eleitoral, a análise repousa nas ações táticas dos partidos dentro do ambiente específico de competição em que está inserido para seu objetivo maior: a conquista do poder político. Coligações ideologicamente distintas certamente terão seus custos, mas, tendo em vista a implementação de *políticas*, são acordos racionais.

Porém, não se trata de um simples acordo. A decisão do partido em aderir ou não a coligação, para Nicolau (1996), apresenta duas chaves determinantes: magnitude eleitoral do distrito e o tamanho dos partidos[35]. Para o autor, são relações inversamente proporcionais: quanto maiores a magnitude eleitoral e o tamanho do partido, menor a chance de se coligar. No entanto, uma vez que os partidos grandes e pequenos se beneficiam do instrumento da aliança em uma coligação, tal estratégia pode ser vista como racional aos dois atores (Kinzo, 2004). De um lado, os pequenos partidos podem garantir sua presença no governo eleito de maneiras variadas, geralmente com cargos e nomeações no Executivo (Meneguello, 2010). De outro, ao optarem por firmar a aliança com pequenos, os grandes partidos aumentam seus recursos eleitorais – como tempo maior de propaganda eleitoral no rádio e na televisão – e, assim, as possibilidades de vitória nas eleições (Kinzo, 2004). Desse modo, a prática de formação das alianças pré-eleitorais é incentivada de forma institucional para todos os partidos na disputa eleitoral. Em nosso caso, verificamos se um partido dominante como o PSDB no estado de São Paulo também tende a formar coligações eleitorais nos municípios.

Para isso, verificamos como o partido tucano se comporta sob duas perspectivas: (1) consistência ideológica e (2) magnitude do distrito. Dessa forma, avaliamos as proposições de Peres e Lenine (2017) e Nicolau (1996) acerca dos dois aspectos, respectivamente. Quanto à ideologia, a literatura nacional recente aponta para uma tendência cada vez maior de queda na consistência ideológica das coligações, com partidos pouco constrangidos ideologicamente a fazerem alianças com adversários ideológicos distintos (Krause, Dantas e Miguel, 2010; Krause, Machado e Miguel, 2017). Em relação à magnitude do distrito, é esperado que suas maiores coligações estejam nos grandes municípios (Nicolau, 1996).

Para avaliarmos o diálogo do PSDB-SP com outros atores na disputa eleitoral, verificamos a possível heterogeneidade das alianças tucanas, identificamos os seus companheiros de chapa, quando se candidata como principal partido, e com quais

[35] Nicolau (1996) avalia o partido como grande ou pequeno com base no alto ou baixo potencial de atingir o quociente eleitoral – a fim de conquistar uma cadeira legislativa.

organizações o PSDB se coliga para apenas compor a candidatura de outro partido. Dessa forma, realizamos uma avaliação do protagonismo do partido tucano nesse tipo de acordo, através do exame das coligações estabelecidas que trazem o PSDB como mero aliado, cabeça da chapa (indicando seu maior protagonismo ante os outros partidos) ou apenas como candidatura solitária. As Tabelas 4 e 5 avaliam o comportamento do partido peessedebista no estado de São Paulo sob duas óticas: (a) como membro da coligação (Tabela 4); (b) como partido cabeça da chapa que estabelece a aliança (Tabela 5).

Tabela 4
Número de coligações para prefeitos do estado de São Paulo em que o PSDB é membro (2000-2016)

Partido/Ano	2000	2004	2008	2012	2016	Média	Porcentagem
PFL/DEM	40	43	42	39	43	41	18,6
PC do B	0	0	0	1	1	0	0,2
PDT	7	7	9	7	12	8	3,8
PEN	0	0	0	0	1	0	0,1
PHS	0	0	0	0	3	1	0,3
PR/PL	15	13	8	19	17	14	6,5
PMB	0	0	0	0	1	0	0,1
PMDB	54	38	47	48	48	47	21,2
PMN	1	2	0	0	0	1	0,3
PPB/PP	15	10	8	14	10	11	5,1
PPS	15	23	9	19	13	16	7,1
PRB	0	0	1	3	9	3	1,2
PROS	0	0	0	0	1	0	0,1
PRP	3	3	1	1	2	2	0,9
PRTB	0	1	0	0	0	0	0,1
PSB	10	10	13	15	28	15	6,8
PSC	0	2	4	4	1	2	1,0
PSD 1	2	0	0	0	0	0	0,2
PSD 2	0	0	0	16	25	8	3,7
PSDC	1	0	2	0	0	1	0,3
PSL	1	0	1	4	0	1	0,5
PT	6	2	1	3	0	2	1,1
PTB	34	38	31	35	34	34	15,5
PTC	0	0	0	0	1	0	0,1
PTN	0	0	0	0	1	0	0,1
PV	6	7	10	15	16	11	4,9
REDE	0	0	0	0	1	0	0,1
SD	0	0	0	0	4	1	0,4
Total	210	199	187	243	272	222	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE. Os dados anteriores a 2000 não possuem confiabilidade.

Tabela 5
Número de coligações estabelecidas entre PSDB como cabeça da chapa e outros partidos membros para prefeituras no estado de São Paulo (2000-2016)

Partido/Ano	2000	2004	2008	2012	2016	Média	Porcentagem
PFL/DEM	103	145	139	176	134	139	9,7
PAN	6	16	0	0	0	4	0,3
PCdoB	11	6	17	50	42	25	1,8
PDT	63	88	91	100	68	82	5,7
PHS	6	33	32	40	61	34	2,4
PR/PL	65	100	91	95	84	87	6,0
PMDB	100	113	121	114	101	110	7,6
PMN	10	28	29	36	14	23	1,6
PPB/PP	81	98	99	118	87	97	6,7
PPS	77	113	117	127	116	110	7,6
PRB	0	0	68	82	102	50	3,5
PROS	0	0	0	0	49	10	0,7
PRP	19	51	43	57	46	43	3,0
PRTB	8	33	25	28	25	24	1,7
PSB	48	77	85	102	98	82	5,7
PSC	24	42	80	94	79	64	4,4
PSD 1	47	0	0	0	0	9	0,7
PSD 2	0	0	0	125	100	45	3,1
PSDC	9	22	32	20	25	22	1,5
PSL	17	35	43	41	41	35	2,5
PST	30	0	0	0	0	6	0,4
PT	27	35	14	13	16	21	1,5
PTB	108	118	130	134	122	122	8,5
PTC	0	22	31	39	22	23	1,6
PTdoB	13	24	23	30	21	22	1,5
PTN	11	39	35	45	60	38	2,6
PV	47	78	103	104	103	87	6,0
Rede	0	0	0	0	13	3	0,2
SD	0	0	0	0	106	21	1,5
Total	930	1.316	1.448	1.770	1.735	1.440	100,0

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE. Os dados anteriores a 2000 não possuem confiabilidade.

Dois movimentos são importantes para a compreensão do partido: em primeiro lugar, o peso das coligações ao longo dos anos. De fato, o PSDB compreendeu a política de alianças nas eleições enquanto prática importante para manutenção e ampliação de sua influência política no estado de São Paulo. O partido salta do total de 930 alianças em todas as coligações municipais majoritárias, em 2000, para 1735, em 2016 – um aumento de 86,5%. Demonstra, mais uma vez (além do Gráfico 5), como o número coligações se tornou uma estratégia reconhecida ao longo do período analisado.

O segundo aspecto interessante repousa no conteúdo das alianças em si. Observamos, na Tabela 4, que o PSDB demonstra preferência em se coligar com o PMDB. Além deste, merecem destaque o PFL/DEM e o PTB. Os três partidos correspondem a 55% das candidaturas a que o PSDB se aliou para fortalecer a candidatura de outro partido. Ademais, ideologicamente, os partidos representam o centro (PMDB) e a direita (PFL/DEM

e PTB), conformando, assim, suas principais coligações estabelecidas de forma coerente no campo da centro-direita. O PSDB-SP, principalmente a partir de 1996, possui a orientação de não se aliar com o PT. Porém, não há restrições a outros postulantes da disputa eleitoral. Efetivamente, o partido apenas se juntou à candidatura petista em 1% das ocasiões durante o período de 2000 a 2016.

No entanto, acerca dos principais aliados em suas candidaturas municipais, a Tabela 5 demonstra que o partido que lhe deu origem fica apenas na terceira colocação, empatado com o PPS em municípios coligados com a organização tucana em 2016. Em termos ideológicos, o PSDB-SP continua a aliar-se majoritariamente com partidos ao centro e à direita. Porém, durante as eleições de 2000 a 2016, passou a aceitar partidos mais à esquerda, casos do PSB e PDT. Ainda que o partido não possua constrangimentos da Executiva estadual para recusar o PT enquanto aliado à candidatura tucana, o número de alianças continua baixo no período: em média, 21 nos municípios paulistas – figurando apenas na vigésima terceira posição entre os partidos que mais se aliaram às candidaturas do PSDB de 2000 a 2016.

Além do critério ideológico, verificamos se há um padrão de acordo com a magnitude do município. O partido tucano adotou a estratégia de aumentar sua presença nos municípios menores ao utilizar-se da coligação com outro partido enquanto cabeça de chapa (Tabela 6). Tal estratégia permitiu que sua presença nos municípios paulistas tivesse um espantoso crescimento de 324%. Especialmente no ano de 2004, o partido apresenta seu maior salto de uma eleição para a seguinte: aumento de 126 candidaturas em que atuou apenas como membro da coligação. Tal estratégia repousa no fortalecimento do partido nos municípios para obtenção de apoio visando às eleições presidenciais de 2006. O então governador Geraldo Alckmin, ao orientar a capilarização cada vez maior do partido, pretendia expandir a base de apoio tucana para fortalecimento na eleição presidencial seguinte[36]. Nas candidaturas em que participou como cabeça de chapa (Tabela 7), o PSDB também teve aumento considerável nos menores municípios do estado paulista se compararmos o início de nosso recorte temporal, em 2000, com a última eleição analisada, em 2016: 127%. Portanto, as coligações, independentemente da candidatura, permitiram uma expansão ainda maior do PSDB pelo estado de São Paulo, com foco, dessa vez, nos municípios de menor magnitude.

A respeito das candidaturas solitárias (Tabela 8), o partido tucano diminuiu em 81% tal prática desde 2000 até 2016. À medida que o número de partidos em disputa aumentava, a dificuldade em se isolar na disputa eleitoral também crescia e tal estratégia passou a ser analisada como não compensatória aos ganhos eleitorais que o partido possivelmente conquistasse. O preço da aliança passava a ser mais ponderado perante a conquista solitária do cargo e o apoio legislativo necessário para governar, mesmo em nível municipal.

[36] Informação obtida a partir da entrevista com Evandro Losacco, realizada no dia 16/10/2019.

Tabela 6
Número de municípios em que o PSDB se coligou com outras candidaturas para prefeito e magnitude dos municípios no estado de São Paulo (2000-2016)

PSDB como aliado		2000	2004	2008	2012	2016
Magnitude do município	9	45	171	159	161	191
	10	1	10	12	4	3
	11	79	6	8	25	35
	12	0	3	2	5	3
	13	35	3	2	19	15
	14	0	0	2	0	0
	15	24	2	1	10	8
	16	1	1	1	0	0
	17	14	2	1	9	10
	18	0	0	0	1	0
	19	7	0	0	3	5
	21	3	1	0	3	1
	23	0	0	0	1	0
	28	0	0	0	1	0
	33	1	0	0	1	1
	Total	210	199	188	243	272

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE. Total de municípios: 645.

Tabela 7
Número de municípios em que o PSDB foi cabeça da chapa da coligação e magnitude dos municípios (2000-2016)

PSDB como cabeça da chapa		2000	2004	2008	2012	2016
Magnitude do município	9	84	286	283	239	191
	10	0	37	28	10	8
	11	88	16	17	56	46
	12	2	8	6	6	5
	13	45	7	9	30	40
	14	2	3	2	0	0
	15	33	2	1	12	13
	16	0	5	4	0	0
	17	39	1	3	11	11
	18	9	0	0	0	1
	19	13	0	0	6	8
	20	0	3	2	1	1
	21	1	2	2	6	8
	22	0	0	0	1	0
	23	0	0	0	2	3
	27	0	0	0	0	1
	28	0	0	0	0	1
	33	0	1	0	0	0
	34	0	1	0	1	0
	55	0	1	1	1	1
	Total	316	373	358	382	338

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE. Total de municípios: 645.

Tabela 8
Número de municípios em que o PSDB foi candidato sem coligação para prefeito e magnitude dos municípios (2000-2016)

PSDB como solitário		2000	2004	2008	2012	2016
Magnitude do município	9	32	38	29	11	8
	10	0	5	7	0	0
	11	18	2	2	2	2
	12	0	0	2	0	0
	13	14	0	1	1	1
	14	0	1	0	0	0
	15	9	0	1	1	2
	17	2	0	1	1	1
	19	1	0	0	0	0
	21	5	0	1	1	0
	33	0	0	1	0	0
	34	0	0	0	0	1
	Total	81	46	45	17	15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE. Total de municípios: 645.

A análise do desempenho e comportamento partidário do PSDB traz luz à definição de uma estratégia de alianças, mantendo a liderança da coligação como prioridade. Nas cinco eleições consideradas para análise das coligações, o partido possui uma média de 54,8% do total de sua participação em acordos pré-eleitorais como cabeça da chapa. O número demonstra a tendência de a sigla ser a preferência do eleitor paulista e protagonizar o pleito em detrimento de seus parceiros. Ainda assim, o partido reconheceu a importância em também aliar-se a outras candidaturas para fazer-se presente em mais municípios de São Paulo. Tal política de alianças peessedebista fica especialmente clara a partir de 2004, quando se municipaliza com aumento significativo de coligações estabelecidas em pequenos municípios.

Ao incorporar a magnitude em nossa análise, demonstramos como o PSDB, principalmente a partir de 2004, passou a lançar candidaturas e a se coligar com parceiros nos municípios menores – com nove cadeiras legislativas disponíveis (magnitude = 9). O seu processo de interiorização parece ser um ponto-chave desde esse ano. Foi também em 2004 que o partido diminuiu drasticamente o número de candidaturas solitárias, abrindo seu leque de acordos pelo estado, mesmo como mero membro. A partir de então, a estratégia de formar cada vez mais alianças nos municípios passou, como já foi citado anteriormente, pelo projeto político de Geraldo Alckmin para angariar diversos apoios nos municípios – visando à sua candidatura à presidência, dois anos depois, em 2006.

Em 2008, a estratégia permaneceu a mesma: foco da política de alianças em pequenos municípios. Já no período de 2012 a 2016, a política de alianças foi alterada. A diminuição das alianças, seja como membro de outra candidatura ou com candidatura própria, foi notável nos menores municípios e iniciou-se um movimento de alianças eleitorais em cidades de maior magnitude. A estratégia dialoga com um dos objetivos do PSDB durante a campanha municipal de 2016: governar a maior população possível no

estado. Dado que o número de habitantes tende a crescer com o aumento da magnitude, a política de alianças estabelecida mostrou-se coerente com seus objetivos.

O partido tucano paulista parece, com base nos dados coletados, ter compreendido o contexto de atuação eleitoral cada vez mais fragmentado. Diminuiu o número de candidaturas solitárias, aumentou o número de candidaturas em que saiu como simples membro e manteve o alto índice de protagonismo nesse tipo de acordo. Para além do levantamento de informações sobre todas as regiões de governo do estado de São Paulo a que o partido tem acesso, o Ninho dos Tucanos mantém-se também através das estratégias e organização do partido em face das demandas das elites partidárias e da disputa eleitoral dinâmica ao longo do tempo.

O impacto das variáveis institucionais, como o aumento do número de partidos na disputa, é fundamental para adoção das estratégias eleitorais. Os dados analisados sobre a política de alianças do PSDB-SP explicitam essa relação. Porém, existem outras estratégias e estimativas a serem realizadas visando ao fortalecimento do partido em desempenho eleitoral, como valer-se, em suas candidaturas, do possível efeito *coattail*, o qual pode diminuir o alto custo de compartilhamento em uma coligação, visto que pressupõe um forte candidato ao cargo Executivo e sua influência para trazer votos aos seus parceiros na disputa legislativa. Ao angariar tais votos, a chance de maior representação/apoio no Legislativo aumenta e, assim, não haveria a necessidade de dividir o prêmio com tantos partidos coligados.

Como o efeito se dá na direção do cargo Executivo para Legislativo, analisamos a capacidade de o prefeito cooperar no desempenho dos vereadores aliados à sua candidatura. É necessário, assim, que o candidato ao Executivo seja um candidato forte do ponto de vista eleitoral – ou seja, que consiga uma boa margem de votos em comparação aos outros candidatos ao Executivo. Já os candidatos na disputa legislativa precisam de associação à imagem de seu aliado na disputa majoritária. Assim, uma vez que a disputa pelo Executivo tende a ser protagonista nas eleições, associar-se à figura de seu candidato aliado ao Executivo para concorrer a uma cadeira no Legislativo pode ser uma boa estratégia. Os eleitores poderão associar as duas figuras e utilizar tal associação como atalho informacional para sua decisão nas urnas (Samuels, 2000). A fim de facilitar ainda mais o efeito *coattail*, Shugart (1995) destaca seu caráter significativo quando as eleições ocorrem em datas semelhantes. Portanto, analisar a possibilidade de influência do prefeito sobre os vereadores tucanos e aliados é parte vital para a compreensão da organização partidária e a atuação eleitoral do PSDB no estado de São Paulo.

A manutenção do desempenho peessedebista em território paulista passa pelo crescimento do número de partidos que disputam as eleições ao longo dos anos. Com isso, o número de coligados também se elevou e tornou-se uma estratégia dado justamente o aumento de competidores em nível municipal. A opção pela não coligação pode representar a soma de mais um adversário direto na disputa. Ao passo que pode também simbolizar a divisão do objetivo, se conquistado. Um modo de contornar as desvantagens de uma

grande coligação é exatamente se utilizar do efeito *coattail* para eleger mais vereadores do seu partido e atingir apoio legislativo necessário para governar de maneira menos custosa. Porém, qual variável possui o maior poder de explicação para o apoio legislativo conquistado pelo PSDB-SP nos municípios em que obteve a prefeitura?

Para realizarmos essa avaliação, com base em Vasquez, Curi e Silva (2021), aplicamos uma regressão linear com "potencial apoio legislativo" como nossa variável dependente. Trata-se da porcentagem de cadeiras conquistadas pela coligação majoritária do prefeito eleito. Nossa primeira variável independente é "partidos na coligação", e refere-se ao número de partidos aliados ao cargo majoritário que venceu a eleição. Nossa segunda variável independente é alternativa à primeira: efeito *coattail*. Assume-se que quanto menos competitiva a disputa no município, maior é o potencial de o efeito *coattail* ocorrer nela. Dessa forma, quanto maior a diferença de votos, menor será a razão entre a votação do segundo e primeiro colocado. O resultado, assim, varia entre 0 e 100 (Vasquez, Curi e Silva, 2021, p. 14). Utilizamos também uma variável interacional, a fim de testar se os candidatos com muitos partidos coligados e amplo sucesso eleitoral aumentam a possibilidade de conquistar potencial apoio legislativo. A variável interacional é calculada pela multiplicação entre as variáveis independentes anteriores – número de partidos na coligação e efeito *coattail*.

Além disso, aplicamos duas variáveis de controle a fim de identificarmos possíveis influências na construção de nossa variável dependente, potencial apoio legislativo. A primeira diz respeito ao partido do governador, trabalhada em quatro *dummies* categóricas: (1) partido encabeça a candidatura vencedora; (2) partido compõe uma candidatura vencedora; (3) partido é cabeça da chapa derrotada; e (4) partido compõe uma candidatura derrotada para prefeito. A referência das categorias é quando o partido do governador não está envolvido na eleição daquele município (Vasquez, Curi e Silva, 2021, p. 15). Dado que o Executivo nacional e o estadual influenciam as disputas locais por meio dos recursos transferidos aos municípios (Dantas, 2007), esperamos que as candidaturas vinculadas ao partido do governador angariem maior sucesso na disputa. Nossa segunda variável de controle corresponde à magnitude do município, ou seja, o número de cadeiras legislativas disponíveis onde a coligação majoritária foi vitoriosa. Para Nicolau (1996), a magnitude do município é variável determinante na decisão do partido de optar ou não pela coligação.

Tabela 9
Regressão linear multivariada para potencial apoio legislativo no estado de São Paulo (2000-2016)

Variável dependente: potencial apoio legislativo no município		
	Coeficiente	**Erro-padrão**
Número de partidos na coligação	2,602***	0,158
Efeito *coattail*	0,264***	0,021
Magnitude	-1,637***	0,13
Efeito *coattail* X número de partidos na coligação	-0,006	0,003
Cabeça da chapa - partido do governo - vitória (1)	10,524***	1,409
Chapa do partido do governo - vitória (2)	6,492***	1,341
Cabeça da chapa - partido do governo - derrota (3)	-0,575	1,417
Chapa do partido do governo - derrota (4)	-1,034	1,333
Constante	44,287***	1,955
N	3080	
R^2 ajustado	0,382	

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do TSE e de teste estatístico com base em Vasquez, Curi e Silva (2021). *** $p < 0.001$.

O modelo, na Tabela 9, apresenta poder explicativo razoável sobre o processo de conquista de potencial apoio legislativo nos municípios paulistas. Isso se dá a partir dos coeficientes significantes e positivos para número de partidos na coligação e efeito *coattail*. Além disso, assim como as eleições municipais em todo o Brasil (Vasquez, Curi e Silva, 2021, p. 16), a variável interacional não atingiu significância estatística e permaneceu próxima a zero. Isso significa que os efeitos são alternativos entre si: possuir alto número de partidos coligados e grande sucesso eleitoral não aumenta o potencial apoio legislativo de uma candidatura.

As variáveis de controle de nosso modelo, por outro lado, apresentam significância. A tendência é que quanto maior a magnitude do município, maior a dificuldade do partido em angariar apoio legislativo. Ademais, possuir partido do governador, em nosso caso o PSDB, enquanto candidato ou apenas como parte da chapa no município, aumenta significativamente a chance de potencial apoio legislativo no município. Se comparada ao nível nacional, a influência do partido do governador em São Paulo é absolutamente maior em face dos resultados gerais para influência do governador no estado. O resultado, em perspectiva comparada, aponta a força que o PSDB possui no cargo Executivo estadual e sua grande influência nos municípios paulistas.

Dessa forma, é possível não apenas dimensionar a força do PSDB, partido do governo estadual, nas eleições municipais, mas também confirmar a efetividade das estratégias eleitorais tucanas nos municípios paulistas: (1) aumento do número de aliados em suas alianças e (2) recrutamento de lideranças municipais, geralmente encontradas

em associações, igrejas, sindicatos, para lançamento de candidatura[37]. No caso paulista, ambas as variáveis demonstraram seu efeito positivo em obter recurso crucial para a realização de políticas públicas nos municípios: potencial apoio legislativo. O resultado também vem demonstrar como atua a organização do PSDB-SP e sua importância em estruturar as candidaturas, alianças e acompanhar o desempenho do partido em nível municipal.

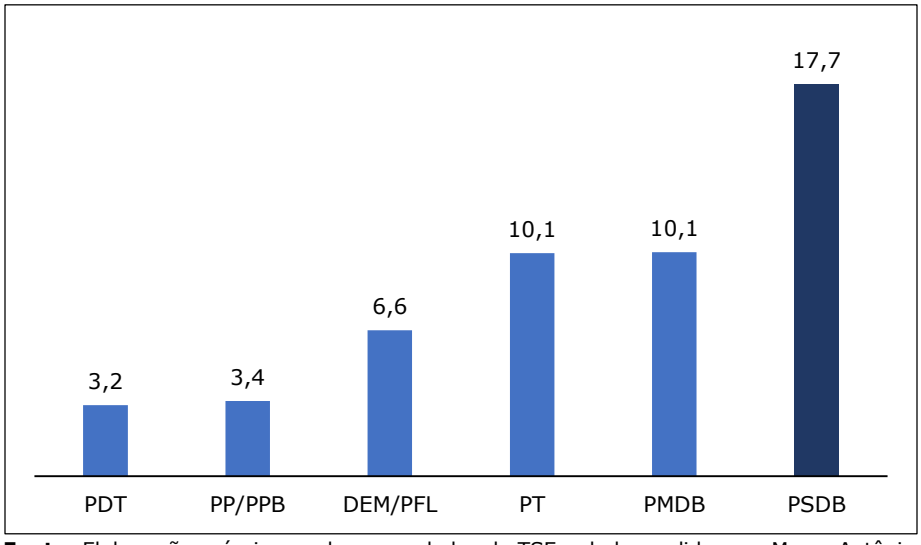
A organização do partido no estado e nos municípios também passa por outro mecanismo para a avaliação de sua presença e coordenação no território: a relação que exerce com elites do sistema partidário em que está inserido. A relação entre elites e a tomada de decisão dos atores políticos configura a principal variável para desempenho eleitoral de um partido no Brasil (Peres, Ricci e Rennó, 2011). A fim de complementar nossa análise da estratégia peessedebista no estado de São Paulo, avaliamos a migração partidária das principais siglas do estado, o que nos indicará o comportamento do PSDB para cooptação de atores políticos. Supomos que, ao longo do tempo, o partido apresentou-se de maneira cada vez mais organizada e forte eleitoralmente, atraindo elites importantes para o cenário paulista.

Para analisarmos a migração partidária, partimos do pressuposto de que os atores, político e partido, são racionais – ou seja, dado seu nível de informação, elencarão as melhores opções disponíveis para escolha e, assim, tenderão a optar pela que lhe trará maiores benefícios em relação aos custos. De um lado, consideramos que a troca de legenda pode ser benéfica para o político, aumentando suas chances de sucesso na carreira (Melo, 2004). Em contrapartida, partidos também buscam atrair políticos para sua sigla (Desposato, 2006) e, assim, expandir seu eleitorado e máquina partidária (Freitas, 2012).

Em contexto local, o sucesso eleitoral da migração partidária (sua conquista ao cargo disputado) tende a estar atrelada a aspectos como o capital político inicial e a qualidade da organização partidária do partido do migrante (Faganello e Fernandes, 2018). Assim, consideramos importante avaliar o sucesso dos políticos migrantes ao partido tucano paulista e em que medida ele optou pela migração de "debutantes" na disputa, ou de figuras que já ocuparam algum cargo eletivo – "veteranos". Na linha da renovação de seus quadros, como mostram os Gráficos 6 e 7, o partido tucano ainda é a organização que mais lança candidatos debutantes, quer para prefeito ou para vereador, ou seja, candidatos sem participação em uma disputa eleitoral anteriormente.

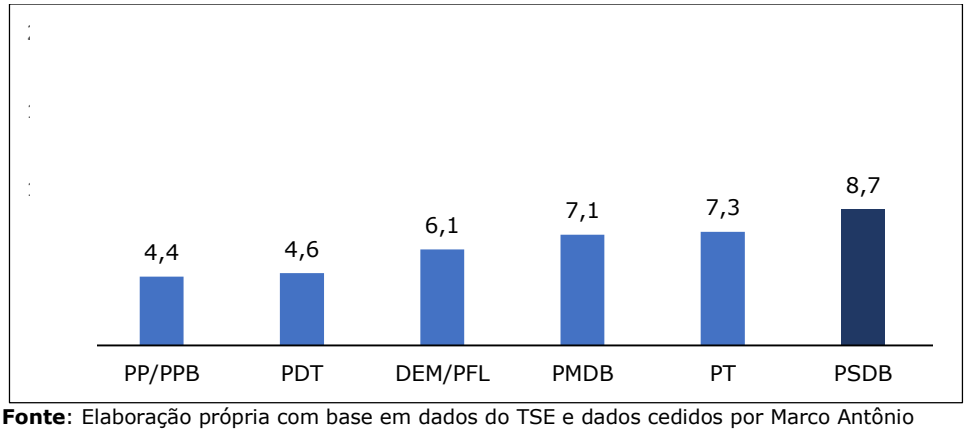
[37] O recrutamento de lideranças municipais ocorre de duas formas: (a) a partir de levantamentos que a Executiva estadual possui, via Diretórios/Comissões Provisórias, sobre possíveis lideranças no município para oferecimento da sigla – geralmente encontradas em associações, Igrejas, sindicatos; e (b) com base em lideranças locais já filiadas ao PSDB que, por sua influência regional, recrutam outros líderes para a agremiação. Vale ressaltar que, no início do partido, André Franco Montoro contatava prefeitos e lideranças municipais para que se filiassem ao novo partido, o PSDB. Até mesmo um encontro nacional de militantes dissidentes do PMDB foi realizado, com discurso de Montoro. Sua influência política, tendo sido eleito governador do estado de São Paulo em 1982, auxiliou o recrutamento de figuras municipais importantes para o início tucano no estado.

Gráfico 6
Candidaturas debutantes para prefeito no estado de São Paulo (2000-2016) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE e dados cedidos por Marco Antônio Faganello e Jean Lucas Fernandes.

Gráfico 7
Candidaturas debutantes para vereador no estado de São Paulo (2000-2016) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE e dados cedidos por Marco Antônio Faganello e Jean Lucas Fernandes.

Além disso, as porcentagens de saída e entrada de políticos para os principais partidos políticos paulistas para os cargos de prefeito e vereador, durante 2000 a 2016, demonstram a capacidade do partido tucano em constantemente renovar seus quadros. Para o mesmo recorte temporal, ele aparece com a segunda maior porcentagem de saída da legenda no estado de São Paulo e ocupa, ao mesmo tempo, a maior porcentagem de entrada de políticos já com capital político (veteranos) (Curi, 2020, p. 76). Os dados ainda

apontam o principal partido de origem para o PSDB: PMDB. A intensa migração partidária para o PSDB durante seu período de formação, como apontam Meneguello e Bizzarro Neto (2012), trouxe estrutura inicial forte para um partido novo na arena eleitoral. Porém, o processo de migração partidária para o PSDB passou, desde seu início, por forte atuação do partido em busca de possíveis lideranças via instituições e organizações civis dentro dos municípios paulistas – como Igrejas, sindicatos e associações. Outra prática comum adotada pelo partido passava pela figura de Franco Montoro: o ex-governador entrava diretamente em contato com ex-prefeitos que conhecia, em sua maioria ligados ao PMDB, e convidava-os a saírem candidatos por seu novo partido, o PSDB.

Além disso, os dados corroboraram nossa hipótese sobre a migração partidária no estado de São Paulo: o PSDB apresentou-se diante da classe política enquanto ator viável e atrativo para entrada de políticos – fossem veteranos ou debutantes. O PSDB-SP, também nesse aspecto, cresceu ao longo do tempo. Salvo em 2008 para vereador e em 2012 para prefeito, o PSDB obteve elevado saldo entre entrada e saída de políticos de sua sigla. O seu auge, no entanto, dá-se em 2016, quando 26,7% de todos os vereadores veteranos entraram no partido e apenas 7,2% saíram. Para prefeito, o ano de 2016 também é o mais marcante: 38,3% dos prefeitos veteranos da disputa eleitoral entraram no partido e apenas 10% saíram. O PSDB, dessa forma, demonstra não apenas poder de expansão perante debutantes e veteranos, mas de manutenção de sua máquina partidária como a mais forte e atrativa no estado paulista.

A migração partidária, portanto, tornou-se um dos mecanismos de penetração territorial empregado pelo partido (Panebianco, 2005). A utilização de recursos partidários e deliberação de estratégias oriundas de uma coalizão dominante no partido propiciou a municipalização cada vez maior do PSDB no estado de São Paulo e, assim, a apropriação de um caráter localista – título constantemente atribuído ao PMDB, principalmente a partir das eleições municipais ocorridas em 1986 (Sadek, 1989).

Conclusão

Compreender o contexto histórico de fundação do PSDB e analisar seus dados para o estado de São Paulo nos últimos 24 anos foram ações fundamentais para responder à nossa pergunta de partida: quais aspectos organizacionais e estratégias eleitorais permitiram que o PSDB construísse em São Paulo, um terreno multipartidário e fragmentado, sua dominância no eleitorado? A hipótese fundou-se na importância de a organização do PSDB-SP, pautada por forte institucionalização, ser essencial para a manutenção do partido enquanto força dominante no estado em aspectos eleitorais. A análise realizou a reconstrução da trajetória do PSDB desde 1988 até 2018 – último pleito até o encerramento desta pesquisa. Apresentamos aspectos da estruturação do partido e procuramos identificar explicações para sua dominância eleitoral em território paulista.

A união entre as perspectivas quantitativa e qualitativa foi de suma importância para compreendermos o fenômeno tucano em São Paulo. A abordagem quantitativa foi-nos essencial na construção de indicadores para a organização partidária e a avaliação de resultados eleitorais que o PSDB-SP obteve em São Paulo, possibilitando a mensuração do domínio tucano no estado. Os dados quantitativos foram acrescidos de informações levantadas pela realização de entrevistas com lideranças e quadros partidários, fontes fundamentais para entender as estratégias do partido. Dessa forma, expandimos os limites dos indicadores consagrados pela literatura e procuramos qualificar a interpretação dos dados eleitorais: compreendemos como os membros do PSDB-SP analisam seus próprios resultados e avaliam seu desempenho para definir "premiações" ou "punições" à organização local, a depender de sua performance no município, que variam desde maior suporte durante o mandato até o apoio durante as campanhas nas eleições seguintes. O controle da Executiva estadual de suas subunidades é um dos diferenciais entre o PSDB-SP e o PSDB nacional, e, para nós, grande parte de seu sucesso eleitoral está vinculado à construção dessa relação interna ao partido.

A dominância do PSDB no estado de São Paulo é construída sob forte institucionalização partidária, com burocracia central desenvolvida, sem orientação de uma instituição externa ou organização colateral e com cargos claros e definidos internamente, acompanhando aspectos que Panebianco (2005) define em seu estudo sobre a institucionalização dos partidos. A construção partidária é apresentada, conforme relatam as entrevistas realizadas, tendo como alicerce rigoroso controle de seus diretórios, com uma assistência contínua dada pela Executiva estadual, baseada em recursos financeiros e auxílio de profissionais conforme as necessidades relatadas nos municípios paulistas. Por intermédio de coordenadores regionais, o partido organiza-se para entender e levantar constantemente as demandas e carências comunicadas pelos diretórios municipais e quadros políticos presentes nas 63 Regiões de Governo no estado, com o objetivo de realizar o atendimento de cada ponto de deficiência especificado pelo coordenador de cada região paulista.

Vale citar, nesse sentido, aspectos do processo de organização do partido para todo o estado de São Paulo. Dentre as ações, mencionamos os relatos sobre o contato de Franco Montoro para atrair pessoas do PMDB para seu novo partido[38]; as visitas a todos os municípios do estado de São Paulo, com os governadores Mário Covas e, posteriormente, com Geraldo Alckmin[39]; a realização de seminários sobre educação política

[38] À época, Montoro fez um discurso marcante para os membros da sigla tucana: "Longe das benesses oficiais, mas perto do pulsar das ruas, nasce um novo partido (PSDB) como resposta ao sentimento de indignação que tomou conta do povo com a traição à luta das Diretas Já". Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/incoming/longe-das-benesses-oficiais-mas-perto-do-pulsar-das-ruas-nasce-um-novo-partido-psdb-como-resposta-ao-sentimento-de-indignacao-que-tomou-conta-do-povo-com-traicao-luta-das-diretas-ja-21764034>. Acesso em: 4 dez. 2020.

[39] Adepto dos ensinamentos trazidos pelo ex-governador, Mário Covas, que visitava oito municípios por final de semana, Geraldo Alckmin aponta a importância do corpo a corpo em todos os municípios paulistas, levando a imagem do partido presente em todo território. Disponível em:

pelo estado; a instalação de coordenadores regionais para avaliação das necessidades da região e mapeamento de possíveis lideranças. Todos esses fatores englobam estratégias do PSDB-SP para municipalizar-se pelo território e aproximar-se do eleitorado. De fato, de acordo com entrevistas feitas com filiados partidários no estado de São Paulo em pesquisa realizada no ano de 2013[40], incluídos os filiados tucanos, sua filiação se deu, em 39% dos casos, por conta de um representante do PSDB que os procurou e sugeriu o início do vínculo com o partido. Esse dado corrobora as estratégias elaboradas pelo partido, citadas anteriormente, a fim de atrair eleitores e filiados.

Ainda que seja um partido dominante em território paulista, a eleição em 2018 colocou em questão o poder eleitoral da estrutura organizativa do PSDB-SP: tratou-se da eleição mais disputada para governo estadual paulista durante toda sua trajetória, se considerarmos a pequena margem de vitória no segundo turno. O partido, em São Paulo, teve sua vitória confirmada sob menor diferença de votos desde a primeira vez que conquistou o governo estadual, em 1994. O sistema partidário paulista respondeu às impressionantes marcas do partido peessedebista, principalmente com o crescente espaço que outros partidos, como o PSB-SP, vêm ocupando nas arenas municipal e estadual. Marcas da institucionalização forte tucana apresentadas nas entrevistas, como a clareza e definição referentes às atribuições e responsabilidades de cada cargo no partido, precisam ser reavaliadas. O partido vem, após as eleições de 2018, reivindicando seu importante papel como organização responsável por dois mandatos presidenciais. Porém, ao mesmo tempo em que traz seu passado à tona, revela o desejo por profundas mudanças internas. Ainda não se sabe em que medida e em quais instâncias essas modificações poderão ocorrer, mas se entende que a estrutura organizativa do partido está revendo seu modo de atuação.

Avaliar a organização do PSDB-SP traz indicações para analisar a organização e funcionamento de outras Executivas estaduais do partido pelo Brasil. Se não há outro estado na federação em que o PSDB seja tão forte eleitoralmente ou tenha obtido tamanha dominância diante de outros postulantes aos cargos municipais e estadual, caberia supor que as subunidades do PSDB nacional não são tratadas de forma homogênea? Ou o partido em São Paulo se destaca por possuir acesso a mais recursos potencialmente importantes para sucesso eleitoral? O artigo, portanto, contribui com uma agenda de pesquisas sobre a dinâmica interna dos partidos políticos no Brasil e a importância de sua organização partidária para a definição de estratégias bem-sucedidas eleitoralmente, além de contribuir com as pesquisas sobre o próprio partido investigado.

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,alckmin-corta-bolo-para-comemorar-ronda-completa-a-municipios-de-sp,70002067755 e http://www.pregao.sp.gov.br/destaques/not12.htm>. Acesso em: 4 dez. 2020.

[40] Título da pesquisa: Pesquisa Filiados Partidários no estado de São Paulo. Número da pesquisa: Cesop-Ipsos/SP13.DEZ-03931.

Referências bibliográficas

ARQUER, M. "Construção e funcionamento do sistema partidário paulista (1982-2016)". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2020.

ARQUER, M.; CURI, H. "Coordenação e desempenho eleitoral: a força do partido do governador nas eleições subnacionais". In: *Anais do 42º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, MG, 2018.

ASSUMPÇÃO, R. P. S. "Análise organizacional do Partido da Social Democracia Brasileira no estado de São Paulo (1988-2006): a estrutura relacional e o capital político". Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Estadual Paulista (Unesp), Araraquara, 2008.

BIZZARRO NETO, F. A. "PMDB: organização e desenvolvimento em São Paulo (1994-2010)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2013.

BLAIS, A.; INDRIDASON, I. H. "Making candidates count: the logic of electoral alliances in two-round legislative elections". *The Journal of Politics*, vol. 69, nº 1, p. 193-205, 1 fev. 2007.

BRAGA, M. S. S.; COSTA, V. M.; FERNANDES, J. L. M. "Dinâmicas de funcionamento e controle do poder nos partidos políticos: os casos do PT e do PSDB no estado de São Paulo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33, nº 96, p. 1-26, 2018.

_____. Dinâmicas de competição e desempenho eleitoral: o subsistema partidário de São Paulo. In: MENEGUELLO, R.; KERBAUY, M. T. M. (orgs.). *Política em São Paulo*: uma análise da dinâmica político-partidária no estado. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

CARDOSO, F. H. Um líder que marcava posições. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. (org.). *Mário Covas*: a ação conforme a pregação; uma revolução ética em São Paulo. São Paulo: Fundação Mário Covas, 2003.

CURI, H. "Ninho dos Tucanos: PSDB no estado de São Paulo (1994-2018)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2020.

DANTAS, H. "Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2007.

DESPOSATO, S. W. "Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 1, p. 62-80, 2006.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980.

FAGANELLO, M. A.; FERNANDES, J. L. M. "Migração partidária nos municípios brasileiros (2000-2016)". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, nº 66, p. 101-124, jun. 2018.

FIORE, D. C. "Bases sociais e interiorização: o predomínio eleitoral do PSDB paulista (1994-2014)". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2016.

FLEISCHER, D. V. "A evolução do bipartidarismo brasileiro, 1966-1979". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 51, p. 155-185, 1980.

FREITAS, A. "Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009". *Dados*, vol. 55, nº 4, p. 951-986, dez. 2012.

GOLDER, S. N. "Pre-electoral coalitions in comparative perspective: a test of existing hypotheses". *Electoral Studies*, vol. 24, nº 4, p. 643-663, 1 dez. 2005.

GUARNIERI, F. "A força dos partidos 'fracos'". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 1, p. 235-258, 2011.

HENNINK, M.; HUTTER, I.; BAILEY, A. *Qualitative research methods*. London: Sage Publications, 2011.

KERBAUY, M. T. M. "Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 13, nº 53, 1 jul. 2008.

KINZO, M. D. G. *Oposição e autoritarismo*: gênese e trajetória do MDB, 1966-1979. São Paulo: Vértice/Idesp, 1988.

_____. "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 54, p. 23-40, fev. 2004.

KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (orgs.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira*: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

KRAUSE, S.; MACHADO, C.; MIGUEL, L. F. (eds.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República* – Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2017.

LAMOUNIER, B. *Partidos e utopias*: o Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

MELHEM, C. S. *Política de botinas amarelas*: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.

MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar*: migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MENEGUELLO, R. "Alguns aspectos da lógica de coalizões partidárias. Cidadãos e política: diagnóstico da adesão democrática, comportamento e valores". Brasília: Cepal/Ipea. *Texto para discussão Cepal/Ipea 8*, 2010.

MENEGUELLO, R.; BIZZARRO NETO, F. "Contexto e competição na política paulista". *Dados*, vol. 55, nº 1, p. 119-171, 2012.

MENEGUELLO, R.; AMARAL, O.; BIZZARRO NETO, F. "The similarity of the adversaries: the profile of the middle-level elites of the PT and the PSDB". In: Congress of the Latin American Studies Association (Lasa), Chicago, 21-24 maio 2014.

MENEGUELLO, R; CURI, H.; CATELANO, O. Z. Explicações sobre o voto local no estado de São Paulo (1994-2016). In: MENEGUELLO, R.; KERBAUY, M. T. M. (orgs.). *Política em São Paulo*: uma análise da dinâmica político partidária no estado. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

NICOLAU, J. *Multipartidarismo e democracia:* um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

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

PEIXOTO, V. Coligações eleitorais nos municípios brasileiros: competição e estratégia. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F (orgs.). *Coligações partidárias na nova democracia*: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

PEMPEL, T. J. *Uncommon democracies*: the one-party dominant regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

PERES, P.; LENINE, E. Uma abordagem ecológica das coligações eleitorais. In: KRAUSE, S.; MACHADO, C.; MIGUEL, L. F. (orgs.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República*: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, p. 61-92, 2017.

PERES, P.; RICCI, P.; RENNÓ, L. R. "A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste das explicações políticas, econômicas e sociais". *Latin American Research Review*, vol. 46, nº 3, p. 46-68, 2011.

PUTTOMATTI, G. C. F. "Capital político e transferências voluntárias no estado de São Paulo". Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2013.

RIBEIRO, P. Velhos e novos companheiros: coligações eleitorais nos municípios do "G79" (1996-2008). In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (orgs.). *Coligações partidárias na nova democracia*: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

ROMA, C. "A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 49, p. 71-92, jun. 2002.

SADEK, M. T. A interiorização do PMDB nas eleições de 1986 em São Paulo. In: SADEK, M. T. (org.). *Eleições 1986*: história eleitoral do Brasil. São Paulo: Idesp/Vértice, 1989.

SAMUELS, D. J. "The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 62, nº 1, p. 240-253, fev. 2000.

SARTORI, G. *Parties and party systems*: a framework for analysis. New York: Cambridge University Press, 1976.

SHUGART, M. S. "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government". *American Political Science Review*, vol. 89, nº 2, p. 327-343, jun. 1995.

SOUZA, M. C. C. C. The contemporary faces of the Brazilian right: an interpretation of style and substance. In: CHALMERS, D.; SOUZA, M. C. C. C.; BORON, A. (eds.). *The right and democracy in Latin America*. New York: Praeger, p. 99-127, 1992.

VASQUEZ, V. L.; CURI, H.; SILVA, B. "Prefeitos e a construção do apoio legislativo nos municípios". *Dados*, vol. 64, nº 2, p. 1-34, 2021.

WARE, A. *Political parties and party systems.* Oxford: Oxford University Press, 1996.

Abstract

The toucan's nest: PSDB in state of São Paulo (1994-2018)

This article is a case study about the PSDB's electoral and organizational trajectory in the state of São Paulo between 1994 and 2018. The aim is to identify how the political party maintains its dominance, with seven consecutive victories for the state government and greater number of city halls won among other parties since 1996. This work is based on the hypothesis that PSDB's internal organization in São Paulo was essential for the party to remain dominant during the analyzed period. The methodology involved electoral data, thus we could measure the party's electoral success for the positions of councilor, mayor and governor, as well as interviews for an understanding of the party's strategies. The results show a party's organizational structure under strong institutionalization, with a state executive capable of inspecting all municipalities in the state, attending demands and showing itself as a present party to the electorate.

Keywords: Brazilian Social Democracy Party; political parties; party strategies; election campaign; elections

Resumen

Nido de los tucanes: PSDB en el estado de São Paulo (1994-2018)

Este artículo es un estudio de caso sobre la trayectoria electoral y organizativa del PSDB en el estado de São Paulo entre 1994 y 2018. El objetivo es identificar cómo el partido conserva su dominio durante el período propuesto, con siete victorias consecutivas para el gobierno estatal y el mayor número de los ayuntamientos conquistados entre los otros partidos desde 1996. La hipótesis es que la organización interna del PSDB de São Paulo es esencial para que el partido mantuviera su éxito electoral. La metodología implicó la recopilación de datos electorales, lo que permitió medir el éxito electoral del partido en el estado para los cargos de concejal, alcalde y gobernador, además de realizar entrevistas bajo un modelo semiestructurado para comprender las estrategias del partido. Los resultados demuestran una organización interna altamente institucionalizada, con una Ejecutiva estatal capaz de inspeccionar todos los municipios, satisfacer las demandas y mostrarse como un partido presente en el electorado. Así, el PSDB-SP se convirtió en el partido político más grande del estado en términos electorales.

Palabras clave: Partido de la Socialdemocracia Brasileña; estrategias del partido; campaña electoral; elecciones

Résumé

Le nid des toucans: le PSDB dans l'état de São Paulo (1994-2018)

Cet article présente une étude de cas sur la trajectoire électorale et organisationnelle du PSDB dans l'État de São Paulo (SP) entre 1994 et 2018. L'objectif est de déterminer comment le parti maintient sa dominance pendant la période proposée, avec sept victoires consécutives pour le gouvernement de l'État et le plus de mairies gagnées parmi les autres partis depuis 1996. L'hypothèse est que l'organisation interne du PSDB-SP a été essentielle pour que le parti maintienne son succès électoral. La méthodologie a consisté à recueillir des données électorales, ce qui a permis de mesurer le succès électoral du parti dans l'État pour les postes de conseiller municipal, de maire et de gouverneur de l'État, en plus de mener des entretiens semi-directifs pour comprendre les stratégies du parti. Les résultats démontrent une organisation interne fortement institutionnalisée, avec un exécutif d'État capable d'inspecter toutes les municipalités, de répondre aux demandes et de se montrer un parti présent à l'électorat. Ainsi, le PSDB-SP est devenu le plus grand parti politique de l'État en termes électoraux.

Mots-clés: Parti de la Social-Démocratie Brésilienne; partis politiques; stratégies de parti; campagne électorale; élections

Artigo submetido à publicação em 29 de julho de 2020.
Versão final aprovada em 17 de agosto de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-01912021273997
e-ISSN 1807-0191

Os *think tanks* dos Estados Unidos e a produção de ideias sobre o Brasil como país emergente, 2000-2016

Eduardo Munhoz Svartman[1]

O artigo analisa as representações produzidas pelos *think tanks* estadunidenses a respeito do Brasil entre 2000 e 2016, período de maior protagonismo externo brasileiro e cuja projeção internacional representou um desafio epistêmico para o *establishment* de Washington. Para tanto, descreveu-se o panorama institucional no qual essa produção ideacional foi articulada e difundida nos Estados Unidos e empregou-se a metodologia da análise de conteúdo para investigar essas publicações e as entrevistas realizadas com atores que operam nesse ambiente. Argumenta-se que essa produção alimentou uma narrativa de valores compartilhados na qual o Brasil agiria de forma convergente com os EUA na divisão dos custos de manutenção da ordem em regiões como a América do Sul e a África Ocidental. Contudo, o dissenso quanto ao princípio de soberania e o papel dos Brics, bem como a retração da política externa, acentuada pela crise doméstica brasileira, engendraram também uma narrativa que enfatiza a desconfiança quanto às capacidades brasileiras e a decepção quanto ao seu protagonismo externo.

Palavras-chave: países emergentes; *think tanks*; Brasil; relações Brasil-Estados Unidos

Introdução[2]

As primeiras décadas do século XXI acumularam mudanças importantes no sistema internacional. Os Estados Unidos, que desde o fim da Guerra Fria ocupavam posição de excepcional concentração de poder, sofreram abalos importantes com os atentados de 11 de setembro de 2001, os desgastes fiscal e de legitimidade decorrentes da "Guerra Global ao Terror" e a recessão que sucedeu à crise financeira de 2008. Enquanto isso, a Rússia retomou o seu protagonismo externo e a China alcançou o patamar de segunda maior economia do mundo. Paralelamente, países como África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia e Turquia, impulsionados por elevadas taxas de crescimento, assumiram posições mais

[1] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciência Política. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <eduardosvartman@gmail.com>.
[2] Esta pesquisa contou com financiamento da Capes, processo 001583/2015-08, à qual sou imensamente grato. Agradeço também as contribuições dadas pelos(as) pareceristas que avaliaram este artigo.

assertivas em diversos foros multilaterais, desenhando novas coalizões (Brics, G-20, Ibas)[3] que refletiram uma parcial redistribuição do poder econômico e político no sistema (Hurrell, 2006; Kahler, 2013; Pecequilo, 2012).

No caso específico do Brasil, o país viveu um ciclo, em sua ação externa, que partiu da crítica aos custos do processo de globalização, ainda nos anos finais do governo Fernando Henrique Cardoso, e avançou em direção à maior diversificação e busca por autonomia na administração Luiz Inácio Lula da Silva. Sua operacionalização se dava através da construção de coalizões em organizações internacionais, da criação de novos foros regionais, da mobilização de um discurso reformista dos organismos internacionais ou da projeção econômica e política sobre América do Sul, África e Oriente Médio (Vigevani e Cepaluni, 2007). A isso se somaram os programas de modernização das suas forças armadas a partir da produção doméstica de sistemas de armas em cooperação com parceiros europeus (Villa e Viana, 2010). Posteriormente, nos governos Dilma Rousseff, esse ciclo se retraiu para níveis mais baixos de protagonismo e, no governo Michel Temer, sofreu uma inflexão, abandonando o discurso reformista, distanciando-se da África e assumindo uma postura voltada à busca de acordos de livre comércio com a Europa e os Estados Unidos (Saraiva, 2014; Svartman e Silva, 2016).

Em resposta à crise doméstica e às mudanças externas, de 2009 a 2016, a estratégia dos Estados Unidos foi mais inclusiva (ao menos discursivamente) e menos intrusiva, o que, de fato, concedeu mais espaço para o Brasil e demais países agirem. Os principais objetivos dos Estados Unidos consistiam em recuperar a imagem do próprio país (e da ordem que lidera desde 1945), enfatizando o multilateralismo e a divisão dos custos de sua manutenção com outros países com os quais partilhassem certo leque de valores e interesses (Pecequilo, 2012).

Tal estratégia não foi, contudo, consensual, e o governo Donald Trump e seu *slogan* "America First" são um forte indicador disso. Há intenso debate interno nos EUA sobre o seu papel como potência central, a melhor conduta a assumir e o que representariam individualmente e em grupo os chamados países emergentes. Essa discussão perpassa tanto o meio acadêmico (Ikenberry, 2011; Mearsheimer, 2014; Posen, 2014) quanto a opinião pública (expressa na mídia e nas sondagens de opinião) e se inter-relaciona com as clivagens do meio político estadunidense. Nesse ambiente, os *think tanks* desempenham papel ativo, promovendo narrativas, divulgando agendas e "soluções" e exercendo a função de tradução de informações, dados e fenômenos do conhecimento dos chamados *policy experts* ou especialistas (sejam acadêmicos ou não) para os atores responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas: políticos do Executivo e do Legislativo e quadros da burocracia governamental (Departamento de Estado,

[3] Brics é o acrônimo do grupo integrado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul formado em 2006. G-20 é um bloco de países em desenvolvimento criado em 2003 no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Ibas é o acrônimo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, criado em 2003.

Departamento de Defesa etc.), e para o público geral. Tudo isso, com vistas a moldar as políticas doméstica e externa dos Estados Unidos (Abelson, 2006).

Diante de tal conjuntura, este artigo analisa quais são as representações produzidas pelos *think tanks* estadunidenses a respeito do Brasil durante o período de maior protagonismo externo brasileiro. Argumenta-se que o crescimento econômico e maior ativismo internacional do Brasil representaram um desafio epistêmico para o e*stablishment* de Washington. Num ambiente de mudança na distribuição de poder no sistema internacional e de crise nos Estados Unidos, os chamados países emergentes, entre eles o Brasil, suscitaram uma série de estudos a respeito de suas políticas externa e de defesa, além de suas características domésticas e de como esses países afetariam positiva ou negativamente interesses estadunidenses.

No decorrer do período, vários *think tanks* se engajaram na tarefa de produzir narrativas a respeito do Brasil e, assim, influenciar a produção ideacional que informa o entendimento e a formulação de políticas dos EUA no que se refere ao Brasil. Essa produção procurou compreender o papel que o país desempenharia no cenário pós-unipolar e alimentou a expectativa de que ele agiria de forma convergente com os Estados Unidos na divisão dos custos de manutenção da ordem em regiões como América do Sul e África Ocidental. O dissenso quanto ao significado de determinados princípios e a retração da política externa, acentuada pela crise doméstica brasileira, engendraram também uma narrativa que enfatiza desconfiança quanto às capacidades brasileiras e decepção quanto ao seu protagonismo.

As fontes utilizadas neste estudo consistem em relatórios mais extensos e livros publicados pelos *think tanks* selecionados, artigos publicados em periódicos e geralmente reproduzidos nos *sites* dos próprios *think tanks* e entrevistas em profundidade conduzidas com pesquisadores, diretores de programas e autores de textos, todos vinculados aos *think tanks* investigados[4]. Esse material foi tratado empregando-se técnicas de análise de conteúdo com vistas a apreender a produção ideacional predominante entre os *think tanks* de Washington a respeito das políticas externa e de defesa nacional do Brasil entre 2000 e 2016. A seleção dos *think tanks* se deu por meio de um processo de aproximações sucessivas com base na literatura especializada e na existência de programas e/ou produção de artigos, relatórios e eventos dedicados ao Brasil, e através da interação com os entrevistados.

Para demonstrar o argumento anteriormente apresentado, a pesquisa será relatada da seguinte forma: esta Introdução; a apresentação das definições teóricas e conceituais utilizadas e uma pequena cartografia dos *think tanks* investigados; a análise da narrativa benevolente a respeito dos valores compartilhados com os Estados Unidos e da expectativa de atuação "construtiva" do Brasil na ordem liberal; a análise dos pontos

[4] Algumas dessas entrevistas estão disponíveis no site do Cesop na página deste artigo, na seção Revista Opinião Pública: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

de dissenso, desconfiança e decepção da produção dos *think tanks*; e, por fim, as Considerações Finais.

Definição conceitual e panorama dos *think tanks* investigados

A literatura acadêmica sobre os *think tanks* é relativamente recente e uma de suas principais características é a dificuldade de definir conceitualmente o seu objeto de investigação. Eventualmente, essas definições são construídas a partir da narrativa histórica das "gerações" de *think tanks*, ou em oposição a outras instituições mais investigadas, como fundações, institutos de pesquisa, empresas de consultoria, grupos de interesse ou escritórios de *lobby*. Esse traço decorre das diferentes atividades realizadas pelos *think tanks* e da história do desenvolvimento dessas instituições dedicadas a influenciar o debate e o processo político, com base no princípio de legitimidade da *expertise*. Organizações muito diferentes são rotuladas como *think tanks* e a expressão é, com frequência, aplicada de forma anacrônica (Medvetz, 2012).

Os primeiros estudos na área vêm da tradição crítica de pesquisa a respeito das elites nos Estados Unidos (Domhoff, 1967). Maior atenção passou a ser dedicada aos *think tanks* depois da sua expansão numérica e maior visibilidade nos anos 1980, quando emergiu uma literatura que os analisa como atores sociais operando no sistema político (Smith, 1991; Ricci, 1994). Desde então, há uma pluralidade de abordagens que enfatizam a dimensão institucional dos *think tanks* (McGann e Sabatini, 2011; Abelson, 2006), ou que os descrevem como comunidades epistêmicas (Stone, 1996). Os *think tanks* estadunidenses são organizações privadas sem fins lucrativos, cujas receitas provêm, majoritariamente, de doações privadas ou contratos com agências governamentais. Desempenham diferentes atividades no chamado "mercado de ideias", que envolvem desde recomendações para governantes e legisladores, promoção de agendas políticas, *networking*, até divulgação midiática. Parte significativa de seus quadros ocupa, ao longo de suas carreiras, posições no governo (ou assessoria parlamentar), em empresas, em organizações multilaterais ou na academia, conformando o fenômeno informalmente chamado de "porta giratória".

Em função dessas características, entende-se que, conforme Medvetz (2012), os *think tanks* constituem um espaço social no qual as lógicas e demandas do mundo da política, dos negócios, da mídia e da academia estão em operação ao mesmo tempo, e sua produção discursiva tem função importante na forma pela qual os atores daqueles distintos campos enquadram problemas específicos e as políticas a esses problemas direcionadas.

Há estudos que demonstram, empírica (Parmar, 2004) e teoricamente (Legro, 2009), de que maneira organizações hoje classificadas como *think tanks*, em diferentes circunstâncias, desempenharam papéis ativos na elaboração de consensos entre elites, na mobilização da opinião pública e na condução de uma diplomacia extraoficial em torno de

determinados temas de política externa e, assim, contribuíram para a mudança nas ideias que informavam as opções políticas dos Estados Unidos.

Considera-se aqui que os *think tanks* operam participando do processo de construção ideacional dos chamados interesses nacionais dos Estados Unidos, envolvendo, assim, a definição de quem seriam seus aliados e parceiros e o que esperar de seus adversários, reais ou potenciais. A produção ideacional dos *think tanks* está firmemente engajada na construção de identidades e significados a respeito do papel dos EUA e dos países emergentes. O foco desta investigação não está nas organizações em si (embora não sejam desconsideradas), mas na sua produção ideacional a respeito do Brasil, em que predominam variantes da "tradição liberal" que informam tanto as vertentes realistas quanto as idealistas de entendimento da política externa dos EUA (Zahran, 2012). É importante frisar que essa produção tende a naturalizar o que chamam de ordem liberal, construída e liderada pelos EUA desde 1945 como um bem comum universal[5]. A questão fundamental que informa a produção dos *experts* em Brasil e demais emergentes é: em que medida esses países pretendem ser *acomodados* na ordem liberal e em que medida eles são forças que *desafiam* a ordem e pretendem modificá-la ou criar outra. Para avançar na análise da produção ideacional a respeito do Brasil, é necessário, contudo, definir quais *think tanks* efetivamente se dedicaram a isso e como eles se situam no ambiente de Washington.

Convém salientar que o Brasil não é um tema central na agenda dos *think tanks* estadunidenses; o país não tem a visibilidade dos temas prioritários para as políticas externa e de defesa dos EUA, como terrorismo, Oriente Médio, China, narcotráfico ou imigração. Por isso, há apenas um programa dedicado exclusivamente ao Brasil (no Woodrow Wilson International Center for Scholars), e o país geralmente é objeto de interesse de forma episódica nos programas da América Latina e, mais recentemente, naqueles sobre países emergentes. Embora os programas regionais priorizem México, Colômbia e Cuba e os dedicados aos emergentes estejam mais interessados na China e na Rússia, foi possível identificar um grupo de *think tanks* que esteve de fato engajado na produção de *policy analysis* a respeito do Brasil e da sua ação internacional desde o início dos anos 2000[6].

Trata-se de 11 *think tanks*; nem todos dedicaram a mesma atenção ao Brasil e tampouco o fizeram da mesma forma. Antes de a investigação adentrar no conteúdo dessa

[5] Entre os aspectos dessa ordem liberal enfatizados pelos *think tanks* estudados, estão o livre comércio, as organizações internacionais como ONU, FMI e Banco Mundial, a segurança cooperativa, a democracia e o *rule of law*. O caráter hierárquico de tal ordem (Ikenberry, 2011), as assimetrias entre centro e periferia, a posição privilegiada que nela os EUA ocupam (Vezirgiannidou, 2013) e o fato de que ela traduz interesses e valores particulares dos EUA como universais (Zahran, 2012) tendem a ser temas obliterados pelas *policy analysis* dos *think tanks*.

[6] É importante salientar que há décadas o Brasil é objeto de interesse diplomático, midiático e acadêmico nos Estados Unidos, expresso na elevação das representações diplomáticas ao nível de embaixada em 1905, na presença continuada de correspondentes de imprensa e na produção acadêmica expressiva a ponto de existir uma associação de especialistas desde 1992, a Brazilian Studies Association.

produção, eles serão analisados coletivamente, de modo a estabelecer uma pequena "cartografia" daqueles que produziram representações a respeito do Brasil. Assumindo-se a tese de Medvetz (2012), de que os *think tanks* estadunidenses estão subordinados simultaneamente às lógicas de quatro campos distintos (econômico, político, acadêmico e midiático), os *think tanks* analisados são aqui divididos em grupos segundo a sua maior afinidade relativa a cada um desses campos. Cabe salientar que, embora o *think tank* possa se aproximar mais das regras e disposições de um dos determinados campos, ele não rompe com os demais. Assim, entre os que se aproximam mais do campo econômico, tem-se o Brazil Institute do Wilson Center for International Scholars, o The Inter-American Dialogue, o Atlantic Council, o Center for Strategic International Studies (CSIS) e, por fim, o American Enterprise Institute (AEI). Mais próximos do campo político, particularmente do Executivo, têm-se o Council on Foreign Affairs (CFR), o Center for American Progress (CAP), o Center for Naval Analysis (CNA) e o Institute for National Strategic Studies (INSS) da National Defense University. Mais inclinados a priorizar as práticas acadêmicas, têm-se o Carnegie Endowment for International Peace e a Brookings Institution. Nenhuma das organizações investigadas se pauta majoritariamente pelas regras do campo midiático; contudo, todas têm estratégias muito bem desenhadas de comunicação e de inserção de seus especialistas nas mídias impressa, televisiva e *online*. O Quadro 1 sistematiza a divisão adotada.

Quadro 1
Classificação dos *think tanks* por afinidade relativa

Campo econômico	Campo político	Campo acadêmico
Brazil Institute/Wilson Center	Council on Foreign Affairs (CFR)	Carnegie Endowment for International Peace
The Inter-American Dialogue	Center for American Progress (CAP)	Brookings Institution
Atlantic Council	Center for Naval Analysis (CNA)	
Center for Strategic International Studies (CSIS)	Institute for National Strategic Studies (INSS) – National Defense University	
American Enterprise Institute (AEI)		

Fonte: Elaboração própria.

Há certa arbitrariedade em tal divisão, contudo, considerando a origem do financiamento, perfil da produção e dos especialistas, perfil dos eventos organizados e membros do *board*, é possível estabelecer essa distinção analítica. Novamente, afirmar que um *think tank* tem maior afinidade com um determinado campo não quer dizer que ele esteja desconectado dos demais, indica apenas que as características de um campo são mais acentuadas que as dos outros.

Embora o Brasil seja um país que receba relativamente pouca atenção dos *think tanks* de Washington, as organizações que publicaram produção significativa de relatórios, artigos e livros ou que promoveram eventos a respeito da atuação internacional do Brasil são aquelas percebidas como mais relevantes. Periodicamente, a Universidade da

Pensilvânia publica um *ranking* que classifica *think tanks* do mundo inteiro, o Global Go Think Tanks Index Report. Trata-se, basicamente, de um instrumento de aferição de reputação através de *surveys* junto a 6.500 instituições dessa natureza aproximadamente e a mais de 7.500 jornalistas, doadores, políticos e especialistas que, em diferentes países, se envolvem com *policy analysis* (McGann, 2016). Como se pode observar na Tabela 1, do universo de 1.830 *think tanks* estadunidenses ranqueados, os aqui investigados figuram claramente entre os primeiros.

Tabela 1
Posição no "*top think tanks*" dos Estados Unidos

Classificação	Organização
1	Brookings Institution
2	Council on Foreign Affairs (CFR)
3	Center for Strategic International Studies (CSIS)
4	Carnegie Endowment for International Peace
5	Brazil Institute/Wilson Center
9	Center for American Progress (CAP)
11	American Enterprise Institute (AEI)
14	Atlantic Council
34	The Inter-American Dialogue
85	Center for Naval Analysis (CNA)
-	INSS/National Defense University[7]

Fonte: Elaboração com base em McGann (2016).

É possível caracterizar os *think tanks* aqui abordados como, majoritariamente, instituições de grande porte no seu universo. Apenas dois possuem um *staff* inferior a 100 pessoas, o The Inter-American Dialogue, um dos poucos *think tanks* de Washington exclusivamente voltados para a América Latina, e o INSS, que, embora tenha um número pequeno de pessoas permanentemente envolvidas, conta com a estrutura da National Defense University, instituição por onde circula um grande número de militares e civis dos EUA e de outros países. Os orçamentos anuais também estão, na maioria, entre os mais expressivos dos EUA. Apenas o The Dialogue e o INSS operam na faixa inferior aos US$ 10 milhões ao ano. Doações privadas (de empresas, indivíduos e fundações) são a principal fonte de recursos[8], exceto para o Carnegie Endowment for International Peace, que conta com um fundo que lhe assegura parte do orçamento anual, para o CNA, cuja receita é provida por contratos com a Marinha dos EUA, e para o INSS, que é parte do Departamento de Defesa.

[7] Por ser um instituto da "universidade corporativa" do Departamento de Defesa, o INSS não é listado, a despeito de seu impacto no setor de defesa.
[8] O universo dos *think tanks* nos Estados Unidos é dominado por organizações da sociedade civil sem fins lucrativos consideradas de interesse público, que estão habilitadas a receber doações privadas dedutíveis do imposto de renda de seus doadores.

Tabela 2
Orçamento e pessoal

Organização	Orçamento (US$ Mi)	*Staff*[9]
Brookings Institution	95,5	369
Center for Strategic International Studies (CSIS)	32,3	220
Council on Foreign Affairs (CFR)	77,4	302
Wilson Center	15	136
Center for American Progress (CAP)	45,1	236
American Enterprise Institute (AEI)	54,6	225
Atlantic Council	20,9	224
Carnegie Endowment for International Peace	48	161 (nos EUA)
The Inter-American Dialogue	2,9	26
Center for Naval Analysis (CNA)	119,4	372
INSS/National Defense University	6,9	14

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios e informações disponibilizados nos *sites* dos *think tanks*.

Para se ter uma compreensão mais precisa do panorama dos *think tanks*, serão descritas mais detalhadamente três instituições, cada uma com maior afinidade com um dos campos anteriormente descritos. Entre os *think tanks* mais próximos do campo econômico, destaca-se o Brazil Institute do Woodrow Wilson International Center for Scholars. O Wilson Center, como é mais conhecido, foi criado em 1968 como um *living memorial* do presidente Woodrow Wilson; atualmente abriga 11 centros ou programas "globais" e 15 "regionais". Para o continente americano, sedia um instituto para a América Latina, um para o Canadá, um para o México e um para o Brasil, este financiado apenas com doações privadas. Como foi visto, o Wilson Center é considerado um dos mais relevantes *think tanks* dos Estados Unidos, de acordo com os critérios estabelecidos por McGann (2016). O Brazil Institute partilha dessa apreciação e é frequentemente referido pelos entrevistados da pesquisa aqui relatada entre os *think tanks* mais importantes no que diz respeito a temas que envolvem o Brasil.

Criado em 2006, o Brazil Institute foi desdobramento de um programa implantado no ano 2000, destinado a criar uma "presença" do Brasil em Washington, chamando a atenção dos *policymakers* estadunidenses (Wilson Center, 2002). De acordo com Luis Bitencourt, diretor da iniciativa até 2005, o programa surgiu, de um lado, em razão do maior interesse a respeito do Brasil, decorrência de seu "bom desempenho" e "relevância" e, de outro, da ação do embaixador Rubens Barbosa, que, para Bitencourt,

> (...) entendeu como funciona Washington. E percebeu o seguinte: Você pode divergir em muita coisa dos norte-americanos, da política americana, mas se você não encontrar espaço para tentar influenciar isso, de nada adianta você

[9] Foram computados tanto os pesquisadores quanto os gestores e pessoal de apoio. Alguns *think tanks* são também *membership organizations*, espécie de clube cuja lista de membros pode ser bastante extensa (o CFR possui milhares de membros, individuais e corporativos), nesse caso, optou-se por contabilizar como *staff* apenas as pessoas que exerceram funções diretas no *think tank*, conforme descrito no último relatório disponível.

> ficar aborrecido. (...) se você entender como funcionam os mecanismos aqui, você pode beneficiar o Brasil. Então ele, com uma atividade extremamente dinâmica, procurou vários *think tanks*[10].

No seu primeiro período, o programa obteve fundos de empresas como Texaco, ADM, Cargil e GE Fund e do Ministério da Cultura do Brasil, do qual obteve bolsas para manter três pesquisadores brasileiros em temporadas de curta duração (Wilson Center, 2002). Segundo Paulo Sotero, diretor do Brazil Institute desde 2006, o interesse sobre o Brasil se renovou com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, o que também contribuiu para que o programa assumisse o *status* de instituto[11].

Mais recentemente, o foco do Brazil Institute está nas relações bilaterais entre Estados Unidos e Brasil, e seus temas prioritários são questões econômicas e sociais; ciência, tecnologia e inovação; estado de direito (*rule of law*); e mudança climática. Com um orçamento anual de aproximadamente US$ 300 mil, as principais atividades do Brazil Institute podem ser divididas em quatro tipos: 1) realizar painéis sobre temas de políticas doméstica e externa compostos por acadêmicos, burocratas, jornalistas e, eventualmente, políticos com interesse no tópico; 2) promover a articulação da Fapesp com universidades norte-americanas; 3) promover encontros entre legisladores brasileiros e institutos de pesquisa e inovação estadunidense; e 4) promover a interação entre membros dos judiciários brasileiro e estadunidense – Relatório 2014 (Brazil Institute, 2014). Seu *website* também abriga um portal com informações e *clipping* de notícias em inglês sobre o Brasil. Periodicamente, o Brazil Institute realiza jantares no Brasil para arrecadar fundos.

Nos últimos anos, entre os doadores que aportam recursos, estão a Interfarma, uma associação de empresas do setor farmacêutico estabelecidas no Brasil, além de empresas como Coca-Cola, Guerdau, Chevron, Coteminas e Amyris – Relatório 2015-2016 (Brazil Institute, 2016). Trata-se, portanto, de multinacionais com operações em ambos os países.

Em termos políticos, como parte do Wilson Center, o Brazil Institute define-se como não partidário e, no cenário ideológico estadunidense, pode ser descrito como liberal[12]. De forma geral, o perfil da sua atuação – publicações, eventos ou intervenções de seus quadros na grande mídia – caracteriza-se por uma maior proximidade às lógicas e agendas do campo econômico. Os debates promovidos, os problemas abordados, as soluções propostas e as políticas públicas sugeridas por esses *think tanks* tendem a estar em

[10] Entrevista concedida em 22/3/2016.
[11] Entrevista concedida em 15/6/2016.
[12] Isso quer dizer que, no plano externo, advoga em favor do institucionalismo liberal liderado pelos EUA, pela adoção de políticas "pró-mercado", democracia liberal e maior aproximação entre Brasília e Washington. No plano doméstico, o Wilson Center e demais *think tanks* liberais, ou *progressives*, tendem a apoiar ações do Estado em favor da redução das desigualdades sociais e da regulação da economia. Já os *think tanks* conservadores tendem a promover a limitação do papel do Estado na economia, a posse de armas e os valores tradicionais (Wietchikoski e Svartman, 2020). No campo político brasileiro, há forte convergência do Wilson Center com a agenda do PSDB e uma ligação com quadros desse partido ou próximos a ele, como o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e o ex-embaixador Rubens Barboza.

sintonia com os temas de interesse do mundo dos negócios. Isso vale para a produção tanto em termos globais quanto naquilo que diz respeito à produção sobre o Brasil. É importante destacar que a produção ideacional do Brazil Institute se diferencia das demais pelo fato de boa parte dela ser de autoria de brasileiros e de ser, em grande medida, a republicação de textos veiculados em outros espaços.

Entre os *think tanks* que têm maior afinidade com o campo político, o mais significativo para esta pesquisa é o Council on Foreign Affairs (CFR). Trata-se de uma das mais antigas instituições, que, mais tarde, vieram a ser nomeadas como *think tanks*. O CFR iniciou-se como uma espécie de clube de elite que, a partir de 1918, passou a reunir políticos, intelectuais e empresários para discutir temas ligados às relações internacionais dos Estados Unidos. Depois da Conferência de Versalhes, ao final da Primeira Guerra Mundial, o CFR tornou-se uma instituição permanente, promovendo também pesquisas na área e colocando-se no campo político como não partidário (*bipartisan*), de modo a posicionar-se oficialmente à margem das disputas entre democratas e republicanos. Desde então, capta seus recursos na sociedade civil, evitando o financiamento governamental. Em 1922, deu início à publicação da revista *Foreign Affairs*, um dos mais reconhecidos veículos do *establishment* de política externa e relações internacionais dos EUA (Abelson, 2006).

O CFR declara ter por missão ajudar seus membros, governantes, executivos, acadêmicos, jornalistas e outras lideranças a "entender melhor o mundo e as escolhas de política externa a serem feitas pelos Estados Unidos" – Relatório 2016 (CFR, 2016). Sua disposição para influência política pode ser avaliada desde cedo: no entreguerras, o CFR desempenhou papel importante, junto com seu congênere britânico, a Chatham House, no sentido de difundir ideias ligadas ao maior protagonismo externo dos Estados Unidos e em favor da aliança com o Reino Unido (Legro, 2000; Parmar, 2004) e, mais tarde, na produção do consenso em favor dos acordos de Bretton Woods (Smith, 1991).

Ainda hoje, o CFR permanece como uma *membership organization*, com 5 mil membros (individuais e corporativos), que têm acesso privilegiado ao seu numeroso *staff*. A despeito de publicar relatórios sobre temas específicos, de editar a influente *Foreign Affairs* e das frequentes participações de seus pesquisadores na mídia, boa parte dos eventos promovidos pelo CFR são reservados, ocasiões em que seus membros e quadros do Executivo e do Legislativo estadunidenses interagem com as demais lideranças domésticas e de outros países[13]. O CFR abriga 16 programas e centros que cobrem diferentes áreas (como política externa dos EUA, saúde global e segurança nacional) e regiões (como Europa, Ásia e América Latina). Em termos ideológicos, o Council on Foreign Relations é fortemente identificado com a ordem liberal capitaneada pelos Estados Unidos,

[13] De acordo com o relatório de 2016, naquele ano, o CFR recebeu as visitas dos presidentes da Geórgia, Malawi e Namíbia, dos primeiros-ministros da Tunísia e Singapura, e de autoridades governamentais do Reino Unido, México, Japão, Angola, Argentina, Egito, Iraque, Itália, Letônia, Myanmar, Somália e Emirados Árabes Unidos.

em função tanto de suas posições históricas já referidas quanto da continuada circulação de seus membros por posições proeminentes no governo dos EUA e no setor privado (Abelson, 2006). Trata-se de um dos mais longevos exemplos do fenômeno da "porta giratória" em Washington.

Por fim, entre os *think tanks* cujas regras de produção intelectual e de atuação estão mais próximas das práticas do campo acadêmico, nessa cartografia, tomou-se a Brookings Institution como organização mais significativa. Tendo iniciado seus trabalhos em 1916 como um instituto de pesquisas sobre governo e eficiência administrativa (Smith, 1991), atualmente a Brookings é considerada o mais influente *think tank* do mundo (McGann, 2016) e, como pode ser observado, um dos maiores e mais bem financiados. Possui cinco programas principais (Estudos Econômicos, Política Externa, Economia Global e Desenvolvimento, Estudos de Governança e Política Metropolitana) e vários projetos dedicados a regiões ou temas específicos. O Brasil é contemplado pelos projetos dedicados à América Latina e pelo programa Order from Chaos. Possui ainda um programa de ensino voltado à "educação executiva". Atualmente, a instituição define-se como "um local onde pesquisas rigorosas e prescrições políticas práticas, e não as agendas ideológicas, conduzem o debate". Por conta disso, afirma assegurar liberdade acadêmica a seus pesquisadores, que, isentos de pressões políticas, se dedicam a pesquisas empiricamente fundamentadas nas questões do momento – Relatório 2015 (Brookings Institution, 2015). Tanto os materiais publicados quanto os pesquisadores entrevistados ressaltam a independência das pesquisas em relação aos financiadores e mesmo à própria Brookings, que informa serem as interpretações ou conclusões dos estudos por ela publicados de responsabilidade exclusiva dos autores, à semelhança do que ocorre no campo acadêmico. Outra característica importante da Brookings é a sua grande ênfase na publicação de livros (que devem ser aprovados por um comitê editorial e por revisores no sistema "duplo cego"), para além das práticas dominantes de artigos de opinião e demais textos curtos reproduzidos em postagens em mídias sociais.

Em termos de posicionamento no espectro ideológico dos Estados Unidos, a Brookings é percebida como liberal, fortemente compromissada com o sistema internacional liderado por esse país. Como a maioria dos *think tanks*, a Brookings depende de doações pessoais, corporativas e governamentais para funcionar. Em 2015/2016, essas contribuições representaram 86% de suas receitas operacionais, enquanto o fundo legado por seu fundador assegurou 10% do orçamento. Entre os maiores doadores recentes, encontram-se a Fundação William e Flora Hewlett, os Emirados Árabes Unidos e o banco JP Morgan Chase – Relatório 2016 (Brookings Institution, 2016).

Uma forma de mensurar o interesse dos *think tanks* pelo Brasil é contabilizar o número de produções a respeito do país, ao longo do tempo, nas diferentes instituições selecionadas. Tomando isso como base, pode-se afirmar que o Brasil é um tema periférico, porém presente na agenda temática dos principais *think tanks* sediados em Washington. A evolução de tal presença pode ser acompanhada na Tabela 3, que computa artigos,

livros, relatórios e textos mais concisos publicados pelos *think tanks* selecionados entre 2000 e 2016:

Tabela 3
Levantamento de textos sobre o Brasil por *think tank* e por ano

	Brookings	CSIS	CFR	Wilson Center	CAP	AEI	Atlantic Council	Carnegie	Dialogue	CNA	INSS	Quantidade total
2000												0
2001												0
2002		1	1	1								3
2003		1										1
2004			1									1
2005												0
2006												0
2007				1								1
2008												0
2009		1		2	1							4
2010	1	1	1						4	1		8
2011	1		1								1	3
2012	1	3		1					3		1	9
2013		1		2						1		4
2014	2	4	2	1	1			3	9	1	1	24
2015	2	3	2	2		2	8	3	5			27
2016	13	2	9	6	1	8		4	14			57
Total	20	17	17	16	3	10	8	10	35	3	3	142

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento feito pelo autor.

A incidência de textos a respeito do Brasil é desigualmente distribuída tanto por instituição quanto cronologicamente. Tomando como critério o número de publicações, pode-se dizer que The Dialogue e Brookings, seguidos do CSIS, CFR e Wilson Center, são os *think tanks* que conferiram mais atenção ao Brasil. Pode-se constatar também que, de 2000 a 2008, a produção a respeito do país foi pequena e episódica (apenas seis artigos), indicando que este estava "fora do radar de Washington", como diz a gíria local. Acrescenta-se a isso o fato de o programa destinado ao Brasil do Wilson Center ser ainda incipiente, uma vez que fora criado em 2006.

De 2009 a 2013, observa-se um sensível aumento de publicações a respeito do Brasil (28 textos), havendo, inclusive, material de maior envergadura, como o relatório de uma força tarefa do CFR, em 2011. Esse aumento expressivo pode ser entendido como um

esforço para avaliar o que foi e o que significaria para os EUA o maior protagonismo externo do Brasil, que, no período, se tornou mais visível em Washington por conta de sua atuação no G-20, Brics e Ibas, da criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), da atuação, junto com a Turquia, na negociação de um acordo nuclear com o Irã e da apresentação da experiência brasileira de redução da pobreza como modelo para o Sul global em meio às crises financeira e econômica que se alastravam em 2009. É importante destacar que, até esse período, as publicações sobre o Brasil abordavam majoritariamente questões ligadas a educação, desigualdade social ou meio ambiente. Desde então, o Brasil, sua atuação internacional e sua política doméstica tornaram-se objeto de interesse de um maior número de instituições. No breve intervalo de 2014 a 2016, 108 textos foram publicados pelos *think tanks* de Washington. Esse número expressivo, contudo, reflete não apenas a maior visibilidade que o país adquiriu nos debates a respeito dos emergentes, mas também o progressivo desgaste dessa imagem, por conta dos escândalos de corrupção, do *impeachment* de Dilma Rousseff e da crise econômica que abateu o país.

É possível afirmar que os *think tanks* que mais publicaram a respeito do Brasil estão mais próximos do campo econômico, onde se destaca também a prevalência dos doadores privados. *Think tanks* mais próximos do campo acadêmico e do campo político publicaram quantidade semelhante de textos, porém abaixo daqueles mais próximos ao campo econômico. Tendo em mãos tal descrição da paisagem dos *think tanks* estadunidenses e essa breve quantificação de seu interesse pelo Brasil, é possível agora abordar a produção ideacional deles sobre a atuação externa do país.

A narrativa dos valores compartilhados

Ao longo do período estudado, a produção ideacional dos *think tanks* dos EUA a respeito do Brasil enfatizou traços comuns e convergências entre os dois países. As abordagens do maior ativismo externo do Brasil na primeira década do século XXI estiveram associadas a descrições, em geral positivas, dos ativos (*assets*) conquistados pelo país nos últimos anos. Estes seriam: o controle da inflação, o que revertia uma visão arraigada, desde os anos 1980, de um país economicamente instável; a consolidação da democracia, com a eleição de governos "à esquerda do centro" que, não obstante, mantinham as "regras do jogo" político e o "cumprimento dos contratos" econômicos; um período relativamente longo de crescimento econômico em ambiente de economia de mercado; e a adoção de programas de redução da pobreza bem-sucedidos.

O exemplo mais importante dessa narrativa positiva que enfatiza aspectos em comum e sugere maior aproximação e coordenação entre os Estados Unidos e o Brasil é o extenso relatório publicado pelo CFR em 2011, intitulado *Global Brazil and U.S.-Brazil relations* (Bodman, 2011). O documento, de 110 páginas, resultado do trabalho de uma força-tarefa, afirma que os Estados Unidos e o Brasil são ambos "multiethnic, young democracies that uphold common values with respect to free markets, rule of law,

individual rights, religious freedom, and diversity and equality*"* (p. 4). O relatório enfatiza não apenas o papel do Brasil no plano regional, mas sua relevância global em questões ligadas a economia, meio ambiente, energia e diplomacia, sendo apresentado como um dos poucos países destinados a modelar o século XXI (p. x). Por conta disso, em várias passagens, o documento recomenda que os Estados Unidos adaptem sua política a esse "novo" ator mais "assertivo e independente", de modo a incrementar as relações bilaterais e, em especial, a assegurar seus próprios interesses numa ordem internacional mais multipolar e menos previsível, através da interação direta entre as lideranças e os corpos diplomáticos, o que, ainda segundo o documento, configuraria uma "relação madura" entre os dois países. Em função disso, o relatório recomendou que, entre outras iniciativas, o governo Barack Obama apoiasse o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (p. 47 e 46).

Essa visão de que a ascensão do Brasil, por conta das convergências de modelo econômico, valores e sistema político, seria uma oportunidade para os Estados Unidos e para um redesenho mais confortável (para os EUA) do sistema internacional tornou-se bastante difundida no espaço dos *think tanks* de Washington. Alimentou-se a expectativa de que o Brasil atuaria de maneira "construtiva" com os Estados Unidos. Essa percepção foi sintetizada por um dos entrevistados nos seguintes termos:

> the United States, its security and its interests are best secured when there is an international liberal order that functions, in which constitutional democracies that respect human and political rights to some degree most of the time collaborate and cooperate under the rule of law. (…) Brazil is a law-abiding international actor and it operates through the United Nations and through the WTO. It is certainly a participatory and it could be a greater contributing country in the future in those forums and in that system. And to the extent that Brazil operates within that system, its expression and its interests are very likely to align more or less in the greater with the United States[14].

Ainda que com ressalvas, essa visão difundiu-se também entre os círculos mais conservadores. Os textos publicados pelo American Enterprise Institute, sempre críticos às políticas econômicas e sociais dos governos brasileiros "populistas", frequentemente descreveram o Brasil como um mercado importante para os EUA; e, mesmo no cenário adverso dos escândalos de corrupção, um de seus quadros mais prolixos, o ex-embaixador Roger Noriega, apresentava o Brasil, em 2015, como um país que, diferente da Argentina e da Venezuela, possuía um judiciário "respeitado por seu rigor e independência" (Noriega e Trigos, 2015, p. 4).

[14] Entrevista com Ralph Espach, do CNA, em 28/12/2015.

Esse movimento de descrever o Brasil como similar aos Estados Unidos e distinto, ou mesmo oposto, de outros países como Venezuela e também, conforme será demonstrado adiante, China e Rússia, revela um esforço continuado de refutação dos Brics como grupo. Em geral, salientaram-se a assimetria da economia chinesa em relação aos demais[15], as violações de soberania praticadas pela Rússia e a limitada capacidade de coordenação do grupo[16] como argumentos contrários à participação brasileira e indiana no grupo. Em oposição, as narrativas enfatizaram a democracia liberal e até o passado escravista como elementos em comum entre Brasília e Washington (Brimmer, 2014, p. 149).

Em 2016, a Brookings Institution publicou o que talvez seja o mais extensivo esforço de um *think tank* baseado em Washington em decifrar a atuação internacional do Brasil e avaliar suas consequências para os EUA. O livro de David Mares e Harold Trinkunas, *Aspirational power: Brazil on the long road to global influence*, aborda a conduta do Brasil em questões de segurança internacional, negociações econômicas, ambientais e de regulação da internet. Nesta seção, cabe apenas enfatizar o sentido que os autores atribuem à eventual incorporação do Brasil ao grupo das grandes potências:

> Brazil's incorporation benefits not only Brazil but also provides needed legitimacy to liberal global governance. Brazil's failure to emerge makes it appear that the liberal global order is stacked against the South and complicates the evolution of the global order (Mares e Trinkunas, 2016, p. 181).

A narrativa dos valores compartilhados consiste num esforço para enfatizar os pontos de convergência entre os dois países e definir um papel "construtivo" do Brasil para a legitimação, gestão e preservação da ordem internacional liderada pelos Estados Unidos. Num cenário regional de atritos com os países da Alba (Alternativa Bolivariana para as Américas), liderados pela Venezuela, e de instabilidade econômica da Argentina, o Brasil foi descrito como um ator comprometido com a democracia, a estabilidade e a economia de mercado. No plano global, com a ascensão da China e a retomada da Rússia (normalmente descritas como potências autoritárias e desafiadoras da ordem internacional e da liderança dos EUA), o Brasil foi descrito, apesar do incômodo com os Brics, como ator comprometido com a democracia, os direitos humanos e a manutenção, moderadamente reformada, da ordem internacional.

É nesse sentido que se deve compreender a recepção majoritariamente positiva dos programas de aquisição de sistemas de armas modernos das forças armadas brasileiras. Havia a expectativa de que as forças armadas brasileiras, contando com maiores capacidades, cooperassem com os Estados Unidos em questões de segurança

[15] Entrevista com Peter Hakim, do The Dialogue, em 20/1/2016.
[16] Entrevista com Esther Brimmer, do CFR, em 26/4/2016, e com Ted Piccone, da Brookings, em 5/4/2016.

marítima e missões de paz[17], ou ainda, contribuíssem para a estabilidade em regiões nas quais a presença dos EUA tivesse maior custo político (INSS, 2009). Havia ainda o interesse econômico da indústria de defesa, importante financiadora de vários *think tanks*, em ser fornecedora dos projetos[18].

Salienta-se que os programas poderiam ter sido enquadrados como uma ameaça, especialmente a construção do submarino de propulsão nuclear, ainda mais considerando a continuidade das restrições de acesso às tecnologias nuclear e aeroespacial em vigor. Todavia, a reduzida percentagem do PIB brasileiro dedicada ao orçamento de defesa e os posteriores atrasos e problemas de financiamento dos projetos contribuíram para que não houvesse um discurso securitizante a respeito dos investimentos brasileiros em defesa nos *think tanks* dos EUA[19].

Finalmente, é importante destacar que uma parte dessa narrativa positiva foi intencionalmente compelida pela diplomacia brasileira. Em 2014, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) aportou recursos ao CSIS, um dos mais influentes *think tanks* com forte presença na área de defesa e segurança internacional, que, por sua vez, criou a Brazil Initiative no âmbito do Americas Program (Belli e Nasser, 2014). A iniciativa promoveu eventos e publicou informes e artigos sobre o Brasil, com destaque para a cooperação em defesa com os Estados Unidos.

Dissenso, desconfiança, decepção

A narrativa favorável ao Brasil não circulou, contudo, sem contrapontos importantes. Dois temas demarcaram o dissenso da produção ideacional dos *think tanks* dos Estados Unidos sobre a atuação internacional brasileira: a aplicação do princípio da soberania nacional em oposição à legitimidade de intervenções externas e à adesão do Brasil ao grupo dos Brics.

Durante o período abordado nesta pesquisa, Brasil e Estados Unidos estiveram em campos diferentes, quando não opostos, numa série de crises que puseram em evidência a tensão entre o princípio westfaliano de soberania estatal e o da segurança humana. Assim, em 2011, nas crises da Líbia e do início da guerra civil na Síria, Washington interveio militarmente enquanto Brasília sustentava que o emprego da força não traria segurança às populações afetadas nem estabilidade à região. O caso da Líbia é particularmente relevante para esta pesquisa porque, embora a intervenção tenha sido sob mandato das Nações Unidas (Resolução 1973 do Conselho de Segurança), a decisão esteve longe de ser unânime. Naquela circunstância, Brasil, Índia e Alemanha eram membros rotativos do Conselho e abstiveram-se de aprovar a Resolução, assim como China e Rússia.

[17] Entrevistas com Ted Piccone, da Brookings, em 5/4/2016, e com Margaret Heyes, do CFR, em 4/4/2016.
[18] Entrevista com Ralph Espach, do CNA, em 28/12/2015.
[19] Entrevista com Toghzan Kassenova, da Carnegie, em 6/4/2016.

A mobilização dos discursos da não indiferença e da responsabilidade *ao* proteger, por parte do Brasil, num cenário em que o país ainda estava em ascensão econômica e bastante proativo internacionalmente, repercutiu quase tanto quanto a votação e o quase alinhamento integral dos países dos Brics[20]. Embora a autodeterminação dos povos e a não intervenção sejam parte dos "princípios e valores inerentes à política exterior" brasileira (Cervo, 1994), o tema foi encarado como algo novo e objeto de consideração por parte dos *think tanks* estadunidenses.

O já referido livro de Mares e Trinkunas, publicado pela Brookings, procurou tratar o tema como parte de um padrão de ação internacional no qual o Brasil, embora fosse um apoiador da ordem internacional liderada pelos EUA (e dos valores que lhe são inerentes), estaria procurando revisá-la e reformá-la de modo a criar constrangimentos ao comportamento unilateral dos Estados Unidos. Isso, por si, representaria um "desafio" às preferências das potências incumbentes (Mares e Trinkunas, 2016, p. 18).

Em síntese, afirmam:

> Brazil uphold the four principles of the international order: sovereignty, sovereign equality, international peace, and market economy. (…) Brazil has (…) never been a revolutionary power and it has never sought to overthrow the existing order as Napoleonic France, Nazi Germany or Soviet Union once did. But it does seek more than reform or simply take a part in existing institutions with some adjustments to reflect its rising power. It seeks a revision in the relative importance of the prevailing order by ranking the norm of sovereign equality above all others (p. 168).

No argumento, está implícito que, embora o Brasil não seja uma ameaça (inclusive em função das suas limitadas capacidades militares), a sobrevalorização de um dos princípios que regem a ordem internacional seria uma manobra para balancear o poder militar estadunidense com as regras do direito internacional. Outro quadro da Brookings, Piccone, procurou dar sentido à divergência brasileira em relação aos Estados Unidos, argumentando que Brasil e Índia, por buscarem um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, evitariam criticar abertamente regimes não democráticos e, com isso, reforçariam seus laços de solidariedade Sul-Sul (Piccone, 2016, p. 228). Visões ainda menos matizadas sustentaram que o Brasil tomava o conceito de soberania como algo absoluto e abstrato, o que poderia justificar até genocídios no "mundo real", ou simplesmente que o país se pautava por uma política exterior dos anos 1970, dos Não Alinhados, e que não queria usar os "botões do poder" quando se contrapunha ao emprego de força militar[21].

[20] A África do Sul também era membro rotativo do Conselho de Segurança naquele momento, contudo votou a favor da Resolução 1973.
[21] Entrevista com Peter Hakim, do The Dialogue, em 20/1/2016, e com Peter Schechter, do Atlantic Council, em 13/1/2016.

Por mais que o intervencionismo dos Estados Unidos estivesse sob crítica, inclusive internamente, o desconforto com a posição brasileira divergente foi claro. Entretanto, ele teria sido maior se fosse causado por uma eventual aproximação ou identificação com a China e a Rússia no âmbito dos Brics. Por ocasião da Cúpula dos Brics de 2014, em Fortaleza, Brasil, o Center for American Progress (*think tank* bastante próximo ao partido Democrata) publicou um relatório que recomendava que os Estados Unidos não vissem o grupo dos Brics como uma ameaça, mas que tratassem de se aproximar de cada um desses países individualmente, de modo a evitar que isso acontecesse. O relatório enfatizava, ainda, que, embora o sistema de governança global apresentasse fissuras, nem os Brics nem qualquer outro grupo de países ofereciam uma alternativa a esse sistema (Elgin-Cossart, 2014). Num contexto de atritos comerciais e geopolíticos com a China e de recrudescimento de tensões com a Rússia (especialmente depois das crises na Ucrânia e na Síria), a produção ideacional dos *think tanks* analisados sobre os Brics acentuou a denotação negativa. De forma geral, procuravam enfatizar as assimetrias e a pouca coordenação entre os membros do grupo, e tentavam dissociar Brasil e Índia de Rússia e China. Nesse sentido, Erik Fransworth, do Council on Americas, definiu os Brics como "a political entity [with] an independent voice apart from the USA and apart from the western structures of global issues", o que seria bastante "inconveniente" aos EUA[22]. O tema tornou-se mais sensível depois da recusa brasileira em apoiar as sanções à Rússia propostas por Washington na ONU, por conta da anexação da Crimeia. Ensejando o questionamento a respeito da identidade do Brasil, mais especificamente em relação à identificação do Brasil com as democracias *ou* com os Brics. Conforme Trinkunas, "one of the reasons why I think that more recently Brazil and the U.S have had so many issues with Brazil's emphasizing the Brics part of its identity"[23]. O esforço discursivo de deslegitimar e dissociar os membros dos Brics por parte dos *think tanks* pode ser sintetizado na seguinte passagem do livro de Piccone sobre as "democracias emergentes":

> The Brics framework, well endowed by China deep pockets, appears to be overshadowing the group, intentionally or not. An invigorated and/or expanded IBSA, to include states like Indonesia, Mexico, and South Korea, could forge an alternative and complementary path toward international support for democracy (2016, p. 228 e 229).

O apoio ao Ibas em oposição aos Brics não é desprovido de interesse e tampouco esconde a manutenção da hierarquia do sistema que as análises dos *think tanks* normalmente ensejam:

> If paired with more coercive approach led by established democracies, such a group could serve a salutary 'good cop, bad cop' function, like the role

[22] Entrevista com Eric Fransworth, do Council on Americas, em 23/2/2016.
[23] Entrevista concedida em 11/2/2016.

> Indonesia and Asean played in Myanmar vis-à-vis the sanctions regime of the West (Piccone, 2016, p. 229).

Tais produções ideacionais reforçam o argumento de que o grupo dos Brics não é um ator coletivo legítimo no espaço dos *think tanks* dos Estados Unidos (Teixeira, 2011). Além disso, revelam que o "engajamento" e a "relação madura" entre o Brasil e os Estados Unidos fazem sentido, para os atores que operam no "mercado de ideias" de Washington, na medida em que o Brasil divida os custos de manutenção da ordem internacional e da posição que os EUA ocupam nela. Havia pouco espaço para acomodar visões diferentes e formas de gerenciar crises menos inclinadas ao uso da força naquele ambiente, mesmo num governo disposto a reduzir a presença militar global dos Estados Unidos.

Ao *dissenso*, a produção discursiva dos *think tanks* a respeito do Brasil passou a manifestar certo grau de *desconfiança* quanto ao compromisso brasileiro com a ordem internacional e quanto à sua capacidade de "entregar bens comuns" em favor dela. Um campo no qual a desconfiança se mostrou mais evidente foi o da energia nuclear, tema que historicamente tem gerado atritos entre Brasília e Washington. O Carnegie Endowement for International Peace publicou um livro em 2014 e, desde então, vários textos menores de uma de suas pesquisadoras a respeito do programa nuclear brasileiro. Essa obra de 2014, de Kassenova, revela pesquisa consistente e visão nuançada dos objetivos, motivações e desenvolvimentos da política e do programa nuclear brasileiros. A autora não endossa visões alarmistas sobre outro uso que não o pacífico para a energia nuclear no Brasil, contudo, ao abordar as críticas feitas pela diplomacia brasileira ao regime internacional que regula a pesquisa e o emprego da energia nuclear, conclui prevendo que:

> countries like Brazil should not be expected to take on any further nonproliferation obligations. In that respect, Brazil's distaste for the IAEA Additional Protocol and concerns about proposals to change the approach to international safeguards (that is, the debate on the state-level approach) will likely persist (Kassenova, 2014, p. 88).

Kassenova ressalta que o Brasil vive uma situação paradoxal de, ao mesmo tempo, criticar o caráter injusto da ordem nuclear e procurar inserir-se nela, o que elevaria os custos de manutenção da ordem para as potências estabelecidas:

> Brazil's case is a perfect example of the type of tensions that are intensifying within the global nuclear order: those between nuclear-armed and non-nuclear-weapon states, between disarmament and nonproliferation, and between nonproliferation and peaceful nuclear energy. These tensions are not new, but they are becoming harder to ignore. In the past, established nuclear powers could more easily dismiss complaints from non-nuclear states about the lopsided order, but the non-nuclear states have gradually become more

> active and vocal, pushing the order to evolve and making outright dismissal more difficult (Kassenova, 2014, p. 88).

Com esse pano de fundo, é possível compreender visões como a de Peter Hakim, do The Dialogue, o qual sustenta que o governo estadunidense seria cauteloso ao fornecer tecnologia nuclear ao Brasil porque não confia no uso que o país faria dela. Para Hakim, a cada avanço tecnológico, o Brasil poderia mudar o "cálculo" com relação ao seu emprego, afetando, assim, a política de não proliferação de armas nucleares liderada pelos EUA. Questionado sobre a restrição constitucional brasileira do uso de armas nucleares e sobre o regime de mútuo controle com a Argentina, o entrevistado argumentou que constituições latino-americanas podem ser alteradas e que a Argentina não é exatamente confiável[24]. A desconfiança nesse campo traduz-se também na "preocupação" (*concern*) de alguns quadros de *think tanks* quanto à viabilidade econômica do programa de construção do submarino de propulsão nuclear brasileiro[25].

Os impactos das crises econômica e política ao longo de 2015 e 2016 e o consequente retraimento brasileiro da cena global ensejaram várias publicações dos *think tanks* tentando descrever os contornos (e potenciais consequências) desse turbulento processo. De forma geral, questionava-se a respeito da capacidade do Brasil de "manter seu engajamento internacional" e de "cumprir suas obrigações", ou se ainda se tratava de um país em ascensão. Parte dessa produção engendrou uma narrativa de *decepção* com a atuação internacional do Brasil, enfatizando, por um lado, o que entendiam ser o apoio do Brasil aos regimes não democráticos de China, Rússia e Venezuela e, por outro lado, as próprias fragilidades do sistema político brasileiro.

Mares e Trinkunas (2016, p. 80) fornecem um claro exemplo da decepção dos *think tanks* estadunidenses quanto às possibilidades de Brasil e Estados Unidos convergirem na "governança da ordem global", particularmente em assuntos securitários:

> So strong was Rousseff's interest in maintaining good relations with the BRICS that she overlooked fairly egregious international behavior by her partners. In particular Russia annexation of Crimea and intervention in Ukraine, both of which were deeply contrary to Brazil's expressed preference for the inviolability of international borders, were resolutely ignored by Brazilian diplomacy.

Essa visão foi secundada por entrevistados mais próximos do campo político, como Esther Brimmer (secretária assistente de Estado para Assuntos de Organizações Internacionais de 2009 a 2013), que salientou que:

[24] Entrevista com Peter Hakim, concedida em 20/1/2016,
[25] Entrevistas com Margareth Heyes, do CFR, e Luis Bitencourt, do INSS, em 4/4/2016 e 22/3/2016, respectivamente.

> (...) there is a frustration in the sense of inconsistency.(...) Because the invasion of Ukraine – first Crimea and then extended to the eastern provinces – was clearly a violation of international law, and it seemed to me that Brazil should have been much more outspoken about it for some reasons[26].

E também por entrevistados mais próximos do campo acadêmico, como Piccone, o qual salientou que:

> [Brazil] didn't oppose Russia's invasion of Crimea. (...) That was a big surprise to a lot of us. Brazil has been the champion of international law and sovereignty, and this was such an obvious violation. Now, that looked to me like a decision to privilege its relations with the BRICS – with Russia – over its own principles[27].

Com relação à fragilidade doméstica para dar sustentação à performance internacional do Brasil, Margareth Hayes, do CFR, declarou que "there is a great disappointment with the turn of events, the corruption scandal. (...) I think there is a recognition that the government is not as strong and sour as might have been, as maybe Lula sold". Visão não muito diferente de Kassenova, para quem o Brasil se tornara um país introvertido, sobrecarregado pelos problemas domésticos, mostrando-se, então, como uma promessa não cumprida (*unfulfilled promise*)[28]. Para Peter Hakim, essa fragilidade doméstica teria minado a credibilidade do Brasil e o interesse dos Estados Unidos em manter maior "engajamento", uma vez que:

> Brazil's deep and complex domestic troubles are reason enough for the US to exercise caution in dealing with the country. Although Rousseff's impeachment has followed constitutional norms, many in Brazil and worldwide doubt the legitimacy of the proceedings. There are valid concerns about the seriousness of the charges and the fairness of a verdict emerging from the many scandal-tainted, unscrupulous politicians sitting in judgment of her. Compared to them, she seems honest and clean (Hakim, 2016)[29].

Por fim, cabe recuperar aqui o argumento de Mares e Trinkunas, para quem a emergência internacional do Brasil observada no início do presente século esteve fortemente amparada no seu *soft power* ou na "atratividade de seu modelo". Para os autores,

> Brazil's efforts to use soft power to intervene in the security and economic domains in the 2000s (…) came to naught. And when international conditions

[26] Entrevista com Esther Brimmer, do CFR e Atlantic Council, em 26/4/2016.
[27] Entrevista com Ted Piccone, da Brookings, em 5/4/2016.
[28] Entrevista com Toghzan Kassenova, da Carnegie, em 5/4/2016.
[29] Disponível em: <https://www.thedialogue.org/analysis/defrosting-us-brazilian-relations/>. Acesso em: 3 nov. 2021.

> become less favorable for Brazil's exercise of soft power, the weakness of its domestic institutions, which have been historically prone to economic and political crisis, become more salient and further undercut the hard and soft power needed to power its emergence (Mares e Trinkunas, 2016, p. 19).

Considerações finais

A pesquisa aqui relatada permitiu mapear quais *think tanks* estadunidenses se engajaram na tarefa de produzir narrativas sobre a atuação internacional do Brasil para a audiência de decisores políticos, legisladores e burocratas e da opinião pública daquele país. Ao situar o contexto mais amplo do chamado "mercado de ideias", que compõe o espaço social dos *think tanks* de Washington, puderam-se constatar o volume da produção dessas organizações mais próximas do campo econômico, o perfil das recomendações dos *think tanks* mais próximos do campo político e o compromisso com a ordem internacional daqueles mais identificados com o campo acadêmico.

É importante salientar que segmentos da sociedade e do Estado brasileiros procuraram influir na produção ideacional dos *think tanks* aqui estudados. Nesse sentido, observou-se que o Brazil Institute do Wilson Center gravitava próximo do mundo corporativo de São Paulo e de quadros ligados ao PSDB, o que talvez explique a opção da embaixada brasileira pelo CSIS para sediar o breve programa sobre o Brasil, o qual, por sua vez, orbitou mais em torno da própria embaixada que dos atores políticos ou privados. Na maior parte do recorte temporal desta pesquisa, o Brasil foi governado por coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores; entretanto, não se identificou presença significativa de seus quadros ou lideranças nos *think tanks* investigados.

É possível afirmar que, no período desta pesquisa, o Brasil esteve na "tela do radar" dos *think tanks* de Washington. Houve produção significativa em várias dessas organizações cujas ideias são influentes nos Estados Unidos e internacionalmente. Aferir com precisão quais políticas contaram com a contribuição dos *think tanks* em sua formulação e implantação e em que medida é sempre algo difícil (Abelson, 2006); contudo, é possível alinhar algumas decisões do governo estadunidense com a produção ideacional analisada como forma indireta de avaliar o impacto da sua produção ideacional.

Essa produção procurou decifrar o que significaria, para os Estados Unidos, o Brasil como um emergente. Tendo em vista a Venezuela, na região, e Rússia e China, globalmente, os *think tanks* investigados articularam e disseminaram uma narrativa que descrevia o Brasil como um país que partilhava valores e interesses com os Estados Unidos, o que justificaria o "engajamento". Tal prescrição coincide com o "diálogo estratégico" bilateral estabelecido ainda em 2005, com o acordo militar de 2010 e com a relativa passividade de Washington diante do empenho brasileiro na criação da Unasul, em 2008, e da Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), em 2010. O fato de os EUA não terem bloqueado os programas de modernização dos sistemas de armas

brasileiros – para além do que já vigorava na política de não proliferação – também coincide com a narrativa positiva dos *think tanks*. Afinal, a possibilidade de aqueles programas resultarem em contratos para a indústria de defesa dos EUA (especialmente para a Boeing) e a expectativa de que, possuindo maior capacidade militar, o Brasil fosse mais proativo na estabilização de outros países, como vinha fazendo no Haiti, convergiam com as estratégias de acomodação de atores "responsáveis" do final do governo Bush e de "divisão do fardo" do governo Obama.

A narrativa dos *think tanks* que enfatizou o dissenso, a desconfiança e a decepção quanto à ação internacional do Brasil seguiu tanto as divergências políticas entre os dois países em temas sensíveis, como o acordo nuclear com o Irã e as crises na Síria e Ucrânia, quanto as crises política e econômica que assolaram o Brasil. Um indicador nesse sentido é o fato de o governo estadunidense não apoiar abertamente o pleito brasileiro de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, ao contrário do que fizera com a Índia, em 2010. Da mesma forma, a espionagem estadunidense das comunicações dos mandatários do Brasil, da Índia e da Alemanha, reveladas em 2013, sugere que a desconfiança quanto ao comportamento do Brasil era partilhada também pelo setor de inteligência dos Estados Unidos.

A produção ideacional dos *think tanks* destina-se a, com base na legitimidade da expertise, prover atores políticos de elementos para tomar "decisões informadas" e modelar o debate público. No caso em tela, essa produção acompanhou o ciclo de expansão e retração da atuação internacional do Brasil, ainda que o país continuasse sendo objeto de interesse dos *think tanks* estadunidenses por outros motivos. Os desdobramentos posteriores da produção ideacional a respeito do Brasil, assim como suas articulações com as mudanças nos ambientes políticos de Washington e de Brasília, consistem numa agenda de pesquisas relevante para compreender as relações bilaterais e a atuação internacional dos dois países.

Referências bibliográficas

ABELSON, D. *A capitol idea:* think tanks and US foreign policy. Toronto: McGill-Queen's University Press, 2006.

BELLI, B.; NASSER, F. "Ideias de política e política de ideias*:* a paisagem dos *think tanks* nos EUA e as estratégias de inserção do Brasil no debate global". *Política Externa*, vol. 23, nº 2, p. 153-172, out.-dez. 2014.

BODMAN, S. W., et al. *Global Brazil and U.S.-Brazil relations*. New York: Council on Foreign Relations, 2011.

BRAZIL INSTITUTE. *Biannual report 2014*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2014.

_____. *Biannual report 2015-2016*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2016.

BRIMMER, E. "Is Brazil a 'responsible stakeholder' or a naysayer?". *The Washington Quarterly*, vol. 37, nº 3, p. 135-151, 2014.

BROOKINGS INSTITUTION. *2015 annual report*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015.

_____. *2016 annual report*. Washington, DC: Brookings, 2016.

CERVO, A. (org.). *O desafio internacional:* a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora da UnB, 1994.

CFR – COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Annual report 2016*. Washington, DC: CFR, 2016.

DOMHOFF, W. *Who rules America*? New Jersey: Prentice Hall, 1967.

ELGIN-COSSART, M. *What to watch at the Brics Summit in Brazil*. Washington, DC: Center for American Progress, 2014.

FRANÇA, A. "As representações da política externa brasileira por *think tanks* estadunidenses (2001-2014)". Monografia em Relações Internacionais. UFRGS, 2015.

HAKIM, P. *Defrosting US-Brazilian relations*. Washington, DC: The Dialogue, 2016. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/analysis/defrosting-us-brazilian-relations/>. Acesso em: 3 nov. 2021.

HURRELL, A. "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?". *International Affairs*, vol. 82, nº 1, p. 119, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00512.x>. Acesso em: out. 2021.

IKENBERRY, G. J. *Liberal Leviathan*: the origin, crisis and transformation of the American world order. Princeton: Princeton University Press, 2011.

INSS – INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES. *America's security role in a changing world*. Washington, DC: NDU Press, 2009.

KAHLER, M. "Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient *status quo*". *International Affairs*, vol. 89, p. 711-729, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12041>. Acesso em: out. 2021.

KASSENOVA, T. *Brazil's nuclear kaleidoscope:* an evolving identity. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2014.

_____. *Turbulent times for Brazil's nuclear projects*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2015.

LEGRO, J. "Whence American Internationalism". *International Organization*, vol. 54, nº 2, p. 253-289, 2000.

_____. "The plasticity of identity under anarchy". *European Journal of International Relations*, vol. 15, nº 1, p. 37-65, 2009.

MARES, D.; TRINKUNAS, H. *Aspirational power*: Brazil on the long road to global influence. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.

MCGANN, J. *Global go to think tank index report*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2016.
MCGANN, J.; SABATINI, R. *Global think tanks:* policy network and governance. London and New York: Routledge, 2011.

MCGANN, J.; WEAVER, K. *Think tanks and civil societies*: catalysts for ideas and action. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000.

MEARSHEIMER, J. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton, 2014.

MEDVETZ, T. *Think tanks in America*. Chicago: Chicago University Press, 2012.

NORIEGA, R.; TRIGOS, F. *Can Brazil overcome economic malaise and scandal*? Washington, DC: AEI, 2015.
PARMAR, I. *Think tanks and power in foreign policy:* a comparative study of the role and influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945. New York: Palgrave, 2004.

PECEQUILO, C. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PICCONE, T. *Five rising democracies*: and the fate of the international liberal order. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.

POSEN, B. *Restraint*: a new foundation for US grand strategy. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

RICCI, D. *The transformation of American politics*: the new Washington and the rise of think tanks. New Haven: Yale University Press, 1994.

SARAIVA, M. G. "Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?". *Relações Internacionais*, Lisboa, nº 44, p. 25-35, dez. 2014.

SMITH, J. *The idea brokers*: think tanks and the rise of the new policy elite. New York: Free Press, 1991.

STONE, D. *Capturing the political imagination*: think tanks and political process. London: Frank Cass, 1996.

STONE, D.; DENHAM, A. (eds.). *Think tank traditions:* policy research and the politics of ideas. Manchester: Manchester University Press, 2004.

SVARTMAN, E.; SILVA, A. R. "Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira". *Conjuntura Austral*, vol. 7, nº 35, p. 4-14, maio 2016.

TEIXEIRA, T. "Os Brics na visão dos principais *think tanks* norte-americanos". *Carta Internacional*, vol. 6, nº 2, p. 132-145, 2011.

VEZIRGIANNIDOU, S. "The United States and rising powers in a post-hegemonic global order". *International Affairs*, vol. 89, nº 3, p. 635-651, 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, p. 273-335, dez. 2007.

VILLA, R. D.; VIANA, M. "Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 53, p. 91-114, dez. 2010.

WIETCHIKOSKI, L.; SVARTMAN, E. "Decifrando o 'Trump tropical': análise das percepções dos *think tanks* dos Estados Unidos sobre a eleição e o governo Bolsonaro". *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, vol. 11, nº 56, p. 7-19, nov. 2020.

WILSON CENTER. *Think Brazil*, nº 1, Wilson Center: Washington, DC, 2002.

ZAHRAN, G. *Tradição liberal e política externa nos Estados Unidos*: um diálogo com interpretações realistas e idealistas. Rio de Janeiro: Apicuri, 2012.

Abstract

The United States think tanks and the production of ideas about Brazil as an emerging country, 2000-2016

The article analyzes the representations produced by American think tanks regarding Brazil between 2000 and 2016, a period of greater Brazilian external prominence and whose international projection represented an epistemic challenge for the Washington establishment. For that, the institutional panorama in which this ideational production was articulated and disseminated in the United States was depicted, and the methodology of content analysis was employed to investigate these publications and the interviews carried out with actors who operate in this environment. It is argued that this production fed a narrative of shared values in which Brazil would act in a convergent manner with the US in sharing the costs of maintaining order in regions such as South America and West Africa. However, the dissent regarding the principle of sovereignty and the role of the BRICS and the retraction of foreign policy, accentuated by the Brazilian domestic crisis, also engendered a narrative that emphasizes distrust of Brazilian capabilities and disappointment regarding its external protagonism.

Keywords: rising countries; think tanks; Brazil; United States-Brazil relations

Resumen

Los *think tanks* estadounidenses y la producción de ideas sobre Brasil como país emergente, 2000-2016

El artículo analiza las representaciones producidas por los *think tanks* estadounidenses sobre Brasil entre 2000 y 2016, un período de mayor protagonismo externo brasileño y cuya proyección internacional representó un desafío epistémico para el establishment de Washington. Para ello, se plasmó el panorama institucional en el que se articuló y difundió esta producción ideacional en Estados Unidos, y se empleó la metodología de análisis de contenido para investigar estas publicaciones y las entrevistas realizadas a actores que operan en este entorno. Se argumenta que esta producción alimentó una narrativa de valores compartidos en la que Brasil actuaría de manera convergente con Estados Unidos al compartir los costos de mantener el orden en regiones como Sudamérica y África Occidental. Sin embargo, la disidencia sobre el principio de soberanía y el papel de los BRICS y la retracción de la política exterior, acentuada por la crisis interna brasileña, también generó una narrativa que enfatiza la desconfianza en las capacidades brasileñas y la decepción por su protagonismo externo.

Palabras clave: países en ascenso; *think tanks*; Brasil; relaciones Estados Unidos-Brasil

Résumé

Les *think tanks* américains et la production d'idées sur le Brésil comme pays émergent, 2000-2016

L'article analyse les représentations produites par les *think tanks* américains sur le Brésil entre 2000 et 2016, période de plus grande importance extérieure brésilienne et dont la projection internationale représentait un défi épistémique pour l'establishment de Washington. Pour cela, le panorama institutionnel dans lequel cette production idéationnelle s'est articulée et diffusée aux États-Unis a été dépeint, et la méthodologie d'analyse de contenu a été employée pour enquêter sur ces publications et les entretiens réalisés avec les acteurs qui opèrent dans cet environnement. Il est avancé que cette production a alimenté un récit de valeurs partagées dans lequel le Brésil agirait de manière convergente avec les États-Unis en partageant les coûts du maintien de l'ordre dans des régions telles que l'Amérique du Sud et l'Afrique de l'Ouest. Cependant, la dissidence sur le principe de souveraineté et le rôle des BRICS et la rétractation de la politique étrangère, accentuée par la crise intérieure

brésilienne, ont également engendré un récit qui met l'accent sur la méfiance à l'égard des capacités brésiliennes et la déception quant à son protagonisme extérieur.

Mots-clés: pays émergents; *think tanks*; Brésil; relations États-Unis-Brésil

Artigo submetido à publicação em 5 de fevereiro de 2020.
Versão final aprovada em 16 de setembro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-019120212731024
e-ISSN 1807-0191

Marcelo Caetano e a sua circunstância rumo à liderança: poder simbólico, ambição e adaptação

Pedro Emanuel Mendes[1]

Este artigo apresenta um modelo de acumulação de poder simbólico para explicar a carreira política de Marcelo Caetano e a sua ambição progressiva rumo à liderança do Estado Novo português. Esse modelo, de base reflexiva e sociológica, é aplicado ao nosso caso através de um exercício de reconstrução histórica do percurso político de Marcelo desde a sua entrada nos corredores do poder até a sua ascensão à liderança em 1968. O artigo desenvolve novos argumentos teóricos sobre as carreiras dos líderes políticos e dos seus objetivos de obtenção de capital político e social, em especial da importância de acumulação de poder simbólico em regimes autoritários altamente ideológicos e carismáticos como o do Estado Novo. O seu principal objetivo é apresentar uma visão mais sofisticada e relacional do percurso político de Marcelo Caetano, designadamente da explicitação do dilema de sucessão carismática com que teve que se confrontar, e contribuir para a acumulação de conhecimento teórico e histórico sobre o regime autoritário português.

Palavras-chave: Marcelo Caetano; ambição política; Estado Novo; poder simbólico; capital político

Introdução[2]

É comum ouvir dos líderes políticos o argumento de que nunca fizeram planos e traçaram metas de lugares a atingir. Nos seus discursos públicos, a maioria dos políticos constata que foi uma série de acontecimentos cruzados e de coincidências no tempo e no espaço que permitiu, de forma mais ou menos fortuita, que conseguissem chegar ao poder.

É verdade que a história é impossível de predefinir e que não existem carreiras políticas deterministas nem planos pessoais que, por mais aparentemente perfeitos, não possam ser derrubados por circunstâncias históricas imprevisíveis. Todavia, existem percursos políticos tão extraordinariamente consistentes que põem em causa a visão acidental da liderança política e demonstram como a acumulação de poder simbólico, a ambição estratégica e a capacidade de adaptação desempenham um papel decisivo. A

[1] Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI). Lisboa, Portugal. E-mail: <pemanuelmendes@gmail.com>.
[2] Este artigo está escrito em português europeu.

carreira política de Marcelo Caetano é um desses extraordinários casos em que o percurso profissional e político parece destinado a atingir o pódio do poder.

Para além de vários microepisódios e importantes circunstâncias sociais, como as suas amizades, Marcelo foi construindo uma carreira pública tão importante que, quando o líder patriarcal do Estado Novo sucumbiu, a sua subida ao poder era quase obrigatória. É certo que eram *outros tempos e outras vontades* e que o Estado Novo português era um regime corporativo que valorizava a notabilidade académica e protegia o mérito dos seus, desde que disciplinados, na progressão das carreiras públicas. Mas não deixa de ser excecionalmente completa a trajetória profissional e política de Marcelo Caetano. Com exceção de Salazar, Marcelo é a personalidade política mais consistentemente permanente ao longo do Estado Novo. Essa sua longevidade nas ideias e práticas do aparelho de Estado do regime corporativo português é normalmente assumida como uma prova da sua coerência autoritária e da sua incapacidade de se descolar ideologicamente de Salazar e do Estado Novo.

Contudo, a personalidade política de Marcelo não foi sempre linear. Existiram várias e diferentes fases do seu percurso político que revelam que, para além de uma determinada continuidade de suporte ao regime do Estado Novo, existiram ciclos de mudança na circunstância ideológica e política na vida pública de Marcelo.

Nesse quadro, este artigo traça o percurso político de Marcelo Caetano, desde a sua juventude até 1968, e avança com uma explicação politológica inovadora para o sucesso da sua carreira política. Este estudo identifica as principais fases e ciclos da vida política de Marcelo, demonstra a sua ascensão social e a consequente acumulação de *poder simbólico* dentro do regime autoritário português. O artigo obedece a dois objetivos, um histórico e outro teórico. Em primeiro lugar, apresenta, historicamente, as principais continuidades e mudanças do pensamento e ação política de Marcelo ao longo das diferentes etapas da sua vida pessoal, profissional e política, relacionando-as compreensivamente com os contextos políticos, ideacionais e sociais da sua circunstância. Em segundo lugar, problematiza sua carreira política, propondo uma teorização inovadora que tenta adaptar conceitos clássicos da sociologia política – poder simbólico, carisma, capital político, adaptação, socialização – ao caso em análise.

Este texto está organizado em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, desenvolve uma contextualização teórica da nossa argumentação e apresenta um modelo de análise de *acumulação* de *poder simbólico*, que contribui para a explicação do sucesso das carreiras políticas. As três partes seguintes correspondem à apresentação dos diferentes ciclos de vida profissional e política de Marcelo e traçam, de forma sucessiva, uma análise do seu percurso, desde os seus anos iniciais (inícios do século XX), até ao seu regresso ao Conselho de Estado, relativo à discussão sobre a (sua) sucessão de Salazar em 1968.

O artigo cruza fontes primárias e secundárias e dialoga com os principais trabalhos sobre Marcelo Caetano, apresentando uma interpretação mais multifacetada e relacional do seu percurso político, com destaque para a relação comparativa de Marcelo com Salazar.

Ao contrário de uma visão dicotómica entre História (narrativa/compreensão) e Ciência Política (conceptualização/explicação) (Mendes, 2019c, 2020d, 2021b), este artigo desenvolve uma análise narrativa eclética que integra os factos, as ideias, os contextos e dilemas que caracterizaram o percurso de Marcelo como homem político. Defende três argumentos principais, que percorrem todo o artigo. Primeiro, o percurso político e ideológico de Marcelo não é linear e desenvolve-se ao longo de diferentes ciclos. Segundo, ele foi um líder com uma forte ambição política e construiu a sua carreira estrategicamente, acumulando de forma progressiva poder simbólico e capital político. Terceiro, Marcelo, por um lado, socializou as ideias políticas do seu tempo e, por outro, teve alguma capacidade de aprendizagem e de adaptação política, o que determinou que, em várias ocasiões, o seu nome fosse encarado ora como crítico, ora como indefetível do salazarismo.

Modelo de acumulação de poder simbólico nas carreiras políticas: uma teorização geral e a sua adaptação ao caso de Marcelo Caetano

Será que um líder político possui caraterísticas pessoais, carismáticas, inatas, que definem sua carreira e seu sucesso político? Ou será que, para além das suas qualidades individuais, existem outras dimensões que influenciam a carreira de um líder político? O que é que pode ser mais crucial: as capacidades do líder ou as suas circunstâncias?

O líder político é sempre uma construção relacional com as suas circunstâncias. A ambição política não é uma simples atribuição que nasce por um processo endógeno, mas, antes, é o resultado da interação coconstitutiva entre a agência do ator e as estruturas históricas e ideacionais que o embebem (Giddens, 1984). Parafraseando o famoso aforismo de Ortega y Gasset (1967), todo o ator político é ele e as suas circunstâncias. Também Karl Marx sublinhou que os homens fazem a sua história, embora não nas circunstâncias escolhidas por eles, mas em relação com os constrangimentos históricos nos quais estão inseridos (Marx, 2010, p. 329). Marcelo não foge a esta regra de correlação constitutiva entre a sua agência como homem político e a influência das estruturas sociais e materiais da sua circunstância, bem como do *Zeitgeist* do seu tempo, nomeadamente as vagas autoritárias e corporativistas que aconteceram na Europa e América Latina (Pinto e Martinho, 2016; Pinto, 2017). Marcelo nasce em 1906, ainda na monarquia constitucional, vive a transição violenta para a República (1910) e os seus ciclos de instabilidade que, finalmente, propiciaram a construção de um Estado Novo autoritário em Portugal[3]. Desde

[3] O Partido Republicano Português (PRP) desenvolveu uma hegemonia política que erodiu o pluralismo e dificultou o acesso da oposição ao poder e ao Estado. Este domínio refletiu-se no controlo do aparelho de Estado e na negação do seu acesso a outras forças políticas e sociais. Esta hegemonia e a continuação da cultura antimonárquica jacobina e violenta, agora direcionada para a oposição, criaram tensões e dissidências que minaram a legitimidade do projeto democrático do PRP e do próprio regime republicano. A Constituição

cedo, por influência do seu meio familiar e social conservador, católico e antirrepublicano, assume uma visão crítica do regime republicano português que o leva a abraçar, na juventude, movimentos nacionalistas radicais antirrepublicanos como o Integralismo Lusitano (Martinho, 2016; Martins, 2004). Como o caso em estudo demonstra, as circunstâncias e os contextos históricos das vagas autoritárias foram importantes.

Contudo, em função da problemática da afirmação da liderança de Marcelo, no contexto autoritário português importa questionar o seguinte: existem dimensões simbólicas de acumulação de capital social e político que permitem que um ator político construa e solidifique a sua imagem de líder? Qual o papel do poder simbólico na afirmação da ambição política de um líder?

O nosso argumento, que aplicamos a Marcelo Caetano, é que existe uma dimensão decisiva na afirmação da liderança política, que é a capacidade de acumular *poder simbólico*, ou seja, a capacidade de o ator político ser reconhecido como líder carismático, desenvolver aptidões de socialização adaptativa das ideias e práticas do seu tempo e aproveitar de forma ambiciosa e estratégica as oportunidades dadas pelas circunstâncias dos momentos políticos. Como problematizamos, será a capacidade de acumular *poder simbólico* que contribui decisivamente para o sucesso de uma carreira política?

Partindo destas questões, propomos um modelo de análise dinâmico, que designamos *acumulação de poder simbólico*, para explicar uma maior probabilidade de sucesso nas carreiras políticas e, especialmente, explicar a carreira política de Marcelo Caetano rumo à liderança do Estado Novo português em 1968.

Esse modelo tenta conjugar duas importantes tradições teóricas na Ciência Política. A primeira é a tradição racionalista ligada às lógicas explicativas do *homo economicus* e às suas deliberações racionais e estratégias de *max min*. Isto é, a tentativa de explicar as decisões políticas através da lógica racional de maximização de ganhos e minimização de custos. Esta tradição baseia-se na explicação das escolhas racionais e estratégicas dos políticos, nomeadamente nas suas deliberações face aos constrangimentos da situação, bem como do aproveitamento das oportunidades apresentadas de avançar nas suas carreiras políticas (Schlesinger, 1966; Black 1972; Rohde 1979; Herrick e Moore 1983; Fowler e McClure 1989; Francis e Kenny, 2000; Maestas et al. 2006).

Esta tradição introduziu a importante ideia da *ambição política* e do seu impacto na progressão das carreiras políticas. Embora tenha sido Eulau (1962) o primeiro cientista político a operacionalizar[4] a influência que as estratégias de progressão na carreira têm no

---

de 1911, altamente parlamentarista, legitimou aquilo que era percecionado pela oposição como "uma ditadura de partido" (Baiôa, 2004). Foi contra esta cultura que vários movimentos dissidentes começaram a lutar, muitas vezes, juntando-se aos conservadores, monárquicos e católicos, que tinham perdido privilégios de domínio político e económico. Com isto, o regime começou a tornar-se sistemicamente instável e originou a procura da *ordem*, que surgiu com o sidonismo, que foi um "interlúdio autoritário" (Pinto, 2004) até ao surgimento da *nova ordem* com o salazarismo.

[4] Sobretudo na lógica empírica da Ciência Política, uma vez que, na lógica da Teoria Política clássica, a ideia de ambição política está razoavelmente presente, ainda que, muitas vezes, implicitamente. Todavia, existem autores que se dedicam explicitamente a esta conceção, veja-se, por exemplo, Helfer (2017), obra em que

comportamento dos atores políticos, foi Schlesinger (1966) que escreveu a obra fundacional que explica a ambição política e as suas principais motivações. Logo na abertura do seu livro, o autor afirma: "Ambition lies at the heart of politics. Politics thrive on the hope of preferment and the drive for office" (p. 1). Esse princípio básico é universal, e, ainda que a esmagadora maioria dos estudos sobre a ambição política seja aplicada em regimes democráticos, mais ou menos competitivos, esta ideia também se aplica a regimes autoritários, nos quais a ambição competitiva é menos clara e institucionalizada, mas igualmente importante.

Outra ideia fundacional de Schlesinger é relativa à *ambição progressiva* dos políticos. O seu principal argumento é que os políticos são *animais ambiciosos* por definição e que, desde a entrada na vida política, o seu principal *leitmotiv* é a ambição de ocupar cargos e progredir na hierarquia o mais longe possível, idealmente até o topo dos cargos políticos, aquilo que, neste artigo, designamos por liderança, que no nosso caso equivale à chefia do governo do Portugal autoritário[5]. De forma pioneira, Schlesinger demonstra que a ação dos atores políticos é fortemente determinada pela ambição de alcançar melhores cargos políticos – "a *ambição progressiva*" – ou manter os cargos que se conseguiram atingir, "a *ambição estática*" (Schlesinger, 1966).

O outro argumento importante do autor é a demonstração de que a ambição política é condicionada pela estrutura de oportunidades e de disponibilidade dos cargos, bem como pelo contexto institucional e normativo que limita e regula a competição eleitoral específica dos cargos em disputa. Com base nestas ideias seminais, foram realizados inúmeros estudos empíricos que comprovam os seus argumentos principais sobre a importância da ambição política[6].

No nosso caso, interessa-nos a ambição progressiva, a ponderação racional e estratégica de Marcelo, incluindo as suas caraterísticas pessoais (Mendes, 2020a). Em especial, a sua capacidade de socializar e defender as ideias do regime[7], bem como de

---

o autor trabalha a visão da ambição política nas perspetivas clássicas de Platão e Aristóteles. Trata-se do dilema da carreira do homem político que se vê confrontado com o prestígio e a honra de servir o bem público e a *polis*, com base na preparação intelectual dos jovens para a política através de uma educação ideal, e a prática política de ambição e de manutenção do poder pessoal que corrompe a ideal ambição política inicial de apenas servir o bem público. No clássico de Aristóteles (1991), *Ética a Nicômaco,* observam-se algumas das virtudes políticas que um líder pode e deve almejar. Neste caso, talvez seja útil para a compreensão do espírito de missão do estadista nacionalista, que Marcelo também evocou na sua vida política. Embora esse espírito de serviço público também tenha tido influência na sua ascensão política, como argumentamos, esse aspeto não foi distintivo de outros líderes do Estado Novo, ao contrário do nosso argumento sobre a importância da acumulação de poder simbólico.

[5] Institucionalmente, a designação chefe de governo no período autoritário era o de Presidente do Conselho. Para além deste, que concentrava os poderes executivos, existia ainda o Presidente da República, que tinha poderes muito limitados, mas que, no caso do marcelismo, teve um relativo peso político (Mendes 2020a; 2020c).

[6] Desde 1966 até hoje, centenas de estudos comprovam e desenvolvem estas ideias, sobretudo em regimes democráticos nos quais a vida política se tornou altamente profissional. Em português, veja-se Messias (2019) e Miguel (2003).

[7] O que não significa, como também identificamos, que Marcelo não fosse igualmente um ator político com um pensamento crítico de várias das ideias e práticas dominantes da elite salazarista e da própria gestão governativa de Salazar. Por exemplo, a sua capacidade de criticar publicamente a criação paradoxal de um

adaptação política face aos constrangimentos de cada situação particular, nomeadamente perante os convites e desconvites que teve de gerir na sua carreira política.

Para além da ambição, o político de sucesso tem de ter uma boa capacidade de adaptação, bem como uma boa capacidade de socializar as ideias políticas dominantes e úteis para se integrar e ascender na hierarquia política do regime, em especial nos regimes autoritários que constroem identidades políticas e ideológicas particulares, como foi o caso do Estado Novo e da sua identidade autoritária, imperial e autárcica (AIA) (Mendes, 2018). Esta capacidade de socialização ideacional é ainda mais relevante quando o político é capaz de ser um produtor de ideias e doutrinas políticas úteis para a consolidação ideológica do regime, como foi o caso de Marcelo Caetano.

As ideias de adaptação e socialização interligam-se já com a segunda tradição teórica que iremos trabalhar. Estamos a falar da tradição sociológica e reflexiva, atualmente também conhecida por construtivista[8]. Esta abordagem argumenta que, para além da lógica racional, existem outras lógicas que explicam as decisões e o comportamento dos atores políticos (Mendes, 2018, 2020b). Para além da deliberação racional, é necessário olhar para o decisor político, não apenas como um *homo economicus*, mas, sobretudo, como um *homo sociologicu*s. Ou seja, apesar de o ator político agir racionalmente, a sua deliberação racional é sempre uma construção determinada pela sua identidade política e social, pelas suas ideias, *habitus* e práticas, bem como pelo ambiente histórico e político onde está embebido que, de forma simultânea, influencia e constitui a sua ação política.

Isto significa que, embora, por definição, todos os políticos sejam altamente racionais e ambiciosos na gestão das suas carreiras políticas, uma análise sofisticada da carreira de um político deve ter em consideração a importância decisiva do contexto e das circunstâncias políticas e históricas em que o político está imerso.

Não se trata apenas de considerar o surgimento das oportunidades que em determinado momento e contexto político estão disponíveis e das capacidades dos políticos de as aproveitarem. Trata-se de perceber que as próprias oportunidades têm contextos materiais e ideacionais que constroem socialmente as ambições e decisões dos políticos, isto é, os impactos dos constrangimentos estruturais das carreiras políticas não podem explicar-se desligados das perceções e leituras individuais dos políticos. Para além do cálculo racional do risco, as oportunidades de avançar na carreira política são sempre

ministério das corporações, a sua visão própria, e muitas vezes dissidente, sobre opções políticas decisivas, como a escolha republicana em detrimento de um possível retorno monárquico, a sua discordância com as invasões policiais nas Universidades, a sua visão autonomista e não integracionista face à política colonial dominante, a sua visão menos paroquial e mais desenvolvimentista etc. Também por isso, defendemos que o salazarismo não é o marcelismo. Contudo, para o problema aqui discutido, a nossa argumentação é a de que esta capacidade de ter um pensamento próprio, mesmo crítico, é resultante da sua acumulação de poder simbólico e da sua tentativa, por vezes frustrada, de se afirmar como um líder com capital político e poder simbólico capaz de se constituir como alternativa à liderança de Salazar.

[8] A obra fundadora do Construtivismo é a de Berger e Luckmann (1966); posteriormente o Construtivismo afirmou-se, sobretudo, a partir das Relações Internacionais, no seguimento do trabalho pioneiro de Onuf (1989), afirmando-se como uma das suas teorias principais (Mendes, 2012, 2019b).

interpretadas pelos políticos de acordo com as suas caraterísticas identitárias e ideacionais, também conhecidas como *imagens culturais* dos decisores (Mendes, 2018).

Partindo desta visão sociológica e construtivista geral, o nosso modelo de análise desenvolve uma (re)interpretação das teorizações de Pierre Bourdieu relativas ao "campo político", ao "poder simbólico", ao "capital político" e ao "capital social" (Bourdieu, 1980, 1983, 1985, 1989). A abordagem reflexiva e relacional do pensamento sociológico do autor é especialmente sensível aos contextos e à reflexividade particular de cada campo político[9]. Por isso, as suas ideias seminais sobre o poder simbólico e a atividade política são especialmente adaptáveis à análise do Estado Novo português.

Na realidade, para o entendermos bem é importante percebermos as suas especificidades de "campo político" autoritário, altamente ideológico, simbólico e carismático. O regime autoritário português é um caso paradigmático da importância do poder simbólico e dos seus "instrumentos" (Bourdieu, 1989, p. 16). No Estado Novo, os símbolos, os rituais políticos e a celebração nacionalista dos heróis e dos feitos dos portugueses eram, simultaneamente, produto de ensino e doutrinação da população e de legitimação da ação governativa autoritária e imperial (Mendes, 2020b).

Mais do que uma política de imposição violenta de poder totalitário bruto, o Estado Novo construiu uma ideologia de poder autoritário suave que se traduziu na construção ideológica e respetiva socialização simbólica de uma *maneira portuguesa de governar* baseada num autoritarismo patriarcal mais simbólico do que violento. Um autoritarismo corporativo, conservador, católico, nacionalista – aparentemente benigno para o mundo ocidental – assente num simbólico triângulo identitário (Mendes, 2020b) e com uma forte carga de violência simbólica[10].

Como exemplifica o caso do Estado Novo português, o poder simbólico constrói-se e autolegitima-se através de um discurso ideológico que edifica e socializa uma realidade particular. Isto remete para outra dimensão fundamental do poder simbólico, que é o poder de construir a realidade (Bourdieu, 1989, p. 9) e interliga-se com a visão construtivista sobre a construção das interpretações do mundo e suas respetivas assunções (Onuf, 1989; Mendes; 2018; 2020b). Na nossa ótica, esta visão é útil para compreendermos melhor os campos políticos autoritários, que tendem a construir um mundo subjetivo monista e relativamente alternativo ao mundo objetivo e plural da realidade[11].

---

[9] Embora também fale do caso soviético, Bourdieu desenvolve a sua análise, essencialmente, a pensar nos regimes democráticos ocidentais e não em regimes autoritários. Contudo, aqui importa sublinhar o carácter específico, autoritário, do campo político do Estado Novo português.

[10] Isto remete para a discussão sobre o uso da violência bruta no salazarismo e o relativo reduzido número de vítimas mortais em comparação com outros regimes autoritários fascizantes da época. Contudo, importa chamar a atenção para o fato de que as caraterísticas da violência nos regimes autoritários, e a sua denúncia crítica, não se podem qualificar numa lógica aritmética. Na nossa ótica, o Estado Novo português não deve ser, mal, comparado com outros tipos de regimes relativamente à quantidade de vítimas mortais, mas deve ser, bem, caraterizado por ser um regime com um especial cinismo na produção de violência simbólica.

[11] Compreender isto é importante mesmo nos regimes democráticos atuais, sobretudo onde o neopopulismo se afirma e se manifesta numa crescente polarização ideológica, política e interpretativa da realidade. Neste processo de polarização populista, é constatável a construção intersubjetiva de mundos políticos e culturais

No âmago do poder simbólico está "esse poder invisível" que reflete o reconhecimento cúmplice dos governados (Bourdieu, 1989, p. 7-8). O poder simbólico baseia-se no reconhecimento da legitimidade dos que detêm e exercem o poder, e na crença por parte dos governados de que quem os governa tem capacidades extraordinárias e especiais para os governar (Bourdieu, 1989, p. 188-189). O poder simbólico assenta na capacidade de alcançar o respeito e a obediência dos governados através do reconhecimento das qualidades do líder político para conduzir os destinos do Estado.

Ora, precisamente, o Estado Novo, para além da criação de um regime institucional, foi, acima de tudo, a criação de um regime de poder simbólico com base na obediência ao seu criador carismático: Oliveira Salazar. Por isso, o Estado Novo se confunde com o salazarismo e é indissociável da construção de poder simbólico autoritário do seu líder e do seu reconhecimento carismático. Isto significa que nada se compreende cabalmente no Estado Novo sem uma análise relacional com Salazar. Para explicar a ambição política de Marcelo e a gestão estratégica da sua carreira política, é fundamental incluir na equação uma análise comparada com Salazar.

Como demonstrámos, Salazar tem uma influência decisiva na carreira política de Marcelo e na sua ambição progressiva. Primeiro como *role model* e depois no permanente diálogo, simultaneamente leal e crítico, com Salazar, que se explica pela necessidade de Marcelo ser reconhecido, mas também de se autonomizar como ator político com uma personalidade política própria, embora sem nunca extinguir o mito carismático do salazarismo. Esse foi o grande desafio da ambição política de Marcelo: *como se transformar no candidato natural à sucessão de Salazar.*

Esse desafio, por um lado, impôs a Marcelo a necessidade de acumulação de poder simbólico que lhe permitisse uma comparação carismática com Salazar e consequente reconhecimento e crença de que ele seria o seu continuador, por outro lado, para construir esse poder simbólico alternativo a Salazar era fundamental consolidar uma imagem de independência e de originalidade face às ideias do salazarismo. Esse complexo dilema da sucessão carismática de Salazar irá ser um fantasma político que ensombrará a carreira política de Marcelo, sobretudo o seu consulado (Mendes, 2013; 2020c).

Outra ideia de Bourdieu que adaptamos ao nosso modelo é a de "capital político" e das suas várias "espécies" (Bourdieu, 1989, p. 190). Bourdieu sublinha que, tal como um capitalista, o político, para se tornar relevante, tem de adquirir e acumular capital. De acordo com o autor, o líder político acumula capital político através de duas formas principais. Em primeiro lugar, por meio do seu "capital pessoal de notoriedade e popularidade" (p. 193), isto é, das suas qualidades pessoais, profissionais, técnicas, carismáticas, intelectuais, emocionais e de liderança ao longo da sua vida e de forma relativamente independente do campo político. Em segundo lugar, o político acumula capital político por intermédio do "capital delegado", isto é, do capital político que advém

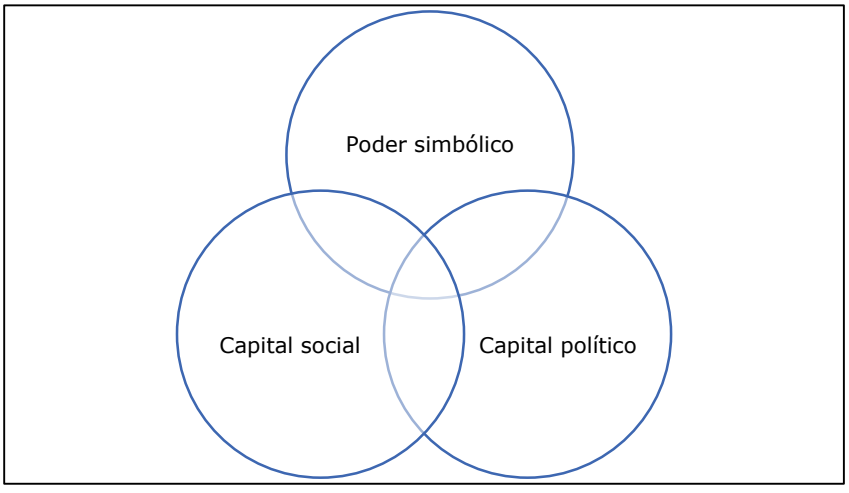
opostos e quase alternativos: a realidade populista e pós-verdadeira *versus* a realidade crítica do populismo e da pós-verdade.

da função exercida dentro do campo político, aquilo que Bourdieu chama de "capital de função" (Bourdieu, 1989, p. 193).

Adaptando estas ideias ao nosso caso, o modelo que apresentamos começa por considerar que o poder simbólico é a mais alta expressão de poder[12], pois integra o capital social e político. Por um lado, é um poder constitutivo da própria realidade política e social. Por outro, influencia a formação dos próprios sistemas práticos e institucionais de obtenção de poder político, como os partidos, as doutrinas e normas, bem como as instituições governativas. O poder simbólico assenta na capacidade de produzir ideias e fazer com que estas construam a realidade. Através de uma socialização ideacional e da assunção de entendimentos partilhados pelas elites (Mendes, 2018, 2020b), o poder simbólico formata ideias e perceções dominantes – quer acerca do campo político, quer acerca da sociedade em geral –, fazendo com que essas ideias e essa realidade sejam aquelas que fazem sentido. Desse modo, é o poder simbólico que, de forma decisiva, ajuda a construir socialmente a realidade política.

O poder simbólico é constituído de forma simultânea e conjugada por duas vertentes principais de capital: o capital social e o capital político.

Figura 1
O poder simbólico é a soma de capital social e capital político
(PS = CS+CP)

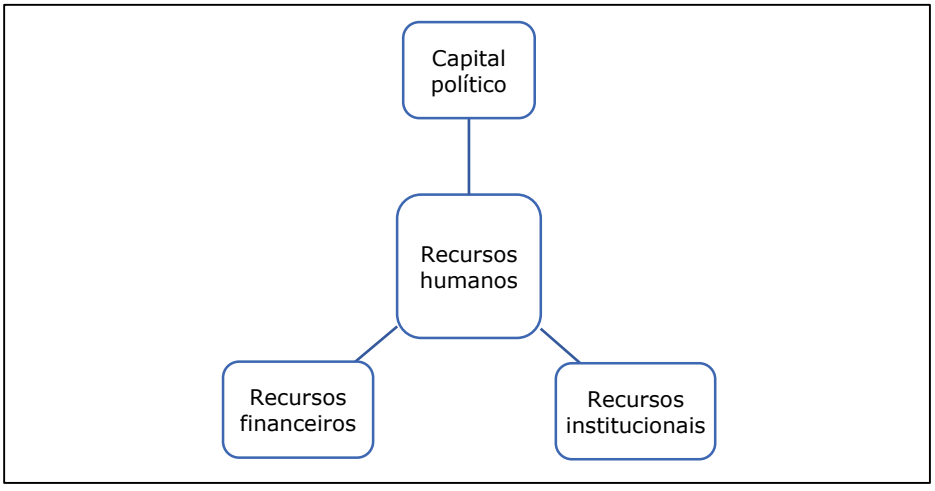


Fonte: Elaboração do autor.

[12] Na lógica da explicação da ambição estratégica progressiva das carreiras políticas rumo à liderança, esta lógica do nosso modelo tem caraterísticas universais a vários tipos de regime. Isto significa que o nosso modelo pode ser adaptado a outros casos, mas ele capta melhor a lógica da ambição das carreiras políticas nos regimes autoritários, ideológicos, simbólicos e carismáticos. Embora comporte caraterísticas gerais e universalizáveis, a invenção deste modelo é fruto da investigação histórica relativamente à cultura política do Portugal contemporâneo, em especial do seu regime político autoritário.

O capital político é o capital que o político acumula dentro do campo político e que se reflete na sua capacidade de avançar progressivamente dentro do sistema político e de se afirmar como líder ou, pelo menos, como candidato a líder. Esse capital exprime-se pela capacidade de o político mobilizar recursos, nomeadamente *institucionais* – partidos, sindicatos, associações profissionais e de classe, departamentos do Estado e meios de comunicação de massa –, *financeiros* – para pagar e financiar campanhas e formas de promoção de imagem – e *humanos*, quer ao nível do número de seguidores militantes – dentro dos aparelhos institucionais, em especial dos partidos políticos –, quer ao nível de seguidores simpatizantes que, sobretudo, em democracia, se exprime em número de votos[13]. No final, em regimes democráticos, esse é o recurso mais valioso, quer dentro do aparelho político, quer, sobretudo, em atos eleitorais. Os recursos humanos também são importantes nos regimes não democráticos, embora aqui, tão ou mais valiosos do que os recursos humanos, sejam os recursos institucionais, nomeadamente os instrumentos de hegemonia e controlo do aparelho do Estado.

Figura 2
O capital político resulta da acumulação de recursos humanos, recursos financeiros e recursos institucionais (CP = RH+RI+RF)



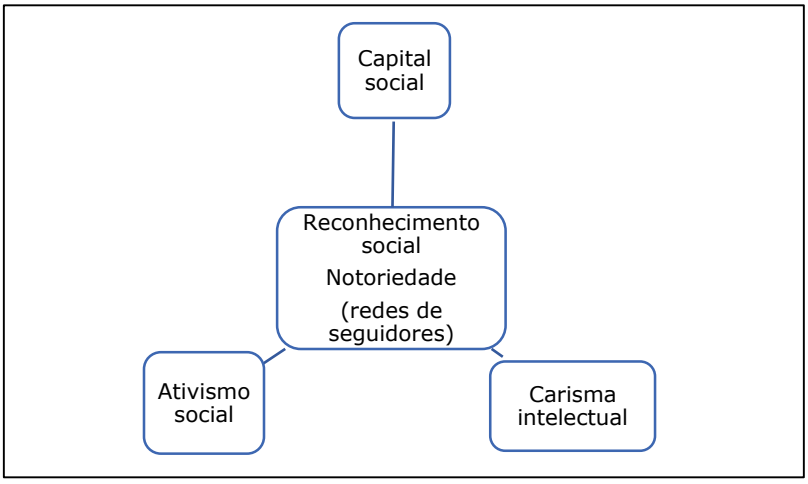
Fonte: Elaboração do autor.

O capital social é o capital que o líder vai acumulando ao longo da sua vida pessoal e que se reflete na sua capacidade de integração na sociedade civil, de desenvolver redes de conhecimento social e de se notabilizar e se tornar (re)conhecido em diversas esferas

[13] Nos regimes autoritários, não ideológicos, exprime-se, sobretudo, na quantidade e qualidade de redes clientelares e de patronagem. Nos regimes autoritários ideológicos, para além das tradicionais redes de interesse material, também é necessário considerar as redes de lealdade ideológica. Como explicamos, o Estado Novo era um regime autoritário altamente ideológico, e a lealdade à ideologia contava bastante.

da vida social e comunitária[14]. Esse reconhecimento social é tradicionalmente adquirido em profissões de carácter público e com algum grau de expressão de poder simbólico.

Figura 3
O capital social resulta da acumulação de reconhecimento social e notoriedade, do ativismo social e de carisma intelectual
(CS = RS (N) + AS + CI)



Fonte: Elaboração do autor.

Embora mais intangível, o capital social exprime-se pela capacidade de o líder demonstrar reconhecimento da sociedade civil e canalizá-lo para uma lógica de rede social de apoio. O capital social do líder reflete-se na sua participação em movimentos e associações de grupo ou em rede e na sua capacidade de se tornar reconhecido para além da lógica local, profissional e do estrito campo político. Aqui, ganha particular importância a capacidade de o líder publicar, ou ser publicado, nos meios de comunicação de massas, especialmente nos jornais, que permanecem o principal meio de definição da agenda do campo político. Por outro lado, e cumulativamente, o líder adquire capital social quando é socialmente reconhecido como tendo uma excecional capacidade técnica ou intelectual, aquilo que aqui designamos de *carisma intelectual*.

[14] As suas raízes podem encontrar-se em Durkheim, nomeadamente na sua análise sobre as consequências positivas da participação na vida social em grupo e na interação dos indivíduos com a comunidade como antídoto para a anomia, para a quebra da empatia social e da solidariedade. Contudo, foi Bourdieu o primeiro a sistematizar uma definição sobre o capital social. Para o autor, este capital é "o agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo" (Bourdieu, 1985, p. 248). Posteriormente, vários cientistas sociais utilizaram e readaptaram o conceito, mas foi Putnam (1995) quem conseguiu ser mais reconhecido na sua operacionalização em trabalhos em que sublinha que o declínio do "engajamento cívico", da "conetividade social" e da "confiança social" reflete-se no declínio do desenvolvimento económico, normativo e político dos Estados. Como se verifica, a nossa interpretação é diferente porque é operacionalizada relativamente à ambição progressiva das carreiras políticas no quadro da acumulação de poder simbólico e, em especial, ao nosso caso.

Atualmente, nos regimes democráticos, o *carisma intelectual* tem perdido peso relativo e tem sido substituído pela importância do *carisma comunicacional*, em que mais do que as ideias, o que importa é a capacidade do líder de comunicar-se emocional e empaticamente.

Contudo, no Estado Novo português, *o carisma intelectual* era muito importante, uma vez que Oliveira Salazar construiu e acumulou muito do seu poder simbólico com base no carisma intelectual. O Estado Novo português só foi possível pela construção simbólica e carismática do seu líder. Embora não seja possível compreender esta construção sem a conjugação de capital social dos movimentos católicos e conservadores que apoiaram Oliveira Salazar (Cruz, 1998), a sua meteórica carreira política rumo à liderança explica-se, em grande parte, pelo seu carisma intelectual que se sublimou na sua capacidade de sanear as finanças portuguesas. Em termos comparativos, Salazar construiu uma imagem carismática mais eficaz do que Marcelo porque a sua ascensão política foi mais rápida e marcada por um importante *episódio carismático*[15]. Isto não significa que Salazar fosse um líder naturalmente carismático, possuidor de um carisma puro (Weber, 2004). Por comparação com os tipos-ideias de líderes autoritários, ele não tinha as capacidades de comunicação e empatia fascista-populistas, como, por exemplo, Mussolini. Pelo contrário, Salazar não exibia as características tradicionais de imagem, comunicação e emocionalidade diretas com os seus seguidores, típicas de um político carismático tradicional (Martinho, 2013)[16]. Contudo, o contexto político da sua rápida ascensão à liderança e a sua capacidade de agregar e gerir as várias correntes políticas adversas ao republicanismo liberal e democrático solidificaram uma rápida relação de reconhecimento carismático. Como argumentamos, a sua afirmação carismática foi construída rapidamente devido ao contexto de relativo caos político-financeiro em Portugal, à sua capacidade

[15] No caso de Salazar, foi o seu *aparecimento* e *desaparecimento* e, finalmente, o seu *retorno* ao poder para impor a ordem nas finanças e a salvação da bancarrota. Apesar de ainda hoje ser possível identificar estes episódios, atualmente, mais do que carismáticos, no sentido clássico do termo, estamos perante o que podemos designar por episódios de heroicização dos líderes, em que, mais do que demonstrar as suas qualidades excecionais, eles produzem teatralizações heroicas diante das crises ou eventos que comportam algum nível de crise. Isto é claro, por exemplo, com Trump e Bolsonaro. Tal teatralização heroica é, aliás, conjugada com narrativas pós-verdadeiras que acentuam o caráter emocional do discurso dos líderes, o que se interliga com a "desmitização das lideranças" e com a capacidade dos líderes de se profissionalizarem na gestão do "parodoxo da verdade" e na produção de "verdades arredondadas" (Mendes, 2019a).

[16] Com efeito, posteriormente ao episódio carismático de "salvação financeira", a liderança de Salazar passou a institucionalizar-se, sobretudo, numa lógica de dominação autoritária que pode ser interpretada à luz de vários argumentos de Weber (2004) sobre "as estruturas e funcionamento da dominação", designadamente a lógica de dominação carismática "política" (*ordem nova*, *homem novo*) com elementos da dominação tradicional (história, passado), bem como com elementos de dominação burocrática legal (regime autoritário legalista do Estado Novo). Isto significa que o salazarismo não foi um regime carismático tradicional popular e emocional. Contudo, a nossa teorização sobre o poder simbólico e o carisma intelectual com base no pensamento de Bourdieu parece-nos a opção mais operacional para desenvolver a análise relacional das lideranças de Salazar e Marcelo. Salazar, não sendo um líder carismático puro tradicional, construiu uma liderança de reconhecimento carismático hegemónica, principalmente, no seio das elites. Mesmo o povo menos politizado, foi produto de campanhas de propaganda hegemónica que reproduziam a imagem de líder excecional construindo essa ideia mitológico-carismática do ditador português.

técnica, bem como às suas ideias claras sobre a necessidade de impor uma nova ordem nacionalista, conservadora e católica em Portugal.

A ascensão carismática de Salazar é exemplar da clássica visão weberiana, em que o carisma resulta de "uma ação inaugural, realizada em situação de crise, no vazio e no silêncio deixados pelas instituições e os aparelhos: uma ação profética de doação de sentido, que se fundamenta e legitima ela própria" (Bourdieu, 1989, p. 191).

Após obter a liderança, Salazar passou a definir a sua ambição na lógica da manutenção do poder, isto é, na execução de estratégias políticas que consolidassem a sua "*ambição estática*" (Schlesinger, 1966), até porque não existia mais progressão. Marcelo teve uma carreira política mais longa até chegar à liderança, e os contextos de afirmação carismática política foram mais complexos. Por isso, sublinhamos que Salazar construiu uma liderança carismática hegemónica, enquanto Marcelo nunca conseguiu um reconhecimento hegemónico da sua liderança[17] (Mendes, 2013). Contudo, o carisma intelectual, e a consequente notoriedade, em ambos os casos, foi um fator decisivo para o reconhecimento da liderança no Estado Novo.

Em termos de capital social, comparativamente com Marcelo, Salazar era menos ativo. Mas não podemos esquecer que, no início da sua carreira, ele também contou com o capital social ligado aos movimentos católicos conservadores e a importantes intuições, como a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mais, posteriormente, a acumulação de poder simbólico de Salazar não pode ser compreendida sem a ligarmos à aliança social que fez com a hierarquia da Igreja Católica Portuguesa, que, durante décadas, ajudou a transferir muito do seu próprio capital social para o apoio a Oliveira Salazar.

Finalmente, importa sublinhar que, ao contrário da lógica da ambição estática de Salazar, Marcelo teve uma ambição política progressiva, mas, como evidenciamos, altamente relacional com a de Salazar, desde logo, porque seria impossível ter uma carreira política progressiva no Estado Novo sem sua aprovação e apoio.

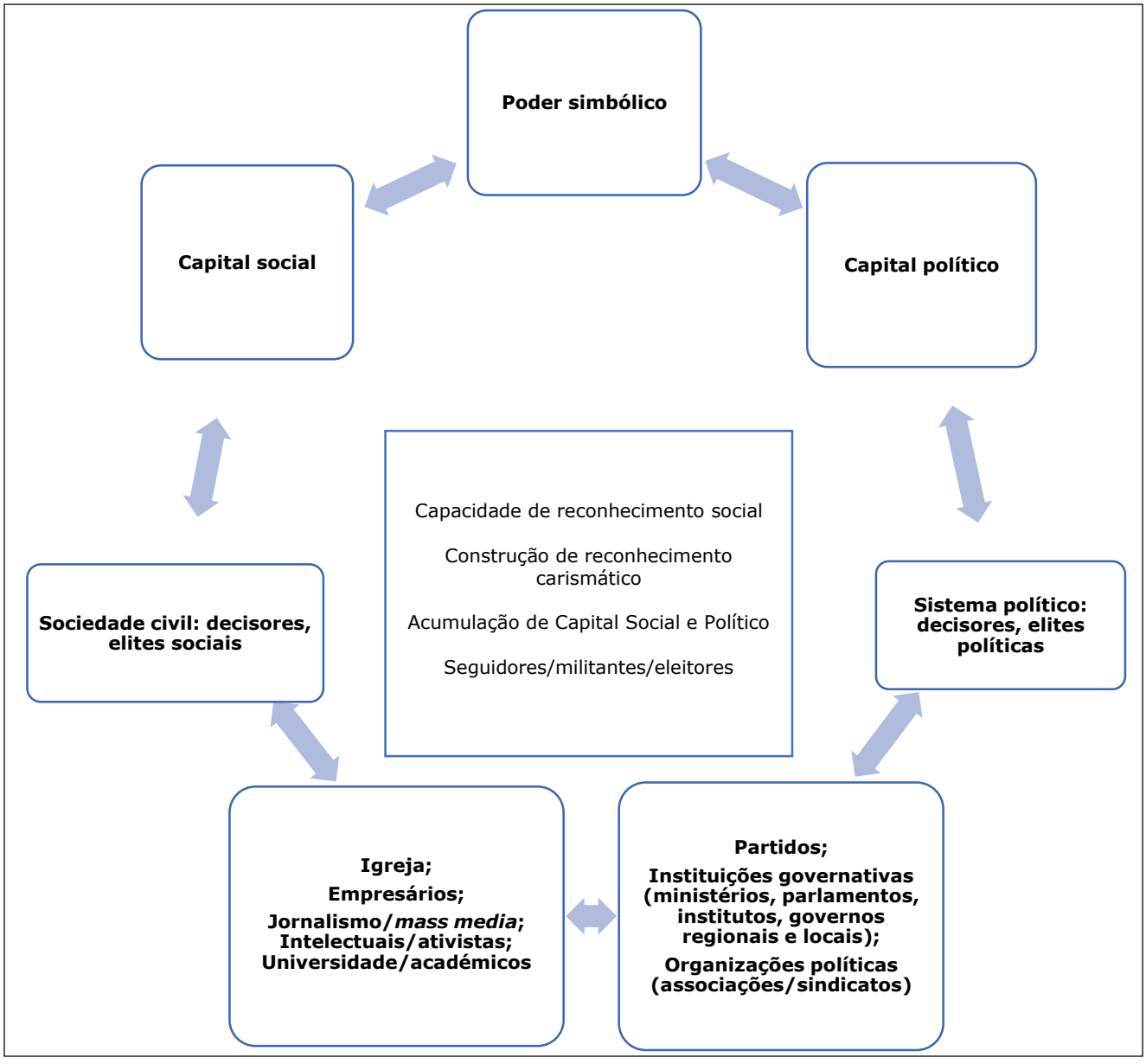
Todavia, o que é interessante destacar é que, enquanto Salazar trabalhava política e simbolicamente para demonstrar a sua utilidade hegemónica no comando do país, apresentando uma excecional capacidade de se prolongar como líder reconhecido pelo campo político autoritário português, Marcelo trabalhava política e simbolicamente para ser reconhecido como o *candidato natural* à sucessão.

Esse jogo político entre os dois líderes numa situação tradicional (competição institucional e política democrática) resultaria, mais tarde ou mais cedo, num jogo de soma nula e na necessidade de o líder desafiante matar politicamente o líder incumbente.

[17] Os contextos carismáticos foram muito diferentes no que se refere à capacidade de controlo político, nomeadamente de impor um poder simbólico hegemónico. Numa metáfora, Salazar era como um professor de liceu a falar numa sala para convencer simbolicamente vinte crianças de 12 anos. Marcelo era como um professor universitário a falar num anfiteatro para tentar convencer 200 alunos de pós-doutoramento. Portanto, para além do número de atores que era necessário controlar, era também diferente o nível de contra-argumentação.

Contudo, isso não aconteceu no Estado Novo, e Salazar sempre conseguiu neutralizar os desafios à sua liderança (Rosas, 2012; Menezes, 2014). Por outro lado, Marcelo nunca conseguiu matar politicamente o salazarismo; aliás, saber se o quereria fazer realmente permanece uma das mais interessantes incógnitas da história do período autoritário português (Mendes, 2020c).

Figura 4
O poder simbólico: um modelo de análise histórico-sociológico dinâmico



A entrada na política real e a consolidação do seu carisma intelectual: professor, doutrinador e crítico da revolução corporativa do Estado Novo (1929-1944)

Após um percurso de ascensão social e educacional exemplar, Marcelo termina a licenciatura em Direito na Universidade de Lisboa em junho de 1927 com a classificação final de 18 valores, sem ter ainda completado 21 anos (Martinho, 2016; Mendes, 2020a). Inicia, então, a sua vida profissional e solidifica a sua amizade e cumplicidade, política e profissional, com o seu amigo Pedro Teotónio Pereira. Depois de ambos terem sido jovens líderes universitários da segunda geração integralista, Marcelo e Pedro começam a transitar do Integralismo Lusitano (IL) para o corporativismo do Estado Novo liderado por Salazar (Mendes, 2020a; 2021a).

A liderança carismática e firme de Salazar, fundada no objetivo de impor uma nova ordem nacionalista e conservadora em Portugal, seduz rapidamente os ex-integralistas. Primeiro Pedro e depois Marcelo aderem à liderança de Salazar e começam a entrar nos corredores do poder, abandonando, progressiva e pragmaticamente, os ideais integralistas da juventude. Tudo começou por intermédio de Pedro, que era já uma jovem figura política e tinha um lastro social familiar importante ligado ao mundo empresarial dos seguros. O seu bisavô havia sido um dos fundadores da Companhia de Seguros Fidelidade em 1835 e o seu Pai era o Presidente da empresa na época. Pedro, apesar de licenciado em Matemática, seguiu a via empresarial da família e viajou para a Suíça para estudar e especializar-se na área. De regresso a Portugal, estava a montar o Ramo Vida na empresa e convidou Marcelo para ser o seu chefe de contencioso.

Nesse quadro, Salazar, então ministro das Finanças, pede a Pedro para se reunir com ele sobre a nova reforma dos seguros em Portugal. Durante as reuniões com o ministro das Finanças surgiam dúvidas e questões jurídicas técnicas. Pedro consultava com Marcelo para o ajudar na preparação às questões levantadas por Salazar, que repara na grande qualidade técnico-jurídica das notas que Pedro trazia. Questionando-o sobre quem era o seu responsável, Pedro explica a Salazar que quem o estava a ajudar era o seu amigo Marcelo Caetano, um grande jurista com excelentes capacidades intelectuais e atributos nacionalistas. Da mesma forma que já tinha pressentido qualidades em Pedro Teotónio Pereira para o apoiar no seu projeto de instaurar uma ordem nova em Portugal, Salazar confia na sua capacidade de análise para captar mais um jovem talento para a sua causa. Após a recomendação elogiosa e "pormenorizada" de Pedro, Salazar manda chamar Marcelo para se encontrar com ele em sua casa e prontamente o convida para trabalhar no seu poderoso Ministério das Finanças como Auditor Jurídico (Caetano, 1977).

Com apenas 23 anos, Marcelo entra para o Ministério das Finanças pela mão do novo homem forte do governo. Será a sua porta de entrada no campo político português. Apesar de sentir alguma frustração em não ser mais aproveitado, a que não era alheio o acesso difícil ao ministro, o jovem Marcelo começa a trabalhar e conviver de perto com o

centro político e institucional de Portugal. Aqui se inicia a sua carreira política. A entrada no Ministério das Finanças presidido por Salazar é o primeiro marco da sua capacidade de adaptação e de ambição política. Marcelo abandona o idealismo da política radical do IL e rapidamente se adapta à possibilidade de entrar na política real e participar na construção de uma ordem nova em Portugal, nacionalista, autoritária e corporativa.

Contudo, nesse período, o seu grande objetivo de carreira era a preparação do seu doutoramento, a que podemos acrescentar outro grande objetivo pessoal, que era o seu casamento. Assim, em 27 de outubro de 1930, Marcelo casa com Teresa de Barros, o que significa um importante marco social e de estabilidade pessoal para Marcelo, que sempre valorizou a sua vida familiar[18]. Depois de casar, em 17 de junho de 1931, Marcelo presta provas de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com a tese *A Depreciação da Moeda depois da Guerra*. Aos 25 anos, torna-se o primeiro doutor da Faculdade de Direito de Lisboa na especialidade de Ciências Político-Económicas.

Ainda em 1931, Marcelo inicia uma colaboração com o *Jornal do Comércio e das Colónias*. Por intermédio do seu sogro, João de Barros, que conhecia o dono do antigo jornal, fundado em 1852, Marcelo começa a assinar artigos sobre a política nacional, o sistema colonial, a doutrina corporativista e assuntos de política internacional. O grande objetivo da sua coluna de opinião, intitulada "Notas Económicas e Financeiras", era a defesa das políticas económicas do ministro das finanças, Oliveira Salazar.

Estas "notas" foram, igualmente, um instrumento de acumulação de capital simbólico e consequente reconhecimento social e político, quer junto das elites políticas e sociais, quer, sobretudo, junto de Salazar. Com efeito, elas foram muito apreciadas pelo ministro, que lhe teria confidenciado: "O senhor está-me prestando um grande serviço. Tenho verificado que os seus artigos são lidos nos meios económicos onde me interessava muito que penetrasse o esclarecimento da minha ação. E olhe que até eu passei a ser leitor assíduo do jornal!" (Caetano, 1977, p. 52).

Convém recordar que, nesta altura, Salazar ainda não tinha consolidado o seu poder autoritário. Institucionalmente era apenas o ministro das Finanças, e ainda era bastante criticado nos jornais da oposição. Isto significa que Marcelo prestou a Salazar um valioso apoio, que teria consequências. Marcelo será um dos poucos colaboradores de confiança que trabalharão com Salazar no seu projeto de edificação de um novo regime político e consequente elaboração de uma nova Constituição para Portugal.

Marcelo passa a reunir-se com Salazar em sua casa para a discussão da nova Constituição corporativa portuguesa. Estas reuniões na residência do ministro a propósito do projeto da Constituição resultaram numa importante aproximação política entre Marcelo e Salazar. Por várias vezes, almoçavam e jantavam juntos e a cumplicidade ideológica e política cimentou-se. Assim, após se tornar Presidente do Ministério, Salazar convida

[18] Marcelo reconhece numa carta a Maria Prieto: "Procurei sempre que a vida pública e profissional não destruísse a minha vida de família (...), Mas tudo isso foi imperfeitamente conseguido porque não se pode abraçar o Mundo com os dois braços" (Prieto, 1992, p. 171).

Marcelo para Membro da Junta Consultiva (JC) da recém-criada União Nacional (UN). Marcelo será, com 26 anos, o benjamim político da JC da UN e começará a alargar os seus contactos com figuras de primeiro plano do recém-criado regime autoritário português: o Estado Novo.

Marcelo torna-se um grande admirador das qualidades de liderança de Salazar e das suas certezas políticas e ideológicas. Apesar do seu passado radical e integralista, que o levou a considerar que o nacional-sindicalismo fascizante de Rolão Preto era um movimento que continha virtualidades e não deveria ser alvo de perseguições e violência[19], na relativa luta política que se seguiu entre o o projeto político de Salazar e as ideias dos camisas azuis (Pinto, 1994), Marcelo opta decididamente pelo Estado Novo.

Por outro lado, as humildes origens sociais de Salazar, a sua capacidade de trabalho e suas qualidades carismáticas intelectuais serão caraterísticas que Marcelo, simultaneamente, aprecia e reconhece também como suas. Marcelo passa a ser um importante seguidor do líder do Estado Novo e um fervoroso defensor da revolução corporativa. Marcelo vai tornar-se um dos principais teóricos do corporativismo e um fiel apoiante de Salazar, embora também ouse criticá-lo.

Fruto desta aproximação política e reconhecendo-lhe mérito intelectual, em abril de 1933, Salazar convida Marcelo para ir para o governo como subsecretário de Estado das Corporações. Marcelo recusa o convite justificando que, nesse momento, o seu objetivo primordial é tornar-se professor na Faculdade de Direito de Lisboa. Esse é outro facto social importante no percurso político de Marcelo e reflete a sua capacidade de gerir a própria carreira estrategicamente. É um dos vários exemplos de decisão com base numa ambição política progressiva estratégica. Nesta fase, Marcelo preferiu não ir para o governo e consolidar o seu carisma intelectual como professor universitário.

Em junho, concorre e é aprovado no concurso de provas públicas para a vaga de professor. Em outubro inicia a sua carreira docente como regente das cadeiras de Direito Administrativo, Direito Internacional Público, Direito Corporativo e do Curso de Administração Colonial[20]. Esse feito é também um marco na sua trajetória de acumulação de capital social e poder simbólico, sobretudo num regime autoritário que nasceu com uma marca especial de liderança carismática e em que a notoriedade técnica e académica era muito relevante.

Em outubro de 1933, aceita o convite de Salazar e torna-se, com Albino dos Reis e António Carneiro Pacheco, membro da primeira Comissão Executiva da União Nacional, lugar que abandona no ano seguinte, em virtude de Salazar não o ter recebido

[19] Marcelo escreve diretamente a Salazar a explicar isto (Antunes, 1993).

[20] Foi ainda, desde a sua fundação, em 1937, professor do Instituto do Serviço Social e, entre 1942 e 1945, regente das cadeiras de Economia Política e Direito Industrial, no Instituto Superior Técnico. Ao longo da sua exemplar carreira académica, regeu ainda outras cadeiras de onde se destacam o Direito Municipal, o Direito Penal, a História do Direito Português, o Direito Constitucional e a Sociologia Geral. Esta sua qualidade de professor universitário também foi importante na sua estratégia de acumulação de capital social e poder simbólico.

atempadamente nem ter dado seguimento às suas ideias sobre a reorganização da UN e sobre a metodologia da realização do seu primeiro congresso, e as relações pessoais de proximidade esfriam. Esta foi a primeira de várias discordâncias políticas que marcaram a relação entre ambos. Salazar assume que Marcelo não tem perfil para funcionário e que o seu espírito crítico e rebelde tem de ser temperado pela experiência e rodagem política. Marcelo, liberto dos espartilhos político-burocráticos do governo, dedica-se à consolidação do seu capital intelectual e torna-se um teórico do corporativismo.

Contudo, isso não diminui o seu espírito crítico, bem pelo contrário. Embora afastado do núcleo duro da decisão política do governo, Marcelo faz questão de se dirigir diretamente ao chefe de governo para sublinhar a sua visão corporativa e apontar os erros e desvios que a revolução corporativa estava a tomar. Durante os próximos dez anos, até ir para o governo em 1944, Marcelo irá corresponder-se com Salazar, muitas vezes apontando críticas diretas ao modo como o corporativismo estava a ser gerido em Portugal. Sobretudo a partir de 1942, as cartas dirigidas a Salazar aumentam o seu tom crítico[21], o que também reflete a consolidação da autonomia intelectual e a acumulação de capital social e poder simbólico de Marcelo. Contudo, a sua lealdade política e admiração pela liderança de Salazar nunca são postas em causa. Salazar reconhece isso e nunca se esquece de contar com o contributo de Marcelo relativamente a questões técnicas ou de interesse intelectual. Por isso, convida-o, em 1935, para procurador à Câmara Corporativa, na qualidade de presidente da direção do Grémio dos Seguradores e, em 1936, apoia a sua eleição, por cooptação, para membro do Conselho do Império Colonial, cargo que ocupará até 1947.

Também irá convidá-lo, junto com Fezas Vital, para organizar e escrever o novo código administrativo, o que, apesar de algumas desconsiderações, não deixou de ser um importante reconhecimento do papel de "intelectual orgânico" de Marcelo. Em dezembro de 1935, é promulgado o Código Administrativo, que foi um dos principais contributos jurídicos de Marcelo para o Estado Novo. Em 1937, publica o seu *Manual de Direito Administrativo* – que conhecerá dez edições, todas revistas, a última de 1973.

Salazar não foi ingrato e, no dia 28 de maio, 11º aniversário da Revolução, concede-lhe a grã-cruz da Ordem Militar de Cristo. Em 1938, Marcelo faz uma viagem académica à Itália fascista para inaugurar a cátedra de Estudos Portugueses na Universidade de Roma e publica *Problemas da Revolução Corporativa*. De 1939 a 1940, é Presidente do Conselho de Administração da Caixa de Previdência do Ministério da Educação Nacional.

Em 1940, é nomeado Comissário Nacional da Mocidade Portuguesa, cargo que exercerá até entrar para o governo, em 1944. Aqui Marcelo vai ganhar projeção para além

[21] Por exemplo: "Tenho visto que parece ser condição de quem governa só ouvir metade da verdade e por isso me atrevo a vir dar-lhe uma informação (de entre tantas que às vezes me sinto tentado a dar-lhe!) (Marcelo, 1942, apud Antunes, 1993, p. 103). Ou ainda: "A falta de coordenação continua a parecer-me o maior defeito da nossa política. Cada Ministério, Direção-Geral, Inspeção, Junta ou Grémio tem uma orientação e às vezes tudo isto choca e contradiz (Marcelo, 1942, apud Antunes, 1993, p. 105).

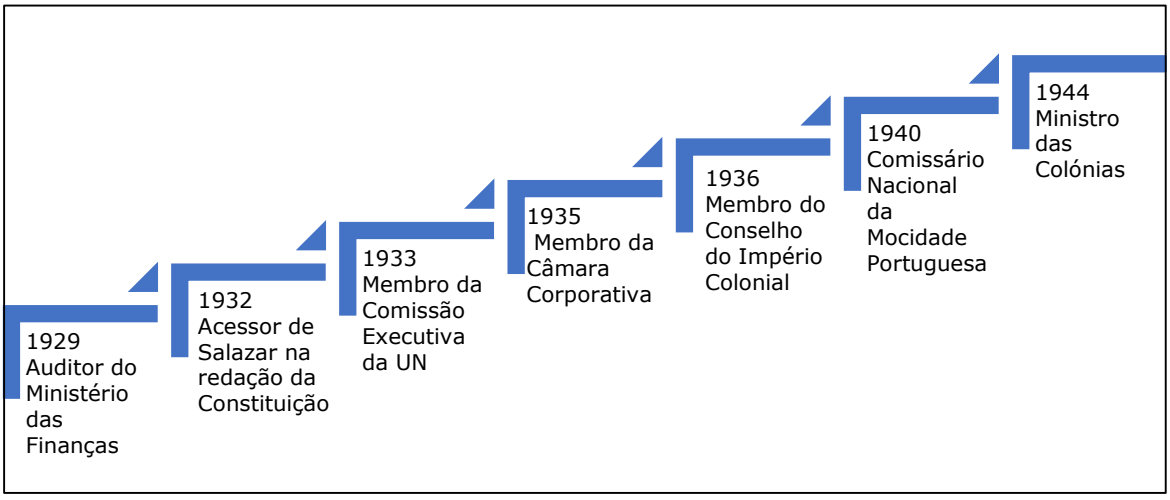
dos círculos académicos e políticos da capital. Será nesse cargo que iniciará a sua vocação política nacional no terreno, organizando e dirigindo iniciativas por todo o país. É nessa função que Marcelo aumenta o seu capital social e começa a ser reconhecido para além do círculo das elites. Marcelo irá modernizar a ação da Mocidade Portuguesa[22] (MP), incutir-lhe princípios mais escutistas e menos totalitários, sem nunca descurar o principal papel de doutrinação da juventude e de formação dos futuros dirigentes do Estado Novo.

Marcelo está convencido de que a MP é um importante pilar de educação ideológica dos princípios autoritários, nacionalistas e imperiais do corporativismo do Estado Novo. Também será nesta organização que Marcelo irá conhecer e recrutar muitos dos seus apoiantes e seguidores, aquilo que mais tarde se chamará de marcelismo (Mendes, 2020c).

Em 1943, publica *Do Conselho Ultramarino ao Conselho do Império* e faz, na Emissora Nacional, um discurso comemorativo do 11º aniversário da tomada de posse de Salazar como Presidente do Conselho. Apesar do tom geral de elogio ao governo e às suas "virtudes políticas", Marcelo ousa afirmar que "Salazar tem defeitos como toda a gente" (Caetano, 1977, p. 157). Contudo, conclui afirmando que "a permanência de Salazar é, além de tudo mais, a garantia segura de que a Revolução continua" (Caetano, 1977, p. 161). Esta é outra caraterística que Marcelo vai cultivando na construção do seu poder simbólico e de acumulação de capital político da sua personalidade política: a capacidade de elogio crítico ao Estado Novo salazarista. Apesar do seu apoio político e pessoal a Salazar, Marcelo, não raras vezes, ousa ensaiar críticas ao líder do Estado Novo. Esta sua capacidade, como veremos, será decisiva para a acumulação do seu poder simbólico relativamente a uma hipotética liderança alternativa ao salazarismo.

[22] A Mocidade Portuguesa (MP) foi uma organização nacional da juventude portuguesa criada pelo Decreto-Lei nº 26 611, de 19 de maio de 1936, em cumprimento do disposto na Base XI da Lei nº 1941, de 19 de abril de 1936. De influência inicial fascista e de carácter obrigatório, tinha como objetivo enquadrar ideologicamente a juventude portuguesa, nomeadamente: "estimular o desenvolvimento integrado da sua capacidade física, a formação do carácter e a devoção à Pátria, no sentimento da ordem, no gosto da disciplina e no culto do dever militar". Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1936/05/11600/05360547.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.
O seu primeiro comissário nacional foi Nobre Guedes, que se inspirou na juventude hitleriana. Com Marcelo, a MP afastou-se do seu carácter fascista e militarista, aproximando-se dos valores cristãos e escutistas.

Figura 5
Escada da carreira política de Marcelo: do início até ao governo (1929-1944)



Fonte: Elaboração do autor.

Passagens pelo governo e o início do marcelismo (1944-1958)

Em 1944, Salazar convida Marcelo para o governo. Ele recusa a pasta da Justiça e propõe, sem sucesso, a criação de um Ministério da Assistência Social e de uma pasta da presidência, coordenadora da ação governativa. Contudo, acaba por aceitar a pasta das Colónias, tomando posse, no dia 6 de setembro de 1944, destas funções, que desempenhará até fevereiro de 1947.

O seu apoio à política do Estado Novo, ainda que por vezes crítico, o conduz ao governo aos 38 anos. Apesar do tom irreverente das cartas de Marcelo a Salazar (Antunes, 1993), que originou que fosse apelidado por alguns de "*enfant terrible*" (Marques, 2008) do Estado Novo, o Presidente do Conselho reconhece-lhe mérito intelectual. Da mesma forma, Marcelo, apesar de não concordar com a gestão de alguns ministérios e até mesmo da forma de coordenação governamental, não consegue deixar de admirar as qualidades de liderança política e ideológica de Salazar.

É comum a tese de que Marcelo era encarado por Salazar como um "crítico" que convinha ter por perto (Rosas, 1996, 1998, 1999), não o querendo deixar solto, pelo que, apesar dos desencontros, Salazar estava constantemente a atraí-lo para o sistema de poder. A tese é verosímil, mas a questão parece mais complexa. Fruto de fatores pessoais e emocionais espelhados em muitos microepisódios que entrecruzaram a vida dos dois homens, e que vulgarmente escapam à leitura racionalista da história, existiu uma ligação de admiração intelectual mútua que, em última análise, foi o que permitiu construir uma relação de cumplicidade politicamente necessária e ultrapassar as desavenças políticas,

bem como as relativamente diferentes visões do mundo que defendiam (Mendes, 2020a, 2020c).

Resta enfatizar que esta relação de admiração política foi enfraquecendo à medida que o tempo foi passando. Marcelo amadureceu, autonomizou-se política e ideologicamente e começou a distanciar-se do conservadorismo rural salazarista, a ponto de, na sua última fase, ter de se confrontar com a necessidade política de extinguir o mito da recuperação de Salazar (Mendes, 2020a).

Como ministro das Colónias, realiza, em junho de 1945, uma viagem de cinco meses por São Tomé, Angola e Moçambique, onde novamente solidifica a sua visão africanista, nomeadamente quanto à importância de Portugal investir e apostar no desenvolvimento destas colónias. No seu mandato, são instituídas várias medidas relevantes das quais podemos destacar: o lançamento da agência noticiosa ultramarina Lusitânia; a criação do Fundo de Povoamento; a revisão do Ato Colonial; a criação dos Serviços de Urbanismo do Ultramar; a reforma da Junta de Investigação do Ultramar e da Escola Colonial, que passa a ser uma escola superior; a instituição do Fundo de Colonização; a criação da Hidroelétrica do Revuè, em Moçambique; e o lançamento da ligação aérea imperial da TAP entre Lisboa, Luanda e Lourenço Marques (Araújo, 2004).

Para além destas medidas reformistas, a grande oportunidade política de Marcelo como ministro será a de consolidar o seu papel de homem público com uma visão mais modernizante do Estado Novo. Sobretudo a partir de 1946, Marcelo Caetano irá afirmar-se como líder de uma ala dissidente e reformista do regime. Todavia, convém evitar confusões. A sua crítica não é às ideias autoritárias e corporativas do Estado Novo, mas sim ao amolecimento da revolução corporativa, à desmobilização e ao situacionismo de alguns sectores que, em sua opinião, não acompanham as exigências da construção de um Estado Novo em Portugal (Caetano, 1977; Antunes, 1993).

Com efeito, de um ponto de vista teórico e de doutrinação sobre a necessidade de se instaurar uma ordem nova, que apagasse a decadência político-parlamentar da República, Marcelo possuía um fervor ideológico corporativista inigualável. Aliás, as primeiras críticas de Marcelo a Salazar prendiam-se com divergências conceptuais e políticas sobre o alcance da revolução corporativa a efetuar em Portugal. São vários os episódios em que Salazar, pragmaticamente, teve de anular a velocidade dos projetos marcelistas de "verdadeiramente" corporativizar o regime (Antunes, 1993; Torgal, 2009). Portanto, nesse período, o que Marcelo defende é mais e melhor Estado Novo, não menos (Mendes, 2020a, 2021a).

Todavia, fruto da sua curiosidade intelectual e espírito académico, Marcelo era mais aberto a novas ideias, era mais moderno e cosmopolita do que Salazar e foi, paulatinamente, aderindo às correntes desenvolvimentistas e tecnocráticas da gestão governativa. Embora seja possível descortinar vários pontos comuns no discurso e prática política de Salazar e Marcelo, designadamente a pretensa administração *técnica* e não

política dos interesses nacionais, a ausência de cultura democrática e a utilização da violência legal, a verdade é que eram homens diferentes.

Salazar era um conservador tradicional, nacionalista, católico, rural e ideologicamente menos sofisticado do que Marcelo. Salazar era um animal político realista clássico, um manobrador exímio com um talento raro para se perpetuar no poder, sabia o que queria e tinha as suas certezas relativamente inamovíveis. Era um doutrinador prático. Marcelo era de outra espécie; era, sobretudo, um intelectual político, embora também procurasse ser um doutrinador prático, era menos estático e tentava adaptar o seu pensamento às novas ideias e problemas sociais e políticos (Mendes, 2020a, 2021a). Uma das melhores caraterizações de Marcelo partiu do próprio Salazar. Com efeito, Salazar teria confidenciado a Franco Nogueira a seguinte análise sobre Marcelo: "Um belo espírito. Ideias liberais, em princípio, e muito impressionável. Segue sempre a corrente dominante em cada momento, acredita sempre na última verdade que lhe é assoprada. Ah! Mas é um belo espírito" (Nogueira, 1987, p. 37-38).

Contudo, o facto de ser um académico e intelectual não deve ser confundido com uma visão abstrata e distante das questões da governação e ação política, bem pelo contrário. Marcelo sempre procurou na ciência uma ferramenta útil para a sua atividade política. Desse modo, o seu estudo académico foi sempre dominado por uma visão prática e útil. Por isso, aliás, Marcelo foi um dos precursores do estudo da Ciência Política em Portugal e sempre defendeu que a Universidade, designadamente a sua Faculdade de Direito, deveria formar elites preparadas para a governação. Ele próprio assumiu que nunca sentiu dificuldades em conciliar o seu espírito académico com o exercício do poder. Quando, a esse propósito, Marcelo foi questionado numa célebre entrevista, respondeu o seguinte:

> Esse problema nunca se me pôs porque nunca fui um jurista abstracto (...) Desde os tempos de estudante que fui militante político. Foi ainda a preocupação do concreto que me levou ao estudo da Economia e, mais tarde, ao Direito Administrativo, a fim de estudar como se processa concretamente o poder político na estrutura viva de uma sociedade. Também o gosto que tenho pela História se radica nessa preocupação (Baptista, 1973, p. 58).

No dia 11 de novembro de 1946, Marcelo faz o discurso de encerramento da I Conferência da União Nacional (UN). Pela primeira vez, de forma pública, Marcelo refere a existência de tendências conservadoras e reformistas dentro do Estado Novo. A verdade é que, na remodelação governamental de fevereiro 1947 e dos corpos dirigentes da UN, em março, o marcelismo começa a ganhar vida. Aqui já é visível a inclusão de vários "amigos" do círculo de Marcelo Caetano em cargos relevantes.

Nesse quadro, a partir do dia 4 de março, Marcelo passará a presidir à Comissão Executiva da UN onde, novamente, procurará renovar o Estado Novo e alargar a sua influência política, nomeadamente procurando integrar, no regime, uma nova geração de

universitários e profissionais liberais. Todavia, as promessas de reforma e abertura discutidas com Salazar não têm efeito. Pelo contrário, surgirá uma onda de ataques repressivos sobre a oposição e vão se acentuar as resistências à redinamização e flexibilização da UN. O episódio mais marcante será a intervenção da polícia na Faculdade de Medicina de Lisboa e a demissão compulsiva de alguns professores universitários. Marcelo, desiludido, reage pedindo a Salazar a sua exoneração do cargo de Presidente da Comissão Executiva da União Nacional. Decisão que, para minimizar estragos políticos, será protelada para depois das eleições para a presidência da República de fevereiro de 1949.

Em janeiro de 1948, nasce o Centro de Ação Popular, que congrega jovens próximos de Marcelo e que será mais um ponto de apoio do marcelismo. Em abril, Marcelo é eleito administrador do Banco Nacional Ultramarino, função que desempenhará até junho de 1951.

Em novembro de 1949, aceita o convite de Salazar para ser presidente da Câmara Corporativa. Aqui, novamente se fará sentir o pendor reformista de Marcelo, que reorganiza os serviços e o modo de funcionamento da Câmara, amplia as suas instalações, e inicia a publicação dos *Pareceres da Câmara Corporativa* e do jornal oficial, *Actas da Câmara Corporativa*. Apesar de não ser um cargo de poder governamental, será nele que Marcelo irá solidificar definitivamente uma corrente marcelista, alargando a sua rede de amizades, fidelidades e influência entre uma nova geração de quadros ligados às atividades económicas e corporativas.

Estas novas elites são fruto da progressiva industrialização, urbanização e terciarização de Portugal, iniciada nos anos 1950, que começará a mudar a conjuntura económica e social do Portugal do início do século (Mendes, 2013, 2020c). Marcelo começa a colocar no aparelho de Estado jovens engenheiros industrialistas, "técnicos" defensores de reformas na agricultura e educação, desenvolvendo uma rede de contactos e influência política que servirá de elo entre dirigentes ligados às colónias, à banca e à própria UN. Nasce um "quase-partido" informal reformista e modernizante dentro do Estado Novo, que tem como epicentro e principal referência política Marcelo Caetano (Rosas, 1996, 1998, 1999).

É já nesse contexto que se deve compreender o papel de Marcelo no III Congresso da União Nacional, com o seu famoso "discurso de Coimbra". Ou seja, quando, após a morte do presidente Carmona, se reacende a questão monárquica e se coloca, pela primeira vez, a hipótese da sucessão de Salazar. Nesse momento, Caetano opõe-se a uma manobra formalmente restauracionista da Monarquia e novamente assume o papel de defensor do regime do Estado Novo (Rosas, 1999).

Em novembro de 1951, Marcelo publica *Tradições, Princípios e Métodos da Colonização Portuguesa*. No ano seguinte, é nomeado membro vitalício do Conselho de Estado e, em 1953, torna-se vice-presidente do Conselho Ultramarino. Na remodelação governamental de 1955, Marcelo entra novamente para o governo, agora como ministro

da Presidência. Toma posse em julho e, em outubro, promove o decreto-lei que autoriza o governo a concessionar um serviço público de televisão, é a génese da Rádio e Televisão de Portugal (RTP). Marcelo foi o primeiro membro do governo a utilizar a RTP para se dirigir aos portugueses.

No ano seguinte, publica *A Constituição de 1933, Estudo de Direito Político*. Em maio de 1956, discursa no Congresso de Industriais e Economistas, na inauguração da Feira Internacional de Lisboa (FIL), onde expõe o seu pensamento reformista. Em julho, promulga o decreto-lei que institui a Fundação Calouste Gulbenkian e aprova os seus estatutos resultantes da participação de Salazar, Marcelo e Azeredo Perdigão.

Enquanto ministro da Presidência, dirigiu o Secretariado Nacional de Informação (SNI); foi responsável pela preparação do II Plano de Fomento; representou Portugal nos Conselhos de Ministros da Organização Económica de Cooperação Europeia (Oece) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Nato) e acompanhou o processo de adesão de Portugal à Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA). Ainda, entre 26 de dezembro e 11 de fevereiro, acumula, interinamente, a pasta dos Negócios Estrangeiros.

Na sua passagem pela pasta da Presidência, Marcelo ganha o protagonismo de um putativo sucessor de Salazar. Com efeito, no rescaldo da crise de 1951, Salazar recompensa Marcelo com a pasta que este sempre almejou e deu um sinal claro de que Marcelo passaria a ser o seu braço direito no governo. Todavia, a progressiva convergência de ideias com o novo Presidente da República, o general Craveiro Lopes, e a hipótese posta a circular de esse poder vir a substituir Salazar por Caetano após uma eventual reeleição em 1958 elevam até ao limite as lutas surdas entre reformistas ("marcelistas") e conservadores, também designados "costistas" (corrente que girava em torno do ministro da Defesa Santos Costa) (Rosas, 1999; Castilho, 2012; Leitão, 2014).

Salazar reage com a sua habitual capacidade de sobrevivência. Afasta Craveiro Lopes da corrida presidencial de 1958 e concentra todos os seus esforços no combate ao fenómeno oposicionista liderado por Humberto Delgado nas eleições de maio[23]. Acabada a luta presidencial, eleito o seu candidato, Salazar, de forma salomónica, demite do governo Marcelo Caetano e Santos Costa, promovendo, em 14 de agosto de 1958, nova remodelação governamental (Rosas, 1998). Marcelo solicita, então, uma audiência ao Presidente da República, Américo Tomás, em que apresenta o seu pedido de renúncia ao cargo vitalício de membro do Conselho de Estado (Castilho, 2012; Leitão, 2104). Esta renúncia nunca foi oficialmente publicada. Contudo, Marcelo nunca mais participará nessas reuniões até 1968, altura em que regressa para a discussão sobre a (sua) sucessão de Salazar (Mendes, 2020a, 2021a).

[23] Em julho de 1958, em reunião do Conselho de Estado sobre os candidatos à presidência da República, Marcelo rejeita ambos os candidatos da oposição: Humberto Delgado e Arlindo Vicente.

Afastamento da vida política, a Reitoria e o regresso ao palco político (1958-1968)

Com a saída atribulada do governo, Marcelo irá distanciar-se da atividade política e retornar à vida académica, sendo nomeado reitor da Universidade de Lisboa (UL) em janeiro de 1959. Aqui irá ter um papel de reorganização administrativa e dos serviços académicos da nova reitoria e da cidade universitária. Todavia, o seu mandato ficará marcado pela crise académica provocada pela proibição do Dia do Estudante, na qual irá ter um papel de defensor da autonomia universitária. Apresenta a sua demissão em 1962, em protesto contra a ação repressiva da polícia de choque sobre os estudantes. Mais do que a defesa da possibilidade da realização do Dia do Estudante, Marcelo não tolera a posição do governo de sabotagem ao seu prestígio e autoridade como reitor da UL. Envia uma cópia da sua carta de demissão a Salazar, acompanhada de um cartão no qual afirma que, com o abandono das suas funções de reitor da UL, "corta os últimos laços com a vida pública" (Antunes, 1993, p. 399).

A partir daqui, Marcelo Caetano inicia uma relativa travessia no deserto (Martinho, 2016). Saiu contrariado da Reitoria e em rutura com o governo. Apesar da sua ambição política não ter desaparecido, está decidido a não aceitar mais qualquer responsabilidade política no regime. Assiste à distância ao falhanço do golpe de Júlio Botelho Moniz em abril de 1961, embora fosse o eventual chefe do governo a indigitar pelos conspiradores. No rescaldo da "abrilada", recusa o convite de Salazar para o Ministério da Economia. Concentra-se nas suas aulas, na investigação e publicação, e no seu papel de jurisconsulto, sendo os seus pareceres jurídicos muito procurados por alguns dos maiores grupos económicos portugueses. Em 1963, é escolhido para professor da Faculdade Internacional de Direito Comparado e eleito vice-presidente do seu conselho.

No entanto, a sua saída da vida política ativa não significou o fim do marcelismo nem um corte completo com a situação política nesse período final do salazarismo. Na verdade, vários marcelistas como, por exemplo, Baltasar Rebelo de Sousa, Silva Pinto, Dias Rosas, César Moreira Baptista, Camilo de Mendonça, Melo e Castro continuaram a desenvolver as suas carreiras no governo ou na administração do Estado Novo. Por outro lado, as suas posições, mesmo como académico especialista, continuaram a ser importantes e a ter ecos políticos no regime, como foi o caso do seu memorial para o Conselho Ultramarino, em 1962, no qual defende uma solução federal para o problema colonial, contrariando as teses integracionistas dominantes.

Desse modo, Marcelo continua a se reunir com o seu "núcleo duro", primeiro na sua casa do Linhó e, depois, na tertúlia política do restaurante da linha do Estoril, Choupana, e a alimentar a hipótese, cada vez mais provável, de suceder a Salazar como presidente do Conselho. Prova de que, apesar do afastamento de Marcelo da vida política ativa, o marcelismo continuava a fazer o seu curso era a presença de vários marcelistas

na última remodelação governamental efetuada ainda com Salazar na presidência do Conselho, em agosto de 1968[24].

Após a constatação da irreversibilidade da doença de Salazar, o Conselho de Estado reúne-se no dia seguinte, a 17 de setembro de 1968. Marcelo, após dez anos ausente, com surpresa de alguns, comparece. A discussão centra-se em torno de duas hipóteses: a sucessão interina, que recebe o apoio da maioria, ou a nomeação de um novo presidente do Conselho. Na sua intervenção, Marcelo diz compreender o sentimento de respeito dos conselheiros pela memória de Salazar, mas alerta para a necessidade de nomeação imediata do seu sucessor "para assegurar a normalidade da vida do país e manter o regular funcionamento das instituições" (Thomaz, 1983, p. 295).

Na reunião, fica estabelecido que caberia ao Presidente da República a decisão de nomear o novo Presidente do Conselho. No fim da reunião, Américo Tomás afirma que tomará a sua decisão após ouvir todos os conselheiros e outras individualidades em audiências privadas. Nos quatro dias seguintes, ouve mais de 40 personalidades sobre os hipotéticos sucessores. Daqui resulta uma lista onde constavam os nomes de Marcelo Caetano, Supico Pinto, Franco Nogueira, Adriano Moreira, Antunes Varela, Gomes de Araújo e Correia de Oliveira. No dia 24, Américo chama Marcelo Caetano a Belém e informa-o de que mais de 90% das personalidades ouvidas indicaram o seu nome e, que, nesse quadro, o convidava para chefe do governo. A acumulação de poder simbólico de Marcelo dava finalmente os seus frutos, este confirma-se como o *sucessor natural*.

Todavia, o Presidente da República faz depender a aceitação do convite de várias condições: assumir o cargo interinamente, enquanto Salazar fosse vivo; manter a maioria dos ministros no recém-nomeado governo e, sobretudo, continuar com a política ultramarina e o esforço de guerra. Marcelo chama a atenção ao Presidente de que, constitucionalmente, a solução interina não era possível. Américo Tomás anui à lógica jurídica de Marcelo e este aceita a lógica política da continuidade do governo, chegando a um compromisso. Quanto à questão essencial, o ultramar, a resposta de Marcelo foi que a sua ideia seria a de aproveitar as eleições de 1969 para auscultar o país sobre o problema ultramarino. Marcelo recorda esse ponto crítico da conversa da seguinte forma:

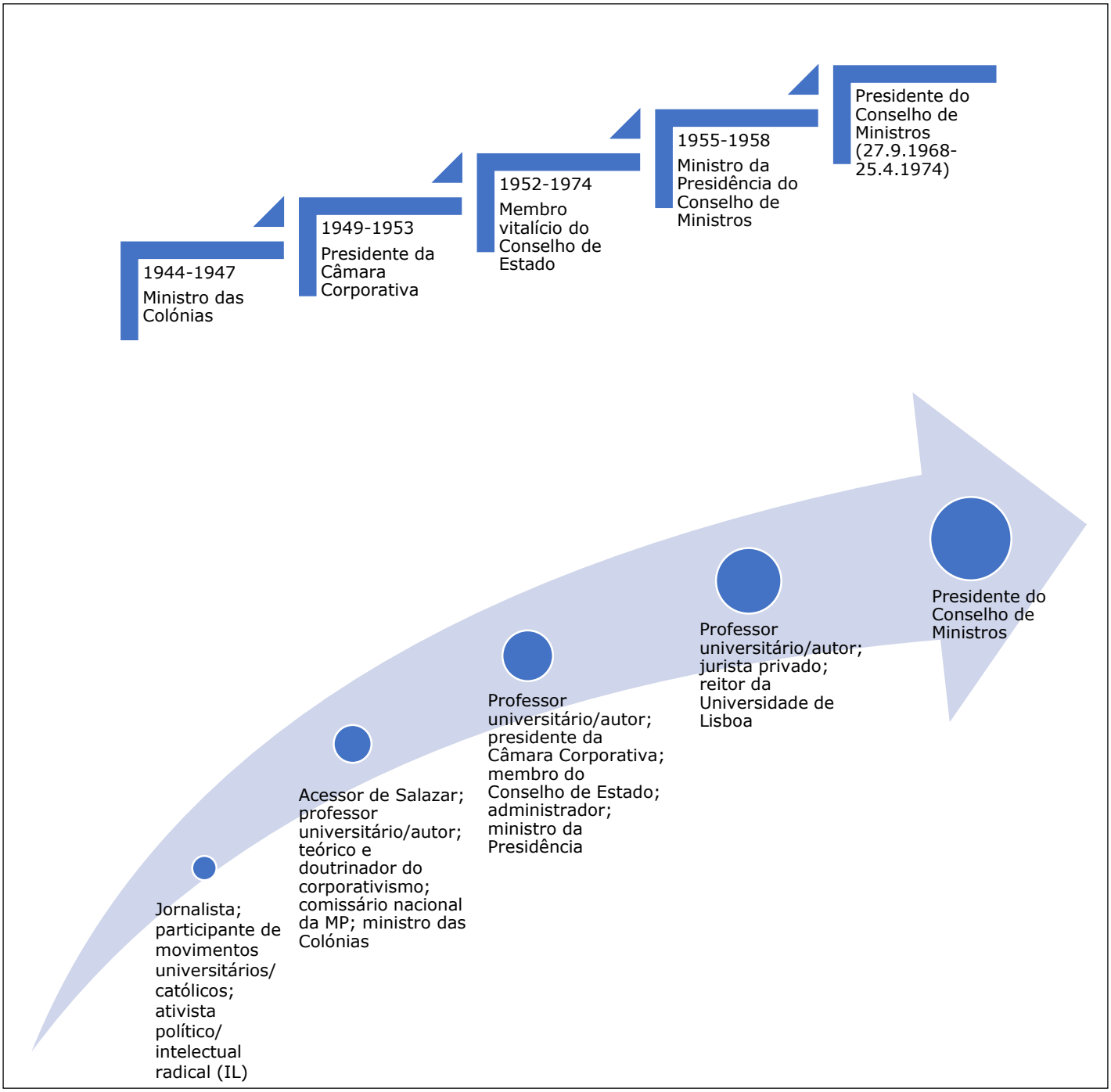
> Se assumisse o governo, procuraria que as eleições gerais a realizar em 1969 fossem o mais corretas possível para que, se as ganhasse, ganhasse bem. Seria a oportunidade de deixar a nação exprimir o seu ponto de vista quanto ao ultramar. Se a votação fosse favorável à política de defesa que estava em curso muito bem... Se não...

[24] Esta remodelação operou as seguintes entradas ministeriais: Gonçalves Rapazote no Interior; José Hermano Saraiva na Educação; Dias Rosas nas Finanças; Bettencourt Rodrigues no Exército; Pereira Crespo na Marinha; Jesus dos Santos na Saúde; e, em 28 de agosto de 1968, Canto Moniz nas Comunicações (Mendes, 2020a).

> – Se não, as Forças Armadas intervirão, interrompeu o Presidente da República (Caetano, 1974, p. 14).

Marcelo escusa-se a relatar a continuação da sua conversa com Américo Tomás, mas é plausível que a reunião não tenha acabado com a interrupção citada. Contudo, é possível interpretarmos os factos da sua narrativa da seguinte forma. Primeiro, Marcelo parece ter ideias claras sobre a sucessão de Salazar e planos para o "day after", comprovando a sua ambição política de liderar o governo de Portugal. Segundo, Marcelo, desde o início, assume a sua dependência política relativamente ao Presidente da República, invertendo a anterior lógica política do Estado Novo, em que, ultrapassando a lei constitucional, era, na prática, o presidente que dependia do chefe de governo. Esta anuência política ao Presidente da República pode ter sido taticamente correta no momento da sucessão, pois possibilitou a Marcelo, finalmente, concretizar a sua grande ambição de liderar os destinos de Portugal. Contudo, irá revelar-se um obstáculo estratégico de médio prazo, pois era contraditória com os objetivos de renovação do Estado Novo.

Figura 6
Carreira política e acumulação de poder simbólico (CS+CP) rumo à liderança



Fonte: Elaboração do autor.

Conclusão

Depois de apresentarmos os principais marcos, e as suas circunstâncias, do trajeto de Marcelo Caetano até 1968, estamos agora em condições de apontar as seguintes conclusões.

Primeiro, como este artigo demonstra, o percurso político de Marcelo até chegar à liderança do Estado Novo é extenso, aparentemente linear, mas com diferentes ciclos circunstanciais e históricos. Assim, podemos identificar quatro ciclos ao longo desse percurso: primeiro, a universidade, o jornalismo e a política radical (1922-1929); segundo, a maturidade, a política real e a assunção do corporativismo do Estado Novo (1929-1944); terceiro, as passagens pelo governo e o início do marcelismo (1944-1958); quarto, o afastamento da vida política, a Reitoria e o regresso ao palco político (1958-1968).

Em segundo lugar, a carreira política modelar de Marcelo explica-se pela sua capacidade de ambição política progressiva e estratégica. Como demonstramos, o seu percurso político é guiado por tal ambição e pela necessidade de ir acumulando poder simbólico que conseguisse demonstrar a sua capacidade de se assumir como o *natural* sucessor de Salazar.

Por outro lado, de um ponto de vista estritamente ideológico, é possível dizer que existe um jovem Marcelo sob influência de ideias católicas, conservadoras e integralistas, que corresponde ao primeiro ciclo do seu percurso, muito marcado pelo ambiente político e ideacional da época e pelo seu idealismo radical. Esse fervor ideológico integralista e radical irá ser substituído pela sua aderência à "revolução corporativa" do Estado Novo.

Muito persuadido pelas ideias e práticas de Salazar, Marcelo passa a defender o corporativismo do Estado Novo e a assumir a liderança patriarcal de Salazar para Portugal. Aqui é possível dizer que estamos perante um Marcelo adulto, influenciado pelas ideias corporativas e financeiras do salazarismo, bem como pela sua aproximação à política real. Esse período corresponde ao segundo ciclo, embora também seja possível enquadrá-lo na primeira parte do terceiro ciclo do seu percurso, até sensivelmente ao início da década de 1950.

Gradualmente, Marcelo vai, então, começar a assumir ideias desenvolvimentistas e tecnocráticas, que, embora compatíveis com o Estado Novo, começam a desenhar uma possibilidade de dissidência moderna, urbana, tecnocrática e menos autárcica face às ideias originais do ruralismo conservador, nacionalista e católico do salazarismo. Nesse período, sobretudo a partir da década 1950 e da sua passagem pela pasta da presidência, Marcelo começa a solidificar uma visão mais moderna e própria do seu projeto de aperfeiçoamento liberalizante do Estado Novo. Esta é fase do Marcelo maduro, que inicia um processo de autonomização e diferenciação do modelo salazarista e dá origem ao marcelismo, como uma corrente política com um projeto relativamente alternativo ao salazarismo. Tal fase do Marcelo, madura e autónoma, integra a última parte do terceiro

ciclo e o quarto ciclo, em que Marcelo se distancia da governação, mas nunca se desliga da vida política portuguesa, mantendo ligações indiretas com o governo.

De qualquer modo, apesar destas diferentes fases, é possível identificar algumas constantes que caracterizam a sua personalidade ao longo do seu percurso político até tornar-se chefe de governo: grande espírito de trabalho; curiosidade intelectual e académica; forte ambição política e de ascensão social e profissional; desejo de liderança e de reconhecimento político.

Em termos comparativos, embora partilhe com Salazar os traços de liderança autoritária e técnica, a importância da ordem corporativa e de controlo político e um anticomunismo primário, Marcelo é menos paroquial, mais gregário e tem mais experiência internacional. Contrariamente a Salazar, Marcelo não foi apenas académico e governante na torre de babel. Para além de académico e governante, Marcelo foi igualmente um homem de família e de amizades, bem como um administrador e jurista no sector privado, gestor de empresas públicas e autor de uma vasta bibliografia, jurídica, política e histórica. Toda esta circunstância social, que extravasa a vida governativa e política, distingue Marcelo de Salazar e determina uma diferente visão do mundo. Distintamente de Salazar, Marcelo estava mais imerso no mundo social real, o que originou uma maior socialização ideacional e adaptabilidade à evolução política e social do mundo[25]. Esta sua dimensão social, conjugada com a sua qualidade de académico intelectual, torna Marcelo mais aberto e adaptável a evolução das ideias e práticas do *Zeitgheist*, o que não é o mesmo que dizer que Marcelo não tinha igualmente características autoritárias e dogmáticas como Salazar. Contudo, Marcelo era socialmente mais sofisticado e ideacionalmente mais adaptável.

Esta sua adaptabilidade foi um dos trunfos da sua longevidade no Estado Novo e foi o que permitiu que Marcelo se perfilasse, em simultâneo, quer como líder delfim-sucessor, quer como líder de uma corrente alternativa ao salazarismo. O problema, como se veio a verificar, é que as duas coisas não eram exatamente compatíveis.

Referências bibliográficas

ANTUNES, J. F. *Salazar e Caetano*: cartas secretas – 1932-1968. Lisboa: Círculo de Leitores, 1993.

ARAÚJO, A. Caetano, Marcelo José das Neves. In: CRUZ, M. B.; PINTO, A. C. (dir.). *Dicionário biográfico parlamentar*: 1935-1974, vol. I. Lisboa: Assembleia da República/ICS, p. 300-305, 2004.

[25] Isto não significa que, de um ponto de vista estritamente pragmático e operacional de um líder político – chegar e manter-se no poder –, Marcelo tivesse mais sucesso político que Salazar. Foi o contrário (Mendes, 2020c). Salazar é um caso raro de longevidade política no poder – 38 anos –, enquanto Marcelo só conseguiu estar seis anos como líder do governo de Portugal. Como sublinhamos, Marcelo, ao contrário de Salazar, não conseguiu impor uma liderança carismática hegemónica em Portugal (Mendes, 2013, 2019a). Todavia, é preciso destacar os diferentes contextos históricos na afirmação das respetivas lideranças. Isto é, os contextos de afirmação do "triângulo carismático" (Pinto e Larsen, 2006, p. 251) para Salazar e Caetano foram bastante diferenciados. Perceber isto é fundamental e comprova um dos principais argumentos deste artigo: o sucesso de uma liderança política é sempre explicado pela relação entre as qualidades individuais e agenciais dos líderes e as circunstâncias e contextos históricos e sociais das estruturas em que os líderes se movem.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*: seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

BAIÔA, M. Partidos e sistema partidário na crise do liberalismo em Portugal e Espanha nos anos vinte. In: BAIÔA, M. (dir.). *Elites e poder*: a crise do sistema liberal em Portugal e Espanha (1918-1931). Évora: Cidehus, 2004.

BAPTISTA, A. A. *Conversas com Marcello Caetano*. Lisboa: Moraes editores, 1973.

BERGER P. S.; LUCKMANN, T. *The social construction of reality*: a treatise in the sociology of knowledge. New York: Anchor Books, 1966.

BLACK, G. "A theory of political ambition: career choices and the role of structural incentives". *American Political Science Review*, vol. 66, p. 144-159, 1972.

BOURDIEU, P. "Le capital social: notes provisoires". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 31, p. 2-3, 1980.

_____. *Sociologia*. Org. Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1983.

_____. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. (org.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood, p. 241-258, 1985.

_____. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

CAETANO, M. *Depoimento.* Rio de Janeiro: Record, 1974.

_____. *Minhas memórias de Salazar*. Lisboa: Verbo, 1977.

CASTILHO, J. T. *Marcelo Caetano*: uma biografia política. Coimbra: Almedina, 2012.

CRUZ, M. B. *O Estado Novo e a igreja católica*. Lisboa: Bizâncio, 1998.

EULAU, H. The legislative career. In: WAHLKE, J C., et al. (eds.). *The legislative system*: explorations in legislative behavior. New York: John Wiley and Sons, p. 272-280, 1962.

FOWLER, L.; MCCLURE, R. *Political ambition*: who decides to run for Congress. New Haven: Yale University Press, 1989.

FRANCIS, W. L.; KENNY, L. W. *Up the political ladder*: career paths in U.S. politics. Thousand Oaks: Sage, 2000.

GIDDENS, A. *The constitution of society*: outline of the theory of structuration. Berkeley, LA: University of California Press, 1984.

HELFER, A. *Socrates and Alcibiades*: Plato's drama of political ambition and philosophy. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017.

HERRICK, R.; MOORE, M. K. "Political ambition's effects on legislative behavior: Schlesinger's typology reconsidered and revised". *Journal of Politics*, vol. 55, p. 765-776, 1983.

LEITÃO, L. M. *Marcello Caetano*: um destino. Lisboa: Quetzal Editores, 2014.

MAESTAS, C. D., et al. "When to risk it? Institutions, ambitions, and the decision to run for the U.S. house". *American Political Science Review*, vol. 100, p. 195-208, 2006.

MARQUES, P. *Marcello Caetano*: ideólogo ou "enfant térrible" do regime? 1906-1980. Lisboa: A. M. Pereira/Público, 2008.

MARTINHO, F. P. O Estado Novo e a historiografia portuguesa: sobre a questão do fascismo. In: FREIRE, A; NUNES, J. P (orgs.). *Historiografias portuguesa e brasileira no século XX*. Coimbra: Ed. Universidade de Coimbra, p. 111-146, 2013.

_____. *Marcello Caetano*: uma biografia, 1906-1980. Lisboa: Objectiva, 2016.

MARTINS, F. Integralismo lusitano e política nacional: as metamorfoses e os desafios da década de 1920. In: BAIÔA, M. (dir.). *Elites e poder*: a crise do sistema liberal em Portugal e Espanha (1918-1931). Évora: Cidehus, 2004.

MARX, K. The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte. In: MCLELLAN, D. (ed.). *Karl Marx:* selected writings. London: Oxford University Press, 2010.

MENDES, P. E. "A (re)invenção das relações internacionais na viragem do século: o desafio do construtivismo". *Relações Internacionais*, vol. 36, p. 105-118, 2012.

_____. "A questão europeia no marcelismo: o debate geracional". *População e Sociedade*. 21, p. 107-121, 2013.

_____. "Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português". *Análise Social*, 227, LIII (2), p. 458-487, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.31447/as00032573.2018227.09>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. "História, discurso político e liderança em Portugal: um diálogo interpretativo entre presente e passado à luz do Diário de Governo". *População e Sociedade*, nº 32, p. 182-203, 2019a.

_____. "As teorias principais das relações internacionais: uma avaliação do progresso da disciplina". *Relações Internacionais*, nº 61, p. 95-122, 2019b. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2019.61a0>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. "The birth of International Relations as a social science: a comparative analysis of the Anglo-American world and continental Europe". *Austral: Journal of Strategy & International Relations*. vol. 8, nº 16, p.19-50, 2019c. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.89031>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. Marcelo Caetano. In: SOUSA, F.; MEIRELES, C. (coords.). *Os primeiros ministros de Portugal*. Lisboa: INCM, 2020a.

_____. "Perceções e imagens na política externa do Estado Novo: a importância do triângulo identitário". *Dados*, vol. 63, nº 3: e20190067, 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.3.214>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. "Os dilemas da renovação na continuidade e o legado de Marcello Caetano: do outono ao inverno". *Tempo e Argumento*, vol. 12, nº 29, e0205: p. 1-35, 2020c. Disponível em: <https://doi.org/10.5965/2175180312292020e0205>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. "R(r)elações I(i)nternacionais, realismo e análise da política externa (APE): contextualizando a invenção da APE". *Estudos Internacionais*, vol. 8 nº 1, p. 64-88, 2020d. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2020v8n1p64-88>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. "Marcelo Caetano, do idealismo da juventude à política real (1906-1944): uma teorização histórico-sociológica". *Tempo Social*, vol. 33, nº 1, p. 121-144, 2021a. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2021.170969>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. "Os eternos movimentos (in)disciplinares entre a história e as relações internacionais: a importância do pensamento histórico". *História da Historiografia*, vol. 15, 2021b.

MENEZES, F. R. *Salazar*: uma biografia política. Alfragide: Dom Quixote, 2014.

MESSIAS, G. M. G. "Carreira e ambição política dos vereadores de Salvador (1997-2012)". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, nº 72, 2019.

MIGUEL, L. F. "Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro". *Revista de Sociologia e Política*, nº 20, p. 115-134, 2003.

NOGUEIRA, F. *Um político confessa-se*: Diário 1960-1968. Porto: Civilização, 1987.

ONUF, N. *World of our making*: rules and rule in social theory and international relations. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ORTEGA Y GASSET, J. *Meditações do Quixote* (1914). São Paulo: Ibero-Americano, 1967.

PINTO, A. C. *Os Camisas Azuis*: ideologia, elites e movimentos fascistas em Portugal, 1914-1945. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

_____. A queda da 1ª República Portuguesa: uma interpretação. In: BAIÔA, M. (dir.). *Elites e poder*: a crise do sistema liberal em Portugal e Espanha (1918-1931). Évora: Cidehus, 2004.

PINTO, A. C. (ed.). *Corporatism and fascism*: the corporatist wave in Europe. London: Routledge, 2017.

PINTO, A. C.; LARSEN, S. U. "Conclusion: fascism, dictators and charisma". *Totalitarian Movements and Political Religions*, vol. 7, nº 2, p. 251-257, 2006.

PINTO, A. C.; MARTINHO, F. P. (orgs.). *O corporativismo em português*: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.

_____. *A onda corporativa*: corporativismo e ditaduras na Europa e na América Latina. Rio de Janeiro: FGV, p. 27-37, 2016.

PRIETO, M. H. *A porta de marfim:* evocação de Marcello Caetano. Lisboa: Verbo, 1992.

PUTNAM, R. D. "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 1, p. 65-78, 1995.

ROHDE, D. W. "Risk bearing and progressive ambition: the case of the United States House of Representatives". *American Journal of Political Science*, vol. 23, p. 1-26, 1979.

ROSAS, F. Caetano, Marcelo José das Neves. In: ROSAS, F.; BRITO, J. M. B. (coords.). *Dicionário do Estado Novo*, vol. I. Venda Nova: Bertrand, p. 110-113, 1996.

_____. *História de Portugal*. 7º vol. Lisboa: Edições Estampa, 1998.

_____. O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo. In: BRITO, J. M. B. (coord.). *Do marcelismo ao fim do Império*. Lisboa: Notícias, p. 15-59, 1999.

_____. *Salazar e o poder*: a arte de saber durar. Lisboa: Tinta-da-China, 2012.

SCHLESINGER, J. A. *Ambition and politics*: political careers in the United States. Chicago: Rand McNally, 1966.

THOMAZ, A. *Últimas décadas de Portugal*. 4ª vol. Lisboa: Fernando Pereira, 1983.

TORGAL, L. R. *Estados novos, Estado Novo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009.

WEBER, M. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. 2º vol. São Paulo: Editora UnB; Imprensa Oficial, 2004.

Abstract

Marcelo Caetano and his circumstance towards leadership: symbolic power, ambition and adaptation

This article presents a model of symbolic power accumulation to explain Marcelo Caetano's political career and his progressive ambition towards the leadership of the Portuguese Estado Novo. This new model, with a reflexive and sociological basis, is applied to our case through an exercise of historical reconstruction of Marcelo's political path from his entrance in the corridors of power until his ascension to leadership in 1968. The article develops new theoretical arguments about the careers of political leaders and their objectives of obtaining political and social capital, especially the importance of accumulation of symbolic power in highly ideological and charismatic authoritarian regimes like the Estado Novo. Its main objective is to present a more sophisticated and relational vision of Marcelo Caetano's political path, namely by explaining the dilemma of charismatic succession with which he had to confront himself, and to contribute to the accumulation of theoretical and historical knowledge about the Portuguese authoritarian regime.

Keywords: Marcelo Caetano; political ambition; Estado Novo; symbolic power; political capital

Resumen

Marcelo Caetano y su circunstancia hacia el liderazgo: poder simbólico, ambición y adaptación

Este artículo presenta un modelo de acumulación de poder simbólico para explicar la carrera política de Marcelo Caetano y su ambición progresiva hacia el liderazgo del Estado Novo portugués. Este nuevo modelo, de base reflexiva y sociológica, se aplica a nuestro caso a través de un ejercicio de reconstrucción histórica del recorrido político de Marcelo desde su entrada en los pasillos del poder hasta su ascenso al liderazgo en 1968. El artículo desarrolla nuevos argumentos teóricos sobre las carreras de los líderes políticos y sus objetivos de obtener capital político y social, especialmente la importancia de la acumulación de poder simbólico en regímenes autoritarios altamente ideológicos y carismáticos como el Estado Novo. Su principal objetivo es presentar una visión más sofisticada y relacional de la trayectoria política de Marcelo Caetano, es decir, explicar el dilema de la sucesión carismática con el que tuvo que enfrentarse, y contribuir a la acumulación de conocimientos teóricos e históricos sobre el régimen autoritario portugués.

Palabras clave: Marcelo Caetano; ambición política; Estado Novo; poder simbólico; capital político

Résumé

Marcelo Caetano et son parcours vers le gouvernement: pouvoir symbolique, ambition et adaptation

Cet article présente un modèle d'accumulation de pouvoir symbolique pour expliquer la carrière politique de Marcelo Caetano et son ambition progressiste vers la direction de le Estado Novo portugais. Ce nouveau modèle, à base réflexive et sociologique, est appliqué à notre cas à travers un exercice de reconstruction historique du parcours politique de Marcelo depuis son entrée dans les couloirs du pouvoir jusqu'à son ascension au leadership en 1968. L'article développe de nouveaux arguments théoriques sur la carrière des dirigeants politiques et leurs objectifs d'obtention de capital politique et social, en particulier l'importance de l'accumulation du pouvoir symbolique dans les régimes autoritaires hautement idéologiques et charismatiques comme le Estado Novo. Son objectif principal est de présenter une vision plus sophistiquée et relationnelle du parcours politique de Marcelo Caetano, notamment en expliquant le dilemme de la succession charismatique auquel il a dû se confronter, et de contribuer à l'accumulation de connaissances théoriques et historiques sur le régime autoritaire portugais.

Mots-clés: Marcelo Caetano; ambition politique; Estado Novo; pouvoir symbolique; capital politique

Artigo submetido à publicação em 16 de junho de 2020.
Versão final aprovada em 1 de julho de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://doi.org/10.1590/1807-019120212731058
e-ISSN 1807-0191

Campaña por la Alcaldía Mayor de Bogotá (2019): agenda, argumentos y tonos del debate en Twitter

Juan Sebastián López[1]
Danny Cuellar[2]
Sergio Alvarado[3]
María Alejandra Rincón[4]
María Paula Velandia[5]
María Alejandra Cantor[6]

Este artículo caracteriza los debates más destacados en Twitter Colombia sobre la campaña por la Alcaldía de Bogotá, 2019. Para ello, se concentra en el análisis de los temas, la consistencia argumentativa y tonos de los debates. La muestra recogida comprende 51 *Trending Topics* (TT) y 503 trinos. La metodología utilizada fue el análisis de contenido. Como resultado se destaca la alta figuración de Claudia López, ganadora de la contienda. Además, se evidencia la preponderancia de los medios dominantes en cuanto al posicionamiento de temas en la agenda mediática de Twitter y su vínculo con líderes de opinión. Se resalta el protagonismo de los ciudadanos, quienes están en el centro de los debates más álgidos, especialmente marcados por el tema de movilidad, lo que sugiere una agenda coyuntural. Se comprueba la persistencia de enunciaciones falaces en las discusiones de campaña y la del tono informativo como uno de los modos para construir mensajes en los trinos, con algunas variaciones descalificadoras, insultantes y humorísticas, que sugieren un debate negativo en Twitter.

Palabras clave: Twitter; *agenda-setting*; elecciones; comunicación política

[1] Universidad Santo Tomás, Instituto de Estudios Socio-Históricos Fray Alonso de Zamora. Bogotá (DC), Colombia. E-mail: <sebastianlopez@usantotomas.edu.co>.
[2] Universidad Santo Tomás, Instituto de Estudios Socio-Históricos Fray Alonso de Zamora. Bogotá (DC), Colombia. E-mail: <dannycuellar@usantotomas.edu.co>.
[3] Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO, Facultad de Ciencias de la Comunicación. Bogotá (DC), Colombia. E-mail: <salvarado@uniminuto.edu.co>.
[4] Universidad Santo Tomás, Facultad de Sociología. Bogotá, Colombia.
E-mail: <maria.rinconr@usantotomas.edu.co>.
[5] Universidad Santo Tomás. Bogotá, Colombia. E-mail: <mariavelandia@usantotomas.edu.co>.
[6] Universidad Santo Tomás, Facultad de Filosofía. Bogotá, Colombia.
E-mail: <maria.cantor@usantotomas.edu.co>.

Introducción

El presente artículo se ocupa de los debates y comunicaciones acontecidos en Twitter con ocasión de la campaña por la Alcaldía de Bogotá entre agosto y octubre de 2019, una contienda electoral disputada en ese periodo entre Claudia López Hernández, Carlos Fernando Galán, Hollman Morris y Miguel Uribe. La investigación que lo sustenta perseguía, en primer lugar, recoger durante la campaña una muestra de trinos que resultara al tiempo representativa y diversa. En segundo lugar, se buscaba obtener una visión de conjunto en lo relativo a los tópicos de la discusión, el perfil de los creadores de los trinos y sus protagonistas, la consistencia argumentativa y los tonos predominantes de los mensajes. En últimas, se pretendía caracterizar la campaña para, a partir de allí, entender la manera como se configuran estos acontecimientos políticos, tanto en forma como en contenido, en el que parece ser el escenario digital por excelencia para la discusión política contemporánea.

En el ámbito de la comunicación política, Twitter aparece cada vez más como un recurso investigativo esencial para conocer el impacto entre políticos y movimientos sociales (Caldevilla, Rodríguez-Terceño y Barrientos, 2019), la influencia que ejercen líderes políticos a través de sus perfiles sobre medios y usuarios (Pérez y Limón-Naharro, 2019) o para establecer relaciones de los temas discutidos en Twitter con programas electorales y debates televisados (Castromil, Rodríguez-Díaz y Garrigós, 2020). Son tiempos en los cuales "nunca antes un futuro cargo público se había prestado voluntariamente a tamaña exposición" (Caldevilla, Rodríguez-Terceño y Barrientos, 2019). En consecuencia, la apertura de la plataforma, el grado de interacción entre los usuarios y, sobre todo, la participación activa de medios y políticos hacen de esta red social una fuente casi inagotable de objetos de estudio y metodologías de análisis. Ello justifica el abordaje que aquí se presenta, con el que se espera contribuir a un tipo de estudios cada vez más populares pero aún en ciernes: los medios masivos y las redes sociales como posicionadores de agenda (Su y Borah, 2019), la *agenda-setting* frente a las redes sociales digitales (Aruguete, 2017), los análisis comparados entre los estudios y la agenda de Twitter en campañas electorales (Alvarado-Vivas, López-López, y Pedro-Carañana, 2020).

El cargo de Alcalde(sa) Mayor de Bogotá es ampliamente reconocido como el segundo cargo de elección popular después del presidente de la República. Esa relevancia, por sí misma, hace pertinente el análisis de su campaña electoral. Sin embargo, también vale destacar que la campaña de 2019 resultaba especialmente interesante por el hecho de estar marcada por una polarización creciente entre dos modelos de desarrollo (liderados por los exalcaldes Petro y Peñalosa) y discusiones previas en torno a la orientación sexual y la violencia de género en relación con la vida privada de los candidatos.

Antecedentes

Las redes sociales se han convertido en un vaso comunicante entre medios de comunicación, candidatos y votantes. Por consiguiente, la política representativa ha devenido en ejercicio de debate cada vez más abierto a múltiples voces. En los últimos años, Twitter se ha posicionado como la red social más propicia para el análisis de debates

políticos dado que permite contrastar la información suministrada por todos los protagonistas. Además, se reconoce su contribución a la democratización de la información, pues los políticos y grandes medios dejan de ser los únicos protagonistas de la discusión pública, en la medida en que los ciudadanos adquieren un rol activo como productores y consumidores de los contenidos que allí se producen (Gutiérrez-Rubi, 2008).

Sin duda alguna, las campañas políticas han sido uno de los temas de mayor interés en el campo de la comunicación política (Campos-Domínguez, 2017). El estudio de campañas políticas alrededor del mundo ha contribuido a la visibilización del uso de las redes sociales como instrumento político que tiene injerencia en el voto de los ciudadanos. Se ha publicado al respecto un gran número de investigaciones sobre el uso de Twitter en las elecciones, Estados Unidos y Europa encabezan las investigaciones sobre comunicación política en Twitter. Estas van desde la disruptiva primera candidatura de Obama a la presidencia en el 2008 (Bohaty, 2009) a la campaña de Trump en 2016, marcada por el desmedido uso de noticias falsas (Allcott y Gentzkow, 2017), y pasan por la volátil campaña presidencial de Macron en Francia (Lachat y Michel, 2019).

En el contexto latinoamericano, se destaca la predominante Marea Rosa así como el estudio de la candidatura a la presidencia de la Asamblea Nacional de Ecuador de Mae Montaño, una mujer afro (Baquerizo, Luzuriaga y Rovayo, 2020). De acuerdo con Waisbord y Amado (2017), del análisis de campañas políticas en América Latina a través de Twitter, sobresale el escepticismo respecto a la administración de Cristina Kirchner en Argentina (2003-2015), pasando por el exilio de Evo Morales en Bolivia (2008-2019), hasta la convulsionada gobernanza de Nicolás Maduro en Venezuela (2013-2021). Ahora bien, en cuanto a los procesos políticos colombianos, la literatura disponible señala claramente que la relevancia de las redes sociales va en aumento, lo que ha llevado a que se conviertan en un objeto de estudio recurrente desde distintas disciplinas y referencias metodológicas. Desde un horizonte ciberpolítico, Perez y Solano (2018) examinan los debates acontecidos en Twitter días previos al plebiscito de 2016, prestando especial atención al papel e influencia de políticos y líderes de opinión.

En las elecciones presidenciales de 2018, varias investigaciones se centraron en analizar cómo se dio ese proceso político en Twitter. Por ejemplo, desde una metodología *net*nográfica, Ruano, López y Mosquera (2018) identificaron los posicionamientos que habían fijado los candidatos en sus trinos frente a la corrupción, la educación, la salud, el desempleo y el proceso de paz. En la misma línea, los trabajos de Prada y Romero (2018), con candidatos de tendencias opuestas, y de Manfredi y González (2019), con candidatos que coincidían en varios temas, aportan luces sobre la relación entre polarización y competencia en el debate político colombiano.

Twitter, por otra parte, aparece como un escenario privilegiado para identificar categorías emergentes de análisis político. Como señala el texto de Sarmiento y Bonilla (2018), el género es una de ellas. Tomando como referencia las elecciones presidenciales de 2018 que destacaron por la participación mayoritaria de mujeres en calidad de candidatas a la vicepresidencia, se llevó a cabo una investigación con una metodología mixta que logró determinar el grado de influencia que las candidatas tuvieron en Twitter, así como la relevancia que tuvo su género al momento de legitimar sus posicionamientos políticos. De acuerdo con la investigación, las candidatas tuvieron protagonismo

especialmente en tres temas: seguridad, acuerdos de paz y políticas públicas frente a lo rural; en cuanto a su género, las candidatas hicieron alusión a "lo femenino" como un elemento favorecedor de la democracia en tanto consideraban a la mujer como un agente de cambio político con capacidad de transformar la política tradicional hecha históricamente por hombres.

En lo que respecta a campañas de elecciones locales, el trabajo de López (2018) contribuyó a identificar el rol que tuvo Twitter dentro de las campañas de 2015. Destaca su análisis sobre el potencial publicitario de la red para candidatos emergentes o de regiones relativamente periféricas, en donde la dificultad para pautar masivamente es patente. En cuanto a las elecciones locales de grandes ciudades, como Bogotá, Otavo (2018) indica que Twitter es un mero canal utilizado por medios tradicionales para extender su influencia sobre los votantes. Lo anterior contrasta con el trabajo de Herrera (2020) sobre la campaña por la Alcaldía de Bogotá en 2019, en donde a partir del análisis de estrategias discursivas empleadas por cinco líderes de opinión en la plataforma, se concluye que Twitter es un campo de posibilidades para la generación de voces alternativas a los medios dominantes.

Metodología

En la investigación se llevó a cabo un monitoreo diario de Twitter que arrojó una muestra de 51 *Trending Topics* (TT)[7] y 503 trinos destacados[8]. El intervalo establecido para recolectar la muestra fue del 1 de agosto al 27 de octubre de 2019, en atención a la fecha en la que se autorizaba la propaganda electoral a través de los medios de comunicación y al día en el cual se llevaron a cabo las votaciones[9].

Para la selección de los TT se acudió a la *web* de consulta libre Trendinalia.com. Allí se revisó diariamente cuáles eran los *hashtags* más populares de la jornada en Twitter Colombia y se registraron aquellos que estuvieron dentro los primeros 20 *Trending Topics* y que tuvieron una relación directa con la campaña. A fin de sistematizar estos datos, se elaboró una matriz de análisis de contenido compuesta de tres categorías principales: (1) creador del *hashtag,* (2) día en que éste llegó a ser *Trending Topic* y (3) contexto político y mediático. Con ello se pretendía, muy en la línea de los estudios en establecimiento de agenda, caracterizar la agenda política en Twitter a propósito de la campaña por la alcaldía.

Una vez seleccionados los TT, se procedió a consolidar la muestra de trinos. Para ello se hizo uso de las herramientas de búsqueda y organización de la información de Twitter del siguiente modo: primero, se ubicaba el *hashtag;* luego, se ordenaba la lista de trinos asociados bajo un criterio de relevancia, acudiendo a la opción "Destacados"; esto con el fin de concentrar el análisis en los trinos que el algoritmo de búsqueda de la red social determina que son especialmente relevantes para el tema (Twitter, s.f.) o *hashtag*

[7] Se hallaron 48 *hashtags*. Sin embargo, #MiCandidatoEs, #YoVotoPorClaudia y #DbateConJuanpis figuraron dos días diferentes cada uno, por lo que fueron contabilizados de forma separada.
[8] Los TT #CandidatosenCablenoticias y #SiFueraAlcalde recogieron 7 trinos destacados que fueron desestimados por referirse a temas ajenos u otras contiendas electorales del país.
[9] Datos de la investigación disponibles el: <http://dx.doi.org/10.17632/x949kwgzf3.2>. Consultado el: feb. 2021.

rastreado y que, por ende, aparecerán de manera preponderante ante los usuarios que exploren *Trending Topics*. Luego, se refinaba el proceso a través de la opción "Búsqueda avanzada", donde se establecía el rango de las fechas de recolección, descartando así *tweets* ajenos al momento álgido del debate. Por último, se tomaban para la muestra los diez primeros trinos por orden de aparición. Los trinos recogidos se ingresaron en una matriz de análisis de contenido compuesta por cinco categorías principales: creador del trino; protagonista; contenido del mensaje; consistencia argumentativa y tono (López et al., 2021). En este punto ya no se trataba solamente de caracterizar una agenda, sino también de entender el contenido y el tratamiento de los debates que se agrupaban en torno a los *hashtags*.

Como se mencionó, a partir de los datos recolectados se llevó a cabo un análisis de contenido, técnica de investigación sistemática y cuantitativa que permite ofrecer inferencias del material verbal o simbólico (Berelson, 1952; Krippendorff, 1990; Neuman, 1997). Las razones para tal decisión tuvieron que ver tanto con el objeto como con los objetivos del estudio, pues se pretendía sacar partido del carácter relativamente abierto de la información en Twitter, del volumen de datos que era posible recabar y de la diversidad de actores que participaron en el debate en torno a la campaña (Neuendorf, 2017).

En aras de precisar metodológicamente el ejercicio realizado, vale la pena mencionar dos referencias adicionales. La primera, el modelo de mediación cognitiva elaborado por el profesor Martín Serrano (2004), muy útil para caracterizar al emisor, las valoraciones realizadas, los protagonistas de los mensajes y sus correspondientes acciones. En segundo lugar, la guía de Martín-Leyes y Parga (2018), que ofrecía una vía clara y consistente para delimitar los tipos de falacias argumentativas y, de ese modo, aportar luces a los debates en curso sobre posverdad (González, 2017; Cabezuelo y Manfredi, 2019; Rodríguez-Ferrándiz, 2019), noticias falsas (Brummette et al., 2018; Jones, 2019; Cinelli et al., 2020) y negativismo político y mediático (Castromil y Chavero, 2012; Chavero, 2020) desde una perspectiva filosóficamente normalizada pero innovadora en el campo de la comunicación política.

Para analizar el contenido de los trinos fue necesario establecer dos categorías independientes: *argumento*, presentada en un ítem exclusivo, y *falacia*, codificada en 11 subclases diferentes (ver Tabla 1). En términos operativos, el argumento se definió como un tipo de razonamiento estructurado en el que se validaba una afirmación a través de evidencia concreta (Toulmin, 2003). Por su parte, la falacia argumentativa se comprendió como un tipo de razonamiento que si bien podía resultar formalmente persuasivo, era inválido, pues incurría en fallos lógicos y al emplearse tenía el objetivo o la probabilidad de engaño, es decir, de contar con las condiciones de posibilidad para causar una opinión errónea a quien se le presentaba (Bentham, 1824).

El procesamiento de datos se llevó a cabo bajo un criterio estadístico y acudiendo al programa modular SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). A partir del *input* se obtuvo un total de veintidós variables nominales codificadas (López et al. 2021), las cuales prosiguieron un plan de análisis que se compuso de dos secciones. En la primera se realizó una estrategia de tratamiento de los datos de forma univariada (frecuencias), debido a que proporciona un marco descriptivo útil para la tipificación de la información.

En la segunda sección se hizo un procesamiento de datos bivariados (tablas de contingencia) en donde se efectuó el cruce de las variables independientes (creador del trino y protagonista del trino) con cada una de las variables dependientes o de interés (mensajes, falacias y tonos) debido a que permite el ejercicio del análisis descriptivo como tratamiento previo para cualquier examen más complejo de relaciones multidimensionales (López-Roldán y Fachelli, 2015).

Como se verá a continuación, los datos y los resultados del análisis se organizaron en tres grandes bloques: (1) *Trending Topics,* (2) trinos y (3) candidatos. Esto, debido al interés original de la investigación por el curso de la campaña, la agenda de la misma, el tratamiento de los temas en el debate cotidiano y la doble condición de los candidatos como usuarios y tópicos de discusión.

Hallazgos

Trending Topics

Curso de la campaña

Los cruces entre los *hashtags*, sus autores y las fechas en que llegaron a ser *TT* permitieron componer una narrativa de la campaña al interior de Twitter. En términos generales se pudo apreciar, a la luz de las votaciones, que la figuración de Claudia López, sea ésta positiva o negativa, fue directamente proporcional a los resultados en las urnas, mientras que en el caso de Hollman Morris la relación fue inversamente proporcional. También destacó la discreción de la campaña de Carlos Fernando Galán, que podría interpretarse como una estrategia deliberada de aparecer como una versión retóricamente más moderada y conciliadora de López. En lo que respecta a Twitter, Galán cabalgó sobre los defectos achacados a López y buscó aprovecharlos como opción de centro. A través del *hashtag* #vamoACalmarnoChallenge y basado en intercambios verbales entre los demás protagonistas de la contienda, adjudicó a sus contrincantes una forma visceral de llevar la campaña, que debía ser modificada, mientras él se presentaba conciliador y propositivo. También resulta interesante que en el tramo final de la campaña la figuración de Morris incrementó mientras que la de López decreció, que la influencia en los debates por parte de medios alternativos fue muy poco significativa y que, por el contrario, la de los líderes de opinión[10] resultó decisiva, especialmente en la segunda mitad de la campaña, cuando equipos de respaldo, candidatos y medios dominantes parecían entrar en una meseta o punto de saturación comunicativa.

Del 1 al 9 de agosto hubo un claro predominio de medios tradicionales. Se promocionaron los resultados de encuestas (#LaGranEncuesta), los debates por radio (#GranDebateW) y se convocó a participar en sondeos informales (#MiCandidatoEs, #yovotopor, #CarreraPorLaAlcaldia). Entre el 15 y el 24 de agosto la autoría de los *hashtags* se repartió entre ciudadanos, medios dominantes y candidatos. Destacaron las

[10] En la línea de Claes, Osteso y Deltell (2013), aquí se considera como líderes de opinión a aquellos usuarios con un número considerable de seguidores que, además, logran difundir y hacer virales sus contenidos, sea por medio de *hashtags* o de trinos.

etiquetas sobre Claudia López, tanto críticas (#ClaudiaElevada[11], #ClaudiaEsUnaMentira) como de apoyo (#YoVotoPorClaudia), y la promoción de debates en medios tradicionales (#ElDebateDeLaGente, #CandidatosenCablenoticias).

Los TT seleccionados entre el 26 de agosto y el 12 de septiembre dan cuenta del protagonismo de los ciudadanos en la creación de *hashtags* de alto impacto. La campaña de Galán abogó por la moderación en el tono del debate (#VamoACalmarnoChallenge) mientras que la corrupción, bandera política de López, fue discutida desde múltiples perspectivas, no necesariamente favorables a la candidata (#GananLosCorruptos, #AngelicaCorrupta, #MetroElevadoCorrupto). López siguió siendo objeto de ataques y defensas (#ClaudiaNoMeRepresentaPor, #ClaudiaAlcaldesaImparable) al tiempo que aparecían etiquetas en clave de cálculo político (#HollmanAyudaAGalánYUribe).

La influencia de los líderes de opinión se hizo patente entre el 15 de septiembre y el 10 de octubre. Durante esos días la figuración de Miguel Uribe se incrementó considerablemente (#ConMiguelParquesSinDrogas, #MiguelEsElPeorPor, #MiguelEnPositivoEnLaW, #LoPositivoDeMiguelEs y #EstoyConMigue) y se mantuvo la insistencia de Galán y su equipo en cambiar el tono negativo a la campaña (#LoPositivoDeMiguelEs, #LoPositivoDeHollmanEs, #LoPositivoDeClaudiaEs). Esto último coincidió con un debate televisado con marcado carácter humorístico y bastante repercusión en Twitter, pues llegó a ser TT durante dos días (#DbateConJuanpis).

En la recta final de la campaña, del 10 al 26 de octubre, se dispersó la autoría de los trinos, sin que la influencia de los medios alternativos se hiciera manifiesta. En cambio, los medios dominantes, apalancados en las últimas encuestas, pujaron por figurar como predictores del resultado de las votaciones (#LaGranEncuesta, #bogotadecide, #DebateDeLasDecisiones). Morris acudió nuevamente a su bandera de campaña (#MetroElevadoCorrupto) y el debate en general se concentró en las decisiones finales para la votación (#MeDecidíPorClaudia, #YoVotoColombiaHumanaPor, #DebateDeLasDecisiones, #NoVotaríaPor, #VotoHollmanAlcaldePor, #bogotadecide, #HollmanSeráAlcalde, #MañanaVotoHollmanPor). En cuanto a las campañas de los candidatos, Morris figuró constantemente, pese a que los sondeos lo daban por perdedor, mientras que Galán pasó casi inadvertido, con todo y que para el final de la campaña era considerado el candidato con más opciones.

[11] Durante la campaña por la Alcaldía de Bogotá se debatió la conveniencia del tipo de metro más viable para la ciudad. Claudia López, Carlos Fernando Galán y Miguel Uribe apoyaron la idea de continuar el proyecto de metro elevado impulsado por el alcalde saliente Enrique Peñalosa. Hollman Morris, por el contrario, se opuso férreamente al mentado proyecto y, en su lugar, defendió la idea de construir un metro subterráneo para la ciudad. En Colombia, cuando se afirma de una persona que es o está "elevada" significa que se distrae porque piensa de manera frecuente en asuntos distintos a los que demandan su atención inmediata, por lo que habitualmente es acusada de tener poca atención y conciencia sobre las cosas. Los usuarios promotores del TT, afines a Gustavo Petro y Hollman Morris, dos figuras políticas de izquierda, emplearon este hashtag para atribuir a la candidata rasgos de prepotencia e insensatez y, desde luego, para establecer un nexo entre la candidata y el entonces impopular alcalde, de tal forma que se buscaba afirmar que Claudia López era la continuidad del proyecto político de Enrique Peñalosa.

Tendencias: origen y protagonistas

A la luz de los TT que integraron la muestra, se podría afirmar que la agenda de la campaña en Twitter se estableció principalmente por medios dominantes y líderes de opinión, responsables del 33,3% y el 23,5% de las tendencias analizadas. En la categoría de medios dominantes destaca La W Radio (Grupo PRISA), que posicionó como tendencia el 15,7% de la muestra. En lo que respecta a los líderes de opinión, figuran el personaje humorístico Juanpis González (@juanpisrules) y los periodistas Vicky Dávila (@VickyDavilaH), Vanessa de la Torre (@vanedelatorre) y Daniel Samper (@DanielSamper). Llama la atención, además, que la relación entre medios dominantes y líderes de opinión fue de complementariedad. Los líderes de opinión no fungieron como personalidades independientes sino como figuras estelares de medios dominantes: Vicky Dávila, de *W Radio*; Juanpis González, de *Caracol Televisión*; Vanessa de la Torre, de *Blu Radio*, y Daniel Samper, de la revista *Semana*.

Los TT creados por ciudadanos (21,6% de la muestra) ocupan el tercer lugar en frecuencia de aparición y se caracterizan por expresar posturas en contra de los candidatos (#ClaudiaElevada, #ClaudiaEsUnaMentira, #ClaudiaNoMeRepresentaPor, #HollmanAyudaAGalánYUribe), preferencias de voto (#HollmanSeráAlcalde, #EstoyConMiguel) y hacer eco de medios dominantes y líderes de opinión (#youtubersvscandidatos, #ElGranDebate).

En cuanto a los TT posicionados por los candidatos y sus equipos de campaña (21,6% de la muestra), en primer lugar se encuentra Hollman Morris (10,8% de la muestra), seguido por Claudia López (8,6%), Miguel Uribe (1,1%) y Carlos Fernando Galán (1,1%). Mientras que la estrategia de Morris consistió en posicionar etiquetas críticas hacia el modelo de ciudad de la administración saliente (#HollmanAlcaldeCHAOpeñalosa, #MetroElevadoCorrupto), la de López consistió en etiquetarse de modo simple y tópico, apelando a consignas, redactadas desde la perspectiva del ciudadano, y centradas en una figura de proximidad a la candidata (#YoVotoPorClaudia, #ClaudiaAlcaldesaImparable, #MeDecidíPorClaudia). La estrategia de Galán en Twitter prescindió de su apellido y optó, como ya se mencionó, por insistir en la moderación del debate (#VamoACalmarnoChallenge), mientras que la de Miguel Uribe apeló a la seguridad, el orden y los valores familiares (#ConMiguelParquesSinDrogas). Más allá de las consideraciones sobre la autoría de los *hashtags*, el protagonismo de los candidatos en los TT ubica a Claudia López en primer lugar (25,5%), seguida por Hollman Morris (23,5%), Miguel Uribe (21,6%) y Carlos F. Galán (14,7%).

Trinos

Origen

En lo que respecta a los creadores de trinos, la tendencia en relación con los *hashtag*s se invierte. Ya no son los medios dominantes (5,96%) o los líderes de opinión (12,33%) quienes destacan, sino los ciudadanos (46,7%), seguidos de lejos por los mismos candidatos (16,90%) y otros políticos (14,71%). Si se compara el origen de TT y

trinos, la única coincidencia está en la casi nula influencia de los medios alternativos, tanto en el posicionamiento de temas (0% de los TT) como en la participación en las discusiones (0,2% de los trinos de la muestra).

Consistencia argumentativa

El análisis de contenidos bajo la categoría de la consistencia argumentativa estableció una distinción entre argumentos y falacias, asimismo, clasificó estas últimas en función de las tipologías que se presentan en la Tabla 1. Se obtuvieron dos resultados significativos. El primero, que la gran mayoría de los trinos de la muestra incurrieron en alguna enunciación falaz. Segundo, que los usos falaces más comunes fueron ataques a la persona, suposiciones sin prueba, apelaciones a preconceptos y emociones populares, generalización a partir de ejemplos no representativos y confusiones entre correlación y causalidad.

Tabla 1
Frecuencia y porcentaje de argumentos y falacias

Consistencia argumentativa	Frecuencia	Porcentaje
Argumentos	76	15,1
Falacias	440	84,9
Ad hominem	102	23,1
Ad conditionalis	100	22,7
Ad populum	82	18,6
Generalización indebida	37	8,4
Causa falsa	33	7,5
Cortina de humo	24	5,4
Ad verecundiam	16	3,6
Ad antiquitatem	13	2,9
Ad baculum	11	2,5
Incremento eventual	11	2,5
Ad nauseam	11	2,5

Fuente: Elaboración propia.

Tonos

Por su parte, los análisis según la categoría del tono[12] usado en los trinos (Tabla 2) indican que las frecuencias *agudas* en las discusiones en Twitter durante la campaña fueron menos recurrentes. Visto desde los tonos simples, predominó una retórica *grave*, esto es, de talante informativo, conciliador y humorístico, frente al uso de la descalificación, el insulto y la amenaza. Sin embargo desde la perspectiva de los tonos compuestos[13],

si bien se advierte un predominio de los usos informativos-conciliadores, la suma de aquellos con un componente negativo (informativo-descalificador; descalificador-insultante; humorístico-descalificador) hace que, de algún modo, el negativismo resulte significativo.

Tabla 2
Frecuencia y porcentaje de tonos simples y complejos

Tonos simples	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Informativo	341	51,8
Descalificador	145	22
Conciliador	75	11,4
Humorístico	44	6,6
Insultante	42	6,3
Tonos complejos	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Informativo-Conciliador	44	28,3
Informativo-Descalificador	42	27,1
Descalificador-Insultante	30	19,3
Humorístico-Descalificador	19	12,2

Fuente: Elaboración propia.

[12] Acudiendo a una metáfora auditiva, se dispuso en la matriz de análisis de una categoría que permitiera identificar el modo en que se presentaban los mensajes según la intención y el estado de ánimo del emisor. Según eso, se identificó como tonos *graves* o de baja frecuencia aquellos de estilo sosegado y que apelaban a una retórica más bien constructiva (conciliador, informativo, humorístico). En cambio, se identificó como *agudos* o de alta frecuencia a aquellos mensajes más crispados y que transmitían más tensión (descalificador, amenazante, insultante).

[13] Dado que en el proceso de codificación se permitió registrar en la matriz más de un tono por trino, conviene aclarar que en la ponderación de esta categoría se procedió a sacar los totales por cada uno de los tonos (criterio de simplicidad) pero también a examinar las combinaciones más comunes cuando las hubiera (criterio de composición). Nótese, sin embargo, que el porcentaje de trinos en los que se codificó más de un tono no supera el 28,3% del total de la muestra.

Candidatos

Claudia López (@ClaudiaLopez)

Con cuatro TT posicionados por su equipo de campaña, López representa el 40% de los *hashtags* creados por políticos y se destaca frente a los otros candidatos. No obstante, su figuración en los TT analizados incluye tres *hashtags* más, para un total de siete que se refieren directamente a ella. Tres TT fueron desfavorables a López (#ClaudiaElevada, #ClaudiaEsUnaMentira, #ClaudiaNoMeRepresentaPor) mientras que los cuatro restantes, creados por ella y su equipo, no atacan a ningún contendor y optan por una autopromoción en los términos antes descritos (#YoVotoPorClaudia,#YoVotoPorClaudia,#ClaudiaAlcaldesaImparable,#MeDecidíPorClaudia).

El protagonismo de la candidata en lo que se refiere a TT corresponde a su popularidad en la muestra de trinos, pues López figura como actor principal del 27,63% del total de trinos analizados. La candidata figura como principal protagonista de los trinos que incurren en las tres falacias más frecuentes. López aparece en más de la mitad de las falacias *ad hominem* (59,9%), un porcentaje bastante significativo de trinos con falacias *ad conditionallis* o suposiciones sin prueba (41,25%) y en una parte importante de los mensajes con contenido populista (30%). López es, pues, la candidata que más ataques personales recibe, a quien más se relaciona con escenarios negativos altamente especulativos y quien más figura en mensajes con contenidos demagógicos.

En la categoría tonos Claudia López aparece en la primera posición del tono descalificador con un 49,54%, un indicio de que la candidata fue objeto frecuente de ataques personales, duplicando incluso los resultados obtenidos por sus contendores. Asimismo, destaca en el tono informativo en el segundo lugar con un 30,48% junto al tono conciliador con un 32,86%; estos indicadores corresponden a que su participación estuvo mediada por informaciones variadas alrededor de sus propuestas y de la campaña en general.

En relación con la agenda política de Claudia López para Bogotá durante el periodo de campaña electoral, la candidata se caracteriza por un cubrimiento de temas variados y, a diferencia de sus contrincantes, logra una cobertura más amplia de asuntos concernientes a la realidad de la ciudad. En total, los trinos de López giran alrededor de 10 temas, los cuales fueron ordenados según su frecuencia de aparición. De manera predominante, la candidata se atiene a 5 asuntos. El tema protagonista de su campaña es la movilidad con un 24,1%, categoría que involucra sus menciones al metro, transmilenio, trenes regionales y cables aéreos. En segundo lugar, aparece género e inclusión con un 13%, lo que resalta la apuesta política de López alrededor de este asunto, ya que, además, es la única candidata que se refiere al tema como asunto programático de campaña. En tercer puesto, se ubica la corrupción con un 11,1%, y es la candidata bogotana junto con Hollman Morris las únicas figuras de la contienda que hacen mención al tema. En cuarto lugar, se posiciona el tema de ambiente y desarrollo sostenible con un 9,2%, cuestión central para el partido político de la candidata. Por último, se ubica en quinto lugar la

categoría de empleo con un 5,6%, un indicador de frecuencia baja de aparición que, no obstante, es mencionado únicamente por López.

Hollman Morris (@HOLLMANMORRIS)

Morris destaca en los TT donde se mencionan candidatos, pues logra un 23,5% de figuración. De igual manera, resaltan cinco TT en específico que, a su vez, representan el 50% de los *hashtags* creados por políticos o su campaña. Estos TT arremeten contra el modelo de ciudad de la administración saliente (#HollmanAlcaldeCHAOpeñalosa, #MetroElevadoCorrupto) y refuerzan la arenga de unión alrededor de votar al candidato y lo que representa (#MañanaVotoHollmanPor, #HollmanMeRepresenta, #YoVotoColombiaHumanaPor). Los trinos en los que Morris es protagonista corresponden a un 24,06%, lo cual equivale a 104 *tweets*. Respecto a las falacias en el caso de Morris, el candidato (al igual que Miguel Uribe y Carlos Fernando Galán) apareció a una distancia amplia de López y obtuvo en las falacias *ad hominem* un 17,05%. Sin embargo, en las *ad conditionallis*, el candidato figuró un poco más cerca de López con un 32,50%. En cambio, su presencia estuvo reñida en lo que corresponde a la falacia *ad populum*, 31,43%, donde estuvo a un punto de Miguel Uribe y su protagonismo.

En cuanto a tonos, el que más se utilizó en los *tweets* en los que Morris apareció fue el tono informativo con un 36,06%, convirtiéndose así en el candidato en el que más se empleó ese tono. Las menciones a él en tono descalificador se dieron en el 22,49% de los *tweets* y en tono conciliador en el 14,29%. Respecto al total de los candidatos en estos tonos Morris se ubicó en segunda y tercera posición respectivamente.

El tema protagonista de la agenda de Morris en Twitter fue la movilidad con un 38,10%. El candidato abordó primordialmente la defensa del metro subterráneo y se opuso a la ejecución del metro elevado, no solo por lo que este representa en términos de modelo de ciudad, sino también por ser una de las principales banderas del Gobierno Peñalosa. El segundo tema que más ocupó la atención del candidato fue "campaña" con un 38,10%, destaca la promoción de encuestas internas que mostraban su favorabilidad y el recorrido por distintos barrios de la ciudad, así como el apoyo y adhesiones que recibía. En tercera posición se encuentra educación, asunto que representa un 9,52% del total de los temas mencionados por Morris en su cuenta de Twitter; en este tema preponderan la creación de un sistema público de universidades en la capital del país y la ampliación de cupos e infraestructura para brindar atención a la primera infancia.

En cuarta y quinta posiciones se ubican trayectoria del candidato y mención a otros políticos con 7,14% cada uno, en el primer tema se hace referencia a la vida académica del candidato: sus becas y premios obtenidos por su labor periodística. En el segundo tema se hacen explícitos sus enfrentamientos judiciales con el expresidente Uribe por la persecución de la que fue objeto el candidato durante la presidencia del antioqueño. Finalmente, en las últimas posiciones de la agenda de Morris se encuentran los temas: ambiente y desarrollo sostenible, drogas y corrupción, cada uno con un 2,38% del total de menciones en los tweets del candidato.

Miguel Uribe (@MiguelUribeT)

Pese a figurar en el 21,6% del total de los TT de la muestra, adoleció de una potencia mayor para posicionar *Trending Topics*. De hecho, Uribe y su campaña solamente lograron posicionar #ConMiguelParquesSinDrogas, que aludía a uno de los temas bandera del candidato a lo largo de la contienda.

Su protagonismo en los trinos se presentó en un 20,6% de la muestra, ubicándolo en el tercer lugar, a siete puntos porcentuales de la candidata Claudia López. En lo referido a las falacias, Miguel Uribe destacó con el mayor porcentaje de casos *ad populum* con un 32,8%, lo que evidencia que en la tercera parte de los trinos donde fue mencionado estuvo estrechamente relacionado con el acto de apelar a emociones populares más que el de ofrecer argumentos concretos. *Ad conditionallis* con un 22,5% fue la segunda falacia en la que el candidato obtuvo un porcentaje alto, seguida por falacias de ataque a la persona (*ad hominem*) con un 13,6%.

El claro protagonismo de Miguel Uribe en el tono conciliador (47,1%) resultó ser un hallazgo significativo, pues señala una apuesta discursiva de la campaña y sus adeptos: enfocarse en las bondades del candidato más que en el ataque a sus contrincantes. Lo anterior se refuerza por la considerable figuración (28%) que obtuvo Uribe en los trinos con tono informativo. Los trinos de su cuenta oficial @MiguelUribeT evidenciaron interés por destacar el fortalecimiento de la seguridad (17,4%) y la lucha contra las drogas (21,7%) como medida de recuperación de los parques de la ciudad para las familias. Ya en menor medida, se hallaron alusiones a temas como movilidad (13%), en las que se apoyaba la continuidad del proyecto de la primera línea de metro de la administración saliente, a su intachable trayectoria como funcionario público (8,7%) y a cuestiones de índole educativa (8,7%), dando cuenta de su interés por ofrecer mayores posibilidades en formación técnica y profesional para jóvenes de bajos recursos.

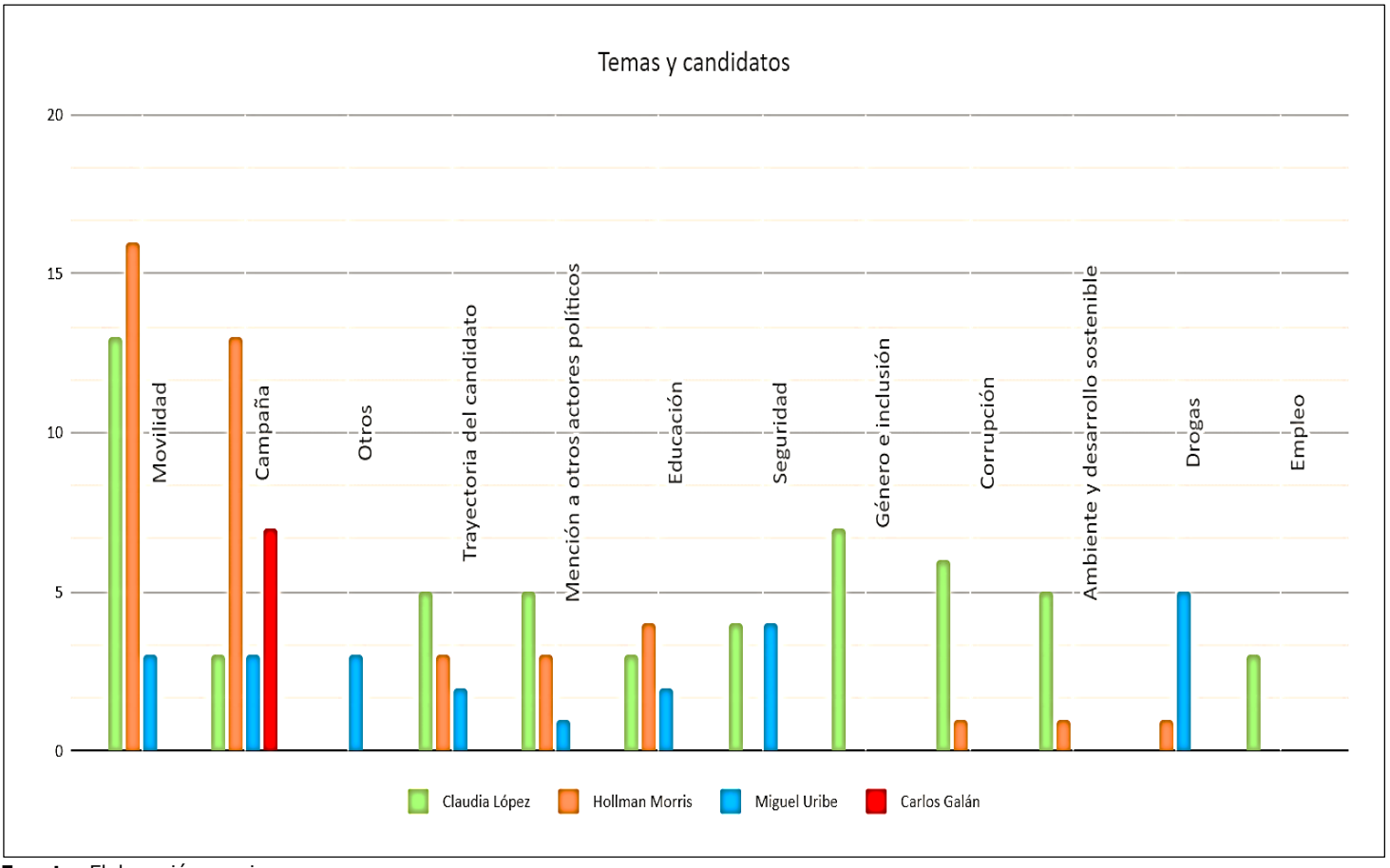
Carlos Fernando Galán (@CarlosFGalan)

Como se ha anotado antes, Carlos Fernando Galán es el caso más singular de los cuatro candidatos, pues su presencia e influencia en Twitter fue muy poco significativa mientras que a nivel electoral ocupó el segundo puesto en la contienda. Entre él y Claudia López solo hubo una diferencia de 86.179 votos.

Galán figuró como protagonista en solo el 5,77% del total de la muestra de trinos y su campaña solo posicionó un TT: #VamoACalmarnoChallenge. Las menciones a Galán según falacias se distribuyeron así: *Ad hominem*, 10,23%; *Ad populum,* 5,7% y Ad *conditionallis*, 3,75%. En cuanto a los tonos, el candidato figuró como protagonista en el 5,2% de los mensajes con tono informativo, en el 8,2% de los mensajes con tono descalificador y en el 5,7% de los trinos con tono conciliador.

Los trinos de la cuenta de Galán que hicieron parte de la muestra fueron solamente siete. En cinco de ellos se aludió al tono del debate y se hizo un llamado a la moderación y a evitar el recurso al negativismo. Uno de ellos consistió en exponer argumentos para no votar por Claudia López y el último fue un breve mensaje para informar el inicio de una entrevista con Vanessa de la Torre, periodista y líder de opinión

Gráfica 1
Frecuencia de temas contenidos en trinos de los candidatos



Fuente: Elaboración propia.

Discusión

Saldaña y Rosenberg (2020) indican que existe cierta "masculinización de la personalidad política", lo cual genera que el tono con que se refieren a candidatas mujeres en redes sociales está cargado de un tono negativo. Esto infiere la existencia de un carácter dominante en los medios de comunicación y el modo en que los mismos presentan a las mujeres candidatas. Del mismo modo, esta supremacía hacia los candidatos hombres supone un esfuerzo superior de parte de las candidatas mujeres al aspirar a un cargo público. De acuerdo con lo anterior y a la luz de los resultados obtenidos a lo largo de la presente investigación, vale la pena cuestionarnos si hay o no una relación de causalidad entre el sesgo y hostilidad hacia López dado su género y orientación sexual. Por un lado, existe una clara correspondencia entre los ataques personales y descalificadores hacia la candidata debido a su condición de mujer lesbiana. De igual modo, se logró determinar que lo anterior está directamente relacionado con la orientación sexual de López y el tono

negativo en que los usuarios de Twitter escriben sobre ella. La figura de López en clave de género y sexualidad es un tema bastante amplio que espera ser desarrollado de manera más profunda en un futuro.

Algunas investigaciones en torno a la comunicación política cuestionan si acaso Twitter es un campo alternativo o una extensión de los medios dominantes (Otavo, 2018; Herrera, 2020). Esta investigación constata que son los medios dominantes y los líderes de opinión asociados quienes logran posicionar mayor cantidad de TT. No obstante, la dinámica abierta de esta red social permite que otros interlocutores, al margen de la orientación editorial del medio dominante promotor del TT, participen de las discusiones que allí se gestan. Así, en virtud de su apertura, se podría considerar que Twitter supera la disyuntiva dominancia-alternatividad y se perfila más bien como un campo en el que coexisten los dos fenómenos.

Después de verificar la relación complementaria entre medios dominantes y líderes de opinión, es clave discutir la autonomía relativa que tienen estas figuras frente a la línea editorial del medio dominante. Daniel Samper y Alejandro Riaño, en el papel de Juanpis González, pueden distanciarse del medio dominante al que se asocian, pues su impacto mediático no está sobredeterminado por esta clase de medios. Se hace necesario, entonces, analizar en futuros estudios cuáles son las dinámicas que se establecen entre líderes de opinión y medios dominantes a la luz de variables como *rating* y posturas ideológicas en juego.

Los estudios en torno a la comunicación política se han caracterizado por describir el especial protagonismo de las figuras públicas de los candidatos y las campañas políticas que los acompañan, asumiendo un papel activo de estas figuras en redes como emisores, quienes tienen el control de la agenda en número de apariciones e influencia en sus receptores. Los demás agentes (ciudadanos) que de igual forma confluyen en el debate político, quedan supeditados por los perfiles con un mayor reconocimiento por número de seguidores. Sin embargo, a lo largo de la investigación se ha demostrado que la figura del ciudadano como creador del trino tiene una participación más activa que pasiva. En términos de frecuencia representó el 46,3% de la muestra como emisor de los trinos, un resultado significativo para confrontar las posturas que encuentran al ciudadano como un actor de baja injerencia directa y poca influencia mediática en los procesos políticos (Ceron, Curini y Iacus, 2016; Cabrera y Camardo, 2019).

El caso Galán pone en cuestión la eficacia de Twitter para la adhesión de votantes por una candidatura en Bogotá. Galán tuvo una figuración escasa en este medio y aun así logró la segunda votación más alta en las elecciones del 27 de octubre. Aunque es probable que el contraste se explique por el mayor respaldo electoral del candidato en un grupo etario superior a los 55 años (*Semana*, 2019), ciertamente en Colombia no existe un estudio demográfico que permita correlacionar la variable etaria con el uso de Twitter. Ahora bien, con base en el creciente número de seguidores de algunos líderes políticos colombianos en este servicio de microblogueo, habría que examinar si el posicionamiento de una figura política en Twitter afecta o favorece su respaldo electoral y si acaso puede llegar a ser un factor determinante en contiendas tan estrechas como la campaña por la Alcaldía 2019.

El contenido de los trinos de la muestra estuvo marcado por el frecuente uso de falacias argumentativas *ad hominem, ad conditionallis y ad populum*, es decir, primaron las emociones para confrontar al adversario o despertar la adhesión popular. El volumen y la tipología de esta clase de razonamientos espurios constituyen una invitación a discutir sobre los modos de hacer política en Colombia, quizá más cercanos a la promoción emotiva que al debate racional; sobre la formación política de los ciudadanos y las dinámicas de economía lingüística propias del medio. Cabría entonces preguntarse si el límite de caracteres de Twitter (280) es propicio para la elaboración argumentativa o si este medio perfila la estructura de las intervenciones en una clave más emotiva. Al respecto, sería importante profundizar dentro de los estudios de comunicación política en el uso de estrategias discursivas y de razonamientos lógicos en contextos lingüísticos breves para evaluar el impacto mediático derivado.

Cuando inició la campaña oficial por la Alcaldía, el favoritismo hacia Claudia López fue patente: se imponía sobre los demás candidatos con un 42% de la intención de voto, a veinte puntos porcentuales de su contendor más inmediato (*La República*, 2019). No es de extrañar su reconocimiento público en la sociedad colombiana, pues en los últimos años se dio a conocer por sus denuncias en contra de la parapolítica, por los debates de control político desde su curul en el Senado y, sin lugar a duda, por su liderazgo de la Consulta Anticorrupción votada en 2018 en Colombia. López se convierte en una líder que en el imaginario de muchos funge como estandarte de tesón y valentía. Sus opositores buscaron contrarrestar el favoritismo de la candidata atacando su persona, por eso es Claudia López quien más aparece vinculada a las falacias *ad hominem*. En ese contexto, la investigación permite constatar que su protagonismo en Twitter obedece a su figura: la mayoría de los TT opuestos o a favor de su candidatura exhortan al rechazo/adhesión usando el nombre de la candidata sin aditamentos especiales. Luego, en lo que corresponde a los TT, no se avala o declina una propuesta, sino una figura. Resulta clave, entonces, discutir si acaso la personalización de la campaña es un patrón de comportamiento en la comunicación política o si López constituye un caso *sui generis* en este ámbito.

La mayor frecuencia de falacias *ad hominem* no implicó una mayor frecuencia de tono descalificador, el cual se ubica en segundo lugar de aparición. Si bien hay una correspondencia entre los ataques personales y los tonos descalificadores, no la hay entre el tono informativo –predominante en la campaña– y los demás razonamientos falaces: se puede usar, por ejemplo, un tono informativo en una falacia *ad populum*, en una suposición sin prueba o en una amenaza vedada (*ad baculum*). Habida cuenta de esta relativa autonomía entre tonos y falacias, es necesario diferenciar analítica y metodológicamente los dos niveles, lo que en vista de los resultados es un avance metodológico significativo en el estudio de mensajes en Twitter.

Aparte de la campaña misma, el tema más debatido por parte de los candidatos fue la movilidad. Se discutió con vehemencia sobre el tipo de metro para Bogotá y sobre la conveniencia de extender Transmilenio a la carrera 7 y a la calle 68. La importancia concedida a estos asuntos se justifica tanto por el incremento de una percepción ciudadana negativa sobre Transmilenio, el tráfico y los proyectos de infraestructura vial durante los últimos años, como por las luchas entre los políticos de izquierda, centro y derecha por el establecimiento de un paradigma de movilidad. La crisis económica, técnica y simbólica

que atraviesa Transmilenio más el estancamiento del proyecto metro han creado una suerte de complejo identitario en el imaginario colectivo de los ciudadanos, quienes suelen comparar la situación de movilidad bogotana con la de ciertos países europeos, latinoamericanos y la de Medellín, referente nacional al respecto. Este es, pues, un asunto no solamente técnico, sino sobre todo simbólico y político. Morris, candidato de izquierda, buscó establecer un territorio ideológico propio bajo la consigna de un metro subterráneo y de terminar con el proyecto Transmilenio. López, de centro, apostó por un proyecto de metro ampliado y mayormente elevado, articulado con Transmilenio pero dejando claro (al menos en lo que duró la campaña) que no se crearían nuevas líneas del mismo. Uribe, en cambio, en una línea de continuidad con la administración saliente y en una retórica más de derecha, insistió en la inviabilidad de un metro subterráneo y en la necesidad de seguir ampliando los alcances de Transmilenio.

Por lo demás, el empleo, la seguridad y la educación, asuntos de relevancia para la ciudad, se mencionan tangencial y esporádicamente. Esto sugiere que la agenda en Twitter está determinada por la coyuntura (¿los medios?), y no necesariamente por su carácter estructural a la hora de responder a los desafíos que complejizan el progreso social. Cabría entonces abordar en futuros estudios el posicionamiento de la agenda política alrededor de la tricotomía medios, coyuntura y carácter estructural de la agenda.

Conclusiones

Los debates suscitados en Twitter durante la campaña por la Alcaldía de Bogotá en 2019 aportan a la caracterización de las discusiones en contiendas de este tipo, así como a la comprensión de la cultura política en ámbitos digitales. Según lo observado en el curso de la campaña, los medios dominantes desempeñaron un rol de establecimiento de agenda, mientras los ciudadanos se ocuparon de dar contenido y desarrollar el debate (Gutiérrez-Rubi, 2008). Además, pareciera que los líderes de opinión capitalizan ambos roles, produciendo una suerte de re-encuadre bajo un efecto de articulación con los intereses de sus audiencias. No obstante, con todo y que el protagonismo político de los ciudadanos (Gutiérrez-Rubi, 2008) es innegable, hay que insistir en que aún falta mucho para afirmar que el respaldo ciudadano en Twitter se traduce en un apoyo proporcional en las urnas.

Metodológicamente, el procedimiento realizado para la recogida de los *Trending Topics* y los trinos para su posterior análisis de contenido contribuyó a obtener una visión a manera de sumario de los principales temas de la discusión, creadores de los trinos destacados y los protagonistas que allí se mencionan, sumado también a la posibilidad de analizar la consistencia argumentativa y los tonos presentes en los trinos. Este proceso da cuenta de la vigencia del análisis de contenido para este tipo de estudios y sus aportes decisivos a las líneas de discusión contemporáneas de la comunicación política.

La distinción metodológica y analítica entre tonos y falacias constituye un avance metodológico significativo en el estudio de la comunicación política en Twitter, pues la relativa autonomía entre estas dos categorías permite un abordaje multidimensional para el análisis de contenido que en sí mismo resultará valioso a la hora de establecer límites entre información, juicio y parecer.

Destacan como principales hallazgos la alta figuración de Claudia López en el debate, a la postre ganadora de la contienda frente a la escasa votación obtenida por Hollman Morris pese a ser uno de los principales animadores de las discusiones acaecidas en Twitter. Sobresale también la preponderancia de los medios dominantes posicionando TT, quienes en muchos momentos también fueron impulsados por líderes de opinión para elevar sus índices de audiencia, aunque no necesariamente porque hubiese una total afinidad ideológica entre ellos. No obstante, no se puede pasar por alto algunos síntomas de desgaste en la recta final de la campaña donde el único recurso del que disponían los medios para avivar el debate era el de comparar hasta el cansancio las predicciones de las distintas firmas encuestadoras.

Si bien los medios marcaron la agenda en Twitter, los ciudadanos destacaron en la creación de trinos y por ende, en los debates que allí se hilvanaron a favor o en contra de algún candidato. Las enunciaciones falaces fueron protagonistas donde el atacar a la persona, hacer suposiciones sin prueba o apelar a emociones populares fueron las vías más usadas para entablar discusiones con otros. Aspecto que al compararse con el tono informativo, predominante de la campaña, plantea retos metodológicos para futuros estudios donde se analice con mayor detalle las implicaciones de la veracidad de la información y de cómo muchos usuarios informan o se informan de los sucesos de campaña a partir de un medio como Twitter.

Pese a que se logró identificar distintos temas que interesaban a los candidatos en la contienda, la movilidad se erigió como el tema bisagra para la ciudad, al relacionarse además con los procesos de ordenamiento territorial, uso de energías limpias y un escenario para demostrar unos planes de gobierno interesados en dar muestras de transparencia y lucha contra la corrupción. En todo caso, queda por analizar la importancia que tuvo el género como categoría emergente (Sarmiento y Bonilla, 2018) en el curso del debate, teniendo en cuenta además del triunfo de Claudia López su destacado protagonismo en Twitter, escenario que contribuiría a descifrar si lo femenino en el terreno de lo político se constituye o no en un diferencial para entrar en la agenda mediática y en los debates de Twitter en tiempos de contienda electoral.

Referencias bibliográficas

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. "Social media and fake news in the election 2016". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, nº 2, p. 211-236, 2017.

ALVARADO-VIVAS, S.; LÓPEZ-LÓPEZ, J.; PEDRO-CARAÑANA, J. "Los debates electorales en Twitter y su correspondencia con las preocupaciones ciudadanas en la contienda presidencial en Colombia". *Signo y Pensamiento*, vol. 39, nº 77, 2020.

ÁLVAREZ, E. "De primera dama candidata presidencial: masculinización en la cobertura periodística de mujeres políticas". *Cuadernos.info: Comunicación y medios en Iberoamérica,* nº 47, p. 26-52, 2020.

ARUGUETE, N. "The agenda setting hypothesis in the new media environment". *Comunicación y Sociedad*, vol. 28, p. 35-58, dic. 2017.

BAQUERIZO, G.; LUZURIAGA, E.; ROVAYO, C. "Doble minoría en tiempos electorales. El caso de Mae Montaño una mirada desde Twitter como plataforma de comunicación política". *Risti – Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, vol. 26, p. 1-14, feb. 2020.

BENTHAM, J. *The book of fallacies:* from unfinished papers of Jeremy Bentham. London: J. and H. L. Hunt, 1824.

BERELSON, B. *Content analysis*: in communication research. New York: Free Press, 1952.

BOHATY, R. "Changing policy: online social-networking sites have influence on the political process". *Chemical and Engineering News*, vol. 87, nº 16, p. 37, 2009.

BRUMMETTE, J., et al. "Read all about it: the politicization of 'fake news' on Twitter". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 95, nº 2, p. 497-517, mayo 2018.

CABEZUELO, F.; MANFREDI, J. "Posverdad, fake-news y agenda política en el discurso de Trump en Twitter". *Historia y comunicación social*, vol. 24, nº 2, p. 449-483, nov. 2019.

CABRERA, D.; CAMARDO, S. "El poder de los medios: fronteras digitales para la *agenda setting*". *Revista Sociedad*, nº 39, p. 81-113, 2019.

CALDEVILLA, D.; RODRÍGUEZ-TERCEÑO, J.; BARRIENTOS, A. "El malestar social a través de las nuevas tecnologías: Twitter como herramienta política". *Revista Latina de Comunicación Social*, vol. 74, p. 1.264-1.290, 2019.

CAMPOS-DOMÍNGUEZ, E. "Twitter y la comunicación política". *El profesional de la información*, vol. 26, nº 5, p. 785-793, sep. 2017.

CASTROMIL, A.; CHAVERO, P. "Polarización política y negativismo mediático: similitudes y diferencias en la prensa de derecha y la de izquierda en las elecciones autonómicas y municipales de 2011". *Redmarka – Revista Digital de Marketing Aplicado*, vol. 1, nº 8, p. 55-81, 2012.

CASTROMIL, A.; RODRÍGUEZ-DÍAZ, R.; GARRIGÓS, P. "La agenda política en las elecciones de abril de 2019 en España: programas electorales, visibilidad en Twitter y debates electorales". *El Profesional de la Información*, vol. 29, nº 2, p. 1-14, abr. 2020.

CERON, A.; CURINI, L.; IACUS, S. "First-and second-level agenda setting in the Twittersphere: an application to the Italian political debate". *Journal of Information Technology and Politics*, vol. 13, nº 2, p. 159-174, mayo 2016.

CHAVERO, P. "Negativismo político-mediático: las elecciones presidenciales de Ecuador 2017". *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, vol. 26, p. 242-255, 2020.

CINELLI, M., et al. "The limited reach of fake news on Twitter during 2019 European elections". *PLoS ONE*, vol. 15, nº 6, p. 1-13, jun. 2020.

CLAES, F.; OSTESO, J.; DELTELL, L. "Audiencias televisivas y líderes de opinión en Twitter. Caso de estudio: El Barco". *Estudios Sobre el Mensaje Periodístico*, vol. 19, nº 1, p. 347-364, 2013.

GONZÁLEZ, M. "La 'posverdad' en el plebiscito por la paz en Colombia". *Nueva Sociedad*, vol. 269, p. 114-126, 2017.

GUTIÉRREZ-RUBI, A. "La política del relato". *Revista de Debate Político*, vol. 15, p. 68-73, 2008.

HERRERA, O. "Estrategias discursivas y encuadre de las representaciones políticas en las elecciones locales de Bogotá 2019, a través de líderes de opinión en Twitter". Maestría en Comunicación-Educación. Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2020.

JONES, M. "The gulf information war propaganda, fake news, and fake trends: the weaponization of Twitter bots in the gulf crisis". *International Journal of Communication*, vol. 13, nº 27, 2019.

KRIPPENDORFF, K. *Metodología de análisis de contenido*: teoría y práctica. Barcelona: Paidós, 1990.

LA REPÚBLICA. "Claudia López lidera con 42% la intención de voto en la Gran Encuesta" (online). *La República*, 1 ago. 2019. Disponible el: <https://www.larepublica.co/especiales/candidatos-a-la-alcaldia-de-bogota-2019/claudia-lopez-lidera-con-42-la-intencion-de-voto-para-la-alcaldia-de-bogota-en-la-gran-encuesta-yanhaas-2892238>. Consultado el: 25 ago. 2020.

LACHAT, R.; MICHEL, E. "Campaigning in an unprecedented election: issue competition in the French 2017 presidential election". *West European Politics*, vol. 43, nº 3, p. 565-586, 2019.

LÓPEZ, J., et al. "Libro de códigos y matriz de análisis de contenido sistemático y estructural de la campaña electoral a las elecciones de la Alcaldía en Bogotá". Colombia, 2019, *Mendeley Data*, V2, 2021. Disponible el: <http://dx.doi.org/10.17632/x949kwgzf3.2>. Consultado el: feb. 2021.

LÓPEZ, L. "La campaña a la Alcaldía de Manizales (Colombia) en Twitter: un caso para comprender la interacción en línea entre candidatos y ciudadanos". *Palabra Clave*, vol. 21, nº 3, p. 798-830, 2018.

LÓPEZ-ROLDÁN, P.; FACHELLI, S. *Metodología de la investigación social cuantitativa*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.

MANFREDI, L.; GONZÁLEZ, J. "Comunicación y competencia en Twitter. Un análisis en las elecciones presidenciales Colombia 2018". *Revista Estudios Institucionales*, vol. 6, nº 11, p. 133-130, 2019.

MARTÍN-LEYES, J.; PARGA, S. *Guía de falacias*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2018. Disponible el: <https://leo.uniandes.edu.co/images/Guias/Gua-de-falacias-final.pdf>. Consultado el: 12 jul. 2020.

NEUENDORF, K. *The content analysis:* guidebook. Thousand Oaks: Sage, 2017.

NEUMAN, W. *Social research methods:* qualitative and quantitative approaches. Boston: Allyn & Bacon, 1997.

OTAVO, D. "Comunicación y elecciones: impacto de la televisión y redes sociales en 2015, sobre la elección de Enrique Peñalosa como alcalde de Bogotá". Maestría en Comunicación-Educación. Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2018.

PÉREZ, C.; LIMÓN-NAHARRO, P. "Influencers de la política: estudio de la marca personal de Donald Trump en Twitter y efectos en medios y usuarios". *Communication & Society*, vol. 32, nº 1, p. 57-76, 2019.

PÉREZ, L.; SOLANO, M. "Comunicación digital en las campañas del plebiscito por la paz en Colombia". Pregrado en Comunicación Social. Universidad de la Sabana, Bogotá, 2018.

PRADA, O.; ROMERO, L. "Polarización y demonización en la campaña presidencial de Colombia de 2018: análisis del comportamiento comunicacional en Twitter de Gustavo Petro e Iván Duque". *Revista Humanidades: Revista de la Escuela de Estudios Generales*, nº 9, p. 1-26, 2018.

RODRÍGUEZ-FERRÁNDIZ, R. "Posverdad y fake news en comunicación política: breve genealogía". *El Profesional de la Información,* vol. 28, nº 3, p. 1-14, mayo 2019.

RUANO, L.; LÓPEZ, J.; MOSQUERA, J. "La política y lo político en Twitter: análisis del discurso de los candidatos presidenciales de Colombia". *Risti – Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, nº 28, p. 57-71, sep. 2018.

SALDAÑA, M.; ROSENBERG, A. "I don't want you to be my president! Incivility and media bias during the presidential election in Chile". *Social Media + Society*, vol. 6, nº 4, nov. 2020.

SARMIENTO, C.; BONILLA, L. "Las 'presidenciables' de Colombia: discursos de las mujeres políticas

candidatas a la presidencia y vicepresidencia de Colombia 2018-2022 en Twitter". In: 8º Conferencia Clacso, Buenos Aires, 23 nov. 2018. Disponible el: <https://clacso.org.ar/conferencia2018/presentacion_ponencia.php?ponencia=2018413123121-1513-pg>. Consultado el: 25 jul. 2020.

SEMANA. "De izquierda a derecha, así se mueve la intención de voto en Bogotá" (online). *Semana*, 25 oct. 2019. Disponible el: <https://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-2019-resultados-encuesta-invamer-en-bogota-por-afinidad-politica/637467>. Consultado el: 10 ago. 2020.

SERRANO, M. *La producción social de comunicación*. 3º ed. Madrid: Alianza, 2004.

SU, Y.; BORAH, P. "Who is the agenda setter? Examining the intermedia agenda-setting effect between Twitter and newspapers". *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 16, nº 3, p. 236-249, jul. 2019.

TOULMIN, S. *The uses of argument.* New York: Cambridge University Press, 2003.

TWITTER. "¿Por qué se muestran Tweets destacados que no representan los resultados más recientes para mi búsqueda?" (online). Twitter, s.f. Disponible el: <https://help.twitter.com/es/using-twitter/top-search-results-faqs#:~:text=Los%20Tweets%20destacados%20son%20los,contiene%20y%20muchos%20otros%20factores>. Consultado el: 16 feb. 2021.

WAISBORD, S.; AMADO, A. "Populist communication by digital means: presidential Twitter in Latin America". *Information, Communication & Society*, vol. 20, nº 9, p. 1.330-1.346, mayo 2017.

Abstract

Campaign for the mayor of Bogotá (2019): agenda, arguments and tones of the debate on Twitter

This article characterizes top debates on Twitter Colombia about the campaign for the Mayor of Bogotá, 2019. For this, it concentrates on the analysis of the topics, the argumentative consistency and tones of the debates. The sample collected includes 51 Trending Topics (TT) and 503 tweets. The methodology used was content analysis. As a result, the high presence of Claudia López, winner of the contest, stands out. It is underlined the preponderance of the mainstream media as for positioning issues on Twitter's media agenda and its link with opinion leaders. The protagonism of citizens, who are at the center of the most critical debates, is highlighted. The discussions were marked by the transportation issue, a fact that suggests a conjunctural agenda. The persistence of fallacious enunciations in campaign discussions and that of the informative tone as one of the ways to construct messages in the tweets is verified, with some disqualifying, insulting and humorous variations, which suggest a negative debate on Twitter.

Keywords: Twitter; agenda setting; elections; political communication

Resumo

Campanha para a prefeitura de Bogotá (2019): agenda, argumentos e tons do debate no Twitter

Este artigo caracteriza os debates mais destacados no Twitter Colômbia sobre a campanha pela prefeitura de Bogotá, 2019. Para isso, concentra-se na análise dos temas, na consistência argumentativa e nos tons dos debates. A amostra coletada compreende 51 *Trending Topics* (TT) e 503 *tweets*. A metodologia utilizada foi a análise de conteúdo. Como resultado se destaca a alta figuração de Claudia López, vencedora da contenda. Além disso, evidencia-se a preponderância dos meios dominantes posicionando temas na agenda midiática do Twitter e seu vínculo com líderes de opinião. Destaca-se o protagonismo dos cidadãos, que estão no centro dos debates mais intensos, especialmente marcados pelo tema da mobilidade, o que sugere uma agenda conjuntural. Verifica-se a persistência de enunciações falazes nas discussões de campanha e de um tom informativo como um

dos modos de construir mensagens nos *tweets*, com algumas variações desqualificadoras, insultantes e humorísticas, que sugerem um debate negativo no Twitter.

Palavras-chave: Twitter; *agenda setting*; eleições; comunicação política

Résumé

Campagne pour le bureau du maire de Bogotá (2019): agenda, arguments et ton du débat sur Twitter

Cet article caractérise les débats les plus marquants sur Twitter Colombie à propos de la campagne pour le maire de Bogotá, 2019. Pour cela, il se concentre sur l'analyse des enjeux, la cohérence argumentative et le ton des débats. L'échantillon recueilli comprend 51 sujets tendance (TT) et 503 tweets. La méthodologie utilisée était l'analyse du contenu. En conséquence, la haute représentation de Claudia López, lauréate du concours, se démarque. En outre, la prépondérance des questions de positionnement des médias grand public sur l'agenda médiatique de Twitter et son lien avec les leaders d'opinion. Le protagonisme des citoyens est mis en avant, qui sont au centre des débats les plus critiques, particulièrement marqués par la question de la mobilité, qui suggère un agenda conjoncturel. La persistance d'énonciations fallacieuses dans les discussions de campagne et celle du ton informatif comme l'un des moyens de construire des messages dans les trilles se vérifie, avec quelques variations disqualifiantes, insultantes et humoristiques, qui suggèrent un débat négatif sur Twitter.

Mots-clés: Twitter; établissement de l'agenda; élections; communication politique

Artigo submetido à publicação em 20 de outubro de 2020.
Versão final aprovada em 17 de agosto de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

ISSN 1807-0191

OPINIÃO PÚBLICA

September-December 2021 Vol. 27, nº 3

Contents

Page

The reactivation of the right in Brazil 705
André Singer

Why are Brazilians so interested in gun control? Putting the Multiple Streams Framework to the test 730
Diego Sanjurjo

Fear of crime: measuring the phenomenon and exploring its predictors in São Paulo city 757
Ariadne Natal
André Rodrigues de Oliveira

The Labor Reform of 2017 and its effects: analysis of the procedural flow of TRT1 797
Fernando Fontainha
Paulo Rodrigues
Pedro de Araujo Fernandes

Presidential candidates in the ideological debate: content analysis of economic programs in 2018's elections 822
Alison Ribeiro Centeno
Taiane Fabiele da Silva Bringhenti

The Brazilian Free Electoral Broadcast Airtime and Public Opinion (FEBA) in the 2018 Presidential Election 851
Felipe Borba
Steven Dutt-Ross

Who is best represented? Congruence between members of the parliament and segments of the Brazilian electorate 878
Tábata Christie Freitas Moreira
Ana Paula Karruz

Questioning the cartelization thesis: financing party organizations in Brazil (1998–2016) 923
Bruno Wilhelm Speck
Mauro Macedo Campos

The Toucan's Nest: PSDB in state of São Paulo (1994–2018) 960
Henrique Curi

The United States think tanks and the production of ideas about Brazil as an emerging country, 2000–2016 997
Eduardo Munhoz Svartman

Marcelo Caetano and his circumstance towards leadership: symbolic power, ambition and adaptation 1.024
Pedro Emanuel Mendes

Campaign for the mayor of Bogotá (2019): agenda, arguments and tones of the debate on Twitter 1.058
Juan Sebastián López
Danny Cuellar
Sergio Alvarado
María Alejandra Rincón
María Paula Velandia
María Alejandra Cantor

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 27, nº 3, p. 705-1.079
September-December 2021
ISSN 1807-0191

cesop