

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

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

Arnibal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

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

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

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

Leôncio Martins Rodrigues Netto
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas
e Universidade de São Paulo

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

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

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

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

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

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

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

Peter Birlé
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Victor 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>



OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 27, nº 1, janeiro-abril 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

OPINIÃO PÚBLICA

Janeiro-abril 2021

Vol. 27, nº 1

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
Preocupación por el cambio climático, condiciones económicas individuales y priorización del medioambiente en América Latina <i>Alejandra Armesto</i>	1
Algoritmos e autonomia: relações de poder e resistência no capitalismo de vigilância <i>Adriana Veloso Meireles</i>	28
A mobilização cívica e política na era das redes sociais: uma análise da ação de movimentos sociais no Facebook <i>João Carlos Sousa</i> <i>Ricardo Moraes</i>	51
Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação <i>online</i> ? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União <i>Andressa Buttore Kniess</i> <i>Francisco Paulo Jamil Marques</i>	90
Os partidos políticos em formação no Brasil pós-2013 e a retórica <i>anti-establishment</i> político <i>Pâmela de Rezende Côrtes</i> <i>André Matos de Almeida Oliveira</i>	127
Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa <i>Luciana Andressa Martins de Souza</i>	154
Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais <i>Marta Mendes da Rocha</i>	189
Efeitos diretos e indiretos do Programa Bolsa Família nas eleições presidenciais brasileiras <i>Sergio Simoni Junior</i>	230
E se o voto fosse facultativo? Expectativas de participação eleitoral voluntária no Brasil e o papel do <i>status</i> socioeconômico <i>Natália Nunes Aguiar</i> <i>Gabriel Casalecchi</i>	261
Policimento e gênero: percepções entre policiais militares paraenses <i>Cleber da Silva Lopes</i> <i>Ednaldo Aparecido Ribeiro</i> <i>Marcos Aparecido de Souza</i>	298



UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 27, nº 1, p. 1-322
Janeiro-abril 2021
ISSN 1807-0191



Preocupación por el cambio climático, condiciones económicas individuales y priorización del medioambiente en América Latina

Alejandra Armesto¹ 

Los ciudadanos de América Latina se preocupan por las consecuencias del cambio climático más que los de cualquier otra región del mundo. Sin embargo, esta preocupación no siempre conduce a la priorización del medioambiente sobre el crecimiento económico. Este artículo argumenta que los constreñimientos económicos de los individuos condicionan la relación entre sus creencias acerca de la gravedad de las consecuencias del cambio climático y sus preferencias frente al dilema entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico. El análisis de encuestas del Barómetro de las Américas (Lapop) de 2016 en 18 países de América Latina, con modelos jerárquicos lineales y ecuaciones estructurales generalizadas, muestra que las creencias acerca de la seriedad de las consecuencias del cambio climático tienen un efecto positivo y significativo sobre la priorización del medioambiente entre los individuos con una riqueza patrimonial por encima de la media y un efecto negativo entre los individuos con riqueza patrimonial por debajo de la media. Este artículo hace dos contribuciones. Primero, el estudio analiza el efecto condicionado de la preocupación por el cambio climático sobre la priorización del medioambiente dependiendo de los constreñimientos económicos individuales. En segundo lugar, aporta a la investigación acerca de las actitudes medioambientales en América Latina.

Palabras clave: actitudes ambientales; preocupación por el cambio climático; priorización del medioambiente; condiciones económicas; modelos jerárquicos lineales; América Latina

Introducción

En 2015, la Encuesta Global del Pew² Center encontró que, en América Latina, más de dos tercios de su población consideraba que las consecuencias del cambio climático serían muy serias. Aunque alrededor del mundo la mayoría de la gente cree que el cambio climático global es un problema apremiante, el nivel de preocupación de los latinoamericanos supera el de cualquier otra región del mundo (Dayrell, 2019; Dayrell y

¹ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Mexico City, Mexico.
E-mail: <alejandra.armesto@flacso.edu.mx>.

² Disponible en: <<https://www.pewresearch.org/global/2015/06/23/spring-2015-survey/>>. Accedido el: fev. 2021.

Urry, 2015; Stokes, Wike y Carle, 2015). Sin embargo, esta percepción subjetiva de la gravedad del cambio climático no se asocia inequívocamente a la priorización del medioambiente sobre el crecimiento económico. ¿Bajo qué condiciones la preocupación por las consecuencias del cambio climático conduce a priorizar el medioambiente?

El artículo responde a la pregunta planteada atendiendo a los constreñimientos económicos que moderan la relación entre la preocupación por el calentamiento global y las preferencias con respecto al dilema entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico (Franzen, 2003). La prosperidad económica ofrece niveles de bienestar que permiten a los individuos elegir y, dada su percepción de la seriedad de las consecuencias del cambio climático, decidir si prioriza el medioambiente o el crecimiento económico. Por el contrario, las condiciones económicas adversas restringen las oportunidades de los individuos para decidir. Quienes no tienen niveles básicos de bienestar, aun cuando exhiben preocupación por las consecuencias del calentamiento global, pueden encontrar muy costoso renunciar al crecimiento económico. Dados estos constreñimientos, hipotetizo que el nivel de preocupación por el cambio climático tendrá efectos sobre priorización del medioambiente a expensas del crecimiento, dependiendo de la situación económica individual.

El artículo prueba este argumento analizando datos de las encuestas del año 2016 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) en dieciocho países latinoamericanos³. América Latina ofrece un buen caso para estudiar las actitudes con respecto al dilema entre medioambiente y crecimiento económico porque es una región con economías en desarrollo, así como particularmente vulnerable a desastres naturales y con un nivel extremo de preocupación por el calentamiento global (Baez et al., 2017; Feng, Krueger y Oppenheimer, 2010; Pugatch, 2019; Rubin y Rossing, 2012). El apartado empírico del estudio descansa sobre dos tipos de pruebas estadísticas: modelos jerárquicos lineales y ecuaciones estructurales generalizadas. Los resultados muestran que la preocupación por las consecuencias del cambio climático tiene un efecto positivo sobre la priorización del medioambiente a expensas del crecimiento económico dependiendo de la situación económica de los individuos: las condiciones económicas adversas se asocian negativamente a la priorización del medioambiente para todos los niveles de preocupación por el calentamiento global. Solo cuando la situación económica individual mejora, la preocupación alta por los efectos del cambio climático se asocia a una mayor priorización del medioambiente que la ausencia de preocupación.

Este artículo hace dos contribuciones a la creciente investigación sobre las preferencias con respecto al dilema entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico. En primer lugar, analiza los efectos condicionantes y condicionados de la situación económica sobre la relación entre la preocupación por el cambio climático y las preferencias ambientales de los ciudadanos. Esto constituye un aporte a la vasta literatura sobre el rol de los factores económicos en la formación de actitudes sobre el

³ Disponible en: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Accesado el: fev. 2021.

medioambiente que no ha explorado la discrepancia señalada entre percepciones en torno al cambio climático y actitudes ambientales. En segundo lugar, aporta al conocimiento de las actitudes medioambientales en la población de América Latina, una región que ha sido menos estudiada por la investigación sobre el tema. Comprender las creencias acerca del cambio climático y el apoyo público o la hostilidad hacia la priorización del medioambiente es importante al menos por dos razones: primero, en los sistemas democráticos, la opinión pública contribuye a dar forma a las políticas, incluidas las políticas de protección ambiental (Anderson, Bohmelt y Ward, 2017; Burstein, 2003; Page y Shapiro, 1983); y segundo, el éxito de la implementación de políticas proambientales depende en parte del consentimiento de los ciudadanos (Arpad, 2018; Basto-Abreu et al., 2016; Tjernstrom y Tietenberg, 2008).

El artículo está organizado de la siguiente manera. La primera sección, "La preocupación por el cambio climático y priorización del medioambiente", hace una revisión de las investigaciones recientes acerca de las creencias sobre el cambio climático y el medioambiente, y plantea el problema de investigación discutiendo la evidencia acerca de la opinión pública sobre cambio climático en América Latina. Una segunda sección, "Condiciones económicas, preocupación por el cambio climático y priorización del medioambiente", desarrolla el argumento acerca del efecto moderador de los estreñimientos económicos individuales sobre la relación entre preocupación por el cambio climático y la opción entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico. A continuación, en "Datos y métodos", se describen los datos y métodos utilizados en el análisis empírico. "Resultados y discusión" presenta los resultados del análisis empírico. El artículo termina con "Conclusiones".

La preocupación por el cambio climático y priorización del medioambiente

La opinión pública acerca del cambio climático es heterogénea con respecto a una serie de atributos: la ocurrencia del calentamiento global, su origen en actividades humanas como el uso de combustibles fósiles o en causas naturales no vinculadas a la actividad humana (Hamilton et al., 2015), la gravedad de sus consecuencias, el apoyo a las políticas de mitigación y la disposición a hacer cambios de comportamiento (Dunlap y York, 2008; Stokes, Wike y Carle, 2015).

El cambio climático es un fenómeno complejo y la mayoría de los ciudadanos carece de la preparación para informarse con la literatura científica. Como para otros fenómenos complejos, los ciudadanos usan la heurística para formar su opinión tomando las señales proporcionadas por su partido político preferido, o la información proveniente de medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil u otros formadores de opinión que les resultan confiables o con los que tienen afinidad ideológica (Guber, 2017; Leiserowitz, 2006; Nisbet, 2009).

La investigación acerca de la opinión pública sobre cambio climático ha mostrado que la preocupación por sus consecuencias, la percepción de riesgos para uno mismo y

para la sociedad, son factores cruciales para explicar las actitudes ambientales de los ciudadanos y su disposición a incorporar cambios en el comportamiento, así como su apoyo a políticas públicas de mitigación y de protección del medioambiente.

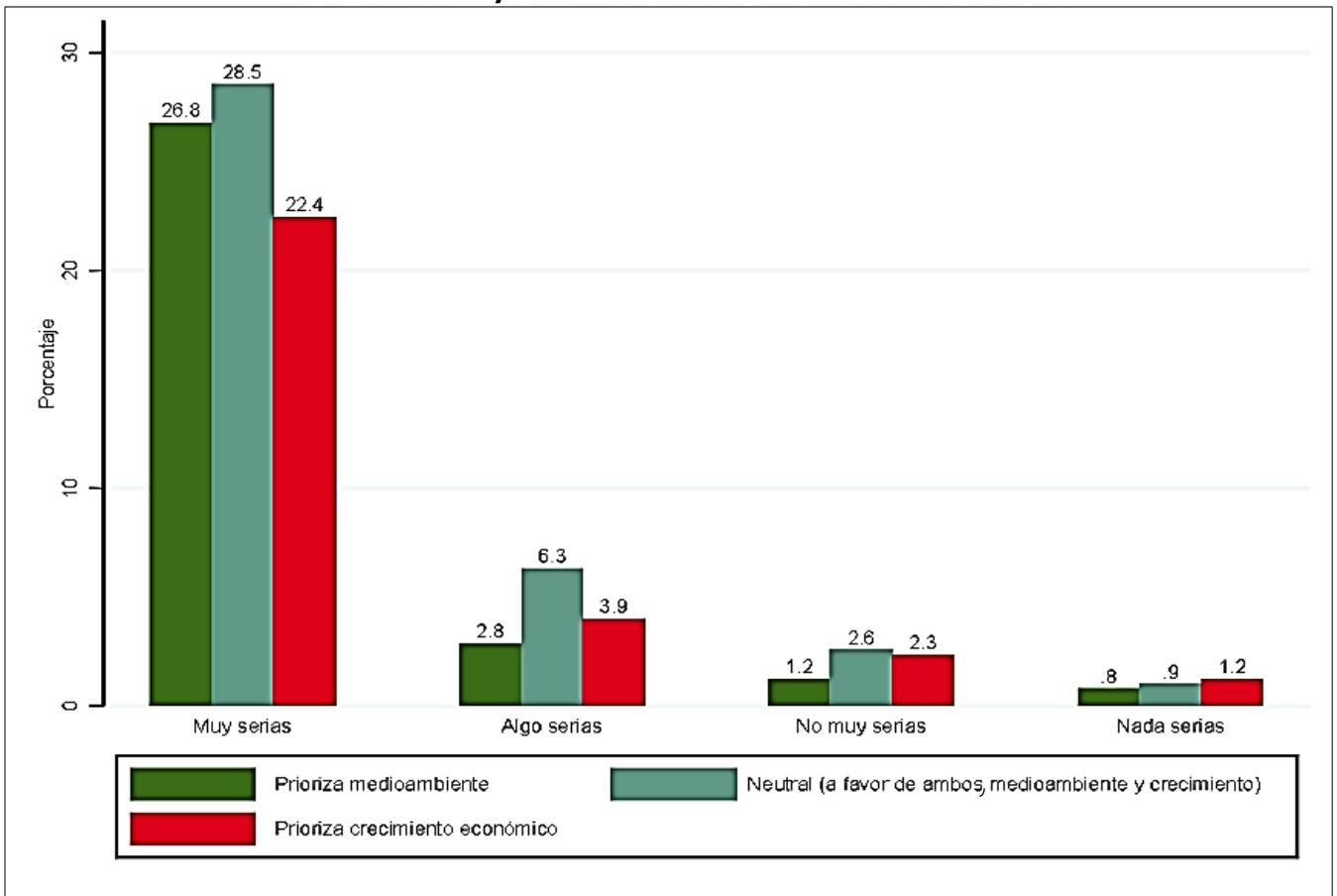
El conocimiento y la preocupación por el cambio climático se asocian al apoyo de los ciudadanos a políticas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (O'Connor et al., 2002) y a su disposición a introducir cambios de comportamiento y de hábitos de consumo (Drews y Van Den Bergh, 2016; Leiserowitz, 2006; Viscusi y Zeckhauser, 2006). Las personas que perciben el riesgo de eventos ambientales adversos son más propensas a apoyar políticas para prevenirlos y mitigarlos, incluso si estos comportamiento y políticas implican costos, y a renunciar a cierto bienestar (Hersch y Viscusi, 2006; Slovic, 1987). Zahran y coautores (2006) analizan los efectos de la vulnerabilidad a riesgos objetivos y de la percepción subjetiva de riesgos del cambio climático y encuentran que la percepción subjetiva del riesgo se asocia al apoyo a políticas de mitigación y a medidas gubernamentales costosas. En este mismo sentido, un estudio realizado en Malta muestra que la percepción de que el cambio climático puede poner en riesgo la vida, agravar la escasez de agua, causar enfermedades y reducir el nivel de vida en general constituye un impulso determinante para el apoyo de la población a las políticas de mitigación (Debono, Vincenti y Calleja, 2010). Por el contrario, el déficit de preocupación por los temas ambientales es un claro depresor del apoyo a las políticas para mitigar las consecuencias del calentamiento global (Lorenzoni, Nicholson-Cole y Whitmarsh, 2007; Mildemberger y Tingley, 2019).

La preocupación por las consecuencias del calentamiento global también se asocia a la disposición de los ciudadanos a hacer cambios de comportamiento que implican costos individuales o para el hogar. Los ciudadanos con un nivel alto de preocupación por las consecuencias del calentamiento global tienen más probabilidades de introducir cambios en su consumo de energía. Por ejemplo, están más dispuestos a reducir el uso de calefacción o de aire acondicionado, y a cambiar los electrodomésticos por unos más eficientes (O'Connor, Bord y Fisher, 1999). Asimismo, quienes tienen una mayor percepción subjetiva de la gravedad de los impactos del cambio climático tienen una disposición mayor a pagar para compensar los daños ocasionados por su parte de responsabilidad en las emisiones (Brouwer, Brander y Van Beukering, 2008; Sonnenschein y Smedby, 2019; Streimikiene et al., 2019) y para implementar políticas que reduzcan futuras muertes relacionadas con el cambio climático (Graham et al., 2019).

Las asociaciones descritas entre las actitudes hacia el calentamiento global y las preferencias ambientales deberían encontrar apoyo empírico en América Latina, cuyos ciudadanos tienen en promedio el nivel de preocupación por las consecuencias del cambio climático más alto del mundo. Sin embargo, como veremos a continuación, esto no ocurre. En 2015, la Encuesta Global de Actitudes del Pew Research Center encontró que el 74 por ciento de los encuestados en América Latina consideraba que el cambio climático tendría consecuencias serias. En contraste, en Europa y en Estados Unidos el porcentaje de ciudadanos preocupados por el cambio climático es de 54 por ciento y 18 por ciento

respectivamente (Stokes, Wike y Carle, 2015). En este mismo sentido, la encuesta del Barómetro de las Américas de 2016 registra que un 77 por ciento de los encuestados considera que las consecuencias del cambio climático serán serias en su país. Este alto nivel de preocupación por el cambio climático en América Latina no siempre se asocia a la priorización del medioambiente. La Figura 1 muestra que, entre quienes consideran que las consecuencias del cambio climático serán serias, un 22% no cree que se deba priorizar el medioambiente y prefiere priorizar el crecimiento económico.

Figura 1
Preocupación por las consecuencias del cambio climático y prioridades entre medioambiente y crecimiento económico en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop 2016.

Porcentajes de respuestas a las preguntas: "ENV2B1. Si no se hace nada para reducir el cambio climático en el futuro, ¿qué tan serio piensa usted que sería el problema para (país)?" Y "ENV1C1. Alguna gente cree que hay que priorizar la protección del medioambiente sobre el crecimiento económico, mientras otros creen que el crecimiento económico debería priorizarse sobre la protección ambiental. En una escala de 1 a 7 en la que 1 significa que el medioambiente debe ser la principal prioridad, y 7 significa que el crecimiento económico debe ser la principal prioridad, ¿dónde se ubicaría usted?". Recodifico la variable original agrupando las respuestas en tres categorías: "Prioriza medioambiente" (valores 1 y 2), "Neutral, a favor de ambos, medioambiente y crecimiento" (valores 3, 4 y 5) y "Prioriza crecimiento económico" (valores 6 y 7).

¿Por qué la preocupación por el cambio climático no siempre conduce a priorizar la protección del medioambiente?⁴ ¿Bajo qué condiciones la percepción de consecuencias graves del calentamiento global conduce a los ciudadanos a priorizar el medioambiente sobre el crecimiento? El siguiente apartado responde a esta pregunta retomando las explicaciones económicas para las preferencias ambientales y argumenta que los constreñimientos materiales condicionan la relación entre las actitudes hacia el cambio climático y las preferencias frente al dilema entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico.

Condiciones económicas, preocupación por el cambio climático y priorización del medioambiente

Desde la década de 1970, los científicos sociales han argumentado que es necesario centrarse en los procesos económicos para comprender el activismo ambiental y las actitudes hacia el medioambiente (Inglehart, 1977). La vasta producción académica que ha abordado esta relación dio lugar a dos teorías: la teoría de los valores postmaterialistas y la teoría de la riqueza.

Desde la ciencia política, la tesis de los valores posmaterialistas de Inglehart (1977) argumenta que los valores de los individuos cambian de acuerdo con el nivel de bienestar material. A medida que los países se desarrollan y las sociedades se hacen más ricas, sus ciudadanos van abandonando su preocupación por temas materiales para dar lugar a intereses en torno a la protección del medioambiente, así como a la expansión de las libertades individuales y políticas y al reconocimiento de la diversidad. Este cambio cultural es resultado del reemplazo gradual de generaciones materialistas, conformadas por individuos nacidos y criados en contextos de mayor privación material, por nuevas generaciones más jóvenes con valores postmaterialistas cuyos integrantes nacieron y se criaron en contextos de abundancia material (Inglehart, 1981, 1985; Inglehart y Abramson, 1994).

El argumento de los valores postmaterialistas ha dado lugar a un debate amplio. Por una parte, algunos estudios muestran que los ciudadanos pobres de los países desarrollados y los ciudadanos de los países pobres también están preocupados por el medioambiente (Stenner y Nwokora, 2015). Otros han argumentado que las explicaciones para la preocupación por el medioambiente en países con diferentes niveles de desarrollo serían heterogéneas, en los países ricos se explicaría por los valores postmaterialistas y

⁴ Los pocos estudios que han explorado la brecha entre preocupación por el cambio climático y actitudes medioambientales han encontrado que los ciudadanos no están dispuestos a cambiar su comportamiento para mitigar los efectos del calentamiento global a menos que el gobierno imponga regulaciones para obligarlos a actuar porque entienden que los problemas ambientales requieren respuestas colectivas (Darier y Schüle, 1999; Hinchliffe, 1996; Lorenzoni, Nicholson-Cole y Whitmarsh, 2007), o que se ven empujados a la inacción con respecto a los problemas ambientales porque la comprensión de la complejidad del cambio climático les produce un sentimiento de fatalismo (Mayer y Smith, 2019; Nisbet, 2009).

en los pobres por las desigualdades ambientales que amenazan la salud y el bienestar (Brechin, 1999; Dunlap y Mertig, 1995, 1997; Dunlap y York, 2008; Inglehart, 1995).

Desde una perspectiva económica, se sostiene que la riqueza tiene un efecto positivo sobre la protección del medioambiente con el siguiente razonamiento económico. La protección del medioambiente, o la restauración de un medioambiente dañado, constituye un bien "superior", y su demanda se incrementa a medida que el ingreso crece (Bakaki y Bernauer, 2018; Kachi, Bernauer y Gampfer, 2015). Para los ciudadanos, dedicar recursos a la protección del medioambiente implica el costo de oportunidad de renunciar al consumo de otros bienes. A nivel agregado, se ha comprobado una relación positiva entre la riqueza de un país y su nivel de apoyo a la protección del medioambiente porque los países ricos pueden asumir el costo de oportunidad (Diekmann y Franzen, 1999; Dunlap y York, 2008; Franzen, 2003; Franzen y Vogl, 2013; Gelissen, 2007). Las naciones más ricas tienen más recursos para dedicar al activismo ambiental, y sus ciudadanos tienen más probabilidades de interesarse en la protección del medioambiente. Por el contrario, los países menos industrializados tienen más interés en priorizar el crecimiento económico porque grandes porciones de su población aún carecen de acceso a una seguridad material básica. En esta línea, la hipótesis de la curva ambiental de Kuznets (EKC) (Kuznets, 1955) sugiere que la protección del medioambiente se deteriora en las primeras etapas del desarrollo económico y mejora en etapas posteriores, dibujando una curva en forma de U (Dinda, 2004). Cuando un país en proceso de industrialización alcanza cierto nivel de desarrollo económico, el progreso tecnológico y las crecientes actitudes proambientales de los ciudadanos conducen a niveles más altos de protección ambiental y a un ciclo virtuoso de crecimiento con protección ambiental (Dinda, 2004). Por su parte, los países pobres o menos industrializados esperan una mayor responsabilidad ambiental por parte de los más desarrollados (Bou-Habib, 2019; Mittiga, 2019; Neumayer, 2000).

A nivel individual, la preocupación ambiental de los ciudadanos se desarrolla y tiene influencia en la protección del medioambiente una vez que los individuos y el país han alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico (Ficko y Boncina, 2019; Franzen y Meyer, 2009); son las personas más ricas quienes están más dispuestas a renunciar a parte de sus ingresos a cambio de un medioambiente más limpio (Diekmann y Franzen, 1999; Franzen y Meyer, 2009). Por ejemplo, Franzen y Vogl (2012) analizan los datos de tres encuestas – Programa Internacional de Encuestas Sociales (ISSP), Encuesta Mundial de Valores (WVS) y Estudio Europeo de Valores (EVS) – y muestran que la riqueza tiene un efecto positivo sobre la disposición de los individuos a priorizar el medioambiente y a pagar por su protección (Franzen, 2003).

En resumen, un cuerpo amplio de investigaciones ha mostrado que la percepción subjetiva de los riesgos del cambio climático y la preocupación por las posibles consecuencias se asocian a actitudes a favor del medioambiente, a la disposición a cambiar comportamientos y al apoyo a políticas de protección del medioambiente. Sin embargo, para que la preocupación por las consecuencias del cambio climático moldee las preferencias relativas al dilema entre priorizar el medioambiente o el crecimiento

económico, los individuos deben encontrarse en condiciones económicas que les permitan optar entre priorizar el medioambiente y renunciar a avanzar en la consecución de mayores niveles de bienestar. Las condiciones económicas individuales adversas de los ciudadanos actúan como constreñimientos que limitan las opciones frente al dilema entre medioambiente y crecimiento y socavan los efectos positivos de la preocupación por el calentamiento global sobre la posible priorización del medioambiente porque no están en condiciones de renunciar al crecimiento económico. En cambio, las condiciones económicas individuales aventajadas permiten a quienes perciben los riesgos del calentamiento global elegir priorizar el medioambiente. Por consiguiente, espero que el efecto de la percepción subjetiva de las consecuencias del cambio climático sobre las preferencias entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico sea moderado por la situación económica individual de los ciudadanos. Esto conduce a las siguientes hipótesis:

H1: La preocupación por las consecuencias del cambio climático se asocia a la priorización del medioambiente sobre el crecimiento económico, dependiendo de la situación económica individual. La preocupación por el calentamiento global conduce a la priorización del medioambiente cuando la situación económica individual es aventajada.

H2: La situación económica individual se asocia a la priorización del medioambiente dependiendo del nivel de preocupación por el cambio climático. La situación económica individual favorable conduce a una mayor priorización del medioambiente entre los ciudadanos con alta preocupación por el cambio climático que entre los ciudadanos con menor preocupación.

Con la primera hipótesis espero que la alta preocupación por el cambio climático se asocie a una priorización del medioambiente cuando los ciudadanos disfrutan de una situación económica individual favorable. La segunda hipótesis se refiere al efecto condicionado de la situación económica sobre las preferencias relativas al medioambiente dependiendo del nivel de percepción del riesgo ambiental. La relación conocida entre las condiciones económicas de los ciudadanos y la priorización del medioambiente según la cual la situación económica tiene un efecto positivo sobre la priorización del medioambiente a expensas del desarrollo económico es moderada por el nivel de preocupación por el cambio climático. Entre los ciudadanos con mejor situación económica individual, espero que el efecto de la economía sobre la priorización del medioambiente sea mayor para los que consideran que estas consecuencias pueden ser serias que para quienes tienen menor nivel de preocupación por las posibles consecuencias del calentamiento global.

Datos y métodos

Para poner a prueba las hipótesis propuestas, utilizo datos de las encuestas del Barómetro de las Américas (Lapop) de 18 países latinoamericanos. Desde 2004, el Barómetro de las Américas es un proyecto de encuestas bianuales que emplea cuestionarios estandarizados y muestras probabilísticas nacionales para investigar las actitudes y experiencias políticas de los ciudadanos en edad de votar en los países de

América. Utilizo las encuestas administradas en 2016 porque los cuestionarios de este año incluyen preguntas sobre la preocupación con respecto al cambio climático y la priorización del medioambiente o el crecimiento económico para todos los países. Los datos para este documento consisten en 26.423 respuestas de encuestas realizadas en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Variables dependiente e independientes

La variable dependiente proviene de la siguiente pregunta de la encuesta de Lapop, diseñada para medir las preferencias de los ciudadanos frente a la disyuntiva entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico: "ENV1. Alguna gente cree que hay que priorizar la protección del medioambiente sobre el crecimiento económico, mientras otros creen que el crecimiento económico debería priorizarse sobre la protección ambiental. En una escala de 1 a 7 en la que 1 significa que el medioambiente debe ser la principal prioridad, y 7 significa que el crecimiento económico debe ser la principal prioridad, ¿dónde se ubicaría usted?". Para facilitar la interpretación de la preferencia de priorizar el medioambiente he invertido la escala, de modo que 1 refleja la priorización del crecimiento económico y 7 la priorización del medioambiente.

Las variables independientes son dos. La "Preocupación por el cambio climático", medida a través de la siguiente pregunta: "ENV2B1. Si no se hace nada para reducir el cambio climático en el futuro, ¿qué tan serio piensa usted que sería el problema para (País)?". Las opciones de respuesta son: (1) Muy serio, (2) Algo serio, (3) Poco serio y (4) Nada serio. Para esta variable también he invertido la escala para facilitar la interpretación.

Para medir la segunda variable independiente, la "Situación económica individual", sigo la práctica estándar en los estudios de los países en desarrollo utilizando un índice de riqueza patrimonial del hogar agregando la presencia de bienes de consumo en el hogar del encuestado. Las medidas de bienestar basadas en la propiedad de los activos del hogar están menos sujetas a fluctuaciones de ingresos a corto plazo y tienen menos casos perdidos por falta de respuesta (Baldwin y Huber, 2010). El índice de riqueza resulta de un análisis de componentes principales con respuestas a preguntas sobre la presencia de los siguientes elementos: televisión, refrigerador, teléfono convencional, teléfono celular, vehículo/automóvil, lavadora, horno de microondas, motocicleta, plomería interior, baño interior, y computadora.

Variables de control

Los modelos controlan por los posibles efectos de confusión de variables relacionadas con la percepción del riesgo ambiental y con las preferencias ambientales, incluyendo variables políticas como la ideología (Dunlap y McCright, 2008; Harring, Jagers

y Matti, 2017; McCright y Dunlap, 2013), la evaluación de la situación económica personal y nacional, y la eficacia política e individual (Arnold, 2012; Kolln, 2018; Lergetporer et al., 2018). Adicionalmente, se incluyen controles socio-demográficos que estudios previos han asociado a actitudes medioambientales: edad (Hersch y Viscusi, 2006; Johnson y Schwadel, 2019), género, presencia de hijos en el hogar (McCright y Xiao, 2014), años de educación (Chankrajang y Muttarak, 2017; Post y Meng, 2018), y residencia urbana o rural (Borisova et al., 2018).

Para medir la evaluación de la situación económica personal uso las respuestas a la siguiente pregunta: "IDIO2. Considera usted que su situación económica actual es ¿mejor, igual o peor que la de hace doce meses?". Y mido la evaluación de la situación económica nacional usando la pregunta "SOCT2. ¿Considera usted que la situación económica del país es mejor, igual o peor que hace doce meses?".

Considerando que la eficacia política y personal estarían asociadas positivamente a las actitudes favorables al medioambiente (Kellstedt, Zahran y Vedlitz, 2008), incluyo las respuestas a las siguientes preguntas. Una primera que captura la eficacia política: "EFF1. A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?". Y una segunda pregunta para medir la eficacia personal: "EFF2. Usted siente que entiende bien los asuntos políticos más importantes del país. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?". Ambas preguntas se responden en una escala de 1 a 7.

La ideología de izquierda o derecha, que ciertamente está ligada a las actitudes sobre la redistribución de la riqueza, no está tan obviamente vinculada a las preferencias medioambientales. Sin embargo, los estudios muestran quienes prefieren un gobierno más pequeño y una economía de libre mercado también favorecen el crecimiento económico en lugar de la protección del medioambiente (Neumayer, 2004). Esta asociación probablemente sea el resultado de que los ciudadanos tomen en cuenta las posiciones de los partidos con los que tienen afinidad política como atajo informativo para formar su opinión sobre temas ambientales (Malka y Lelkes, 2010). Los partidos de centroizquierda tienen una plataforma que recupera problemas medioambientales (Neumayer, 2004), y los partidos de centroderecha priorizan el desarrollo a expensas del medioambiente. Por ese motivo, se ha argumentado que es posible esperar que quienes se ubican a la izquierda del espectro ideológico sean más favorables a priorizar el medioambiente que quienes se ubican a la derecha (Kvaloy, Finseraas y Listhaug, 2012). Para controlar por la ideología incluyo las respuestas a la siguiente pregunta "L1. Cambiando de tema, en esta tarjeta tenemos una escala del 1 a 10 que va de izquierda a derecha, en la que el 1 significa izquierda y el 10 significa derecha. Hoy en día cuando se habla de tendencias políticas, mucha gente habla de aquellos que simpatizan más con la izquierda o con la derecha. Según el sentido que tengan para usted los términos 'izquierda' y 'derecha' cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se encontraría usted en esta escala?".

Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en la configuración de las actitudes hacia el medioambiente, en oposición al crecimiento

económico, incluso entre los menos interesados (Elias et al., 2019; Happer y Wellesley, 2019; Ostman y Parker, 1987). Controlo por el nivel de exposición incluyendo respuestas a la siguiente pregunta: "GI0. ¿Con qué frecuencia sigue las noticias, ya sea en la televisión, la radio, los periódicos o el Internet? (1) Diariamente, (2) Algunas veces a la semana, (3) Algunas veces al mes, (4) Rara vez, (5) Nunca".

Los modelos controlan por la presencia de niños en el hogar. Por esas razones, las personas de hogares con niños pueden valorar más los beneficios de un medioambiente protegido (Lubell et al., 2006).

A nivel de país, los modelos controlan por el nivel de democracia, medido por el índice Polity2, el nivel de desarrollo capturado por el PIB per cápita, la dependencia de los recursos naturales medida como la suma de las rentas del petróleo, el gas natural, el carbón, los minerales y bosques como parte del PIB. Se puede esperar que los encuestados prioricen el crecimiento económico y el empleo sobre el medioambiente si viven en países más pobres o dependientes de los recursos naturales. Las democracias han demostrado una posición más fuerte en la mitigación del cambio climático que los regímenes no democráticos; cooperan en tratados ambientales internacionales y adoptan políticas ambientales más estrictas (Cao y Ward, 2015; Povitkina, 2018; Ward, 2008; Wurster, 2013).

Método

Para poner a prueba las hipótesis propuestas implemento dos estrategias: modelos de regresión jerárquica lineal y modelos de elección discreta multinomial. Los modelos jerárquicos lineales toman en cuenta que las observaciones a nivel individual están anidadas en contextos nacionales y capturan adecuadamente esta estructura de los datos (Raudenbush y Bryk, 2002; Snijders y Bosker, 1999). Especifico un modelo jerárquico lineal de intercepción aleatoria que evalúa el efecto de la situación económica sobre la relación entre la preocupación por el cambio climático y la priorización del medioambiente o el crecimiento, al tiempo que controla los factores de confusión a nivel individual y a nivel nacional. En estos modelos, las intercepciones específicas de cada país capturan la idea de que las personas pueden tener diferentes niveles de apoyo a la priorización del medioambiente en diferentes países, aunque tengan características similares, es decir, los mismos valores en los predictores a nivel individual de actitudes proambientales. Este tipo de análisis nos permite explorar las asociaciones generales, teniendo en cuenta que los países difieren con respecto a sus medias. Los datos de la encuesta del Barómetro de las Américas emplean un diseño de muestra complejo, que incluye estratificación, agrupamiento y ponderación de algunas observaciones; por ello, todos los análisis tienen en cuenta estos elementos de diseño al estimar los modelos.

En segundo lugar, como pruebas adicionales, especifico modelos multinomiales para variables de elección discreta. Recordemos que la variable dependiente principal utilizada en este estudio proviene de respuestas a la pregunta de la encuesta de Lapop

ENV1, que aborda las preferencias entre priorizar el medioambiente a expensas del desarrollo económico o viceversa. La pregunta admite múltiples respuestas (entre 1 y 7), lo que la convierte en una opción natural para un análisis empírico de elección discreta multinomial. Para especificar estos modelos, recodifico la variable original agrupando las respuestas en tres categorías: "A favor del medioambiente" (valores 1 y 2), "Neutral, a favor de ambos medioambiente y crecimiento" (valores 3, 4 y 5) y "A favor del crecimiento" (valores 6 y 7). Para examinar empíricamente en qué medida la preferencia por priorizar el medioambiente – o el crecimiento económico, o ambos – está relacionada sistemáticamente con el nivel de preocupación por el cambio climático condicionado por la situación económica individual, como una alternativa respecto de las otras opciones, he especificado un modelo de ecuaciones estructurales generalizadas para variable dependiente categórica multinomial y una estructura de datos anidados. Los modelos multinomiales no pueden estimar el nivel de los coeficientes directamente porque las opciones observadas solo contienen información sobre preferencias relativas. Por lo tanto, no podemos distinguir los efectos absolutos en la elección de las actitudes proambientales, sino solo el grado en que cada variable explicativa hace que un encuestado sea más o menos proclive a priorizar el medioambiente o el crecimiento económico.

Resultados y discusión

La Tabla 1 reporta las distribuciones de frecuencias de las respuestas a las preguntas para medir la preocupación por el cambio climático y la priorización del medioambiente o el crecimiento económico. En todos los países, con excepción de Paraguay, más del 70 por ciento de los encuestados considera que las consecuencias del cambio climático serán graves, y en promedio un tercio de los encuestados se inclina por priorizar el medioambiente a expensas del crecimiento económico.

Tabla 1
Preocupación por el cambio climático y prioridades entre medioambiente y crecimiento económico en los países de América Latina 2016

País	Preocupación por el cambio climático				Prioridades: medioambiente o crecimiento económico		
	Muy seria	Algo seria	No muy seria	Nada seria	Pro-medioambiente	Ambos	Pro-crecimiento económico
Argentina	72,8	19,07	5,07	3,07	32,64	47,57	19,79
Bolivia	73,66	16,74	7,31	2,3	35,59	36,8	27,61
Brasil	80,04	9,82	6,26	3,89	30,51	40,09	29,4
Chile	77,37	14,46	6,05	2,12	36,25	44,86	18,9
Colombia	78,86	10,96	6,55	3,63	40,32	37,86	21,81
Costa Rica	81,29	12,72	4,86	1,13	20,75	49	30,25
República Dominicana	78,93	13,02	3,49	4,56	28,7	26,76	44,54
Ecuador	73,27	17,58	6,86	2,29	30,09	39,5	30,41
El Salvador	84,63	7,07	5,58	2,72	24,35	37,44	38,21
Guatemala	84,89	6,24	5,32	3,55	30,74	33,22	36,04
Honduras	80,63	9,33	6,67	3,37	28,77	29,75	41,49
México	77,58	14,06	6,09	2,27	29,6	44,01	26,39
Nicaragua	83,08	9,98	4,73	2,2	33,33	28,2	38,47
Panamá	78,61	12,61	4,42	4,36	37,66	31,14	31,2
Paraguay	67,19	14,82	13,04	4,94	35,77	36,24	27,99
Perú	75,77	13,26	7,73	3,24	32,97	39,97	27,07
Uruguay	73,74	20,01	4,52	1,73	30,76	51,07	18,18
Venezuela	75,81	15,97	4,89	3,32	26,67	36,92	36,4
Total	77,62	13,21	6,14	3,03	31,51	38,41	30,08

ENV2B1. Si no se hace nada para reducir el cambio climático en el futuro, ¿qué tan serio piensa usted que sería el problema para (país)?

ENV1C1. Alguna gente cree que hay que priorizar la protección del medioambiente sobre el crecimiento económico, mientras otros creen que el crecimiento económico debería priorizarse sobre la protección ambiental. En una escala de 1 a 7 en la que 1 significa que el medioambiente debe ser la principal prioridad, y 7 significa que el crecimiento económico debe ser la principal prioridad, ¿dónde se ubicaría usted?

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop 2016.

La Tabla 2 presenta los resultados de los modelos jerárquicos lineales para poner a prueba las hipótesis acerca del efecto condicionado de la preocupación por las consecuencias del cambio climático sobre la priorización del medioambiente. El Modelo 1 consiste en una especificación sin interacción y sin controles. El Modelo 2 incluye la interacción entre el indicador de la situación económica individual, el índice de riqueza patrimonial del hogar y las categorías para cada nivel de preocupación por el cambio climático con la finalidad de poner a prueba que el efecto de las creencias acerca de la

gravedad del cambio climático sobre las actitudes frente al dilema entre medioambiente y crecimiento es moderado por la situación económica. Los modelos 3 y 4 incluyen los mismos términos de interacción incorporando controles a nivel individual (Modelo 3) y a nivel nacional (Modelo 4).

¿En qué condiciones podemos esperar un impacto positivo de la preocupación por las consecuencias del cambio climático sobre la priorización del medioambiente? Los resultados reportados en la columna 1 sugieren que, en promedio, la alta preocupación por las consecuencias del calentamiento global (consecuencias serias) y la riqueza tienen un impacto positivo sobre la priorización del medioambiente. Dado que las hipótesis de este trabajo se refieren a efectos condicionados, los resultados centrales provienen de los modelos 2, 3 y 4, que incluyen el término de interacción entre riqueza patrimonial y los distintos niveles de preocupación por el cambio climático. Los coeficientes negativos para los distintos niveles de preocupación por el cambio climático indican que, entre los encuestados con una situación económica desfavorable, la preocupación por el cambio climático tiene siempre un efecto negativo sobre la priorización del medioambiente. Sin embargo, los coeficientes positivos y significativos para los términos de interacción entre riqueza patrimonial y las categorías para los distintos niveles de preocupación por el cambio climático sugieren que, a medida que la riqueza patrimonial crece, la preocupación por el calentamiento global se asocia positivamente a la priorización del medioambiente. Las personas ricas que consideran que las consecuencias del cambio climático serán muy serias priorizan el medioambiente más que las personas pobres con el mismo nivel de preocupación por el riesgo ambiental.

En cuanto a las variables de control, los resultados de la Tabla 2 muestran que la mayoría de las variables políticas y sociodemográficas se comportan según lo esperado por el conocimiento existente. Los encuestados que se ubican hacia la derecha del espectro ideológico, quienes siguen los medios con más frecuencia, las mujeres y los residentes urbanos priorizan el medioambiente en menor medida que el crecimiento económico; mientras que ser joven, más educado y con más eficacia personal se asocia a la priorización del medioambiente. Contra las expectativas de la literatura, la eficacia política y la presencia de niños se relacionan negativamente con la priorización del medioambiente. Los resultados son casi idénticos en las tres especificaciones.

Tabla 2
Preocupación sobre el cambio climático, situación económica y priorización del crecimiento económico en América Latina 2016

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Consecuencias Cambio climático No muy serias X Riqueza patrimonial		0.079** (0.035)	0.077** (0.037)	0.084** (0.038)
Consecuencias Cambio climático Algo serias X Riqueza patrimonial		0.139*** (0.032)	0.127*** (0.034)	0.129*** (0.035)
Consecuencias Cambio climático Muy serias X Riqueza patrimonial		0.163*** (0.030)	0.163*** (0.031)	0.167*** (0.032)
Consecuencias Cambio climático No muy serias	-0.130 (0.097)	-0.677** (0.269)	-0.765*** (0.284)	-0.794*** (0.290)
Consecuencias Cambio climático Algo serias	0.114 (0.088)	-0.857*** (0.248)	-1.023*** (0.262)	-1.034*** (0.268)
Consecuencias Cambio climático Muy serias	0.596*** (0.081)	-0.565** (0.224)	-0.808*** (0.237)	-0.814*** (0.243)
Riqueza patrimonial	0.095*** (0.006)	-0.054* (0.029)	-0.108*** (0.031)	-0.115*** (0.032)
Eficacia política			-0.094*** (0.007)	-0.096*** (0.008)
Eficacia individual			0.001 (0.009)	0.005 (0.009)
Situación económica nacional = Igual			0.121** (0.052)	0.122** (0.052)
Situación económica nacional = Peor			0.005 (0.052)	0.005 (0.052)
Situación económica personal = Igual			0.110*** (0.041)	0.121*** (0.041)
Situación económica personal = Peor			0.062 (0.044)	0.081* (0.045)
Ideología			-0.046*** (0.005)	-0.044*** (0.005)
Atención a medios			-0.015 (0.014)	-0.017 (0.015)
Educación			0.082*** (0.004)	0.082*** (0.004)
Niños en el hogar			-0.117*** (0.036)	-0.118*** (0.037)
Mujer			-0.191*** (0.029)	-0.179*** (0.030)
Edad			-0.010*** (0.001)	-0.011*** (0.001)
Residente urbano			-0.109*** (0.035)	-0.099*** (0.035)
Democracia - Polity2				-0.002 (0.050)
PBI per cápita				0.000 (0.000)

Tabla 2 (cont.)
Preocupación sobre el cambio climático, situación económica y priorización del crecimiento económico en América Latina 2016

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Recursos Naturales/PBI				0.026 (0.022)
Constante	2.842*** (0.111)	3.896*** (0.229)	4.855*** (0.256)	4.692*** (0.421)
lnSigma	-1.277*** (0.174)	-1.275*** (0.174)	-1.413*** (0.177)	-1.532*** (0.185)
lnsig_e:_cons	0.778*** (0.004)	0.777*** (0.004)	0.742*** (0.005)	0.740*** (0.005)
Observaciones nivel 1 (Individuos)	26423	26423	22819	21553
Observaciones nivel 2 (País)	18	18	17	17

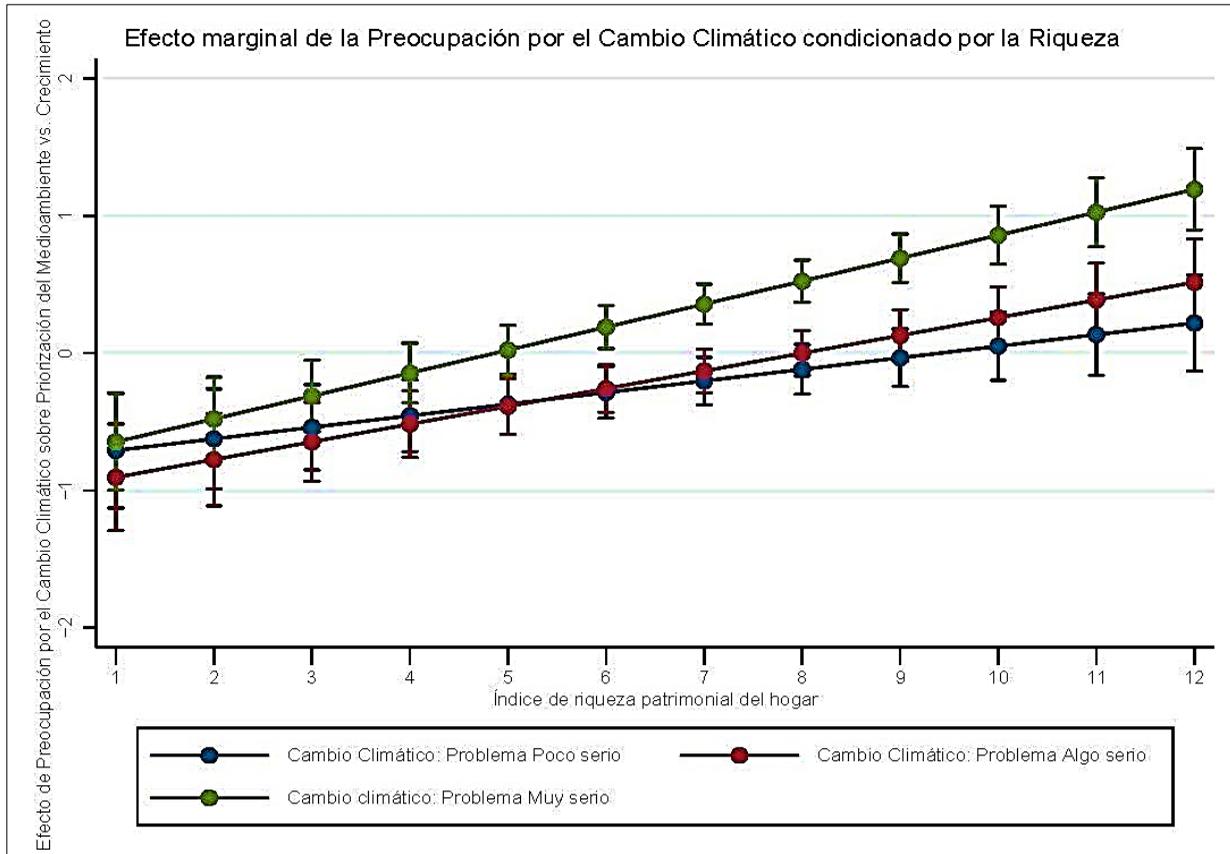
Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop 2016.

Nota: Modelos jerárquicos lineales. Errores estándar entre paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Todos los modelos incluyen las ponderaciones estándar a nivel individual del Barómetro de las Américas.

Para presentar gráficamente los principales resultados, uso las estimaciones del modelo 4, que incluye todos los controles. La Figura 2 representa el efecto de los distintos niveles de Preocupación por las consecuencias del cambio climático sobre la priorización del medioambiente para diferentes valores del índice de Riqueza patrimonial, que tiene un rango de valores entre 1 y 12, con una media de 7.228. Entre individuos más pobres con un valor inferior a 5 en el índice de riqueza patrimonial, el medioambiente no es una prioridad y los distintos niveles de preocupación por el cambio climático tienen efectos indistinguibles sobre la priorización del medioambiente. En línea con la Hipótesis 1, la preocupación por el cambio climático se asocia a priorización del medioambiente cuando los encuestados tienen una situación económica más favorable, es decir, cuando el índice de riqueza supera la media. Mientras los ciudadanos no alcanzan cierto nivel de patrimonio o de bienestar material, la variación en el nivel de preocupación por el cambio climático no tiene efectos significativos sobre las preferencias políticas con respecto a priorizar el medioambiente o el crecimiento. Modelar explícitamente la posibilidad de que la preocupación por las consecuencias del cambio climático tenga efectos diferentes sobre las preferencias con respecto a la priorización del medioambiente o el crecimiento dependiendo de la situación económica de los encuestados nos permite identificar las condiciones bajo las cuales la preocupación por el calentamiento global tiene un efecto positivo o uno negativo sobre la priorización del medioambiente.

Figura 2
Efectos marginales para Priorización del medioambiente (vs. Crecimiento económico) de la Preocupación por el Cambio Climático dependiendo de la Riqueza patrimonial



Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop 2016.

Por último, considerando la segunda hipótesis, la Figura 2 también refleja que el efecto positivo de la riqueza sobre la priorización del medioambiente depende del nivel de preocupación por el cambio climático. Por ejemplo, entre quienes tienen el valor máximo de riqueza patrimonial, cuando las consecuencias del cambio climático se consideran serias, la priorización del medioambiente crece un punto con respecto a cuando se considera que las consecuencias no son nada serias. En suma, la riqueza patrimonial tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la priorización del medioambiente, y este efecto es significativamente mayor para quienes consideran que el cambio climático tendrá consecuencias serias.

La Tabla 3 reporta los efectos marginales obtenidos de los modelos de ecuaciones estructurales para variable dependiente discreta con tres categorías, considerando la estructura anidada de los datos. Estos modelos incluyen las mismas variables y términos

de interacción que los modelos jerárquicos lineales reportados en la Tabla 2. El modelo multinomial identifica los coeficientes de cada opción de respuesta en relación con una opción de referencia. A su vez, estos coeficientes dan lugar a un conjunto equivalente de efectos marginales o impactos de las variables independientes sobre las probabilidades de elegir cada una de las tres opciones cuando se pregunta a los encuestados si prefieren priorizar el medioambiente o el crecimiento económico o ambos. Las probabilidades de priorizar el medioambiente o el crecimiento económico no son independientes entre sí. A medida que aumenta la probabilidad de que se elija una de las opciones, la probabilidad de que se elijan las otras necesariamente disminuye, ya que la pregunta de la encuesta permite elegir solo una opción. Los resultados en la primera columna – A favor del medioambiente – son casi idénticos a los reportados en la Tabla 2. Si revisamos los valores de los coeficientes de la interacción entre riqueza y la preocupación más alta por el cambio climático, la probabilidad de priorizar el medioambiente es positiva y la de priorizar el crecimiento económico o ambos, crecimiento y ambiente, es negativa. Este efecto positivo de la riqueza sobre la relación entre la preocupación por el cambio climático y la probabilidad de priorizar el medioambiente proviene de la sustitución de la priorización del crecimiento económico y de la posición intermedia que pretende priorizar ambos, medioambiente y crecimiento, cuyos coeficientes son negativos.

Tabla 3
Preocupación por el Cambio climático, condiciones económicas y priorización del medioambiente o el desarrollo económico en América Latina 2016

	A favor del medioambiente	Neutral. A favor de ambos, medioambiente y crecimiento	A favor del crecimiento económico
Consecuencias Cambio climático No muy serias X Riqueza	0.01432 (0.0090)	-0.0080287 (0.00924)	-0.00629 (0.00728)
Consecuencias Cambio climático Algo serias X Riqueza	0.0254** (0.00811)	-0.0074429 (0.00847)	-0.01801** (0.00668)
Consecuencias Cambio climático Muy serias X Riqueza	0.03379** (0.00734)	-0.0113576 (0.00785)	-0.0224** (0.00609)
Consecuencias Cambio climático No muy serias	-0.1873** (0.0674)	0.13842** (0.07213)	0.0489 (0.05494)
Consecuencias Cambio climático Algo serias	-0.25266** (0.0617)	0.14322** (0.06685)	0.10944** (0.05087)
Consecuencias Cambio climático Muy serias	-0.17341** (0.05456)	0.06401 (0.06126)	0.10940** (0.04602)
Riqueza patrimonial	-0.02813** (0.00726)	0.02128** (0.00775)	0.00685 (0.00602)
Controles individuales	Sí		
Controles a nivel país	Sí		
N	10.697		

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop 2016.

Nota: Modelos de ecuaciones estructurales generalizadas, Multinomial. Efectos marginales dP (A favor del medioambiente/Neutral, Ambos/A favor del crecimiento económico)/dX.

Sig.: * p < .05, ** p < .01, *** p < .001.

Conclusiones

Este artículo examinó las condiciones bajo las cuales la preocupación por el cambio climático afecta las preferencias de los ciudadanos frente al dilema entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico. Argumento que la percepción subjetiva de los riesgos asociados al cambio climático afecta las preferencias sobre el dilema entre medioambiente y crecimiento económico, dependiendo de la situación económica individual. Entre quienes gozan de una situación económica aventajada, la preocupación por las consecuencias serias del cambio climático tiene un efecto positivo sobre la priorización del medioambiente porque su nivel de bienestar les permite renunciar a cierto crecimiento, mientras quienes enfrentan situaciones económicas más precarias, aun cuando expresen preocupación por las eventuales consecuencias del calentamiento global, no están en condiciones de renunciar al crecimiento. En segundo lugar, el efecto de la riqueza sobre las prioridades entre medioambiente y crecimiento económico depende del nivel de preocupación por las consecuencias del cambio climático.

El artículo analiza datos de encuestas del año 2016 del proyecto Barómetro de las Américas para dieciocho países de América Latina con modelos jerárquicos lineales y ecuaciones estructurales generalizadas para variable discreta múltiple. En línea con las hipótesis propuestas, los hallazgos del estudio son los siguientes. El efecto de la preocupación por el cambio climático sobre la priorización del medioambiente depende de la situación económica. La variación en la percepción de las consecuencias del calentamiento global tiene efectos positivos sobre la priorización del medioambiente cuando las condiciones económicas individuales mejoran y se supera la media del índice de riqueza patrimonial. Asimismo, estos análisis apoyan en gran medida la hipótesis de que la preocupación por el cambio climático también modera el efecto de la riqueza en la priorización del medioambiente. Específicamente, el efecto positivo de la riqueza sobre las preferencias políticas en favor de la priorización del medioambiente se intensifica a medida que aumenta la preocupación por el cambio climático.

La investigación existente ha atendido los efectos directos de la preocupación por el cambio climático o de la situación económica sobre las actitudes y preferencias políticas ambientales. Este estudio contribuye con un argumento que pone de relieve la naturaleza condicional de los efectos de la preocupación por el cambio climático y aporta a la investigación sobre las preferencias ambientales en América Latina, donde las consecuencias del cambio climático tienen y tendrán importantes impactos sociales.

Los resultados de este estudio tienen implicaciones para futuras investigaciones comparativas sobre las causas del apoyo a políticas ambientales y los efectos actitudinales de la percepción del riesgo asociado al cambio climático, así como de factores institucionales, políticos y estructurales sobre actitudes de política ambiental. Específicamente, el hallazgo de que la preocupación por el cambio climático no impacta sobre la priorización del medioambiente en los ciudadanos menos favorecidos económicamente pone de relieve la pertinencia de investigaciones que aborden las

condiciones bajo las cuales la percepción del riesgo climático moldea las actitudes y comportamientos ambientales para estos grupos especialmente vulnerables.

Referencias bibliográficas

- ANDERSON, B.; BOHMELT, T.; WARD, H. "Public opinion and environmental policy output: a cross-national analysis of energy policies in Europe". *Environmental Research Letters*, vol. 12, nº 11, p. 10, nov. 2017.
- ARNOLD, J. R. "Political awareness, corruption perceptions and democratic accountability in Latin America". *Acta Política*, vol. 47, nº 1, p. 67-90, 2012.
- ARPAD, T. "Willing to pay to save the planet? Evaluating support for increased spending on sustainable development and environmentally friendly policies in five countries". *Plos One*, vol. 13, nº 11, p. 15, nov. 2018.
- BAEZ, J., et al. "Droughts augment youth migration in Northern Latin America and the Caribbean". *Climatic Change*, vol. 140, nº 3-4, p. 423-435, fev. 2017.
- BAKAKI, Z.; BERNAUER, T. "Do economic conditions affect public support for environmental policy?". *Journal of Cleaner Production*, vol. 195, p. 66-78, set. 2018.
- BALDWIN, K.; HUBER, J. D. "Economic versus cultural differences: forms of ethnic diversity and public goods provision". *American Political Science Review*, vol. 104, nº 4, p. 644-662, 2010.
- BASTO-ABREU, A. C., et al. "Behaviours and opinions towards outdoor smoking bans and cigarette littering in Baja California, Mexico". *Health Policy and Planning*, vol. 31, nº 3, p. 309-313, abr. 2016.
- BORISOVA, E., et al. "Social capital and preferences for redistribution to target groups". *European Journal of Political Economy*, vol. 54, nº SI, p. 56-67, 2018.
- BOU-HABIB, P. "Climate justice and historical responsibility". *Journal of Politics*, vol. 81, nº 4, p. 1.298-1.310, out. 2019.
- BRECHIN, S. R. "Objective problems, subjective values, and global environmentalism: evaluating the postmaterialist argument and challenging a new explanation". *Social Science Quarterly*, vol. 80, nº 4, p. 793-809, dez. 1999.
- BROUWER, R.; BRANDER, L.; VAN BEUKERING, P. "'A convenient truth': air travel passengers' willingness to pay to offset their CO₂ emissions". *Climatic Change*, vol. 90, nº 3, p. 299-313, 1 out. 2008.
- BURSTEIN, P. "The impact of public opinion on public policy: a review and an agenda". *Political Research Quarterly*, vol. 56, nº 1, p. 29-40, mar. 2003.
- CAO, X.; WARD, H. "Winning coalition size, state capacity, and time horizons: an application of modified selectorate theory to environmental public goods provision". *International Studies Quarterly*, vol. 59, nº 2, p. 264-279, jun. 2015.
- CHANKRAJANG, T.; MUTTARAK, R. "Green returns to education: does schooling contribute to pro-environmental behaviours? Evidence from Thailand". *Ecological Economics*, vol. 131, p. 434-448, jan. 2017.
- DARIER, E.; SCHÜLE, R. "'Think globally, act locally'? Climate change and public participation in Manchester and Frankfurt". *Local Environment*, vol. 4, nº 3, p. 317-329, 1999.
- DAYRELL, C. "Discourses around climate change in Brazilian newspapers: 2003-2013". *Discourse & Communication*, vol. 13, nº 2, p. 149-171, abr. 2019.

DAYRELL, C.; URRY, J. "Mediating climate politics: the surprising case of Brazil". *European Journal of Social Theory*, vol. 18, nº 3, p. 257-273, ago. 2015.

DEBONO, R.; VINCENTI, K.; CALLEJA, N. "Risk communication: climate change as a human-health threat, a survey of public perceptions in Malta". *European Journal of Public Health*, vol. 22, nº 1, p. 144-149, 2010.

DIEKMANN, A.; FRANZEN, A. "The wealth of nations and environmental concern". *Environment and Behavior*, vol. 31, nº 4, p. 540-549, jul. 1999.

DINDA, S. "Environmental Kuznets curve hypothesis: a survey". *Ecological Economics*, vol. 49, nº 4, p. 431-455, 2004.

DREWS, S.; VAN DEN BERGH, J. C. J. M. "What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies". *Climate Policy*, vol. 16, nº 7, p. 855-876, 2016.

DUNLAP, R. E.; MCCRIGHT, A. M. "A widening gap: Republican and Democratic views on climate change". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 50, nº 5, p. 26-35, 2008.

DUNLAP, R. E.; MERTIG, A. G. "Global concern for the environment: is affluence a prerequisite?". *Journal of Social Issues*, vol. 51, nº 4, p. 121-137, 1995.

_____. "Global environmental concern: an anomaly for postmaterialism". *Social Science Quarterly*, vol. 78, nº 1, p. 24-29, mar. 1997.

DUNLAP, R. E.; YORK, R. "The globalization of environmental concern and the limits of the postmaterialist values explanation: evidence from four multinational surveys". *Sociological Quarterly*, vol. 49, nº 3, p. 529-563, 2008.

ELIAS, T., et al. "Media use, cross-national samples, and the theory of planned behavior: implications for climate change advocacy intentions". *International Journal of Communication*, vol. 13, p. 3.694-3.718, 2019.

FENG, S. Z.; KRUEGER, A. B.; OPPENHEIMER, M. "Linkages among climate change, crop yields and Mexico-US cross-border migration". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 107, nº 32, p. 14.257-14.262, ago. 2010.

FICKO, A.; BONCINA, A. "Public attitudes toward environmental protection in the most developed countries: the environmental concern Kuznets curve theory". *Journal of Environmental Management*, vol. 231, p. 968-981, fev. 2019.

FRANZEN, A. "Environmental attitudes in international comparison: an analysis of the ISSP surveys 1993 and 2000". *Social Science Quarterly*, vol. 84, nº 2, p. 297-308, jun. 2003.

FRANZEN, A.; MEYER, R. "Environmental attitudes in cross-national perspective: a multilevel analysis of the ISSP 1993 and 2000". *European Sociological Review*, vol. 26, nº 2, p. 219-234, 2009.

FRANZEN, A.; VOGL, D. "Acquiescence and the willingness to pay for environmental protection: a comparison of the ISSP, WVS, and EVS". *Social Science Quarterly*, vol. 94, nº 3, p. 637-659, set. 2012.

_____. "Two decades of measuring environmental attitudes: a comparative analysis of 33 countries". *Global Environmental Change*, vol. 23, nº 5, p. 1.001-1.008, 2013.

GELISSEN, J. "Explaining popular support for environmental protection: a multilevel analysis of 50 nations". *Environment and Behavior*, vol. 39, nº 3, p. 392-415, 2007.

- GRAHAM, H., et al. "Willingness to pay for policies to reduce future deaths from climate change: evidence from a British survey". *Public Health*, vol. 174, p. 110-117, 2019.
- GUBER, D. L. Partisan cueing and polarization in public opinion about climate change. In: NISBET, M. et al. *The Oxford Encyclopedia of Climate Change Communication*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- HAMILTON, L., et al. "Tracking public beliefs about anthropogenic climate change". *PloS One*, vol. 10, p. e0138208, 2015.
- HAPPER, C.; WELLESLEY, L. "Meat consumption, behaviour and the media environment: a focus group analysis across four countries". *Food Security*, vol. 11, nº 1, p. 123-139, fev. 2019.
- HARRING, N.; JAGERS, S. C.; MATTI, S. "Public support for pro-environmental policy measures: examining the impact of personal values and ideology". *Sustainability*, vol. 9, nº 5, p. 14, maio 2017.
- HERSCH, J.; VISCUSI, W. K. "The generational divide in support for environmental policies: European evidence". *Climatic Change*, vol. 77, nº 1-2, p. 121-136, jul. 2006.
- HINCHLIFFE, S. "Helping the earth begins at home: the social construction of socio-environmental responsibilities". *Global Environmental Change*, vol. 6, nº 1, p. 53-62, 1996.
- INGLEHART, R. *The silent revolution: changing values and political styles among Western publics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977.
- _____. "Post-materialism in an environment of insecurity". *American Political Science Review*, vol. 75, nº 4, p. 880-900, 1981.
- _____. "Aggregate stability and individual-level flux in mass belief systems: the level of analysis paradox". *American Political Science Review*, vol. 79, nº 1, p. 97-116, 1985.
- _____. "Public support for environmental protection: objective problems and subjective values in 43 societies". *PS: Political Science & Politics*, vol. 28, nº 1, p. 57-72, 1995.
- INGLEHART, R.; ABRAMSON, P. R. "Economic security and value change". *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2, p. 336-354, 1994.
- JOHNSON, E. W.; SCHWADEL, P. "It is not a cohort thing: interrogating the relationship between age, cohort, and support for the environment". *Environment and Behavior*, vol. 51, nº 7, p. 879-901, ago. 2019.
- KACHI, A.; BERNAUER, T.; GAMPFER, R. "Climate policy in hard times: are the pessimists right?". *Ecological Economics*, vol. 114, p. 227-241, jun. 2015.
- KELLSTEDT, P.; ZAHARAN, S.; VEDLITZ, A. "Personal efficacy, the information environment, and attitudes toward global warming and climate change in the United States". *Risk Analysis: An official publication of the Society for Risk Analysis*, vol. 28, p. 113-126, 2008.
- KÖLLN, A.-K. "Political sophistication affects how citizens' social policy preferences respond to the economy". *West European Politics*, vol. 41, nº 1, p. 196-217, 2018.
- KUZNETS, S. "Economic growth and income inequality". *The American Economic Review*, vol. 45, nº 1, p. 1-28, 1955.
- KVALOY, B.; FINSERAAS, H.; LISTHAUG, O. "The publics' concern for global warming: a cross-national study of 47 countries". *Journal of Peace Research*, vol. 49, nº 1, p. 11-22, jan. 2012.

LEISEROWITZ, A. "Climate change risk perception and policy preferences: the role of affect, imagery, and values". *Climatic Change*, vol. 77, nº 1-2, p. 45-72, jul. 2006.

LERGETPORER, P., et al. "How information affects support for education spending: evidence from survey experiments in Germany and the United States". *Journal of Public Economics*, vol. 167, p. 138-157, 2018.

LORENZONI, I.; NICHOLSON-COLE, S.; WHITMARSH, L. "Barriers perceived to engaging with climate change among the UK public and their policy implications". *Global Environmental Change*, vol. 17, nº 3, p. 445-459, 2007.

LUBELL, M., et al. "Collective action, environmental activism, and air quality policy". *Political Research Quarterly*, vol. 59, nº 1, p. 149-160, mar. 2006.

MALKA, A.; LELKES, Y. "More than ideology: conservative-liberal identity and receptivity to political cues". *Social Justice Research*, vol. 23, nº 2-3, p. 156-188, 2010.

MAYER, A.; SMITH, E. K. "Unstoppable climate change? The influence of fatalistic beliefs about climate change on behavioural change and willingness to pay cross-nationally". *Climate Policy*, vol. 19, nº 4, p. 511-523, abr. 2019.

MCCRIGHT, A. M.; DUNLAP, R. E. "Bringing ideology in: the conservative white male effect on worry about environmental problems in the USA". *Journal of Risk Research*, vol. 16, nº 2, p. 211-226, 2013.

MCCRIGHT, A. M.; XIAO, C. "Gender and environmental concern: insights from recent work and for future research". *Society & Natural Resources*, vol. 27, nº 10, p. 1.109-1.113, 2014.

MILDENBERGER, M.; TINGLEY, D. "Beliefs about climate beliefs: the importance of second-order opinions for climate politics". *British Journal of Political Science*, vol. 49, nº 4, p. 1.279-1.307, out. 2019.

MITTIGA, R. Allocating the burdens of climate action: consumption-based carbon accounting and the polluter-pays principle. In: EDMONDSON, B.; LEVY, S. (eds.). *Transformative climates and accountable governance* (Palgrave Studies in Environmental Transformation Transition and Accountability). Basingstoke: Palgrave, p. 157-194, 2019.

NEUMAYER, E. "In defence of historical accountability for greenhouse gas emissions". *Ecological Economics*, vol. 33, nº 2, p. 185-192, 2000.

_____. "The environment, left-wing political orientation and ecological economics". *Ecological Economics*, vol. 51, nº 3-4, p. 167-175, 2004.

NISBET, M. C. "Communicating climate change: why frames matter for public engagement". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 51, nº 2, p. 12-23, 2009.

O'CONNOR, R. E.; BORD, R. J.; FISHER, A. "Risk perceptions, general environmental beliefs, and willingness to address climate change". *Risk Analysis*, vol. 19, nº 3, p. 461-471, jun. 1999.

O'CONNOR, R. E., et al. "Who wants to reduce greenhouse gas emissions?". *Social Science Quarterly*, vol. 83, nº 1, p. 1-17, 2002.

OSTMAN, R. E.; PARKER, J. L. "Impact of education, age, newspapers, and television on environmental knowledge, concerns, and behaviors". *The Journal of Environmental Education*, vol. 19, nº 1, p. 3-9, 1987.

PAGE, B.; SHAPIRO, R. "Effects of public opinion on policy". *The American Political Science Review*, vol. 77, nº 1, p. 175-190, 1983.

POST, D.; MENG, Y. "Does schooling foster environmental values and action? A cross-national study of priorities and behaviors". *International Journal of Educational Development*, vol. 60, p. 10-18, maio 2018.

POVITKINA, M. "The limits of democracy in tackling climate change". *Environmental Politics*, vol. 27, nº 3, p. 411-432, 2018.

PUGATCH, T. "Tropical storms and mortality under climate change". *World Development*, vol. 117, p. 172-182, maio 2019.

RAUDENBUSH, S. W.; BRYK, A. S. *Hierarchical linear models*. 2ª ed. Newbury Park, CA: Sage, 2002.

RUBIN, O.; ROSSING, T. "National and local vulnerability to climate-related disasters in Latin America: the role of social asset-based adaptation". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 31, nº 1, p. 19-35, jan. 2012.

SLOVIC, P. "Perception of risk". *Science*, vol. 236, nº 4.799, p. 280-285, 1987.

SNIJDERS, T. A. B.; BOSKER, R. J. *Multilevel analysis: an introduction to basic and advanced multilevel modeling*. London: Sage, 1999.

SONNENSCHIN, J.; SMEDBY, N. "Designing air ticket taxes for climate change mitigation: insights from a Swedish valuation study". *Climate Policy*, vol. 19, nº 5, p. 651-663, maio 2019.

STENNER, K.; NWOKORA, Z. "Current and future friends of the earth: assessing cross-national theories of environmental attitudes". *Energies*, vol. 8, nº 6, p. 4.899-4.919, jun. 2015.

STOKES, B.; WIKE, R.; CARLE, J. *Global concern about climate change, broad support for limiting emissions*. Washington, D.C.: Pew Research Center, nov. 2015.

STREIMIKIENE, D., et al. "A review of willingness to pay studies for climate change mitigation in the energy sector". *Energies*, vol. 12, nº 8, p. 38, abr. 2019.

TJERNSTROM, E.; TIETENBERG, T. "Do differences in attitudes explain differences in national climate change policies?". *Ecological Economics*, vol. 65, nº 2, p. 315-324, abr. 2008.

VISCUSI, W. K.; ZECKHAUSER, R. J. "The perception and valuation of the risks of climate change: a rational and behavioral blend". *Climatic Change*, vol. 77, nº 1-2, p. 151-177, jul. 2006.

WARD, H. "Liberal democracy and sustainability". *Environmental Politics*, vol. 17, nº 3, p. 386-409, jun. 2008.

WURSTER, S. "Comparing ecological sustainability in autocracies and democracies". *Contemporary Politics*, 19, nº 1, p. 76-93, mar. 2013.

ZAHARAN, S., et al. "Climate change vulnerability and policy support". *Society & Natural Resources*, vol. 19, nº 9, p. 771-789, 2006.

Anexo metodológico

Datos

Utilizo las encuestas del Barómetro de las Américas (Lapop) de 18 países latinoamericanos administradas en 2016 porque los cuestionarios de este año incluyen preguntas sobre la preocupación

con respecto al cambio climático y la priorización del medioambiente o el crecimiento para todos los países. Los datos para este documento consisten en 26.423 respuestas de encuestas realizadas en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Variable dependiente

Preferencias frente a la disyuntiva entre priorizar el medioambiente o el crecimiento económico: pregunta de Lapop ENV1. Alguna gente cree que hay que priorizar la protección del medioambiente sobre el crecimiento económico, mientras otros creen que el crecimiento económico debería priorizarse sobre la protección ambiental. En una escala de 1 a 7 en la que 1 significa que el medioambiente debe ser la principal prioridad, y 7 significa que el crecimiento económico debe ser la principal prioridad, ¿dónde se ubicaría usted? Para facilitar la interpretación de la preferencia de priorizar el medioambiente he invertido la escala, de modo que 1 refleja la priorización del crecimiento económico y 7 la priorización del medioambiente.

Variables independientes

Preocupación por el cambio climático: pregunta de Lapop ENV2B1. Si no se hace nada para reducir el cambio climático en el futuro, ¿qué tan serio piensa usted que sería el problema para (País)? Las opciones de respuesta son: (1) Muy serio, (2) Algo serio, (3) Poco serio y (4) Nada serio. Para esta variable también he invertido la escala para facilitar la interpretación.

Situación económica individual: índice de riqueza resultante de un análisis de componentes principales con respuestas a preguntas sobre la presencia de los siguientes elementos: televisión, refrigerador, teléfono convencional, teléfono celular, vehículo/automóvil, lavadora, horno de microondas, motocicleta, agua potable, baño dentro de la casa y computadora (preguntas de Lapop R1, R3, R4, R4A, R6, R7, R8, R12, R14, R15, R18).

Variables de control

Evaluación de la situación económica personal: pregunta de Lapop IDIO2. Considera usted que su situación económica actual es ¿mejor, igual o peor que la de hace doce meses? (1) Mejor (2) Igual (3) Peor.

Evaluación de la situación económica nacional: pregunta de Lapop SOCT2. ¿Considera usted que la situación económica del país es mejor, igual o peor que hace doce meses? (1) Mejor (2) Igual (3) Peor.

Eficacia política: pregunta de Lapop EFF1. A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Entre 1 (Muy en desacuerdo) y 7 (Muy de acuerdo).

Eficacia personal: pregunta de Lapop EFF2. Usted siente que entiende bien los asuntos políticos más importantes del país. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Entre 1 (Muy en desacuerdo) y 7 (Muy de acuerdo).

Ideología: pregunta de Lapop L1. Cambiando de tema, en esta tarjeta tenemos una escala del 1 a 10 que va de izquierda a derecha, en la que el 1 significa izquierda y el 10 significa derecha. Hoy en día cuando se habla de tendencias políticas, mucha gente habla de aquellos que simpatizan más con la izquierda o con la derecha. Según el sentido que tengan para usted los términos "izquierda" y "derecha" cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se encontraría usted en esta escala?.

Exposición a medios de comunicación: pregunta de Lapop GIO. ¿Con qué frecuencia sigue las noticias, ya sea en la televisión, la radio, los periódicos o el Internet? (1) Diariamente (2) Algunas veces a la semana (3) Algunas veces al mes (4) Rara vez (5) Nunca.

Presencia de niños en el hogar: pregunta de Lapop Q12BN. ¿Cuántos niños menores de 13 años viven en este hogar? Recodificada en 0 y 1 (1 o más).

Democracia: índice Polity2

Nivel de desarrollo económico: PIB per cápita

Dependencia de los recursos naturales: suma de las rentas del petróleo, el gas natural, el carbón, los minerales y bosques como proporción del PIB.

Abstract

Concern about climate change, individual economic conditions and environment prioritization in Latin America

Latin American citizens are more concerned about the consequences of climate change than citizens of any other region in the world. However, this concern does not always lead to prioritizing the environment over economic growth. This paper argues that individuals' economic constraints moderate the relationship between their beliefs about the seriousness of climate change and their preferences with respect to the dilemma between prioritizing the environment or economic growth. The analyses of 2016 Americas Barometer (Lapop) surveys in 18 Latin American countries, with hierarchical linear models and generalized structural equations, show that the level of concern about climate change has a significant positive effect on the prioritization of the environment among individuals with above-average wealth and a negative effect among individuals with below-average wealth. This work makes two contributions. First, the study analyzes the conditional effect of concern about climate change on environment prioritization depending on individual economic constraints; and secondly, it contributes to scholarship about environmental attitudes in Latin America.

Keywords: environmental attitudes; concern about climate change; environment prioritization; economic constraints; hierarchical linear models; Latin America

Resumo

Preocupação com as mudanças climáticas, condições econômicas individuais e priorização do meio ambiente na América Latina

Os cidadãos da América Latina estão mais preocupados com as consequências das mudanças climáticas do que os de qualquer outra região do mundo. No entanto, essa preocupação nem sempre leva a priorizar o meio ambiente sobre o crescimento econômico. Este artigo argumenta que as restrições econômicas dos indivíduos condicionam a relação entre suas crenças sobre a gravidade das consequências das mudanças climáticas e suas preferências a respeito do dilema entre priorizar o meio ambiente ou o crescimento econômico. A análise dos levantamentos de 2016 do Barômetro das Américas (Lapop) em 18 países latino-americanos, com modelos hierárquicos lineares e equações estruturais generalizadas, mostra que a preocupação com as mudanças climáticas tem um efeito positivo significativo sobre a priorização do meio ambiente entre indivíduos com riqueza acima da média e um efeito negativo entre indivíduos com riqueza abaixo da média. Este artigo traz duas contribuições. Em primeiro lugar, o estudo analisa o efeito condicionado da preocupação pela mudança climática sobre a priorização do meio ambiente dependendo da situação econômica individual e, em segundo lugar, contribui para o conhecimento das atitudes ambientais na América Latina.

Palavras-chave: atitudes ambientais; preocupação com as mudanças climáticas; priorização ambiental; restrições econômicas; modelos lineares hierárquicos; América Latina

Résumé

La préoccupation pour le changement climatique, les conditions économiques individuelles et la priorisation environnementale en Amérique Latine

Les citoyens latino-américains sont plus préoccupés par les conséquences du changement climatique que ceux de toute autre région du monde. Cependant, cette préoccupation ne conduit pas toujours à privilégier l'environnement par rapport à la croissance économique. Cette article fait valoir que les contraintes économiques des individus conditionnent la relation entre leurs croyances sur la gravité du changement climatique et leurs préférences face au dilemme entre la priorité à l'environnement ou la croissance économique. Les analyses des enquêtes Lapop du Baromètre des Amériques 2016 dans 18 pays d'Amérique latine, avec des modèles linéaires hiérarchiques et des équations structurelles généralisées, montrent que le niveau d'inquiétude concernant le changement climatique a un effet positif et significatif sur la priorisation de l'environnement chez les individus avec des richesses, et un effet négatif chez les individus dont la richesse est inférieure à la moyenne. Ce travail apporte deux contributions: l'étude analyse l'effet conditionnel de la préoccupation pour le changement climatique sur la priorisation de l'environnement en fonction des contraintes économiques individuelles; et deuxièmement, il contribue à la recherche sur les attitudes environnementales en Amérique latine.

Mots-clés: attitudes environnementales; préoccupation pour le changement climatique; priorité de l'environnement; contraintes économiques; modèles linéaires hiérarchiques; Amérique Latine

Artigo submetido à publicação em 19 de novembro de 2019.

Versão final aprovada em 7 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Algoritmos e autonomia: relações de poder e resistência no capitalismo de vigilância

Adriana Veloso Meireles¹ 

O fenômeno do monitoramento automatizado das experiências privadas, realizado por algoritmos inteligentes, com a intenção de induzir certos comportamentos, é conceituado na literatura como capitalismo de vigilância. O artigo acrescenta alguns elementos a essa teoria a partir dos seguintes argumentos: a falta de transparência dos algoritmos impossibilita inferir com precisão sua capacidade de modulação comportamental; a formação das preferências é um processo complexo e maleável, que abrange estratégias de resistência e subversão; para que a dominação ocorra, é necessário que haja conformidade dos dominados, o que não se observa a partir de marcos normativos em vigência; por fim, o exercício do poder é diferente de sua capacidade de influência. A partir desses pontos, conclui-se que é necessário regular o próprio funcionamento dos algoritmos como complemento à proteção de dados pessoais.

Palavras-chave: capitalismo de vigilância; privacidade; democracia; algoritmos; neoliberalismo

Introdução

A humanidade nunca registrou e armazenou tantas informações como nos últimos anos. São dados gerados em diversos formatos – texto, imagem, vídeo, áudio –, por diferentes tecnologias, que vão de drones ao reconhecimento facial, do cartão de crédito aos mais diversos tipos de sensores, de temperatura, de movimento, entre outros. O ponto central é que a forma de registro dessas informações transforma-se radicalmente na passagem do analógico para o digital.

É nesse contexto que o direito à privacidade deixa de ser suficiente para lidar com a quantidade de informações pessoais produzidas pela sociedade contemporânea. O direito à proteção de dados pessoais emerge, portanto, para salvaguardar os indivíduos do uso indevido de suas informações, não apenas para fins de vigilância, como muitas vezes o tema é abordado, mas também para influenciar hábitos de consumo, preferências políticas, interferindo diretamente no exercício da cidadania e na autodeterminação informacional.

¹ Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Brasília (DF), Brasil.
E-mail: <dricaveloso@gmail.com>.

O dado pessoal passa a ter uma tripla natureza: refere-se ao indivíduo, sustenta a construção de políticas públicas e também é a essência da economia da intrusão (Silveira, 2017) ou do capitalismo de vigilância (Zuboff, 2019), conceitos que, em resumo, se referem à prática do tratamento de informações pessoais de forma comercial. Portanto, a regulação da propriedade dos dados é uma das questões contemporâneas mais complexas que a sociedade enfrenta, em face do tratamento indiscriminado de informações pessoais.

A mídia direcionada, o sistema de sugestões e os filtros de conteúdo observados no uso da internet e de aplicativos são exemplos cotidianos em que os algoritmos atuam na tentativa de influenciar as escolhas individuais. Os dados pessoais são coletados, extraídos, analisados, processados e tratados por máquinas para finalidades pouco transparentes. Algoritmos simples ou inteligentes analisam, comparam e tratam informações dos mais variados formatos a todo momento. A principal diferença entre eles é que, enquanto os algoritmos são códigos computacionais escritos para resolver problemas específicos, os algoritmos inteligentes – sejam eles chamados de inteligência artificial ou *machine learning* – são programados para solucionar problemas. O próprio programa assimila a resolução, mas, como “eles não aprendem ou raciocinam como os humanos, isso pode fazer com que seus resultados sejam difíceis de prever e explicar” (Tutt, 2016, p. 87). Seus efeitos podem ser simples, como um programa que fecha sem salvar o trabalho feito, mas também podem ser complexos, quando suas consequências incidem diretamente na sociedade.

Nesse contexto, é importante destacar a relevância da dimensão coletiva do tratamento das informações pessoais, que impacta toda a sociedade a partir da transição da coleta de dados do universo digital para o mundo físico. Se inicialmente o tratamento de dados pessoais focava o indivíduo, agora os algoritmos inteligentes querem compreender populações e seus comportamentos (Zuboff, 2019). O problema se intensifica quando as pessoas são objeto de tomadas de decisões realizadas por eles. A falta de transparência sobre seu funcionamento indica a tendência de que esses mecanismos segregam determinadas informações, privilegiando outras, reproduzindo padrões de preconceito e discriminação de gênero, de raça e de renda, entre outras, aprofundando ainda mais as desigualdades da sociedade.

O capitalismo de vigilância é um fenômeno característico da nova ordem neoliberal; o Estado burocrático é visto como limitador da inovação e do empreendedorismo tecnológico. A ausência de regulação desse setor, ancorada em sua estruturação privada, possibilita que empresas atuem fora da lógica liberal de mercado, erguendo um dos maiores monopólios contemporâneos. A lista das dez pessoas mais ricas do mundo em 2018 é um reflexo desse fato (Dolan, 2019). A autorregulação do setor, em contraposição a regras e leis, possibilita o fim da livre concorrência. Cada nova *startup* – para utilizar o jargão do setor – é adquirida por seus conglomerados, antes mesmo que sua tecnologia se comprove inovadora.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta breve “Introdução”. Inicialmente, em “A conformação do capitalismo de vigilância”, destaca-se o contexto histórico, cultural, econômico, político e tecnológico, sem precedentes, que possibilitou a conformação do capitalismo de vigilância. O foco da análise é direcionado aos primeiros anos do milênio, quando se observa a convergência entre recursos e regras, ambos necessários para o exercício da dominação (Bourdieu, 2007). É nesse mesmo período que se consolida a transição de um modelo de capitalismo de mercado ao neoliberalismo, marcado pela ausência de regulamentação do setor tecnológico e do mercado financeiro. Além disso, essa mudança tem como característica fundamental a transformação do papel do Estado, que passa a atuar mais em defesa de interesses privados do que na proteção de direitos sociais (Harvey, 2008; Brown, 2015; Fraser, 2009; Laval e Dardot, 2016).

Em seguida, em “Relações de poder: autonomia e resistências”, ao enfatizar a ubiquidade do monitoramento constante de atividades privadas, debate-se o suposto poder preditivo e manipulador dessas tecnologias. Destaca-se que a capacidade de exercício do poder não pode ser igualada à sua influência efetiva. Ressalta-se que o processo de formação das preferências e das escolhas individuais é complexo e abrange estratégias de resistência, muitas vezes “invisíveis”, e decisões “contraditórias” (Scott, 1990; Sunstein, 2009). Nesse contexto, discutem-se as relações de poder e o conceito de autonomia, destacando-se que, para o exercício da dominação, é necessária a conformidade dos indivíduos. Tal concordância é contestada em especial a partir da vigência do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. Esse marco normativo busca o consentimento informado das pessoas e a revisão dos contratos assimétricos realizados com as empresas de tecnologia. Para ancorar a discussão em um caso empírico, apresenta-se, de forma breve, o estudo de caso das eleições estadunidenses de 2016, em que Benkler, Faris e Roberts (2018) analisam a influência da internet e das mídias digitais no resultado do pleito.

Na terceira seção, “Governança algorítmica”, discute-se o modelo de governança instaurado pela lógica neoliberal, que modifica as características do Estado e suas relações com a sociedade e o capital privado (Laval e Dardot, 2016). Destaca-se que a infraestrutura de telecomunicações foi erguida, em sua maior parte, por empresas, ou privatizada ainda na década de 1990. Essa forma de administração do Estado, que constitui um novo modelo de governabilidade, impõe desafios ao próprio conceito de democracia liberal, já que a economia é que orienta a política, e não o contrário. A partir da problematização do neoliberalismo, recorre-se ao conceito de governança para descrever o modelo de coparticipação entre Estado e corporações privadas, principalmente no setor de telecomunicações e tecnologia. Utiliza-se o termo justamente para sublinhar a necessidade de regular os algoritmos, em especial seus processos decisórios, que reproduzem assimetrias e reforçam desigualdades de gênero, renda e raça, entre outras.

Na “Conclusão”, enfatiza-se que a internet e os meios digitais fazem parte de um ecossistema de mídia composto por outros veículos, caracterizados por uma assimetria de

discursos e interesses (Benkler, Faris e Roberts, 2018). Por outro lado, o monopólio das telecomunicações se transforma diante da conformação da economia de dados. É nesse sentido que se compreende que o “privado” nunca foi tão político como na atualidade.

Por fim, destacam-se características do capitalismo de vigilância, que indicam a necessidade de regulação e transparência dos algoritmos, ou uma governança algorítmica, compreendida aqui como uma necessária complementação aos direitos à privacidade e proteção de dados pessoais (Tutt, 2016).

A conformação do capitalismo de vigilância

O capitalismo de vigilância é um fenômeno que ocorre há pelo menos duas décadas, ainda que o público em geral só tenha tido conhecimento sobre suas práticas com as declarações de Edward Snowden, em 2013. Suas revelações apontaram para uma convergência entre agências de defesa estadunidenses e empresas de tecnologia, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, em Nova York.

Esse acontecimento fez com que a prioridade do governo estadunidense se tornasse a segurança; portanto, toda regulação relativa a questões de privacidade e proteção de dados pessoais tornou-se irrelevante no contexto de “guerra ao terror”. Essa conjuntura política, econômica e tecnológica, alicerçada em um modelo extremamente neoliberal de regulação, possibilitou a conformação do que Zuboff (2019) descreve como capitalismo de vigilância. Nos anos seguintes, qualquer tentativa de garantir o direito à privacidade era contestada como uma forma de interferência no mercado e na inovação tecnológica. De fato, as grandes empresas de tecnologia conhecidas pelo acrônimo FAMGA (Facebook, Apple, Microsoft, Google e Amazon) sempre realizaram um forte *lobby* junto ao governo estadunidense contra a regulação da proteção de dados pessoais e a privacidade (Molla, 2019).

O fato é que, em cerca de apenas 20 anos, o mercado de tecnologia se consolidou ancorado na coleta e tratamento de dados pessoais (ainda que cada empresa tenha uma abordagem diferente com relação ao tema). Para Zuboff (2019), o Google inaugurou essa prática. Lançado em 1998, o buscador se destacou dos concorrentes por uma série de motivos. O mais perceptível deles era seu aspecto visual, que contava com um *design* minimalista, ou seja, apresentava poucas informações na página, ao contrário de seus rivais à época, Altavista, Yahoo!, entre outros. Aliado a isso, a ferramenta era conhecida por não promover anúncios de forma ostensiva, estabelecendo com as pessoas que a utilizavam uma relação não baseada no consumo, mas na experiência de uso (*user experience*) (Rogers, Sharp e Preece, 2013).

Inicialmente, a empresa utilizava os dados – palavras-chave, padrões de termos de pesquisa, como uma consulta é feita, ortografia, pontuação, tempos de permanência nas páginas, padrões de cliques, localização, entre outros – exclusivamente para melhorar a ferramenta de busca e a experiência das pessoas ao utilizá-la. Essas informações

colaterais alimentavam o algoritmo do Google, em um “processo reflexivo de aprendizagem e melhoria contínuas” (Zuboff, 2019, p. 70). Quanto mais as pessoas utilizavam o buscador, mais relevantes tornavam-se os resultados procurados. O algoritmo original era simples, mas, à medida que foi aprendendo com a experiência dos usuários, começou a se tornar “inteligente”.

No final da década de 1990, sucedeu o fenômeno que ficou conhecido como a bolha da internet. Em resumo, ocorreu uma grande especulação em torno das empresas de tecnologia, que obtiveram um pico de alta em suas ações na bolsa de valores Nasdaq, seguido de uma queda brutal. A decaída dos investimentos levou muitas empresas de tecnologia a decretar falência, ser vendidas ou optar pela fusão. Foi essa situação de pressão que fez os fundadores do Google transformarem o negócio de um simples buscador destinado a organizar a informação da *web* na participação no ramo dos *e-mails*, textos, fotos, vídeos, geolocalização, reconhecimento facial, prevenção de doenças, carros autônomos, mapeamento da lua, entre outras atividades incorporadas pela Alphabet, fundada por eles em 2015.

Diante da crise, renunciaram a uma das regras que haviam adotado até então: a ausência de anúncios. “Se era para ter propaganda, ela deveria ser relevante. A publicidade deveria aparecer de uma forma direcionada a um indivíduo em particular (...), garantindo assim a relevância para as pessoas, e o valor para os anunciantes” (Zuboff, 2019, p. 75). Foi a partir daí que o Google alterou a forma de monetizar a publicidade na internet. O modelo de anúncios com mensalidades fixas foi substituído por taxas de conversão baseadas na quantidade de cliques/acessos ou de visualizações.

O surgimento do *marketing* direcionado promovido pelo Google teve como fundamento uma vantagem mercadológica incontestável: o conhecimento prévio sobre a forma com que as pessoas realizavam buscas em sua ferramenta. Para Zuboff (2019), essa mudança na forma de anunciar é um dos elementos que marcam o início do capitalismo de vigilância.

Em 2003, o Google começou a desenvolver e implantar algoritmos de inteligência artificial, que, assim como outras tecnologias, não possuem um caráter neutro. Nesse mesmo ano, quatro engenheiros da empresa submeteram uma patente intitulada “Gerando informação sobre o usuário para utilização em publicidade direcionada” (Bharat, Lawrence e Sahami, 2009). Em sua descrição, elencaram uma série de maneiras para gerar informações de perfil de usuário (*user profile information* ou UPI). Importante ressaltar que, em 2003, o Google ainda era apenas uma ferramenta de busca. As informações eram coletadas a partir dos endereços IP e de ferramentas simples, como os *cookies*, e não a partir de uma conta pessoal, que centralizasse as informações e facilitasse a identificação dos indivíduos. Essa patente representou também a capacidade da empresa em extrair dados de todas as páginas da internet, ampliando os destinos publicitários para além de sua busca. Essa mudança na forma de vender anúncios ficou conhecida como a “física dos cliques”, e ainda é a principal fonte de lucro da empresa.

O ano de 2003 foi especialmente relevante para o Google devido a outros motivos, em especial por sua aproximação com as agências de segurança estadunidenses. Nesse ano, o Google foi contratado pela Agência Central de Inteligência (CIA) “para customizar uma ferramenta de busca (...) para supervisionar informações supersecretas, secretas, sensíveis e não classificadas para ela e outras agências” (Zuboff, 2019, p. 84). Já a Agência Nacional de Segurança (NSA) contratou a companhia para “criar um algoritmo capaz de pesquisar 15 milhões de documentos em 24 idiomas” (Zuboff, 2019, p. 84). Esses dois contratos marcaram o início da colaboração entre o Google e o governo estadunidense, e constituem a base do capitalismo de vigilância.

A parceria continuou nos anos seguintes. Em 2004, o Google comprou a empresa Keyhole, que havia recebido investimentos da CIA para o mapeamento geográfico do planeta. O resultado foi o lançamento do Google Maps e do controverso projeto *Street View*, no ano seguinte. Essa colaboração entre o governo estadunidense e o Google é considerada sem precedentes, uma das principais características do neoliberalismo, ou seja, o Estado atuando na defesa de interesses privados, em vez de agir na proteção de direitos sociais (Harvey, 2008; Brown, 2015; Fraser, 2009; Laval e Dardot, 2016).

Portanto, se originalmente o Google se empenhava em aprimorar a experiência de seus usuários, a partir dessas transformações, as pessoas, sem o saberem, começaram a trabalhar gratuitamente para a empresa, ampliando seus lucros. Os dados pessoais e as experiências privadas tornaram-se a essência dos dados comportamentais, que, por sua vez, alimentavam os anúncios direcionados. A experiência individual privada converteu-se em fonte de renda das empresas de tecnologia. Ou, como bem resume o diretor executivo da Apple, Tim Cook: “se o serviço é gratuito, você não é o consumidor, mas o produto” (Malkin, 2018). Os dados pessoais transformaram-se em objeto de valor de forma silenciosa, enquanto a maioria das pessoas ignorava o que ocorria.

Para Zuboff (2019), esta é a primeira de três transformações sociais essenciais para compreender como opera o capitalismo de vigilância: a liberdade em explorar um amplo conhecimento sobre o público, sem sofrer interferências. Enquanto as pessoas ignoram de que forma suas informações pessoais são tratadas, esses dados financiam o conhecimento das empresas a seu respeito. O Estado neoliberal não intervém, pelo contrário, é parceiro do setor privado na implementação da infraestrutura tecnológica.

Em segundo lugar, a autora destaca que ocorre um abandono da reciprocidade orgânica com as pessoas, que já não são apenas consumidores, mas também fonte de material bruto para o desenvolvimento de produtos personalizados. O indivíduo é, ao mesmo tempo, consumidor e fonte de informação, fazendo com que a lógica da troca mútua não mais se aplique. Nesse sentido, é importante frisar que essas empresas auxiliam na transformação da força de trabalho, tornando turbulento um balanço secular entre o capitalismo de mercado e as democracias liberais. Para se ter uma ideia, “a General Motors empregou mais pessoas durante o pico da Grande Depressão do que Google e Facebook contratam juntos atualmente” (Zuboff, 2019, p. 468). Não se reduz apenas o

número de postos de trabalho, a lógica da concorrência entre os próprios assalariados, a gestão por metas e a avaliação individualizada do desempenho promovem justamente a precarização e a insegurança no trabalho (Lorey, 2015).

Em terceiro lugar, a indiferença radical em relação à visão coletivista da sociedade é observada quando o conteúdo da informação é julgado pelas empresas a partir de sua relevância em termos de números de cliques e curtidas, volume, profundidade e capacidade de gerar lucro. Não importa se o conteúdo é mentiroso, fraudulento ou contém discurso de ódio, desde que as pessoas cliquem nele. Os valores democráticos são ignorados para sustentar corporações de tecnologia e o sistema financeiro, que migra seus investimentos para esse setor (Dantas, 2019). O conteúdo não é avaliado conforme normas democráticas, como a livre imprensa, ou a liberdade de expressão, mas, sim, a partir dos termos de uso, determinados pelas empresas privadas. A suspensão de contas, ou retirada de conteúdos, dessas plataformas ocorre no tempo em que as próprias companhias determinam como adequado.

As transformações pelas quais o Google passou são centrais para compreender como a proteção de dados pessoais e a privacidade se tornam fundamentais nas democracias contemporâneas. E tudo isso ocorreu antes de 2005. Não havia o Twitter, nem o Facebook, muito menos o iPhone.

A tecnologia móvel representa um novo panorama, que Zuboff (2019) descreve como a segunda fase do capitalismo de vigilância. Sustentado pelo aumento de capacidade de armazenamento, processamento e tratamento de informações, também conhecido como *big data*, esse segundo momento representa a consolidação do monitoramento automatizado das experiências privadas, realizado por algoritmos inteligentes, com a intenção de induzir ou direcionar certos comportamentos.

Nesse contexto, é importante ressaltar que se observa a convergência entre recursos e regras, essenciais para o exercício da dominação (Bourdieu, 2007). Em outras palavras, as empresas de tecnologia possuem os recursos, e o governo não realiza nenhum tipo de intervenção, ou regulação, no setor. A transformação das relações entre o Estado, a sociedade e o sistema financeiro (do qual essas empresas fazem parte) é central para a expansão e consolidação do neoliberalismo.

Os termos de uso das plataformas e aplicativos digitais se caracterizam como consentimentos pouco esclarecidos, inclusive realizados em condições que limitam o exercício da liberdade, dos direitos e de relações mais autônomas (Pateman, 1988). As pessoas aceitam os termos de uso sem compreender bem o que será feito com suas informações pessoais, em troca de um serviço gratuito ou do uso de um aplicativo. O consentimento inicial é seguido de interferências arbitrárias – uma sugestão não solicitada, uma indicação de amizade de alguém que a pessoa odeia são alguns exemplos cotidianos. As empresas de tecnologia constroem as pessoas a aceitar seus termos de uso. É por isso que se questiona a presença do consentimento explícito em acatar esses contratos.

Essa dominação racional (Weber, 1991), amparada nos termos de uso, está longe de ser voluntária, esclarecida e autônoma.

Em contraposição, para que a dominação se perpetue nas relações de poder, é necessária a conformidade dos indivíduos, seja no nível pessoal, seja no nível institucional. No campo de resistência da sociedade civil, observa-se a relevância do uso de *softwares* livres, ou até mesmo de atitudes de sabotagem e outras formas de ação direta. Scott (1990) explica que o discurso público é diferente daquele realizado de forma íntima, e que, por trás de uma aparente conformidade e obediência, os sujeitos realizam constantemente atividades de insubordinação com relação ao poder instituído.

Há ainda uma contestação institucional a partir do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia, em vigência desde 2018. A norma é uma resposta consistente sobre a ausência de regras e limites para a atuação das empresas de tecnologia, com foco no direito à privacidade e à proteção de dados pessoais. A partir de mecanismos de *accountability* – como sanções e multas –, a regra obriga o setor privado a atuar em conformidade com padrões de privacidade e consentimento informado. Além disso, determina uma revisão dos contratos assimétricos realizados entre as pessoas e as empresas, por meio dos termos de uso de seus serviços “gratuitos”.

Justamente por isso, o Regulamento Geral de Proteção de Dados impõe limites e restrições nesses acordos, além de estabelecer o direito da pessoa em suspender o contrato quando quiser, reforçando sua autonomia e autodeterminismo informacional, ou seja, o controle sobre os próprios dados.

Ainda que restrita aos cidadãos europeus, os impactos incidem diretamente na abordagem neoliberal, que privilegia a segurança e o desenvolvimento tecnológico, em detrimento da privacidade. Sobretudo, o Regulamento Geral de Proteção de Dados expõe visões distintas sobre princípios da democracia liberal, em especial com relação à garantia de direitos. Nesse contexto, o próprio conceito de democracia está em disputa, e os diferentes marcos regulatórios – dos Estados Unidos e da União Europeia – demonstram a distinção dessas visões.

Nos Estados Unidos, a privacidade e a proteção de dados pessoais são temas de regulação comercial, abordados como direito do consumidor. A regulação se dá a partir da Federal Trade Commission (FTC), que trata de temas como privacidade de dados (*data privacy*), retirando os sujeitos do protagonismo, ou seja, trata-se da privacidade das informações, não das pessoas. A União Europeia, por sua vez, coloca o Estado no papel de intermediário entre o setor privado e os direitos e liberdades individuais. A autorregulação do primeiro modelo entra em embate direto com leis e regras que buscam conformidade das empresas em relação ao respeito à privacidade e proteção de dados pessoais.

Identificam-se assim, na disputa dos marcos regulatórios, visões bem distintas da própria democracia liberal. Nos Estados Unidos, o monopólio das empresas de tecnologia é questionado a partir do direito à concorrência. O conjunto de leis antitruste do país busca regular o setor privado, proteger os consumidores, restringir a formação de cartéis, entre

outras medidas, para promover o livre comércio. Já na União Europeia, prevalecem marcos regulatórios, como o próprio Regulamento Geral de Proteção de Dados, que privilegiam direitos humanos fundamentais, como a liberdade de expressão e de escolha.

A privacidade é compreendida como fundamental para o exercício desses direitos, inclusive essencial para a conformação das próprias identidades. Nesse sentido, a disputa do entendimento de democracia é marcada por uma visão que coloca a economia e o livre mercado em primeiro lugar e por outra, antagônica, em que os sujeitos são mais importantes.

Pontuadas essas questões, prossegue-se para a próxima seção do artigo em que se debate o conceito de capitalismo de vigilância e modulação do comportamento, com vistas a verificar se eles são suficientemente robustos para descrever os processos sociais vivenciados no uso cotidiano das tecnologias. Parte-se de uma análise do caráter preditivo dos algoritmos inteligentes para destacar sua opacidade. Busca-se problematizar visões determinísticas, em que as pessoas estão sujeitas à manipulação, ao mesmo tempo em que se reconhece que essas tecnologias são projetadas com esses objetivos. Ressalta-se que a capacidade de exercer poder não significa sua consumação e que existem estratégias de resistência em curso.

Por fim, para concluir a seção, debate-se sobre a urgência em regular o modo de funcionamento dos algoritmos inteligentes, como parte da proteção de dados pessoais e defesa do direito à privacidade. Nesse contexto, a governança algorítmica se torna imperativa diante do modelo neoliberal de monitoramento automatizado das experiências individuais e coletivas, em especial quando as pessoas estão sujeitas a decisões tomadas por esses algoritmos. Argumenta-se que os algoritmos fazem algo muito mais perverso do que modular comportamentos, eles reproduzem assimetrias que reforçam preconceitos de gênero, raça e renda.

Relações de poder: autonomia e resistências

A segunda fase do capitalismo de vigilância é caracterizada pela expansão das tecnologias móveis, pela geolocalização das informações e pela cultura do compartilhamento (Lyon, 2017). Nesta seção, aponta-se a opacidade dos algoritmos inteligentes, que sugerem produtos, filtram conteúdos, aconselham rotas, entre outras ações cotidianas, tentando influenciar as escolhas individuais nos mais diversos níveis.

Nesse contexto, retoma-se o debate sobre o caráter performativo dos algoritmos e sua capacidade de manipular comportamentos. Destaca-se que o processo de formação das preferências e escolhas individuais e a própria capacidade de agenciamento estão ancorados em processos complexos de subjetividade, que demandam uma análise abrangente dos fenômenos sociais. Antes de prosseguir, ressalta-se que a discussão sobre autodeterminação em contraposição à dominação é central no pensamento político e se faz presente a partir do momento em que alguns autores defendem a capacidade de

modulação do comportamento por parte dos algoritmos inteligentes (Zuboff, 2019; Silveira, 2017). A partir desse ponto de vista, a mídia direcionada atua diretamente no exercício da autonomia individual. A modulação nas redes digitais envolve tanto o controle da visualização de conteúdo como todo o sistema de categorização operado pelos algoritmos.

Uma importante característica da segunda fase do capitalismo de vigilância é a cultura do compartilhamento, ancorada na publicização das experiências privadas, que não são mais extraídas de dados de navegação e outras tecnologias, mas tornadas públicas de forma “voluntária”. Observa-se um processo de autoafirmação, em que a exposição da intimidade opera como um reforço da identidade, sendo, ao mesmo tempo, performática e participativa (Bruno, 2008; Lyon, 2017). A extração de dados é facilitada e abre espaço para um segundo momento da mídia direcionada: a exploração do estado emocional das pessoas.

Nesta seção discute-se a modulação comportamental dos algoritmos a partir da discussão sobre dominação e autonomia. Nesse sentido, destaca-se que os algoritmos inteligentes se caracterizam pela intenção de se colocarem como intermediários no processo decisivo, ao apontar sugestões e tentar direcionar disposições. Entretanto, ainda que se reconheça a capacidade de antecipar tendências, sustenta-se que esses códigos não são determinantes nos processos decisórios, caracterizados por suas maleabilidades, contradições, circunstâncias sociais, escolhas anteriores e opções disponíveis (Benkler, Faris e Roberts, 2018; Sunstein, 2009). Portanto, ainda que se reconheça que existem efeitos sociais complexos a partir do uso dessas tecnologias, aponta-se a necessidade de maior transparência sobre o seu funcionamento, uma governança algorítmica.

Zuboff (2019) sustenta sua teoria do capitalismo de vigilância sobre a premissa de que os algoritmos inteligentes possuem uma capacidade de predição. De fato, define o conceito como “uma nova ordem econômica que reivindica a experiência humana como matéria-prima gratuita para práticas comerciais ocultas de extração, previsão e vendas” (p. 1). Para a autora, a atual geração já é refém de uma complexa estrutura de poder, dominação e vigilância, operada a partir dos algoritmos.

O ponto em questão é que não se trata de uma vigilância verticalizada, realizada por parte do Estado, ou por corporações de tecnologia, mas de um monitoramento automatizado realizado por algoritmos inteligentes. A vigilância digital é mais próxima do modelo de sociedade de controle de Deleuze (2006), que a enxerga diluída no tecido social. Entretanto, a experiência vivida na sociedade contemporânea não se caracteriza apenas pelo controle, pela divisão entre os vigiados e os que vigiam ou pela assimetria de conhecimento sobre o que ocorre. A vigilância acaba por ser “útil” para o cotidiano das pessoas e, por isso, ela não é percebida como intrusiva, controladora ou punitiva.

É nesse sentido que Deleuze (2006) empregou a noção de modulação para descrever a mudança das sociedades disciplinares para sociedades de controle. Para o autor, o indivíduo tornou-se divisível, ao passo que o *marketing* se tornou um instrumento

de controle social. É relevante essa observação sobre a divisibilidade do indivíduo: somos ao mesmo tempo muitas coisas, entre elas consumidores, trabalhadores, cidadãos, enfim, seres imersos em uma complexa malha de relações sociais caracterizada por preferências adaptativas (Sunstein, 2009). Para Deleuze (2006), a modulação opera como uma forma de controle, em um novo regime de dominação. Ou seja, cada molde social ao qual o indivíduo tem que se adaptar é uma forma de exercício de controle. Nesse sentido, observa-se uma convergência com o pensamento de Foucault (2012), em que a vigilância é mais produtiva, no sentido de produzir comportamentos desejados, do que punitiva.

Ancorando-se no conceito de modulação de Deleuze (2006), diferentes autores caracterizam os algoritmos inteligentes como agentes de modulação do comportamento. Para eles (Zuboff, 2019; Bruno, 2008; Silveira, 2017), nesses códigos está embutida uma característica performática, ao modelar dinâmicas, práticas e comportamentos. As mídias sociais, que exploram a experiência de uso nas emoções, estariam exercendo o paradoxo da liberdade controlada, ou seja, a capacidade de se expressar de acordo com parâmetros já definidos. A modulação comportamental dos algoritmos inteligentes se daria, portanto, justamente pela sensação de liberdade sob certas restrições, ou escolhas limitadas pelas opções disponíveis.

Nesse contexto, destaca-se o complexo conceito de dominação e um de seus aspectos antagônicos, a autonomia. Em primeiro lugar, é preciso fazer uma distinção analítica entre dominação e opressão. Para Weber (1991), a dominação é “a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria” (p. 188), ou seja, o impedimento de decisões autônomas. A opressão, por sua vez, em suas cinco ou mais facetas², seria a imposição de condições instrumentais que limitam a capacidade de um indivíduo se desenvolver, tornando-o mais vulnerável em determinadas situações (Young, 1990). Ainda assim, é importante destacar que a opressão não se realiza necessariamente como coerção. A própria sociedade liberal impõe restrições a determinados indivíduos que limitam o amplo exercício de suas liberdades de escolha.

Em segundo lugar, é preciso enfatizar que a dominação é uma forma específica de poder, caracterizando-se como um exercício assimétrico de autoridade por parte de um agente que controla os recursos, materiais ou simbólicos (Pettit, 1997). Os dominados estariam submetidos a comportamentos que beneficiam os que detêm o poder (Miguel, 2018). Nesse contexto, as grandes empresas de tecnologia controlariam os mecanismos materiais e simbólicos, e a assimetria dessa relação refletiria a dominação, compreendida aqui como uma forma de exercício do poder de manipulação dos comportamentos.

Nessa perspectiva, os sujeitos teriam sua autonomia constrangida, em parte por razões individuais, mas, em especial, por valores socialmente construídos, já que toda preferência é socialmente produzida (Miguel, 2018). Estaríamos vivenciando a incorporação do ponto de vista do dominante (Bourdieu, 2007). O uso das tecnologias –

² Young (1990) elabora um modelo de justiça a partir do que considera as cinco facetas da opressão: exploração, marginalização, impotência, dominação cultural e violência.

aplicativos e sistemas – estaria legitimando as hierarquias sociais, assim como o consumo cultural exerceu esse papel no campo simbólico em décadas passadas. De fato, para Benkler, Faris e Roberts (2018), a mídia *online* reflete as assimetrias do ecossistema de comunicação de outros meios, como rádio e televisão, entre outros.

Entretanto, existem algumas especificidades relacionadas à mídia direcionada que se diferenciam daquelas relativas aos meios de comunicação de massa. Essa variação pode, por um lado, aprofundar o poder simbólico e, por outro lado, ampliar o autodeterminismo digital. É nesse sentido que Sunstein (2002) reconhece que as mídias sociais possibilitam que cada pessoa seja o curador de seu próprio conteúdo, e destaca indicadores de estudos comportamentais, anteriores à internet, que ressaltam que as pessoas buscam evidências sobre aquilo em que já acreditam (viés de confirmação) e se aproximam de outras com pontos de vista semelhantes (homofilia). Sendo assim, as câmaras de eco, conhecidas como “bolhas”, estariam reforçando um fenômeno social anterior às tecnologias de informação e comunicação.

O uso das redes sociais é tido como central em processos eleitorais recentes, devido às técnicas de *marketing* comportamental aplicadas a anúncios personalizados *online*. Para averiguar a hipótese da influência da internet nesses fenômenos, Benkler, Faris e Roberts (2018) analisaram mais de 4 milhões de notícias veiculadas antes e depois do período eleitoral estadunidense de 2016. Utilizaram técnicas de análise de rede, com foco nos padrões de interligação entre as notícias, com o objetivo de compreender a relação de autoridade e credibilidade entre os publicadores e os padrões de atenção na mídia. Os resultados indicam que as notícias falsas, o uso de mecanismos automatizados (*bots* e robôs) e as técnicas de *marketing* comportamental aplicadas a anúncios personalizados (utilizadas oficialmente ou extraoficialmente) são fenômenos que tiveram resultados pouco significativos no processo eleitoral de 2016, nos Estados Unidos.

Os autores defendem que relacionar fenômenos como a polarização política ou as notícias falsas à internet é um erro de diagnóstico. Ao observar as relações de longo prazo entre as tecnologias, as instituições, a política e a cultura, os autores explicam que a internet está inserida em um ecossistema de mídia caracterizado pela radicalização conservadora, em um processo que ocorre há pelo menos 30 anos. Nesse período, os meios de comunicação de massa, ao divulgarem e reproduzirem discursos conservadores, acabaram por legitimá-los. Sendo assim, a assimetria do ecossistema de mídia *off-line* se reproduz *online*. Em outras palavras, as câmaras de eco são um fenômeno anterior ao surgimento da própria internet.

Reforçando os argumentos de Benkler, Faris e Roberts (2018), destacam-se outras ressalvas a ser consideradas quando se discute a capacidade de dominação das tecnologias da informação e de seus algoritmos inteligentes em prever e até mesmo moldar comportamentos, como defendem os behavioristas radicais (Zuboff, 2019; Bruno, 2008; Silveira, 2017). Primeiramente, o fato é que, como os algoritmos são patenteados, não se

pode inferir com exatidão suas características e potencialidades de predição. Entretanto, isso não significa que essa tentativa de modulação não tenha efeitos na sociedade.

Em segundo lugar, há de se considerar o fato de que as preferências não são fixas, e sim maleáveis (Sunstein, 2009). São processos dinâmicos em que as sugestões dos algoritmos podem ora fazer sentido, ora indicar absurdos e contradições. É importante reconhecer que existem conformações sociais que buscam restringir a liberdade e o exercício da autonomia, e as tecnologias são apenas um de seus aspectos. As opressões de raça, gênero e classe operam de forma muito mais verticalizada do que o controle distribuído.

Em terceiro lugar, é preciso considerar que, para que a dominação persista, é necessário que haja certa conformidade dos dominados (Miguel, 2018). Nesse sentido, ainda que a sensação de impotência individual diante dos gigantes da tecnologia esteja presente, há de se lembrar que existem instituições globais que combatem o tratamento indiscriminado de dados pessoais. Por mais que as pessoas se acomodem, há um Regulamento Geral de Proteção de Dados vigente. Tribunais, conselhos, autoridades, entre outros, atuam para transformar o modelo de negócios dessas empresas. Trata-se de um questionamento institucional, caracterizado por visões distintas sobre a democracia liberal e o papel do Estado na regulação das relações entre o setor privado e os direitos individuais. São autoridades que atuam diretamente na transformação do modelo de negócios das empresas de tecnologia. Portanto, a dominação não é exercida verticalmente sem que haja certa resistência, inclusive institucional, o que, novamente, não significa que que os efeitos na sociedade ocorram de forma determinística.

Inclusive, logo que entrou em vigor o regulamento europeu, o austríaco Mark Schrems fundou a organização sem fins lucrativos None of Your Business (NOYB) (Schrems, 2014), com o objetivo de defender os direitos previstos na legislação. Uma de suas primeiras iniciativas (Scally, 2018) foi uma ação contra o Google e o Facebook, alegando que as empresas agem de forma coercitiva para que as pessoas aceitem os termos de uso de suas plataformas. Na ação, em que as empresas podem ser multadas em quase 4 bilhões de euros, Schrems questiona justamente a ausência do consentimento explícito e esclarecido determinado pela norma. Em 2011, ele já havia tomado iniciativa semelhante. Por meio da ONG Europe x Facebook (Schrems, 2011), ele denunciou ao Conselho de Proteção de Dados da Irlanda, onde a empresa mantém sua filial europeia, o tratamento indevido dos dados. Ao solicitar as informações pessoais coletadas pela plataforma, ele recebeu um documento com mais de 1.200 páginas por meio do qual descobriu, entre outras coisas, que até as mensagens apagadas eram gravadas em uma categoria intitulada "deleted".

O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados já foi utilizado em diversos casos, entre os quais o mais conhecido é o do Cambridge Analytica. A empresa obteve dados de milhões de pessoas do Facebook, utilizando as informações em campanhas políticas, como a do presidente estadunidense Donald Trump e a da saída do Reino Unido da União

Europeia, conhecido como Brexit.

A autoridade de proteção de dados da Inglaterra, o Information Commissioner's Office (ICO), multou o Facebook em 500 mil libras (Waterson, 2018), apenas pelo vazamento de dados dos britânicos. Já a Itália, pelo mesmo motivo, multou a empresa em 10 milhões de euros (Efe, 2018). Mas foi na sede da companhia, nos Estados Unidos, que ocorreu a multa de valor mais significativo: 5 bilhões de dólares, em determinação aplicada pela Comissão Federal de Comércio (Federal Trade Commission) (G1, 2019a). Até o Brasil, por meio da Secretaria Nacional do Consumidor, puniu o Facebook em R\$ 6,6 milhões pelo mesmo motivo (G1, 2019b).

Somado a isso, há de se levar em conta que o exercício do poder é diferente de sua capacidade de influência. A intenção não significa realização. É reconhecível que existe a motivação de influenciar comportamentos, hábitos de consumo, preferências políticas. Entretanto, como destacam Benkler, Faris e Roberts (2018), é um erro de diagnóstico apontar as tecnologias e outros fenômenos contemporâneos como responsáveis pelos processos de polarização política, verificados a partir do uso das tecnologias digitais. É necessário observar toda a conformação do espectro eletromagnético e a infraestrutura de comunicação, historicamente constituída pelo setor privado. Note-se que não se trata apenas dos discursos conservadores mobilizados por meios de comunicação de massa, como rádio, jornais e televisão. O ecossistema de telecomunicações, gerenciado em âmbito internacional pela União Internacional de Telecomunicações (International Telecommunications Union), envolve as ondas curtas e frequências alocadas para tecnologias móveis – como o recente 5G – como também os cabeados submarinos e protocolos de rede, como o IPV6. Ou seja, até na própria infraestrutura de telecomunicações os interesses privados são colocados em primeiro plano. Um simples exemplo desse fato é a exploração comercial da banda larga no Brasil, em que a fibra ótica não chega às favelas, ou cidades de pequeno porte.

Por fim, a falta de transparência sobre como operam os algoritmos não permite afirmações sobre sua capacidade de influenciar comportamentos, ainda que se reconheça que existam efeitos sociais complexos em andamento. Como argumenta O'Neil (2016), a falta de transparência sobre o funcionamento dos algoritmos indica a tendência de que esses mecanismos segreguem determinadas informações, privilegiem outras, reproduzindo padrões de preconceito e discriminação, reforçando, assim, o aprofundamento das desigualdades da sociedade. Observa-se a atuação desse tipo de inteligência artificial em atividades como processos seletivos para empregos, aplicação de tarifas de planos de saúde, obtenção de crédito, indústrias do varejo e do entretenimento.

Ainda assim é preciso reconhecer que é uma mudança significativa o fato de que os algoritmos determinem o que é apresentado às pessoas. Mas existe uma diferença entre detectar comportamentos e tendências e manipulá-los, já que as pessoas possuem outros estímulos e bagagens. Além disso, observam-se diversas formas de resistência, seja no nível individual, como a recusa de utilizar determinados aplicativos, ou redes sociais, seja

no âmbito institucional. Com a entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados, a concentração de poder e o monopólio neoliberal exercido pelas empresas de tecnologia são questionados.

Antes de continuar, é importante sublinhar que, por todos esses fatores, o capitalismo de vigilância é um fenômeno característico da nova ordem neoliberal (Laval e Dardot, 2016; Fraser, 2009; Brown, 2015). Inclusive, devido ao fato de que ocorre uma confluência das empresas de tecnologia com o próprio capital financeiro, já que muitas delas são controladas diretamente por grupos de investidores (Dantas, 2019). Zuboff (2019) é certa em apontar que a ausência de regulação e a associação entre as empresas de tecnologia e o governo estadunidense foram processos fundamentais para a consolidação do fenômeno da vigilância em massa.

Diante de todas essas questões, pode-se concluir que o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia é um avanço, entretanto não é suficiente para conter o monitoramento automatizado das experiências pessoais. Esse fenômeno é responsável não só por modular comportamentos, mas também pela automatização de processos decisórios, que reproduzem assimetrias e aprofundam desigualdades de gênero, raça e renda.

Sendo assim, é necessário regular o funcionamento dos próprios algoritmos. Esses códigos são o outro lado da moeda no debate sobre proteção de dados pessoais e privacidade. Compreender como funcionam é central para inferir seus impactos nas sociedades, ainda que a simples abertura dos códigos não signifique que seja possível controlar seus efeitos. A transparência é apenas um passo para compreender a complexidade de suas repercussões, além de ser complementar ao debate sobre proteção de dados pessoais e privacidade. Os algoritmos não são neutros, são instrumentos que operam de acordo com finalidades predeterminadas. Justamente por isso suas decisões não são tomadas com base em análises isentas, ou critérios de justiça, mas operadas de acordo com interesses, em sua maioria comerciais. Por isso a urgência de haver transparência sobre a forma como operam, em especial quando as pessoas estão sujeitas às decisões tomadas por eles.

É precisamente nesse sentido que a ausência de regulação dos algoritmos ameaça as democracias liberais. Ao se colocarem como intermediários dos processos de decisão, eles reforçam assimetrias e preconceitos de raça, gênero e renda. O fenômeno pode ser observado na seleção prévia e categorização realizadas por setores, como planos de saúde, obtenção de crédito e o próprio sistema de segurança pública. Ao deslocar o poder decisório para os algoritmos, ocorre uma ruptura com a própria lógica do Estado democrático de direito, essencial para as democracias liberais.

Antes de prosseguir, é importante enfatizar dois aspectos do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. Em primeiro lugar, a legislação é bem objetiva em determinar que os sujeitos, tratados como titulares de dados, possuem o direito a não estar sujeitos a decisões baseadas exclusivamente em meios automatizados. Ou seja,

restringe a tomada de decisão indiscriminada pelos algoritmos que afetam as pessoas. A regulação determina que, caso isso ocorra, é possível solicitar uma revisão das decisões.

Somado a isso, é importante considerar que as tecnologias são construídas sobretudo em países industrialmente mais desenvolvidos. Portanto, países em que não existem leis de proteção de dados e em que a privacidade não é tida como um direito estão sujeitos a tecnologias experimentais, que envolvem biometria, manipulação de DNA, reconhecimento facial, entre outras, cada vez mais avançadas e pouco transparentes com relação a sua forma de funcionamento. Dessa forma, países que não fazem parte da União Europeia estão em condições de subalternidade.

Pontuadas essas questões, prossegue-se para a seção seguinte do artigo, em que se debate o uso do conceito de governança, amplamente empregado em diversos setores da sociedade para descrever formas de compartilhar os processos decisórios. Utiliza-se o termo para problematizar a opacidade dos algoritmos e destacar a urgência de uma regulação sobre as formas como operam.

Governança algorítmica

Conforme mencionado na seção anterior, o conceito de governança é importado da área de administração para descrever uma nova forma de governabilidade imposta pelo neoliberalismo (Laval e Dardot, 2016; Brown, 2015). Ele expõe a dependência dos Estados em relação ao poder corporativo privado, em especial do mercado financeiro. A governança pode ser compreendida também como a coprodução público-privada das normas internacionais, em políticas de integração nacionais, ou regionais, para o mercado mundial globalizado, uma adaptação do Estado à nova realidade neoliberal (Laval e Dardot, 2016, p. 277). A ampla adoção do termo governança pelos mais diversos setores da sociedade expõe o fato de que o neoliberalismo não é uma ideologia, mas sim uma “ordem prática”, ou uma nova racionalidade.

Para Laval e Dardot (2016), essa nova racionalidade representa o esgotamento da democracia liberal – ainda que o conceito esteja em constante disputa. Para os autores, as características dessa nova fase neoliberal podem ser resumidas em quatro aspectos: o mercado como realidade construída, a concorrência como norma, a transformação do Estado em “empresa” e a conformação de “neossujeitos” empreendedores.

Por outro lado, o modelo de governança não teria apenas aspectos perversos, como a adoção da lógica empresarial pelo Estado e o desprezo pela justiça social. Sua busca pela eficiência e eficácia traria como benefício uma maior *accountability* governamental (em especial, a prestação de contas, mas também a responsabilização). Ao envolver diversos atores interessados em um modelo multissetorial, transformaria os processos decisórios em ações mais plurais, agregando diversos pontos de vista. O principal exemplo de aplicação do modelo multissetorial é o próprio ecossistema de governança da internet, detalhado adiante.

Longe de esgotar as controvérsias possíveis, o fato é que a governança se tornou a forma de administração neoliberal, sendo adotada pelo Parlamento Europeu, por grandes corporações e pela própria Organização das Nações Unidas (ONU). No contexto do debate sobre o ecossistema de telecomunicações e a internet, é relevante ressaltar que a União Internacional de Telecomunicações foi célere em adotar o modelo de governança. Fundada em 1865 para negociar a alocação do espectro eletromagnético, entre outras atividades, é considerada a organização internacional mais antiga do mundo, sendo responsável, no âmbito da ONU, por liderar o debate sobre governança da internet.

Em 2001, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a proposta da realização da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação para tratar de questões relacionadas à expansão das tecnologias de comunicação e informação pelo mundo. O primeiro evento ocorreu em Genebra, em 2003, e o segundo, em 2005, em Túnis, Tunísia, ambos organizados pela União Internacional de Telecomunicações.

Os eventos foram marcados pela pressão da comunidade internacional por um debate sobre a gestão dos recursos da internet, principalmente pelo fato de a entidade responsável pelo controle dos endereços e da internet, a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (em inglês ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), estar associada ao departamento de comércio dos Estados Unidos. O objetivo era “globalizar” o órgão, permitindo a participação de outros países e diversos setores da sociedade em sua gestão.

Como resultado direto, os eventos geraram os Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS, 2005), que foram estruturantes para os próximos passos da ONU e da União Internacional de Telecomunicações, em especial a criação do Fórum de Governança da Internet, a partir de 2006. Inclusive, esses documentos adotam terminologias da governança neoliberal: “plano de ação”, “gestão de metas”, “estratégias digitais”, entre outras.

Após mais de uma década, a ICANN continua operando de forma central os recursos da internet, metas como a universalização do acesso à rede foram prorrogadas e o poder das empresas de tecnologia se consolidou. A promessa da governança colaborativa e multissetorial nunca se concretizou. De fato, o próprio modelo de um suposto compartilhamento de decisões parece legitimar ainda mais as ações e atividades dessas empresas. A reação dos Estados é lenta em regular o setor e, ao mesmo tempo, os países concorrem entre si para dominar o futuro do mercado de tecnologia. A corrida pela tecnologia do 5G, em que figuram embates entre os Estados Unidos e a China, é um exemplo concreto desse fato.

Por outro lado, o conceito de governança pode ser útil para solucionar o embate sobre a transparência dos algoritmos. Em uma realidade cada vez mais digital, a regulação da forma como operam esses códigos é cada vez mais imperativa. Tutt (2016), que é advogado do Departamento de Justiça do governo dos Estados Unidos, defende um modelo regulatório para os algoritmos nos moldes da agência nacional do Departamento de Saúde

e Serviços Humanos, a Food and Drug Administration (FDA). O autor descreve como a autarquia foi criada diante de uma crise sem precedentes de saúde pública, em 1906 (p. 120). Para ele, entre os modelos regulatórios adotados nos Estados Unidos, esse seria o mais adequado para se chegar a uma governança algorítmica.

O paralelo com um momento de crise realizado pelo autor é certo. Conforme destacado anteriormente, diante dos ataques de 11 de setembro de 2001, a regulação da privacidade e da proteção de dados ficou em suspenso nos Estados Unidos. A associação, sem precedentes, entre empresas de tecnologia e agências de segurança do país possibilitou tanto a conformação do capitalismo de vigilância como o surgimento do monopólio de companhias de tecnologia. Por outro lado, essa aliança afeta diretamente o direito à concorrência, uma das bases do capitalismo e da democracia liberal.

Inclusive quase duas décadas depois da conformação do fenômeno do capitalismo de vigilância, um conjunto de procuradores provenientes de diversos locais dos Estados Unidos investiga as corporações de tecnologia por violações das leis antitruste do país (Welle, 2019). A abordagem novamente destaca os direitos do consumidor de liberdade de escolha entre os concorrentes, destacando como as empresas agiram para sufocar eventuais competidores.

O fato é que cada vez mais se questiona a concentração de poder das empresas de tecnologia e do sistema financeiro por meio de uma abordagem que enfatiza os direitos dos consumidores ou a proteção de dados pessoais e privacidade. O ponto de convergência entre esses questionamentos é justamente a forma como esses sistemas funcionam, portanto, uma governança algorítmica.

Esses códigos são o outro lado da moeda no debate sobre proteção de dados pessoais e privacidade. E eles não são neutros. Suas decisões não são tomadas com base em análises isentas. Cada vez mais a regulação dos algoritmos é uma questão de justiça social. Portanto, um modelo de governança algorítmica se faz necessário para que os Estados consigam, em cooperação com as empresas (já que esse é o mote neoliberal), regular os sistemas “inteligentes” e impedir que seus processos decisórios, pouco transparentes, reproduzam as assimetrias sociais e aprofundem ainda mais as desigualdades.

Conclusão

O conceito de privacidade, estruturado a partir da distinção entre público e privado, remete a uma metáfora espacial que perde sentido com a introdução das tecnologias da informação. A proteção de dados pessoais ganha relevância a partir do momento em que os algoritmos permeiam os mais diversos aspectos da vida em sociedade. A dimensão coletiva dessas questões as torna objeto de reflexão no contexto das teorias contemporâneas da democracia.

A esfera privada, historicamente negligenciada na teoria política, torna-se a

principal origem de informação do mercado de dados. Nesse contexto, é desafiador pensar que a privacidade, defendida como um direito humano fundamental, seja cotidianamente deixada de lado por metade da população mundial, que utiliza as tecnologias de informação e comunicação. Esse paradoxo é justamente o que a torna objeto de uma questão coletiva. As pessoas são levadas a ignorar a questão da privacidade e da proteção de seus dados pessoais não por descaso, mas por desconhecimento sobre a forma como os algoritmos operam. São situações sociais complexas, já que cada vez mais as tecnologias fazem parte dos mais diversos aspectos da vida social. O tratamento de dados pessoais incide cada vez mais no exercício da cidadania, dos direitos e das liberdades individuais. As normas jurídicas e instituições não podem mais negligenciar o que ocorre na esfera privada, que se torna cada vez mais política.

O artigo buscou acrescentar elementos para o debate sobre o capitalismo de vigilância, conceito que se refere ao monitoramento automatizado de experiências privadas, com a intenção de induzir ou direcionar comportamentos. Apesar de reconhecer a convergência sem precedentes de recursos e regras necessárias ao exercício da dominação, argumenta-se que a efetivação dessa influência não ocorre de forma determinística, ou direta, ainda que se reconheça que ocorram efeitos sociais complexos a partir da disseminação dessas tecnologias. De fato, a própria tentativa de opressão pode ter efeitos contrários como subversões individuais cotidianas, entre outras estratégias de resistência. Nesse sentido, destaca-se que a possibilidade de exercício do poder não significa sua efetivação e que o processo de formação das preferências é adaptável e influenciado por diversos fatores, tais como condições estruturais para o exercício da autonomia, escolhas passadas, circunstâncias sociais, opções disponíveis, dentre outros elementos.

Somada a essas questões, observa-se uma contestação às práticas de monitoramento e vigilância no campo coletivo e institucional a partir da vigência do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. Ainda que nos Estados Unidos a questão seja abordada a partir do direito dos consumidores e do direito concorrencial, a legislação desse país não foi suficiente para conter a expansão do capitalismo de vigilância. Como resultado, observa-se a concentração de poder das corporações de tecnologia, que cada vez mais impactam todo o ecossistema de mídia.

Sobretudo, buscou-se sublinhar como o fenômeno do capitalismo de vigilância é consequência de um arranjo neoliberal, em que houve a aliança do setor de tecnologia com o sistema financeiro, amparado em um modelo de regulação em que as intervenções do Estado são mínimas. Sendo assim, a atividade de monitoramento automatizado das experiências privadas, realizada por algoritmos inteligentes, se consolidou de forma silenciosa ao longo das últimas duas décadas.

Diante disso, enfatizou-se a necessidade da transparência das formas de funcionamento e tomadas de decisão dos algoritmos, que cada vez mais impactam a sociedade. Argumentou-se que, muito mais do que moldar comportamentos, os algoritmos

reproduzem padrões de discriminação de raça, gênero e renda, reforçando assimetrias e aprofundando as desigualdades sociais. Diante disso, destacou-se a necessidade de regular não apenas a proteção de dados pessoais, como também o próprio funcionamento desses códigos, ou seja, uma governança algorítmica. A transparência com relação às decisões tomadas por esses sistemas é um primeiro passo para que se compreenda como operam e, conseqüentemente, como impactam a sociedade.

Referências bibliográficas

- BENKLER, Y.; FARIS, R.; ROBERTS, H. *Network propaganda: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Reino Unido: Oxford University Press, 2018.
- BHARAT, K.; LAWRENCE, S.; SAHAMI, M. "Generating user information for use in targeted advertising" (online). Google, 2009. Disponível em: <<https://patents.google.com/patent/US20050131762A1/en>>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- BOURDIEU, P. *A distinção crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp, 2007.
- BROWN, W. *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books, 2015.
- BRUNO, F. "Monitoramento, classificação e controle nos dispositivos de vigilância digital". *Revista Famecos: Mídia, Cultura e Tecnologia*, Porto Alegre, nº 36, p. 10-16, 2008.
- COHEN, J. L. Rethinking privacy: autonomy, identity, and the abortion controversy. In: WEINTRAUB, J.; KUMAR, K. (eds.). *Public and private in thought and practice: perspectives on a grand dichotomy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1997.
- DANTAS, M. "The financial logic of internet platforms: the turnover time of money at the limit of zero". *tripleC: Communication, Capitalism & Critique. Open Access Journal for a Global Sustainable Information Society*, vol. 17, nº 1, p. 132-158, 2019.
- DELEUZE, G. "Post-scriptum sobre las sociedades de control". *Polis Revista Latinoamericana*, nº 13, p. 1-7, 2006.
- DOLAN, K. "The world's billionaires" (online). *Forbes*, 2019 Disponível em: <<https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:static>>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- EFE, A. "Itália multa Facebook em € 10 milhões por vender dados de usuários" (online). *G1*, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2018/12/10/italia-multa-facebook-em-euro-10-milhoes-por-vender-dados-de-usuarios.ghtml>>. Acesso em: 2 jan. 2020.
- FRASER, N. "Feminism, capitalism, and the cunning of history". *New Left Review*, Londres, nº 56, p. 97-117, 2009.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.
- G1. "Facebook pagará multa recorde de US\$ 5 bilhões por violação de privacidade" (online). *G1*, 2019a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/07/24/facebook-pagara-multa-de-us-5-bilhoes-por-violacao-de-privacidade.ghtml>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

G1. "Ministério da Justiça multa Facebook em R\$ 6,6 milhões em apuração sobre compartilhamento de dados" (online). *G1*, 2019b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/12/30/ministerio-da-justica-multa-facebook-em-r-66-milhoes-em-apuracao-sobre-compartilhamento-de-dados.ghtml>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

LAVAL, C.; DARDOT, P. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LOREY, I. *State of insecurity: government of the precarious*. New York: Verso Books, 2015.

LYON, D. "Surveillance culture: engagement, exposure, and ethics in digital modernity". *International Journal of Communication*, nº 11, p. 824-42, 2017.

MALKIN, M. "Google is collecting data on schoolkids" (online). *Mind Matters*, 2018. Disponível em: <<https://mindmatters.ai/2018/09/google-collecting-data-on-schoolkids/>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

MIGUEL, L. F. *Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

MOLLA, R. "Google, Amazon, and Facebook all spent record amounts last year lobbying the US government" (online). *Vox*, 2019. Disponível em: <<https://www.recode.net/2019/1/23/18194328/google-amazon-facebook-lobby-record>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

O'NEIL, C. *Weapons of math destruction: how big data increases inequality and threatens democracy*. New York: Broadway Books, 2016.

PATEMAN, C. *The sexual contract*. Palo Alto, California: Stanford University Press, 1988.

PETTIT, P. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Reino Unido: OUP Oxford, 1997.

ROGERS, Y.; SHARP, H.; PREECE, J. *Design de interação*. Porto Alegre: Bookman Editora, 2013.

SCALLY, D. "Max Schrems files first cases under GDPR against Facebook and Google" (online). *Irish Times*, 2018. Disponível em: <<https://www.irishtimes.com/business/technology/max-schrems-files-first-cases-under-gdpr-against-facebook-and-google-1.3508177>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

SCHREMS, M. "Europe x Facebook" (online). 2011. Disponível em: <<http://europe-v-facebook.org/>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. "None of your business" (online). *Noyb*, 2014. Disponível em: <<https://noyb.eu/>>. Acesso em: 23 set. 2019.

SCOTT, J. *Domination and the arts of resistance: hidden transcripts*. New York: Yale University Press, 1990.

SILVEIRA, S. A. *Tudo sobre tod@s: redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2017.

SUNSTEIN, C. R. *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

SUNSTEIN, C. R. "Preferências e política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 1, p. 219-54, 2009.

TUTT, A. "An FDA for algorithms". *Administrative Law Review*, vol. 83, p. 83-123, 2016.

WATERSON, J. "UK fines Facebook £500,000 for failing to protect user data" (online). *The Guardian*, 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2018/oct/25/facebook-fined-uk-privacy-access-user-data-cambridge-analytica>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

WEBER, M. *Economia e sociedade*, vol. 1. Brasília: Editora UnB, 1991.

WELLE, D. "Facebook e Google são investigados por práticas antitruste" (online). *Deutsche Welle*, 2019. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3PDev>>. Acesso em: 23 set. 2019.

WSIS. "Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação" (online). *WSIS*, 2005. Disponível em: <<https://www.itu.int/net/wsis/index.html>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

YOUNG, I. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ZUBOFF, S. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: Public Affairs, 2019.

Abstract

Algorithms and autonomy: power and resistance relations in surveillance capitalism

The phenomenon of automated monitoring of private experiences, performed by intelligent algorithms, intended to induce certain behaviors, is conceptualized in the literature as surveillance capitalism. The article add some elements to these theories from the following arguments; the lack of transparency of algorithms makes it impossible to accurately infer their capacity for behavioral modulation; the preference formation is a complex and malleable process, that encompasses strategies of resistance and subversion; for domination to occur, there must be conformity of the dominated, which is not observed from currently normative frameworks; finally, the exercise of power is different from its ability to influence. The conclusion is that it is necessary to regulate the proper functioning of the algorithms as a complement to the protection of personal data.

Keywords: surveillance capitalism; privacy; democracy; algorithms; neoliberalism

Resumen

Algoritmos y autonomía: relaciones de poder y resistencia en la vigilancia del capitalismo

El fenómeno del monitoreo automatizado de experiencias privadas, realizado por algoritmos inteligentes, destinados a inducir ciertos comportamientos, está conceptualizado en la literatura como capitalismo de vigilancia. El artículo agrega algunos elementos a esta teoría a partir de los siguientes argumentos; la falta de transparencia de los algoritmos hace que sea imposible inferir con precisión su capacidad de modulación de los comportamientos; la formación de preferencias es un proceso complejo y maleable, que abarca estrategias de resistencia y subversión; para que ocurra la dominación, debe haber conformidad de los dominados, lo que no se observa desde los marcos normativos vigentes; finalmente, el ejercicio del poder es diferente de su capacidad de influencia. A partir de estos puntos, se concluye que es necesario regular el funcionamiento adecuado de los algoritmos como complemento de la protección de datos personales.

Palabras clave: capitalismo de vigilancia; privacidad; democracia; algoritmos; neoliberalismo

Résumé

Algorithmes et autonomie: relations de pouvoir et de résistance dans le capitalisme de surveillance

Le phénomène de surveillance automatisée des expériences privées, effectué par des algorithmes intelligents, destinés à induire certains comportements, est conceptualisé dans la littérature sous le nom de capitalisme de surveillance. L'article ajouter quelques éléments à cette théorie à partir des arguments suivants; le manque de transparence des algorithmes ne permet pas de déduire avec

précision leur capacité de modulation comportementale; la formation de préférences est un processus complexe et malléable, qui englobe des stratégies de résistance et de subversion; pour qu'il y ait domination, il faut qu'il y ait conformité des dominés, ce qui n'est pas observé dans les cadres normatifs en vigueur; enfin, l'exercice du pouvoir est différent de sa capacité d'influence. De ces éléments, on peut conclure qu'il est nécessaire de réglementer le bon fonctionnement des algorithmes en complément de la protection des données à caractère personnel.

Mots-clés: surveillance du capitalisme; la vie privée; la démocratie; algorithmes; néolibéralisme

Artigo submetido à publicação em 26 de setembro de 2019.

Versão final aprovada em 7 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



A mobilização cívica e política na era das redes sociais: uma análise da ação de movimentos sociais no Facebook¹

João Carlos Sousa² 

Ricardo Morais³ 

Neste artigo analisa-se o papel do Facebook como ferramenta articuladora de práticas cotidianas no seio dos movimentos sociais, quer na sua organização interna, quer na comunicação e interação com elementos externos. A metodologia mista implementada passa por: análise de conteúdo das páginas de Facebook dos oito movimentos estudados e realização de seis entrevistas presenciais com ativistas. Os resultados principais revelam que existe uma forte ancoragem dos movimentos ao quadro político mais amplo de crise social e política e de intervenção da Troika, assumindo como principal objetivo a sua contestação. Embora bem-sucedidos na mobilização da população portuguesa, a verdade é que o fulgor mobilizador se circunscreeveu no tempo. O modelo construído revelou-se robusto e flexível, o que possibilita a sua replicação em pesquisas futuras no âmbito da sociologia política.

Palavras-chave: mobilização cívica; participação política; redes sociais; Facebook

Introdução

A 15 de setembro de 2012, em resultado de uma crescente agitação social de uma larga parte da população portuguesa, e na sequência do pedido de ajuda feito à Troika⁴, realizou-se aquela que ficou conhecida na história recente de Portugal como a maior manifestação após o Prec (Período Revolucionário em Curso) (Accornero e Pinto,

¹ Esta é uma publicação escrita em português europeu.

² Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de Sociologia. Lisboa, Portugal. E-mail: <joao.carlos.sousa@iscte-iul.pt>.

³ Universidade da Beira Interior. Faculdade de Artes e Letras. Covilhã, Portugal. E-mail: <rm.ricardomorais@gmail.com>.

⁴ O pedido de ajuda foi feito ainda na vigência do governo liderado por José Sócrates, do Partido Socialista (PS), e depois de o presidente do PSD (Partido Social-Democrata), Pedro Passos Coelho, ter chumbado o PEC 4 (Programa de Estabilidade e Crescimento), que tinha sido concebido pelo governo português com o beneplácito da União Europeia, enquanto conjunto de medidas de corte da despesa pública. O chumbo, com base na ideia de que as medidas não correspondiam às verdadeiras necessidades da sociedade portuguesa, levaria à demissão do então primeiro ministro José Sócrates, à marcação de eleições legislativas e ao início de um novo ciclo político com o XIX Governo Constitucional, formado por uma coligação entre PSD e CDS-PP (Centro Democrático Social-Partido Popular) e aplicação de medidas de austeridade igualmente penalizadoras para a população.

2015a, 2015b), calculando-se que nela participaram cerca de meio milhão de pessoas⁵. A manifestação despertou impulsionada por um movimento que, já no início da década de 2010, dava os seus primeiros passos, na época conhecido como *Geração à Rasca*, num processo de mimetização daquilo que se passava noutros países, como nos Estados Unidos da América, com os *Occupy* (Chomsky, 2013), mas sobretudo nos países do sul da Europa, com os *Indignados* em Espanha (Baumgarten, 2013). O período subsequente foi ainda de alguma agitação e mobilização cívica, tendo como bandeira a crítica às sucessivas medidas de austeridade do governo de Passos Coelho⁶. O adensar da contestação nesse período teve a particularidade de acontecer num momento em que os *sites* de redes sociais já faziam parte do dia a dia de grande parte da população portuguesa e em que proliferavam páginas de movimentos no Facebook. As redes sociais digitais assumiam-se também cada vez mais como plataformas de consumo de notícias (Cardoso et al., 2017, p. 28)⁷ com destaque para o Facebook (76,7%) e para o Youtube (23,7%)⁸.

O Facebook assume, desse modo, particular relevância no acesso à informação por parte dos cidadãos e em última instância ganha forte protagonismo no que concerne ao diálogo e debate deliberativo. Nesse adverso contexto social e político, vários grupos de cidadãos, com maior ou menor formalidade, organizaram-se, assumindo-se como atores coletivos (Pereira, 2012). Os grupos “Que se Lixe a Troika” e “Indignados Lisboa” são alguns dos que, emanando da sociedade civil, se destacaram nesse período de contestação no contexto português (Figueiras e Espírito Santo, 2016; Figueiras, Espírito Santo e Cunha, 2015) e que fazem parte do grupo de oito movimentos que analisamos neste artigo (para além dos dois referidos, foram considerados os grupos “Democracia e Dívida”; “O Povo é Quem Mais Ordena”; “RiseUp Portugal”; “Artigo 21º”; “15 Outubro”; “FLAN Colectivo”).

Assim, considerando o pedido de ajuda à Troika como o gatilho que despertou, no contexto português, um conjunto de movimentos cívicos nos *sites* de redes sociais,

⁵ Os cálculos são dos organizadores. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2012/09/28/politica/noticia/os-muitos-numeros-da-manifestacao-de-15-de-setembro-em-lisboa-1565022>>. Acesso em: 15 ago. 2017. Acrescente-se que ainda existiram mais manifestações um pouco por todas as capitais de distritos entre outras cidades, nesse mesmo dia.

⁶ A cobertura noticiosa acerca da singular mobilização dos portugueses está disponível em: <<https://www.jn.pt/politica/interior/mais-de-um-milhao-de-pessoas-nas-ruas-segundo-o-movimento-que-se-lixo-a-troika-3085050.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁷ Disponível em: <<https://obercom.pt/praticas-e-consumos-digitais-noticiosos-dos-portugueses-em-2016/>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁸ De acordo com os dados disponibilizados pela plataforma Pordata – Fundação Francisco Manuel dos Santos, o número de indivíduos que acederam à internet pelo menos uma vez por semana cifrava-se nos 58% em 2013, passando a registar 68% em 2016, aproximando-se da média da União Europeia numa redução da distância em três pontos percentuais (72% em 2013 e 79% entre 2013 e 2016). Disponível em:

<<https://www.pordata.pt/Europa/Indiv%C3%ADduos+que+acederam+%C3%A0+Internet++em+m%C3%A9dia++pelos+menos+uma+vez+por+semana++em+percentagem+do+total+de+indiv%C3%ADduos+por+n%C3%ADvel+de+escolaridade+mais+elevado+completo-1488>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

procuramos compreender em particular o papel que o Facebook teve enquanto ambiente para a organização e mobilização dos diferentes atores. Nesse sentido, para estudarmos este fenómeno optámos por implementar uma metodologia de tipo misto, que cruza uma abordagem quantitativa (análise de conteúdo das páginas de Facebook dos grupos) com uma dimensão qualitativa (entrevistas a ativistas). Para operacionalizar a investigação, primeiro, estabelecemos como dimensões de observação a análise das circunstâncias em que emergiram os movimentos e a forma como se organizam, ou seja, como é feita a distribuição de papéis internamente; em segundo lugar, verificamos como foi realizado e gerido quer o diálogo, quer a comunicação dentro de cada movimento; depois procuramos compreender como é gerida a interação com os seguidores nas páginas de Facebook; e, finalmente, considerando que o contexto social português mudou depois de 2012 e sobretudo a partir de 2015, com as transformações que levaram à formação histórica do XXI Governo Constitucional Português (David, 2018; Freire, 2017; Galvão e Tavares, 2016), tentamos perceber o papel que as páginas desses movimentos assumem no atual contexto, nomeadamente tendo em conta os novos desafios introduzidos em termos sociais, económicos, políticos e mais recentemente de saúde pública.

Este artigo surge na sequência de um conjunto de estudos que têm procurado analisar em particular a forma como em Espanha e Portugal floresceram um conjunto de movimentos sociais, enquanto resposta à austeridade (Baumgarten e Díez, 2017; Della Porta et al., 2018; Díez, 2017; Fishman, 2011, 2019; Portos e Carvalho, 2019), mas que consideram que existe ainda muito por explorar em relação a estes grupos, nomeadamente no nível da organização e mobilização nos *sites* de redes sociais (Portos e Carvalho, 2019). Por outro lado, justifica-se também pelo facto de faltarem trabalhos que explorem a ação desses grupos noutros momentos que não aqueles marcados diretamente por crises, ou seja, em que não se verificam *triggers* particulares que motivem a sua ação.

Em termos de estrutura, na primeira parte do artigo, “Os movimentos sociais e os protestos antiausteridade em Portugal”, abordam-se algumas das características dos movimentos sociais em Portugal, salientando-se algumas das particularidades dos protestos antiausteridade e as suas diferenças em relação à mobilização cívica que se registou noutros países. No segundo momento, “Os *media* sociais e as formas alternativas de participação e mobilização”, procura destacar-se a importância que os *sites* de redes sociais ganharam nas últimas décadas, nomeadamente enquanto espaços que permitem formas alternativas de participação. Nesse contexto, destaca-se a ação dos movimentos e grupos que emergiram nesses espaços, sobretudo nos países do sul da Europa, promovendo ações contra as medidas de austeridade. No terceiro momento, “Desenho da investigação e procedimentos metodológicos”, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para a recolha de dados, seja através da análise das páginas de Facebook, seja por meio da realização das entrevistas com membros dos

grupos. O artigo encerra com a “Apresentação e discussão dos resultados” e as “Considerações finais”.

Os movimentos sociais e os protestos antiausteridade em Portugal

Começamos este artigo por abordar algumas das principais características da mobilização cívica em Portugal. Consideramos que esta contextualização é importante, não apenas tendo em conta os vários estudos que têm comparado a realidade portuguesa com a de outros países do sul da Europa, como, por exemplo, Espanha (Baumgarten e Díez, 2017; Della Porta et al., 2018; Díez, 2017; Fishman, 2011, 2019; Portos e Carvalho, 2019; Nunes, 2019), mas também porque esta caracterização nos pode ajudar a perceber como emergiram os principais protestos antiausteridade no país.

Não é possível falar de mobilização cívica em Portugal sem recordar que o país viveu, durante um largo período, sob ditadura. É apenas com a revolução de 25 de abril de 1974 que se assiste a uma mudança no que ao envolvimento associativo diz respeito. O facto de este ser o marco histórico a partir do qual foram reconhecidas efetivamente liberdades e direitos de cidadania pode ajudar a explicar grande parte do incremento participativo a que se assistiu nos anos seguintes à Revolução dos Cravos (Morais e Sousa, 2012). Os mais de 40 anos de repressão social e política que o país viveu ajudam a perceber o crescimento em termos de envolvimento associativo, mas não devem ser entendidos de forma desligada de outros fenómenos, como a adesão de Portugal, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia (CEE).

Se numa abordagem histórica e retrospectiva facilmente conseguimos perceber em que momento se verificou a maior tendência de mobilização cívica no país, importa também lembrar que esta propensão para o envolvimento e a participação nas associações acabaria por se esgotar com alguma rapidez nos anos seguintes à revolução, à medida que os partidos políticos e organizações sindicais se consolidaram. É nesse contexto que podemos compreender o argumento, defendido por alguns autores, de que Portugal apresenta uma sociedade civil fraca (Baumgarten, 2013), procurando quase sempre mostrar a sua insatisfação nos atos eleitorais e menos através de mobilizações cívicas. “Organizações da sociedade civil e movimentos sociais têm sido tradicionalmente fracos e fortemente dependentes de partidos políticos e recursos institucionais para a transformação das suas reivindicações em políticas concretas” (David, 2018, p. 169, tradução própria). No fundo, o que importa realçar é que no país se verificam, após o 25 de abril de 1974, dois processos: se, por um lado, aumentam a atividade política e o sindicalismo, por outro, diminuem as formas tradicionais de envolvimento social voluntário (Barreto, 2004), demonstrando assim que “a participação espontânea não é frequente em Portugal” (Amaral, 2020, p. 3.313), mas também que existe uma considerável institucionalização da mobilização cívica.

Essas tendências, que os autores entendem como contraditórias, são determinantes para compreender a realidade que o país vive em termos de mobilização cívica, para além de ajudar numa análise dos movimentos que se formaram contra a austeridade. A falta de uma tradição de mobilização espontânea, aliada ao facto de o país não adotar, por norma, modelos informais e não institucionalizados de ativismo social, está na origem de parte dos grupos constituídos no período de intervenção externa. Não podemos, contudo, ignorar que, embora os movimentos que analisamos neste artigo tenham uma base nacional e surjam por isso ligados ao próprio contexto histórico, foram também influenciados pelo cenário internacional (Baumgarten, 2013; Nunes, 2019; Amaral, 2020). Para Tejerina et al. (2013), os protestos contra a austeridade podem mesmo ser analisados no âmbito de um ciclo internacional que teve “várias ondas”, surgindo a primeira com a Primavera Árabe e tendo sido a segunda inspirada por esta e despertado nos Estados Unidos com os movimentos de ocupação, e também no sul da Europa com os protestos contra as medidas impostas pela Troika.

Para além dessas diferentes ondas que serviram de inspiração aos movimentos em Portugal, importa ainda lembrar, como refere Baumgarten (2013), que os grupos e mobilizações que emergiram contra a austeridade não apresentam todas as mesmas características, quer em termos de organização, quer em relação ao tipo de participantes, para além de se distinguirem de outras ações de movimentos associativos mais tradicionais. Para a autora, podemos assim considerar que existem três grupos e ações distintas mesmo durante o período de intervenção externa: por um lado, encontramos as ações de grupos associativos mais “clássicos”, como os sindicatos, que promovem greves gerais na defesa de direitos específicos; por outro lado, emergiram grupos independentes de cidadãos que se organizaram através de plataformas sociais e promoveram um conjunto de grandes manifestações; e, por fim, a autora refere os movimentos de ocupação dos espaços públicos como um tipo particular de ações espontâneas organizadas por pequenos grupos. Também Nunes (2019), a partir do trabalho de Tejerina et al. (2013), estabelece uma diferença entre movimentos, considerando que aqueles que emergiram no combate à austeridade apresentam características particulares. Assim, ao contrário dos movimentos que apresentam uma identidade de grupo, orientações políticas e ideológicas bem definidas assim como níveis de organização mais institucionalizados e verticais, no período de intervenção externa os movimentos devem ser analisados, defende a autora, considerando as condições sociais dos atores que deles participam, uma vez que estes protestos reuniram cidadãos que se mobilizaram pela primeira vez para uma ação de participação política e cívica (Nunes, 2019).

Nesse sentido, podemos encerrar este primeiro ponto, em que procurámos sobretudo explicar em que contexto emergiram os movimentos que estudamos neste artigo e destacar o que os particulariza, realçando que a profissionalização e a institucionalização dos movimentos mais tradicionais contrastam com a espontaneidade e

horizontalidade da maioria dos movimentos que lutaram contra as medidas de austeridade. Para além dessas diferenças em termos de organização e ação, que se explicam também pela influência dos *media* sociais, como veremos no ponto seguinte, a própria natureza dos protestos, apesar de influenciada pelo contexto internacional, assume em Portugal contornos particulares, muito centrados na realidade nacional e no papel do Estado.

Eles têm apenas uma capacidade de mobilização esporádica, exceto quando integrados em órgãos institucionais, como partidos políticos ou sindicatos. A velocidade com que os movimentos mencionados surgiram e se espalharam pelas redes sociais deu-lhes amplitude e dimensão, mas o seu conteúdo discursivo refere-se a uma realidade nacional muito concreta (a austeridade do momento) e o seu foco era mais local do que global (Silva, 2019, p. 54, tradução própria).

Em Espanha, ao contrário do que aconteceu em Portugal, “os manifestantes anti-austeridade espanhóis conseguiram expandir a sua base de mobilização e tornaram-se atores dominantes no campo” (Portos e Carvalho, 2019, p. 5, tradução própria). Em Portugal, a atuação dos grupos acabou também por implicar um esforço de afastamento em relação aos atores institucionais, o que teria consequência, por um lado, em termos de capacidade de mobilização e, por outro, no nível da possibilidade de construção de alianças estratégicas, como se verificou em Espanha.

Os *media* sociais e as formas alternativas de participação e mobilização

Depois de, na secção anterior, termos verificado que Portugal apresenta uma fraca tradição em termos de mobilização cívica, terminamos esta abordagem mais histórica destacando como os movimentos que emergiram mais recentemente no país estão sobretudo ligados ao contexto económico interno, ao mesmo tempo que resultam de organizações espontâneas e pouco profissionalizadas. Para compreendermos a forma como estes grupos se organizam, é fundamental observar o papel que os *media* sociais de um modo geral e os *sites* de redes sociais em particular assumem neste âmbito.

No ambiente digital contemporâneo, já ninguém tem dúvidas quanto às potencialidades dos *media* sociais, nomeadamente enquanto meios alternativos para a participação (Dahlgren, 2014). Nas últimas décadas, tem sido evidente o potencial destes espaços, sobretudo em termos comunicativos, uma vez que a facilidade na circulação de informação, aliada ao carácter interativo destes novos meios, faz deles ferramentas únicas que muitos têm sabido utilizar para os mais diversos fins. Os movimentos que se organizam nesses espaços são o principal objeto de análise neste artigo, mas antes de nos debruçarmos sobre a forma como têm aproveitado as potencialidades das ferramentas digitais, importa considerar que existem diferentes tipos de *media* sociais, e que neste artigo nos concentramos apenas nos *sites* de redes sociais. Este aspeto é

importante, na medida em que muitas vezes se confundem as redes sociais com os *sites* de redes sociais, ignorando desde logo o papel que as pessoas têm neste processo. Raquel Recuero lembra precisamente que, “embora seja senso comum referirmo-nos às ferramentas sociais digitais, tais como Facebook, Twitter, Orkut etc., como “redes sociais”, o conceito de rede social não é sinónimo delas” (2017, p. 14). Assim, de acordo com a definição de Boyd e Ellison (2007), uma rede social está sobretudo relacionada com as interações que um grupo estabelece, uma vez que a estrutura que permite estas interações se encontra oculta. Já os *sites* de redes sociais são sobretudo ferramentas que permitem o estabelecimento de relações ao mesmo tempo que lhes dão visibilidade. É por isso importante lembrar que “(...) o Facebook, por si só, não apresenta redes sociais. É o modo de apropriação que as pessoas fazem dele que é capaz de desvelar redes que existem ou que estão baseadas em estruturas sociais construídas por estas pessoas” (Recuero, 2017, p. 14).

É importante destacar esta dimensão relacionada com a apropriação, uma vez que não podemos esquecer que são os indivíduos que detêm o poder de utilizar as tecnologias em seu favor e que não se pode por isso acreditar que a internet ou os *sites* de redes sociais são capazes de melhorar o sistema democrático por si só. Colocar o foco na ação humana é também importante para ultrapassar as posições daqueles que entendem as novas tecnologias e a internet sempre a partir de duas posições: a da “euforia cibernética” ou da “distopia digital” (Correia, 2014, p. 80). Conscientes de que o espaço e as ferramentas digitais não são neutros ou independentes (Correia, 2016; Fuchs e Sandoval, 2014), devemos considerá-los nas suas múltiplas vertentes. Como refere Olsson (2014), a possibilidade de participação no ambiente digital moderno pode ser considerada não apenas como uma “extensão dos interesses corporativos e da lógica capitalista”, mas também como “uma nova forma de interação entre consumidores e entre consumidores e marcas”, ou ainda como um “recurso para práticas cívicas”, tudo depende da forma como se olha para os recursos da comunicação disponibilizados pela *web 2.0* (p. 207) e do uso que deles é feito.

No entanto, o aspeto que nos parece mais importante e que importa destacar em termos do potencial das tecnologias digitais está relacionado com o facto de estas reconfigurarem as formas de comunicação com uma considerável inovação em termos do centro de emissão, que deixa de estar centralizado, passando a existir uma alternância das funções de emissão e receção. Esta característica da internet, aliada às possibilidades de utilização, surge assim como uma possibilidade de pluralização dos discursos e um contributo para a sua visibilidade pública.

Há, no entanto, autores, como Figueiras (2017), que consideram sobretudo que é no nível da autonomia dos indivíduos que se produz uma mudança, uma vez que estes passam a poder assumir também o papel de produtores e emissores de conteúdos. Figueiras defende que “a internet abriu as portas do centro nevrálgico do poder dos *media* – o acesso à produção –, permitindo a qualquer cidadão comum tornar-se um

emissor em nome individual” (2017, p. 6). A autora entende que esta nova possibilidade dá lugar ao que Manuel Castells define como “autocomunicação de massas” (cf. Castells, 2007, p. 24). Recorrendo a Bruns (2008), Figueiras recupera ainda o termo “*producer*”, para realçar a emergência de uma “figura híbrida”, que pode assumir tanto o papel de produtor como de consumidor, mas que, acima de tudo, se distancia do modelo tradicional que se caracterizava por papéis bem definidos e pela centralização da comunicação no nível do emissor. Esta possibilidade constitui a verdadeira novidade introduzida pelas tecnologias digitais, uma vez que, para além de se ampliarem as possibilidades de comunicação, quebram-se as lógicas e os sentidos tradicionais da comunicação. É neste contexto que Coleman argumenta que, “em vez de pensar na internet como uma constelação de engenhosos dispositivos técnicos ou uma massa de conteúdo diferente, poderíamos pensar nela como um novo espaço de articulação pública; uma arena multivocal (...) um espaço potencial de autoexpressão emergente” (Coleman, 2017, p. 87)”.

Todo este potencial do ambiente digital, e em particular dos *sites* de redes sociais, acaba por ganhar maior dimensão e visibilidade no momento de maior questionamento do sistema político por parte dos cidadãos, fruto de uma desconfiança crescente, resultado das crises e da aplicação das medidas de austeridade como resposta às políticas neoliberais (Dahlgren, 2005). É neste contexto que os cidadãos, individualmente ou em grupo, começam a utilizar os *sites* de redes sociais para se mobilizarem e assim reivindicarem os seus direitos. Para Coleman (2017), “as formas de comunicação social em rede permitiram que os ativistas do século XXI combinassem a coordenação *online* e a ação nas ruas para definir agendas, influenciar e promover protestos” (p. 17). O autor considera que a amplitude das redes sociais digitais, aliada ao seu carácter inovador e instantaneidade, as torna poderosas ferramentas, pois, “em vez de esperar que os representantes falem por eles, os ativistas digitais aperfeiçoaram práticas dinâmicas de autorrepresentação” (Coleman, 2017, p. 17).

Neste contexto, assiste-se a um afastamento dos partidos tradicionais e ao despertar de novos atores nas redes, que desenvolvem formas distintas de mobilização social e cívica, “porque fundamentalmente reticulares, fluidas e espontâneas – em virtude do papel que nelas assumem as novas tecnologias de informação e comunicação e, cada vez mais, os *social media* (...)” (Teixeira, 2018, p. 105). Os *sites* de redes sociais estão assim na base de várias manifestações e movimentos de protesto, como são os casos dos *Occupy*, nos Estados Unidos da América, mas também em Inglaterra, dos *Indignados* em Espanha, ou dos vários movimentos que em Portugal surgiram no período de intervenção externa e que analisamos neste artigo.

Apesar de todo o potencial das redes sociais digitais (Figueiras, 2017; Figueiras e Espírito Santo, 2016; Figueiras, Espírito Santo e Cunha, 2015; Dahlgren, 2014), é importante lembrar que não se pode alegar que as revoluções a que assistimos desde a chamada *Primavera Árabe*, bem como os movimentos de protesto que emergiram na

seqüência da crise económica e financeira de 2008, ficaram a dever ao Twitter ou ao Facebook (Fuchs, 2012, 2014a, 2014b; Fuchs e Sandoval, 2014). Como bem lembra Christian Fuchs, as tecnologias de comunicação não determinam as diferentes lutas que têm sido feitas nas ruas, na medida em que elas são apenas ferramentas que ajudam a que estas lutas tenham lugar. “Enquanto alguns alegaram que houve revoluções no Twitter, no Facebook, outros argumentaram que as revoluções acontecem nas ruas e são feitas por humanos, não por tecnologias (Fuchs, 2012, 2014a)” (Fuchs e Sandoval, 2014, p. 32). Por outro lado, Dahlgren lembra que a motivação para participar é igualmente importante e já tem de fazer parte da identidade dos sujeitos, caso contrário é difícil acreditar na mobilização, mas sobretudo na possibilidade de manutenção e crescimento dos movimentos que venham a ser criados:

Os ativistas não crescem em árvores, obviamente, são produzidos social e discursivamente, e como observado no início, o campo da política alternativa tem aumentado face às crises crescentes. (...) se entendermos a participação como fazendo parte da nossa identidade, os *media* sociais por si só não farão muito para promovê-la (Dahlgren, 2014, p. 200).

Assim, de um modo geral pode-se dizer que os *sites* de redes sociais podem ser utilizados pelos cidadãos em diferentes campos: promovendo o mais fácil acesso às instituições políticas; aumentando o volume e o ritmo da informação circulante; diversificando as escolhas em contexto eleitoral; promovendo maior transparência e maior oportunidade de participação na formulação de políticas (Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012). Em suma, podemos estar diante de novas oportunidades para grupos tradicionalmente excluídos e de novos padrões de associação. Não obstante um certo otimismo, ainda que latente, na perspectiva dos referidos autores, não negamos a possibilidade de emergirem formas distintas de associação e cooperação entre os indivíduos com vista à prossecução dos seus interesses individuais e grupais.

Estes atores coletivos de ação política estão inseridos na sociedade em rede através dos intensos e extensos fluxos comunicacionais estabelecidos num modelo multipolar. Com a identificação e a exploração dos elementos constitutivos dos movimentos sociais e das suas ligações à esfera pública digital, não estamos a assumir um determinismo tecnológico como pressuposto, mas sim a fazer um sublinhado sobre as condições de ação e estruturação da atuação destes atores coletivos no espaço público. O que se pretende é identificar e explicar os elementos constitutivos dos movimentos sociais no contexto mais amplo da sociedade em rede, em particular aqueles que dizem respeito aos aspetos comunicacionais, informacionais e interacionais. O modelo construído por Castells (2013)⁹ estabelece que esta tipologia de atores tem as

⁹ Na referida obra o autor identifica no total 11 elementos constitutivos da identidade dos movimentos sociais na sociedade em rede. Apenas vamos considerar quatro no sentido de podermos explorá-los na exposição e discussão teórica da secção seguinte. Os restantes cabem em investigações posteriores,

seguintes características: 1º) recorrem a um modelo de rede multimodal, através do uso de redes móveis de comunicação por parte dos membros de cada movimento, em particular através do uso das redes sociais como Facebook ou Twitter; 2º) a espontaneidade que está na sua origem é elemento central nesta tipologia, brotando dos interstícios inorgânicos da mobilização cívica; 3º) a existência de uma ordem ideológica traduzível em causas programáticas que norteiem a ação do movimento; e finalmente, 4º) o fomento de uma cultura democrática assente na deliberação, fazendo uso de mecanismos internos de comunicação, mas também de interação com outros atores externos ao movimento. Estas quatro dimensões que caracterizam os movimentos sociais no contexto alargado da sociedade em rede nortearam a operacionalização realizada no contexto da presente pesquisa.

Desenho da investigação e procedimentos metodológicos

Depois de, na primeira parte do artigo, termos procurado destacar, através de vários contributos teóricos, a importância que, no ambiente digital contemporâneo, os *media* sociais ganharam, enquanto espaços alternativos para a participação política e mobilização cívica um pouco por todo o mundo, neste segundo momento procuramos apresentar, de forma detalhada, os procedimentos metodológicos que seguimos no desenvolvimento do artigo. Consideramos este ponto particularmente importante, sobretudo tendo em conta que, para alcançarmos os objetivos definidos no início do artigo, optámos por duas técnicas distintas de recolha de dados: a análise de conteúdo e as entrevistas. A pesquisa configura-se assim como de metodologia mista, com articulação entre um momento quantitativo e outro qualitativo. De forma muito sintética dir-se-á que a análise de conteúdo visa compreender como se comunica e se interage nas redes sociais, e em particular nas contas de Facebook dos oito movimentos estudados. Já com a realização das entrevistas presenciais, procura captar-se os significados que os próprios ativistas colocam na sua ação e o que os mobiliza.

Neste ponto procuramos assim apresentar e justificar a seleção de cada uma das técnicas, mas sobretudo explicar como foram aplicadas e que resultados permitiram obter. Mas, antes de nos debruçarmos sobre as técnicas, importa clarificar o período considerado para a análise, bem como os grupos/movimentos selecionados e as suas respetivas páginas de Facebook.

Os grupos/movimentos que mais se destacaram no período de intervenção externa

O panorama ativista português no período de intervenção externa pautou-se por uma grande diversidade e multiplicação de movimentos, contudo apenas alguns

explorados e discutidos com objetivos particulares como, por exemplo, o tipo de organização adotado, que de todo vão além dos da presente reflexão.

adquiriram maior notoriedade, quer pela visibilidade mediática obtida nos *sites* de redes sociais, quer através do destaque que lhes foi dado pelos meios de comunicação tradicionais. Por outro lado, entre os inúmeros movimentos, assistiu-se a uma grande heterogeneidade quanto aos recursos mobilizados para a difusão das suas ações. Para dar guarida a esta grande heterogeneidade, definiu-se a análise de um conjunto de oito movimentos, mediante critérios de visibilidade e meios/recursos mobilizados. Todos os grupos tinham, no momento da análise, presença no Facebook, e nesse sentido o estudo realizado considerou as páginas dos movimentos nessa rede social digital:

Tabela 1
Dados sobre as páginas de Facebook dos movimentos/grupos estudados

Nome do movimento	Ano de fundação	Nº de gostos	Nº de seguidores	Link
15 Outubro	12/7/2011	6.210	6.172	facebook.com/15deOutubro/
Indignados Lisboa	20/7/2011	17.951	17.950	facebook.com/IndignadosLisboa/
RiseUp Portugal	9/6/2012	136.669	135.782	facebook.com/RiseupPortugal/
FLAN Colectivo	18/6/2012	3.037	3.051	facebook.com/flanparatodos/
Que se Lixe a Troika	27/8/2012	28.877	28.287	facebook.com/Que-se-Lixe-a-Troika-Queremos-as-nossas-Vidas-177929608998626/
O Povo é Quem Mais Ordena	10/10/2012	21.301	20.773	facebook.com/o.povo.ordena/
Democracia e Dívida	3/04/2013	1.140	1.148	https://www.facebook.com/Democracia-e-D%C3%ADvida-487400131308815/
Artigo 21 ¹⁰	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das páginas, atualizados em 2/6/2020.

São diversos os movimentos que têm como plataforma publicitária/divulgação para as suas ideias e para a mobilização política e cívica o Facebook, entre os quais se destacam aqueles que apresentamos anteriormente (ver Tabela 1). Com a seleção destas organizações, quisemos essencialmente cobrir um espectro o mais diversificado possível da contestação, nomeadamente considerando o período em análise. Já no que toca à quantidade de movimentos estudados, esta opção foi norteada considerando sobretudo a sua visibilidade no espaço mediático.

Operacionalização da análise de conteúdo das páginas de Facebook

Uma vez conhecidos os grupos, selecionamos e apresentamos alguns dados das respetivas páginas, que iremos explorar mais à frente neste artigo. Neste momento importa sobretudo destacar que a operacionalização feita passou pela conceção e

¹⁰ A página de Facebook do grupo "Artigo 21^o" deixou de existir na rede social digital e, nesse sentido, não foi possível apresentar dados atualizados em relação ao movimento.

aplicação de uma grelha que dá corpo à análise de conteúdo das páginas de Facebook dos oito movimentos em estudo. Fazendo uso das palavras de Berelson (1952 apud Vala, 2003, p. 103), a análise de conteúdo pode ser definida como “a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”. Mais recentemente Krippendorff (1980 apud Vala 2003, p. 103) redefina nos seguintes termos: “uma técnica de investigação que permite fazer inferências, válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto”. Considerámos assim que, tendo em conta os objetivos do artigo, a análise de conteúdo se configurava como a técnica que melhor nos podia ajudar a recolher dados que nos permitissem entender o papel que o Facebook teve enquanto ambiente para a organização e a mobilização dos diferentes atores no período em análise, ao longo de uma semana compreendida entre 5 e 11 de junho de 2013.

Definido o período de análise e o *corpus* a estudar, constituído neste caso pelos grupos/movimentos e as suas páginas de redes sociais, o passo seguinte, após a identificação da técnica de recolha de dados, passou pela sua operacionalização, o que neste caso implicou a definição de dimensões, categorias e unidades de análise.

Para a construção dessa grelha foram consideradas duas dimensões centrais para este artigo: por um lado, as questões relativas à organização e à disseminação da informação, e por outro, os aspetos que dizem respeito ao funcionamento e à organização interna dos grupos, naquilo que considerámos a dinâmica organizativa do debate. Estas dimensões não foram escolhidas de modo aleatório, mas considerando trabalhos anteriores, como o de Carlos (2014), que procurou analisar “quais mudanças os movimentos sociais (...) vivenciaram em decorrência de sua inserção em arranjos participativos, no que concerne às dimensões organizacional, relacional e discursiva da ação coletiva” (p. 451). Neste sentido, as duas dimensões consideradas foram analisadas a partir de cinco indicadores, numa adaptação do modelo inicial desenvolvido por Dader e Cheng (2011) para a análise quantitativa e qualitativa das páginas na *web* dos partidos políticos em Espanha. Na Tabela 2 são apresentados os cinco indicadores de cada uma das dimensões e o respetivo sistema de pontuações considerado pelos pesquisadores (entre 0 e 6 valores), na avaliação feita do conteúdo apresentado nas páginas de Facebook de cada um dos oito grupos. Importa ainda destacar que os indicadores que compõem cada uma das duas dimensões têm ponderações distintas (entre 1 e 5 valores). Esta opção justifica-se pelo facto de se tratarem de procedimentos que conferem maior complexidade e mobilização de recursos, quer no que toca à organização e à informação, quer em relação à dinâmica organizativa do debate. Assim, o cálculo da ponderação foi feito através da multiplicação dos valores – no mínimo 1, no máximo 5 – ao total da pontuação obtida, dando desta forma pesos relativos e distintos a cada um dos indicadores, tendo em conta os diferentes níveis de complexidade referentes à iniciativa cívica e política. Através deste procedimento, conseguimos hierarquizar os cinco indicadores de cada dimensão, atribuindo-lhes pesos diferenciados, porque na realidade

envolvem processos complexos, que requerem a mobilização de recursos e níveis de mobilização bem distintos.

Tabela 2
Dimensões, indicadores e pontuações da grelha de análise de conteúdo

Dimensão	Indicadores	Pontuação
Organização e informação	Apresentação da organização e sua dinâmica	Nada adequado (0)
	Atualidade noticiosa/mediática e política	Muito pouco adequado (1)
	Informação de outras organizações e instituições	Pouco adequado (2)
	Informação de ações da organização	Adequado (3)
	Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	Bem adequado (4)
		Muito adequado (5)
		Totalmente adequado (6)
Dinâmica organizativa do debate	Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	Nada adequado (0)
	Bloco de notas	Muito pouco adequado (1)
	Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	Pouco adequado (2)
	Existência de comentários na própria página aos seus <i>posts</i> e aos dos seguidores	Adequado (3)
	Correspondência por mensagem privada	Bem adequado (4)
		Muito adequado (5)
		Totalmente adequado (6)

Fonte: Elaboração própria com base na revisão teórica realizada.

Depois de apresentarmos as dimensões e os indicadores, neste ponto vamos também procurar, de forma sucinta, explicar os aspetos que se procuram abordar em cada um, facilitando desta forma a posterior interpretação dos resultados obtidos.

Assim, na primeira dimensão, procurou abordar-se o conjunto de estratégias visado pela organização para, em última análise, obter a mobilização dos seus seguidores. Todavia, a montante deste processo, encontra-se a promoção e a divulgação da informação, bem como os aspetos organizacionais e programáticos que presidem à fundação e à ação concreta. Neste contexto, no primeiro indicador, "Apresentação da organização e sua dinâmica", analisou-se a existência de informação acessível, no que toca à orgânica interna e possível distribuição de responsabilidade no interior da organização, considerando em particular: a identificação dos cargos; a definição e a apresentação dos objetivos; os aspetos históricos que levaram à fundação da organização. No segundo indicador, "Atualidade noticiosa/mediática e política", analisaram-se sobretudo a diversidade e a atualidade das fontes noticiosas utilizadas pelas organizações, confrontando a data da notícia e a data da sua publicação. No terceiro ponto, "Informação de outras organizações e instituições", consideraram-se, em face da grande multiplicação e diversidade de grupos presentes no Facebook, os que têm como grande alvo a luta e a contestação em relação às políticas de austeridade, e a possibilidade de colaboração entre esses movimentos. Analisaram-se assim a existência de comentários de outras organizações; o acesso à informação de eventos organizados por outros movimentos; à partilha de ligações com conteúdos de outras organizações. No

indicador “Informação de ações da organização”, procurou-se avaliar a diversidade, ou ausência desta, na publicitação das ações levadas a cabo. Registou-se assim a existência de *posts*, de vídeos, mas também de fotografias de promoção das diferentes ações. No quinto e último indicador, “Informações que revelem objetivos e orientações programáticas”, avaliou-se a possibilidade de aceder aos conteúdos programáticos dos grupos, nomeadamente considerando a sua presença na identificação da página da organização, na janela de eventos ou na imagem de capa e/ou perfil.

Já na segunda dimensão, relativa à “Dinâmica organizativa do debate”, procurámos avaliar um conjunto de aspetos relacionados com o funcionamento interno dos grupos, não apenas em termos de comunicação entre os membros do grupo, mas também com os seguidores. Assim, no primeiro indicador, “Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas”, avaliou-se a existência de canais diversificados de comunicação, para além do Facebook, que permitam aos atores trocar informação e participar política e civicamente. Neste sentido, registou-se a existência de um *e-mail*, de um endereço postal, mas também de um blogue ou *site* afeto à organização. No indicador “Bloco de notas”, procuramos perceber a importância particular deste espaço para a exposição e discussão programática da organização. Assim, o indicador foi operacionalizado através do registo quanto à existência ou ausência deste espaço de diálogo e troca de informação, a existência de notas recentes, bem como de comentários da própria administração da página. No terceiro indicador, “Complexidade do enquadramento dos *posts* da administração”, avaliaram-se a profundidade e o tratamento dos *posts* realizados, procurando perceber, em particular, o seu enquadramento, bem como os argumentos apresentados. No indicador “Existência de comentários da própria página aos seus *posts* e dos seguidores”, avaliou-se de certo modo a reciprocidade, ou seja, se os *posts* contam com comentários de seguidores, bem como se estes comentários têm, por sua vez, respostas. No último indicador, “Correspondência por mensagem privada”, testamos a capacidade de resposta dos grupos ao envio de mensagens privadas através das páginas do Facebook, um aspeto importante para perceber também a importância da ligação com os seguidores das páginas (ver Tabela XVII no Anexo I).

Com esta apresentação sucinta dos indicadores acreditamos que ficam mais claros os aspetos que procurámos estudar em cada uma das duas grandes dimensões que orientaram o artigo. No ponto seguinte, concentramo-nos na apresentação da segunda técnica de recolha de dados utilizada: as entrevistas presenciais.

Procedimentos para a realização de entrevistas presenciais com os ativistas

A análise de conteúdo é central neste artigo, mas a interpretação e a compreensão dos dados que esta técnica permitiu recolher ganharam mais sentido através das respostas obtidas com as entrevistas realizadas. A escolha das entrevistas

presenciais semiestruturadas (Berger, 2016) surge com o objetivo de permitir a recolha de dados acerca do significado que os próprios atores, no caso, membros dos movimentos e das páginas estudadas, colocam na ação ativista, em contexto real, mas sobretudo no que reveste a utilização do Facebook. As entrevistas permitem assim que o indivíduo responda "(...) de forma exaustiva, com as suas próprias palavras e através do seu próprio quadro de referência, a uma questão geral (o tema) pela ambiguidade" (Ghiglione e Matalon, 2001, p. 87). O recurso às entrevistas, no presente artigo, surge assim como forma de verificação e aprofundamento, uma vez que se procuram coletar dados não apenas baseados nas impressões e percepções dos entrevistados, mas também factos e dados concretos, como, por exemplo, o número efetivo de membros de cada movimento. Por outro lado, a realização da entrevista presencial pretende discernir o seu enquadramento sociológico, bem como a linguagem corporal implicada (Croucher e Cronn-Mills, 2015). Assim, foram realizadas seis entrevistas presenciais¹¹ tendo por base um amplo guião¹², que percorre as duas dimensões em análise, mas também outras vertentes que não foram consideradas neste artigo¹³. No primeiro grupo de questões, solicita-se ao entrevistado que ajude os investigadores a compreender como funciona o grupo de que faz parte em termos de organização interna e disseminação de informação. Já no segundo grupo de perguntas, pretende-se recolher dados que permitam um retrato da perceção do entrevistado, do modo como é realizada e até dinamizada a comunicação interna, mas especialmente do modo como os ativistas percecionam a efetiva mobilização dos seus seguidores, em contexto digital e posteriormente em contexto real.

Todas as entrevistas foram realizadas em espaços públicos, na cidade de Lisboa, e sob garantia de anonimato. As questões colocadas e as respostas obtidas foram gravadas, para efeitos de transcrição e posterior análise, que assumiu neste artigo uma lógica sobretudo descritiva e interpretativa, ou seja, não se procurou nem uma categorização, nem uma quantificação das ideias apresentadas nas respostas. Procurámos, acima de tudo, não desvirtuar as opiniões de cada um dos ativistas entrevistados, dando-lhes, para este efeito, a palavra.

Os elementos dos grupos foram contactados todos no mesmo dia, tendo em vista o agendamento das entrevistas, sendo que estas acabariam por ser realizadas em função da disponibilidade demonstrada em dias e locais distintos (ver Tabela 3). As entrevistas tiveram, em média, 59 minutos, sendo a entrevista ao movimento "RiseUp Portugal" a que apresenta maior duração, pelo facto de ter sido realizada a dois dos ativistas do

¹¹ Embora estivessem previstas inicialmente oito entrevistas presenciais, depois de várias e reiteradas tentativas, não foi possível obter entrevista de ativistas do "Artigo 21º" e "FLAN Colectivo".

¹² Ver Anexo II.

¹³ Os dados apresentados neste artigo resultam de uma seleção feita a partir de um conjunto maior de dados, obtidos tendo em vista o desenvolvimento de um trabalho de mestrado em sociologia (Sousa, 2013): programa de estudo "Exclusões e políticas sociais", na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade da Beira Interior, na Covilhã, Portugal.

grupo. No total foram realizados 350 minutos (pouco abaixo das seis horas) de entrevista, que foram integralmente transcritos.

Tabela 3
Agendamento, realização e duração das entrevistas

Organização	Agendamento	Realização da entrevista	Duração
Que se Lixe a Troika	10h29 18 julho 2013	14h30 - 20 agosto 2013 (Anjos)	54h21min
Indignados Lisboa	10h30 18 julho 2013	17h30 - 20 agosto 2013 (Caís do Sodré)	53h52min
Democracia e Dívida	10h31 18 julho 2013	14h15 - 2 agosto 2013 (Gulbenkian)	50h05min
O Povo é Quem Mais Ordena	10h32 18 julho 2013	14h30 - 30 julho 2013 (Campo de Ourique)	28h34min
RiseUp Portugal	10h33 18 julho 2013	16h00 - 29 julho 2013 (Rossio)	53h22min
Artigo 21º	10h33 18 julho 2013	-	-
15 Outubro	10h35 18 julho 2013	13h10 - 6 setembro 2013 (FCSH-Nova)	51h04min
FLAN Colectivo	10h35 18 julho 2013	-	-

Fonte: Elaboração própria com base no trabalho desenvolvido.

Para encerrar esta segunda parte do artigo, dedicada a apresentar o desenho da investigação e os procedimentos metodológicos, expomos, de forma sucinta, uma breve caracterização dos entrevistados, que pode ajudar na posterior interpretação das respostas dadas e que serão expostas no ponto seguinte:

Tabela 4
Caracterização social e demográfica dos entrevistados

Organização	Género	Idade	Escolaridade	Ocupação Profissional
Que se Lixe a Troika	Feminino	29	Licenciatura	Jornalista
Indignados Lisboa	Feminino	48	Licenciatura	Desempregada
Democracia e Dívida	Masculino	66	Licenciatura	Reformado
O Povo é Quem Mais Ordena	Feminino	31	12º ano	Desempregada
RiseUp Portugal 1	Masculino	38	12º ano	Desempregado
RiseUp Portugal 2	Masculino	-	Licenciatura	Gestor
15 Outubro	Masculino	34	Mestrado	Desempregado

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos.

Os dados da Tabela 4 permitem-nos verificar que a maioria, quatro em sete dos entrevistados, é do género masculino. A média de idade dos entrevistados situa-se nos 41 anos. Em termos profissionais, existem situações bastante distintas na medida em que entre os entrevistados existem desempregados, mas também gestores, jornalistas e

aposentados. Encerramos assim este segundo ponto para, de seguida, passarmos à apresentação dos principais resultados, procurando articular os dados obtidos através da análise de conteúdo, com as respostas que consideramos mais relevantes e que nos foram dadas pelos ativistas entrevistados.

Apresentação e discussão dos resultados

Neste ponto apresentamos os principais resultados coletados através da aplicação das duas técnicas de recolha de dados: a análise de conteúdo e as entrevistas. Antes de passarmos aos resultados propriamente ditos, importa lembrar que o período considerado para a análise das páginas do Facebook dos movimentos teve início a 5 de junho de 2013 e encerrou a 11 de junho de 2013, ou seja, foi considerada uma semana da atividade destes movimentos, que ganharam maior visibilidade durante o período de intervenção externa no país. Durante o período analisado, consideraram-se vários aspetos, como explicámos no ponto anterior em cada um dos indicadores, destacando-se necessariamente os *posts* publicados em cada uma das páginas. No total, foram analisados 88 *posts*, destacando-se a publicação, no intervalo considerado, das páginas “15 Outubro” (22 *posts*), “Indignados Lisboa” (17), “RiseUp Portugal” (16) e “Democracia e Dívida” (14):

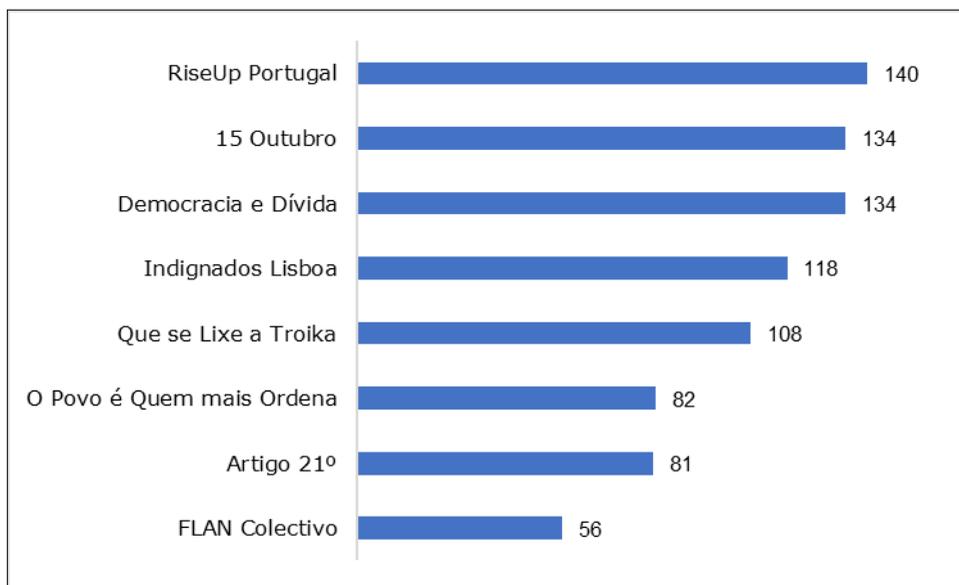
Tabela 5
Número de *posts* analisados entre 5 e 11 de junho de 2013

Nome do movimento	Nº de <i>post</i> analisados
15 Outubro	22
Indignados Lisboa	17
RiseUp Portugal	16
FLAN Colectivo	8
Que se Lixe a Troika	5
O Povo é Quem Mais Ordena	6
Democracia e Dívida	14
Artigo 21.º	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos.

Centrando a nossa atenção na operacionalização realizada, e que passou pela atribuição de uma pontuação a cada um dos indicadores analisados, como explicamos anteriormente, podemos verificar, numa análise geral ao desempenho dos diversos movimentos em estudo, que o “RiseUp Portugal” é o movimento que obtém melhor pontuação, ao alcançar 140 pontos (ver Gráfico 1), seguindo-se o “Democracia e Dívida” e o “15 Outubro”, ambos com 134 pontos. O “Que se Lixe a Troika” revela uma posição que fica aquém do seu protagonismo mediático, sobretudo se considerarmos o seu papel na organização das grandes mobilizações de 15 de setembro.

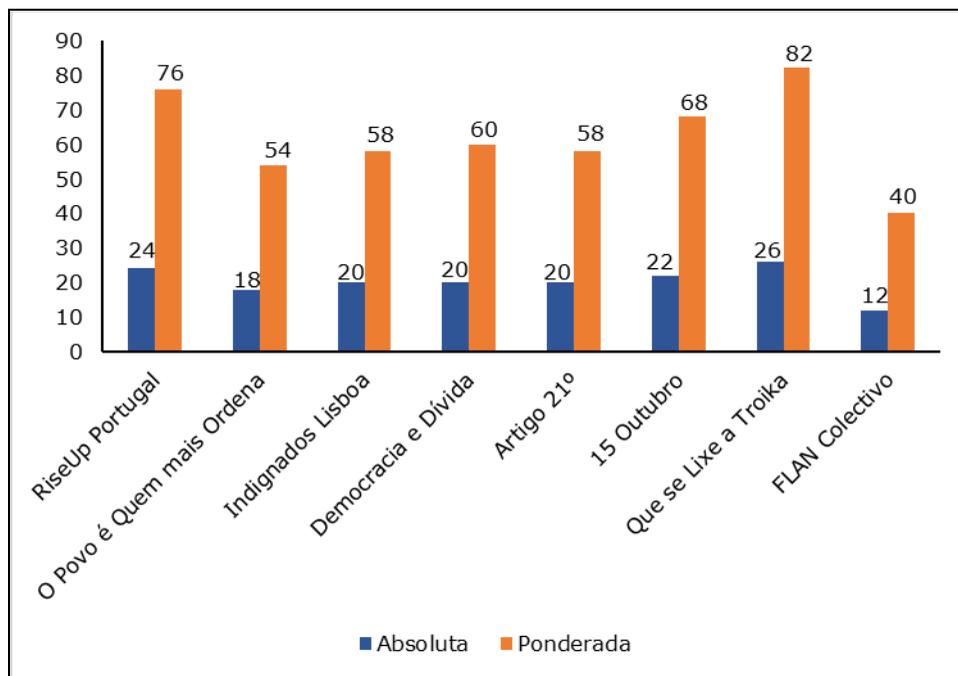
Gráfico 1
Pontuações totais dos movimentos nas duas dimensões analisadas



Fonte: Elaboração própria com base na análise de conteúdo às páginas dos oito movimentos.

Como observámos, a ação dos movimentos sociais pode ser presidida por um plano programático e organizacional. Na dimensão “Organização e Informação” (ver Gráfico 2), procurava-se, entre as páginas dos diferentes movimentos, informações alusivas à sua apresentação, dos seus elementos e, num patamar de maior sofisticação, uma dada ordem programática.

Gráfico 2
Organização e informação



Fonte: Elaboração própria com base na análise de conteúdo às páginas dos oito movimentos.

Através dos dados (Gráfico 2)¹⁴, podemos considerar, em geral, que existem três patamares de desempenho nesta dimensão. Num primeiro, encontram-se o “Que se Lixe a Troika” e o “RiseUp Portugal”, num segundo patamar, cinco movimentos com pontuações intermédias e, finalmente, o “FLAN Colectivo”. Se, por um lado, o movimento “Que se Lixe a Troika” obtém, em quase todos os cinco indicadores, pontuação máxima, o “RiseUp Portugal” tem pontuação máxima nos indicadores intermédios, que dizem respeito a partilha e troca de informações. Apenas o “Que se Lixe a Troika” e o “O Povo é Quem mais Ordena” registam valores máximos no quinto indicador, que operacionaliza a existência e a apresentação de uma ordem programática.

Considerando as pontuações absolutas, e atendendo que a amplitude pode ir de 0 a 30 pontos, verificamos que é o movimento “Que se Lixe a Troika” a obter o registo mais elevado (26 pontos), seguido do “Rise Up Portugal”, com 24 pontos, e os 22 do “15 Outubro”. Em antagonismo, temos o “FLAN Colectivo”, com 12 pontos, e o “Democracia e Dívida” e “Indignados Lisboa”, com 20 respetivamente. Apenas dois movimentos obtêm 6 pontos no indicador relativo à clareza na definição de objetivos, trata-se do “O Povo é Quem mais Ordena” e do “Que se Lixe a Troika”. No que concerne ao indicador que

¹⁴ Ver pontuação completa nas tabelas do Anexo I.

avalia a apresentação do movimento, apenas o “O Povo é Quem mais Ordena” atinge valor máximo. O “RiseUp Portugal” e o “Artigo 21.º” ficam-se apenas por dois pontos.

Contudo, as entrevistas são mais explícitas no que diz respeito às origens dos movimentos. Podemos tipificar este momento de dois modos. Um modo espontâneo e de natureza individual, apresentado da seguinte forma:

É assim, nós primeiro não somos propriamente uma Organização. E a história, se calhar, começa pelo meu perfil. Há um dia no café que eu estou a ver notícias, são aquelas notícias que nós vemos todos os dias e saiu-me alguns comentários que são aqueles comentários depreciativos, que todos nós fazemos de certo tipo de notícias. Comentários depreciativos à sociedade em que estamos neste momento inseridos ao estarmos aqui e não estarmos noutra lado. E esses comentários saíram-me ah e foram imediatamente copiados por um filho meu. Ou seja, eu estava a passar uma carga enorme de negativismo à criança. E isto deu-me um clique, porque eu aprendo um bocado com ele (RiseUp Portugal).

O segundo modo de origem dos movimentos, de natureza coletiva, é expresso na seguinte resposta:

Os Indignados de Lisboa surgiram com esse nome embora as pessoas antes do nome já se reunissem e já falassem de política, já participassem naquilo que havia, manifestações, protestos. Surgiu depois ou durante a Acampada do Rossio (Indignados Lisboa).

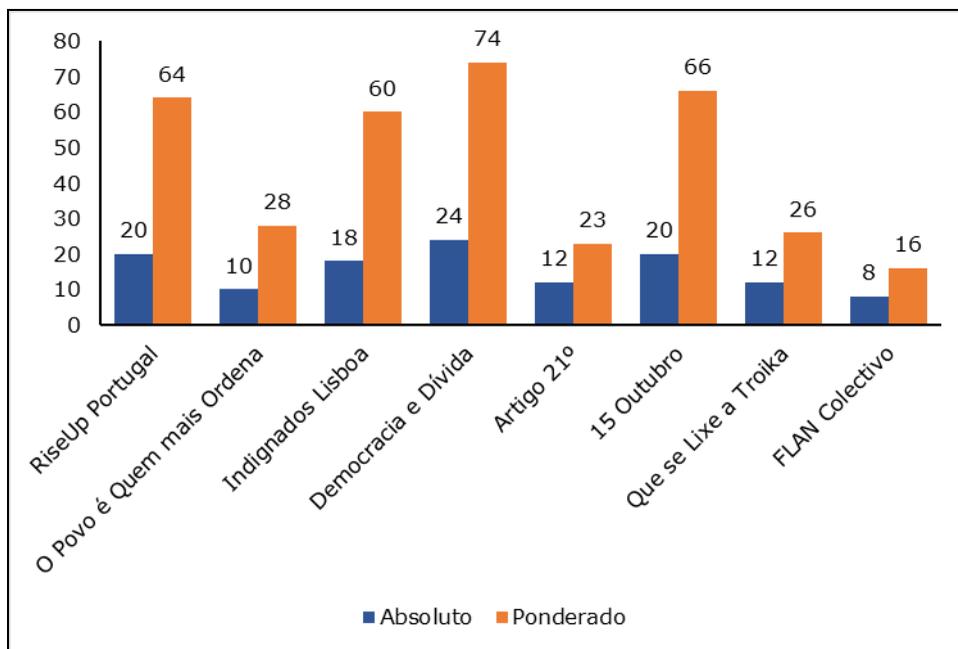
Em síntese, pode considerar-se que existem duas tipologias no que concerne à emergência dos diferentes movimentos sociais aqui considerados: o grupo daqueles que surgiram da iniciativa de um ou dois indivíduos e que acentuam muito a relevância dos dispositivos de comunicação como os *sites* de redes sociais, de que é exemplo o Facebook, encontrando-se neste grupo movimentos como o “RiseUp Portugal” e o “O Povo é Quem Mais Ordena”; um segundo conjunto de movimentos, como são os casos do “Indignados Lisboa” ou do “Democracia e Dívida”, que emergiram em resultado de movimentações e mobilização de algumas dezenas de atores individuais, que já mantinham alguma ligação, fazendo uso de recursos digitais, mas sobretudo em copresença.

Contudo, e de acordo com os vários testemunhos recolhidos, todos tiveram como propulsor inicial a reação ao conjunto de circunstâncias económicas e políticas que resultaram numa substancial degradação das condições económicas, políticas e de vida da população em geral no contexto da intervenção da Troika.

A segunda dimensão (ver Gráfico 3) a considerar na presente reflexão versa sobre a dinâmica organizativa do debate interno. No fundo, pretendeu-se perceber como decorre o debate de ideias e como são planeados os eventos e as ações levadas a cabo pelo movimento, e ainda quais instrumentos são utilizados para tal. Desta forma

pensamos vir a compreender os processos deliberativos que estão a montante das diversas iniciativas levadas a cabo pelos diferentes movimentos.

Gráfico 3
Dinâmica organizativa do debate



Fonte: Elaboração própria com base análise de conteúdo às páginas dos oito movimentos sociais.

Não existe qualquer movimento que obtenha a pontuação máxima de seis pontos no indicador relativo à possibilidade de correspondência. O que se observa é que os movimentos estão presentes noutras plataformas, como por exemplo blogues, porém o mesmo não se pode dizer no que respeita ao tradicional endereço postal.

O “Bloco de notas” (entretanto alterado na arquitetura do Facebook para “Notas”) é um espaço que convida a um diálogo mais intimista entre os participantes do movimento, uma vez que só é acessível aos administradores da conta e aos seguidores da mesma. Neste espaço os ativistas podem inserir conteúdos, cabendo aos seguidores a possibilidade de comentar. Apenas o “Democracia e Dívida” obtém pontuação máxima neste ponto, uma vez que faz uso e atualiza o espaço com, por exemplo, apelos à mobilização. Nos restantes movimentos, o recurso a esta ferramenta é escasso ou inexistente.

Existe, em geral, um grande investimento por parte dos diversos movimentos no modo como levam a cabo o enquadramento dos conteúdos partilhados no Facebook. A exceção é mesmo o “Que se Lixe a Troika”, que regista 2 pontos, o que não deixa de representar um indício de uma dada estratégia, sobretudo pelo facto de se tratar de um movimento mais institucionalizado, na medida em que apresenta ordem programática

bem definida, tem um conjunto fixo e alargado de ativistas, bem como um responsável específico pela comunicação com os restantes atores mediáticos e institucionais, entre os quais partidos políticos e sindicatos.

Sobre os traços que distinguem o “Que se Lixe a Troika” relativamente aos restantes movimentos objeto de estudo, são vários os ativistas de outros movimentos, como os do “Democracia e Dívida”, do “RiseUp Portugal” ou do “O Povo é Quem mais Ordena”, que procedem, em nível discursivo, a um claro afastamento dos seus respetivos movimentos relativamente ao “Que se Lixe a Troika”, acusando este último de ser fortemente partidarizado por forças políticas com assento parlamentar.

Em geral os registos obtidos pelos oito movimentos no indicador relativo à existência de comentários são baixos. O valor mais elevado é o do “Democracia e Dívida”, que regista quatro pontos. Todos os restantes distribuem-se entre os 2 pontos e até mesmo 0 ponto. Os dados revelam assim baixa interação e comunicação dos ativistas com os seguidores do respetivo movimento no Facebook. Estes dados são ainda mais indiciadores, quando comparados com os do indicador que operacionaliza a troca de mensagens da página de cada movimento com um seguidor que pede informação sobre eventos ou ações de protesto a realizar (indicador 2.5 ver Tabela XVII do Anexo I)¹⁵. Ainda assim são cinco os casos em que houve resposta. Estes dados comparados com o número de entrevistas realizadas (seis) pela equipa de investigação são relevantes, sobretudo considerando o caso de “O Povo é Quem mais Ordena”, que optou por não responder sobre ações de protesto no curto prazo, mas acedeu, ainda assim, à realização da entrevista.

Ao longo das seis entrevistas presenciais foi possível perceber que existe um uso intermitente de diferentes ferramentas que permitem a comunicação e a interação entre os membros dos movimentos sociais em estudo: para além do Facebook, o “N-1”, que é uma ferramenta criada por ativistas e para ativistas políticos e sociais, e ainda a *mailing list*. As diatribes e vicissitudes destas ferramentas são descritas nos seguintes termos:

Depois, voltou-se ao formato *mailing list*. Que é um formato que é utilizado pela maior parte dos grupos. E é um formato que eu não tenho problema nenhum em caracterizar como o “cancro dos movimentos sociais”. O formato *mailing list*, porque produz muito lixo, tem organização muito dispersa, é muito tentador, as pessoas reagirem a emails, porque têm sempre aquilo aberto. Portanto, acabam por criar muitos atritos, muitas vezes, porque a comunicação *online* tem muita coisa em que peca, comparativamente à parte presencial. Porque depois fica-se com aquela ideia, se não tem lá um *smile*, já pensa que está zangado (Que se Lixe a Troika).

¹⁵ O envio da mensagem ficou a cargo de um dos investigadores, a partir da sua conta pessoal no Facebook. O outro investigador abordou os oito movimentos, também por mensagem, para a realização da entrevista presencial.

Nesta mesma linha, importa realçar um outro testemunho que relativiza o papel do Facebook na comunicação entre os membros do movimento, frisando o papel potencialmente difusor que esta rede social tem na disseminação de conteúdos informativos:

Epah, o Facebook é uma coisa porreira para em termos da reação imediata, por um lado e é mais viral. Eu, sempre que faço um texto, ponho-o no Facebook e depois há todos aqueles grupos onde me puseram e depois vou, partilho, partilho. E é engraçado porque depois vou ver na contagem de “gajos” que foram ver no blog, é engraçadíssimo ver passado um bocado aquilo “pim-pim-pim” de pessoal que vai ver uma coisa que é interessante. No email eu faço essa contagem, mas é depois, posteriormente (Democracia e Dívida).

O Facebook é, deste modo, percecionado com algumas reservas. Por outras palavras, o que transborda do discurso do ativista do “Democracia e Dívida” é a experiência de uso do Facebook como ferramenta de difusão e divulgação de conteúdos informativos. Fica implícita a ideia de uma certa linearidade na apropriação do Facebook no sentido vertical – de ativistas para os respetivos seguidores.

Uma mobilização cívica limitada no tempo e refém de triggers

Depois de termos apresentado os dados relativos à forma como emergiram os grupos estudados neste artigo, mas sobretudo em relação ao modo como se organizaram e comunicaram num período de tempo particular, procuramos, numa tentativa de mostrar a importância de continuar a estudar a ação destes movimentos, apresentar alguns dados mais recentes sobre a sua atividade. Esta necessidade de voltar a olhar para as páginas prende-se não apenas com o facto de o contexto social português ter mudado – mudou depois de 2013 e sobretudo a partir de 2015, com as transformações que levaram à formação do XXI Governo Constitucional Português – mas também porque nos permite avaliar a possibilidade de estarmos apenas perante grupos de mobilização limitada e, de certa forma, superficial.

Assim, no seguimento do que verificámos no primeiro ponto deste artigo, o tipo de mobilização cívica que se verificou em Portugal, nomeadamente no período de intervenção externa, esteve sobretudo ligado a um momento particular, no caso, a intervenção da Troika. Com este dado, o que procuramos realçar é o facto de que em Portugal se verifica uma tendência de mobilização localizada e delimitada, ou seja, o tipo de movimentos e grupos que surge nas redes sociais tem normalmente dificuldades em manter a sua atividade quando não existem *triggers* particulares que justifiquem a sua ação. Por outro lado, ao contrário do que aconteceu noutros países, como, por exemplo em Espanha, no caso português, os grupos de protesto que emergiram contra a intervenção externa não estiveram na origem de novos partidos e não conseguiram

também manter a sua atividade cívica, pelo menos em termos de mobilização, quer *online*, quer na organização de novos protestos.

Para confirmarmos esta ideia, observámos a ação mais recente das páginas dos movimentos estudados. O primeiro aspeto que verificámos prende-se com o facto de a página do grupo "Artigo 21º" já não existir. Quanto às páginas de Facebook dos restantes grupos, percebemos que são poucas as que mantêm uma atividade regular, ou seja, poucas se mantêm atualizadas.

A página do grupo "RiseUp Portugal" é uma das que continua a publicar *posts* diariamente, para além de ser também uma das que faz, quase sempre, um enquadramento dos conteúdos partilhados. Entre as partilhas, destacam-se notícias de meios de comunicação, mas também *memes*, conteúdos de outras páginas da rede social digital e ainda alguns conteúdos próprios. Importa também realçar que os conteúdos produzidos e partilhados apresentam sempre um tom de denúncia de grupos e atores considerados privilegiados. Entre as principais temáticas abordadas, destacam-se: promiscuidade entre elites políticas e financeiras; corrupção; denúncia de problemas/questões ambientais; chamadas de atenção e denúncias para a manipulação feita pelos *media* tradicionais em relação a determinados assuntos; e, mais recentemente, alertas para os abusos laborais cometidos tendo em conta a situação de pandemia provocada pela Covid-19. A página continua a identificar um ativista como o principal gestor, ao qual se juntam outros elementos, num total de oito, oriundos de diferentes países (cinco de Portugal e um de cada um dos seguintes países: Alemanha, Irlanda e Ucrânia).

Já a página do "Que se Lixe a Troika", movimento que assumiu um papel mais determinante na organização das grandes mobilizações de 15 de setembro, apresenta-se, na consulta realizada a 27 de maio de 2020, algo desatualizada ou, dito de outra forma, regista uma falta de periodicidade no nível das publicações. Assim, a última publicação da página data do início de maio (foi realizada no dia 3) e diz respeito à realização de um debate sob o mote "Será o coronavírus a crise final do capitalismo?". A publicação seguinte remonta a 14 de março de 2020 e, fazendo uso de um vídeo, associa o coronavírus à crise climática. Verificámos ainda que no ano de 2020 foram realizadas apenas três publicações nesta página. Na página, continua a não ser identificado um gestor público, mas no total são 13 os elementos que gerem o seu conteúdo (12 de Portugal e 1 do Luxemburgo).

A página do grupo "O Povo é Quem Mais Ordena" também se encontra de certo modo desatualizada. A última publicação data de 30 de abril de 2020, verificando-se também que as publicações feitas até esta data são bastante irregulares. Assim, conseguimos encontrar numa semana várias publicações, a que se seguem períodos de ausência de *posts*. Em termos de conteúdo, as publicações deixaram de assentar numa mensagem explicitamente política, nomeadamente através de caricaturas, para passarem a ser, na maioria dos casos, *memes* com apenas texto em fundo a cores, sobre

diversas temáticas. Ao contrário do que acontece noutras páginas, a situação do coronavírus não é central na discussão promovida na página, mas, quando aparece, é quase sempre enquadrada em termos das implicações políticas e económicas para o país. Em termos de gestão, a página é gerida por dois perfis com conta na rede social digital.

Uma das páginas mais desatualizadas, para não dizer inativa, é a do grupo “15 Outubro”. A última postagem data de 5 de julho de 2017. Apesar de continuar a existir na rede social digital, a verdade é que se encontra inativa há praticamente três anos. Os últimos *posts* apresentavam uma lógica transversal, além de incidirem também sobre a divulgação de eventos/manifestações/vigílias para causas nacionais, mas sobretudo internacionais, como é o caso de uma mobilização pró-democracia na Turquia. Em algumas publicações foram utilizados *memes*, e, de um modo geral, os *posts* não apresentam enquadramento, fazendo apenas apelo à mobilização. São cinco os elementos que surgem indicados como gestores da página.

Já a página do grupo “Democracia e Dívida” é atualizada diariamente. Em termos de conteúdos, a página apresenta sobretudo conteúdos próprios, que têm origem num blogue de um ativista, que se debruça sobre questões de economia política. São ainda publicadas notícias de meios de comunicação com o devido enquadramento temático. Mais recentemente verifica-se que alguns dos *posts* estão relacionados com a Covid-19 e sobretudo que há uma reiterada tentativa de associação da pandemia às forças imperialistas norte-americanas.

Também a página do grupo “FLAN Colectivo” apresenta uma periodicidade de publicação diária, por vezes são mesmo publicados vários conteúdos por dia. Para além de breves enquadramentos escritos, as publicações apresentam sobretudo imagens. É um movimento que continua a ter na comunicação visual a sua principal aposta, mantendo assim a tendência já verificada em 2013. As últimas publicações incidem sobretudo nas consequências económicas e sociais da Covid-19, em particular as consequências negativas da subida do desemprego e seu impacto na sociedade portuguesa. A página é gerida por dois elementos, um em Portugal e outro na Suíça.

Por fim, a página do grupo “Indignados Lisboa” é uma das que se mantém mais ativa, apresentando várias publicações por dia. É uma página que recorre sistematicamente a conteúdos de outras páginas também presentes na rede social digital, como a “Guilhotina.info” e a “Democracia e Dívida”, partilhando estes conteúdos com um breve enquadramento. Os temas focados versam sobretudo na denúncia do poder financeiro e das elites económicas. Ultimamente tem apresentado publicações relacionadas com a precariedade e a vulnerabilidade de trabalhadores em face da Covid-19.

De um modo geral, podemos considerar que, após o ciclo de protestos contra a austeridade, muitas destas páginas reduziram significativamente a sua atividade, o que pode ser explicado pelas mudanças verificadas no país, em termos políticos e sociais, mas também pelo facto de a sua ação surgir em momentos e em torno de

acontecimentos específicos. Apesar de estes grupos ou movimentos se apresentarem como menos formais e, por conseguinte, com uma orgânica distinta das organizações mais tradicionais, como por exemplo os partidos ou os sindicatos, não podemos esquecer que, tirando proveito das tecnologias da comunicação e informação, estes grupos representam novos modelos de associativismo, cuja atividade se encontra quase sempre localizada no tempo e no espaço.

Considerações finais

Os movimentos sociais que se desenvolveram e proliferaram na esfera pública portuguesa nos últimos anos têm um claro lastro antiausteritário, fazendo uso em menor proporção da política antineoliberalista (Della Porta, 2017). No contexto da Grande Recessão – não deixa de ser notório o facto de estarmos perante a maior mobilização em Portugal, a 15 de setembro de 2012, que decorreu da reação a uma ofensiva liberalizadora do governo português de então, a coberto do memorando de entendimento com a Troika. Esta ação resultou num ciclo de protesto que se prolongou desde 2010 até ao verão de 2013 (Accornero e Pinto, 2015a; Accornero, 2019). Foi num momento de generalizado sentimento de desilusão, relativamente à promessa democrática das últimas quatro décadas, que os portugueses saíram em massa à rua contestando uma medida que lhes “mexia diretamente no bolso”. No fundo, foi a perceção de uma profunda injustiça, na qual se inscreveu a necessidade de praticar uma política de austeridade imposta de forma autoritária – em que quem estava a pagar era quem menos tinha contribuído para o pedido de resgate –, que levou as pessoas para a rua.

Estes movimentos emergem e têm uma forte ancoragem espaço-temporal, no sentido em que são muito o resultado de determinantes históricos, económicos e políticos de um Portugal sob intervenção externa. Esta característica é bem ilustrada pela própria origem etimológica da designação de alguns dos movimentos estudados, como são os casos do “Que se Lixe a Troika” ou do “O Povo é quem mais ordena”, em que a reciclagem de uma “velha” máxima oriunda do tema escrito e interpretado por Zeca Afonso (diminutivo familiar de José Manuel Cerqueira Afonso dos Santos, conhecido cantor e compositor português), autor de “Grândola Vila Morena”, canção escolhida pelo Movimento das Forças Armadas (MFA) para ser a segunda senha de sinalização da Revolução dos Cravos, com o refrão “O Povo é quem mais ordena”, e que ficou celebre no Período Revolucionário em Curso (Prec). Este circunstancialismo estrutural está também patente em designações de outros movimentos como os “Indignados Lisboa”, numa clara alusão ao movimento internacionalista dos “Indignados”, celebrizado sobretudo em Espanha no mesmo período, o que confirma a sua forte circunscrição histórica, política e social.

Considerando um plano retrospectivo de análise, podemos classificar o “RiseUp Portugal” como um grupo ou movimento social nativo digital. Ao longo dos últimos anos

tem-se destacado por uma constância, mensurável quer na periodicidade das publicações, quer no tipo de conteúdos e causas que tem abraçado, o que o distingue de todos os outros. Lembre-se que este grupo surgiu originalmente na internet, em particular no Facebook, e por lá tem proliferado, perfil bem ilustrado ao ser o único dos oito movimentos analisados que ultrapassa largamente a marca dos cem mil seguidores e gostos. A esta tendência não será alheio o facto de ser um grupo que tem na causa ambientalista uma das suas bandeiras prioritárias. Denunciando ou chamando atenção para riscos, o "RiseUp Portugal", em entrevista e na voz dos seus ativistas entrevistados, denomina-se também de um meio de comunicação social alternativo. Todos os outros grupos detêm uma forte ancoragem espaço-temporal, como foi a causa da intervenção da Troika em Portugal. Ao caducar esta questão, também estes movimentos perderam alguns dos seus objetivos mais imediatos.

Este perspetivar retrospectivo remete-nos também para uma outra asserção, que é fundada nalguns indícios da genérica abordagem feita aos movimentos sociais estudados na sua atividade recente no Facebook. Em geral, os conteúdos partilhados e as discussões que, a jusante, têm sido feitas nas diversas páginas do Facebook têm como mote a pandemia de Covid-19. O "RiseUp Portugal", ao incidir a sua atenção tendencialmente nas causas relacionadas a esta, nomeadamente argumentando acerca do impacto da expansão da atividade agrícola e mineira nalgumas regiões do mundo e em particular na China, tem também destacado a interação entre seres humanos e espécies selvagens que são inaptamente portadores de fatores patogénicos adversos ao humano. Os restantes movimentos, ainda que num registo de alguma intermitência, têm feito as suas publicações mais no âmbito das consequências sociais e económicas que advêm da crise económica e da desaceleração económica mundial em resultado da pandemia de Covid-19. Esta asserção, não sendo definitiva nem totalmente assertiva, uma vez que não produzimos demonstração empírica que a validasse, constitui-se como uma potencial ponte para investigações próximas sobre movimentos sociais em rede no contexto mais amplo da pandemia de Covid-19.

Por outro lado, importa fazer um balanço ao modelo analítico implementado. Dir-se-á que a dimensão "Dinâmica e a organização do debate" se revelou mais seletiva comparativamente à primeira ("Organização e informação"). O que pode ser lido como um indicador geral de que os movimentos sociais apostam mais no manuseamento e na partilha de conteúdos informativos do que no empreender das necessárias condições para um profícuo debate com contornos deliberativos.

Embora se perceba, através do discurso direto dos ativistas, que existe uma permanente necessidade de afastamento, e até, em alguns casos, de crítica aberta a organizações com níveis de institucionalização maiores, como os partidos políticos (cf. Meza e Tatagiba, 2016), ou mesmo os sindicatos (cf. Perez, 2019), a verdade é que a maioria dos entrevistados apresenta alguma herança de militância e pertença partidária a movimentos cívicos e políticos como o MAS (Movimento Alternativa Socialista). Foi ainda

possível discernir relações de conhecimento mútuo entre vários ativistas de diferentes movimentos, o que, em última instância, nos leva a identificar uma espécie de “mercado da contestação”, que tem na cidade de Lisboa o seu epicentro.

A componente reativa destes movimentos marca de forma transversal os grupos estudados. Com exceção do “Que se lixe a Troika”, que tem este programa relativamente bem definido e resumido em três pontos, é a insípida ordem programática dos movimentos que se destaca. O tom geral é de crítica e pessimismo relativamente ao modo como o diálogo decorre entre os membros dos diferentes movimentos. Contudo, aqueles que têm uma natureza mais presencial revelam maior satisfação com os procedimentos comunicacionais e interacionais internos, como são os casos do “Indignados Lisboa” e do “Democracia e Dívida”.

Em suma, os movimentos sociais aqui estudados caracterizam-se e diferenciam-se entre si a partir dos seguintes indicadores: a fundação do movimento pode advir de uma mobilização coletiva em copresença ou através da iniciativa individual ou de restrito conjunto de atores; em geral não existe grande estruturação no nível da ordem programática; existe um efetivo investimento na circulação e na partilha de informação; a comunicação e a interação interna dão-se em circunstância com forte potencial conflituoso; não existe promoção da interação e da comunicação com atores externos ao movimento; existe alguma relutância e até mesmo constrangimentos em estabelecer interação com atores que solicitem informações sobre o movimento e as suas atividades.

O modelo construído e aplicado neste artigo revelou-se profícuo para a investigação, uma vez que nos permitiu discernir diferentes características entre os oito movimentos sociais e com isso proceder à sua caracterização. Deste modo, é possível também aplicar este modelo a estruturas e atores políticos institucionais como são os partidos políticos e dessa forma estabelecer comparações que façam evoluir o campo de estudos. No fundo, argumentamos que este modelo serve a um desígnio fundamental em ciência, a replicação, e com isso ganham o conhecimento, a sociologia, as ciências da comunicação e o conhecimento em torno destes atores coletivos.

Referências bibliográficas

ACCORNERO, G. “‘I wanted to carry out the revolution’: activists’ trajectories in Portugal from dictatorship to democracy”. *Social Movement Studies*, vol. 18, nº 3, p. 305-323, 2019.

ACCORNERO, G.; PINTO, P. R. “‘Brandos costumes?’ Protesto e mobilização em Portugal sob a austeridade, 2010-2013”. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, vol. 41, nº 2, p. 393-421, 2015a.

_____. “‘Mild mannered’? Protest and mobilisation in Portugal under austerity, 2010-2013”. *West European Politics*, vol. 38, nº 3, p. 491-515, 2015b.

AMARAL, I. “Citizens beyond Troika: media and anti-austerity protests in Portugal”. *International Journal of Communication*, vol. 14, p. 3.309-3.329, 2020.

BARRETO, A. *Tempo de incerteza*. Lisboa, Portugal: Relógio d’Água, 2004.

- BAUMGARTEN, B. "Geração à rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 March 2011". *Current Sociology*, vol. 61, nº 4, p. 457-473, 2013.
- BAUMGARTEN, B.; DíEZ, R. "More than a copy paste: the spread of Spanish frames and events to Portugal". *Journal of Civil Society*, vol. 13, nº 3, p. 247-266, 2017.
- BERELSON, B. *Content analysis in communication research*. Michigan: Free Press, 1952.
- BERGER, A. A. *Media and communication research methods: an introduction to qualitative and quantitative approaches*. 4ª ed. London: Sage, 2016.
- BOYD, D. M.; ELLISON, N. B. "Social network sites: definition, history and scholarship". *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 13, nº 1, p. 210-230, 2007.
- BRUNS, A. *Blogs, Wikipedia, Second Life, and beyond: from production to produsage*. New York: Peter Lang, 2008.
- CARDOSO, G; SANTOS, S.; TELO, D. (orgs.). *Jornalismo em tempo de crise*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2017.
- CARDOSO, G., et al. *Práticas e consumos digitais noticiosos dos portugueses em 2016*. Relatórios OberCom, Lisboa, 2017. Disponível em: <https://obercom.pt/wp-content/uploads/2017/04/2017_OBERCOM_SAPO_B.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- CARLOS, E. "Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos: padrões organizacionais, relacionais e discursivos". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, nº 3, p. 450-479, 2014.
- CASTELLS, M. *A galáxia internet*. Reflexões sobre a internet. Negócios e sociedade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian [2001], 2004.
- _____. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura, vol. I. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian [1996], 2007.
- _____. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.
- CHOMSKY, N. *Occupy*. Lisboa: Antígona, 2013.
- COLEMAN, S. *Can the internet strengthen democracy? Democratic futures*. Cambridge: Polity Press, 2017.
- CORREIA, J. C. "O papel das redes digitais na configuração epistemológica dos debates de sociedade". *Estudos em Comunicação*, Covilhã, vol. 15, p. 77-92, 2014.
- _____. Social media and political participation. The Portuguese 'indignados' case. In: FIGUEIRAS, R.; ESPÍRITO SANTO, P. (eds.). *Beyond the internet: unplugging the protest movement wave*. New York: Routledge, p. 99-135, 2016.
- CROUCHER, S. M.; CRONN-MILLS, D. *Understanding communication research methods: a theoretical and practical approach*. New York: Routledge, 2015.
- DADER, J. L.; CHENG, L. Análisis cuantitativo y cualitativo de las web de partidos. In: BLANCO, V. F. S. (coord.). *Cibercampaña*. Cauces y diques para la participación. Las elecciones generales de 2008 y su proyección tecnopolítica. Madrid: Editorial Complutense S.A., p. 129-143, 2011.
- DAHLGREN, P. "The internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation". *Political Communication*, vol. 22, nº 2, p. 147-162, 2005.

- DAHLGREN, P. Social media and political participation. Discourse and deflection. In: FUCHS, C.; SANDOVAL, M. (eds.). *Routledge studies in science, technology and society: critique, social media and the information society*. London: Routledge, p. 191-202, 2014.
- DAVID, I. Portuguese democracy under austerity: politics in exceptional times. In: PARKER, O.; TSAROUHAS, D. (eds.). *Crisis in the Eurozone periphery*. The political economies of Greece, Spain, Ireland and Portugal. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, p. 161-180, 2018.
- DELLA PORTA, D. "Political economy and social movement studies: the class basis of anti-austerity protests". *Anthropological Theory*, vol. 17, nº 4, p. 453-473, 2017.
- DELLA PORTA, D., et al. *Legacies and memories in movements*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- DÍEZ, R. "The 'Indignados' in space and time: transnational networks and historical roots". *Global Society*, vol. 31, nº 1, p. 43-64, 2017.
- FIGUEIRAS, R. *A mediação da política na era das redes sociais*. Lisboa: Alêtheia Editores, 2017.
- FIGUEIRAS, R.; ESPÍRITO SANTO, P. (eds.). *Beyond the internet: unplugging the protest movement wave*. New York: Taylor and Francis Inc, 2016.
- FIGUEIRAS, R.; ESPÍRITO SANTO, P.; CUNHA, I. F. (coords.). *Democracy at work: pressure and propaganda in Portugal and Brazil*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.
- FISHMAN, R. M. "Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond". *Politics & Society*, vol. 39, nº 2, p. 233-26, 2011.
- FISHMAN, R. M. *Democratic practice: origins of the Iberian divide in political inclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- FREIRE, A. *Para lá da "Geringonça": o governo de esquerdas em Portugal e na Europa*. Lisboa: Edições Contraponto, 2017.
- FUCHS, C. "Behind the news. Social media, riots, and revolutions". *Capital & Class*, vol. 36, nº 3, p. 383-391, 2012.
- _____. Critique of the political economy of informational capitalism and social media. In: FUCHS, C.; SANDOVAL, M. (eds.). *Routledge studies in science, technology and society: critique, social media and the information society*. London: Routledge, 2014a.
- _____. *OccupyMedia! The Occupy Movement and social media in crisis capitalism*. Winchester: Zero Books, 2014b.
- FUCHS, C.; SANDOVAL, M. Critique, social media and the information society in the age of capitalist crisis. In: FUCHS, C.; SANDOVAL, M. (eds.). *Routledge studies in science, technology and society: critique, social media and the information society*. London: Routledge, p. 1-47, 2014.
- GALRÃO, M.; TAVARES, R. *Como Costa montou a geringonça em 54 dias: os bastidores do acordo histórico da esquerda*. Alfragide: Lua de Papel, 2016.
- GHIGLIONE, R.; MATALON, B. *O inquérito*. 4ª ed. Oeiras: Celta Editora [1977], 2001.
- KRIPPENDORF, K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. London: Sage, 1980.

MEZA, H.; TATAGIBA, L. "Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 2, p. 350-384, 2016.

MORAIS, R.; SOUSA, J. "Do envolvimento associativo à mobilização cívica: o potencial das redes sociais". In: VII Congresso de Sociologia - Sociedade, Crise e Reconfigurações, organizado pela Associação Portuguesa de Sociologia, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal, 2012.

NUNES, C. "Portugal and Spain in the international protest cycles: from global justice movement to anti-austerity protests". In: COSTA PINTO, A.; TEIXEIRA C. P. (eds.). *Political institutions and democracy in Portugal*. Assessing the impact of the eurocrisis. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, p. 195-213, 2019.

OLSSON, T. "The architecture of participation": For citizens or consumers? In: FUCHS, C.; SANDOVAL, M. (eds.). *Routledge studies in science, technology and society: critique, social media and the information society*. London: Routledge, p. 203-215, 2014.

PEREIRA, M. A. "Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 1, p. 68-87, 2012.

PEREZ, O. C. "Relações entre coletivos com as Jornadas de Junho". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 25, nº 3, p. 577-596, 2019.

PORTOS, M.; CARVALHO, T. "Alliance building and eventful protests: comparing Spanish and Portuguese trajectories under the great recession". *Social Movement Studies*, vol 1, nº 1, p. 1-20, 2019.

RECUERO, R. *Introdução à análise de redes sociais online*. Salvador: Edufba, 2017.

SILVA, C. T. "Civic participation and demonstrations in Portugal (2011-2012)". *European Journal of Multidisciplinary Studies*, vol. 4, nº 3, p. 49-55, 2019.

SOUSA, J. C. "Participação política no Facebook. Continuidades e reconfigurações". Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Sociologia da Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2013. Disponível em: <<https://catalogo.ubi.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=96446>>. Acesso em: mar. 2021.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. "Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, p. 399-426, 2012.

TEJERINA, B., et al. "From indignation to occupation: a new wave of global mobilization". *Current Sociology*, vol. 61, nº 4, p. 377, 2013.

TEIXEIRA, C. P. *Qualidade da democracia em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018.

VALA, J. Análise de conteúdo. In: SILVA, A. S.; PINTO, J. M. (orgs.). *Metodologia das ciências sociais*. 12ª ed. Porto: Edições Afrontamento, p. 101-128, 2003.

Anexo I**Classificação e avaliação dos movimentos/organizações**

Tabela I
RiseUp Portugal - Organização e informação

1ª Organização e informação	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
1.1. Apresentação da organização/do movimento e sua organização	2	1	2	2
1.2. Atualidade noticiosa/mediática e política	6	2	12	1-2-3
1.3. Informação de outras organizações e instituições	6	3	18	1-2-3
1.4. Informação de ações do movimento/da organização	6	4	24	1-2-3
1.5. Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	4	5	20	2-3
Totais	24	-	76	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela II
RiseUp Portugal - Dinâmica organizativa do debate

2ª Dinâmica organizativa do debate	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
2.1. Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	4	1	4	1-3
2.2. Bloco de notas	2	2	4	1
2.3. Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	6	3	18	1-2-3
2.4. Comentários da própria página aos seus <i>posts</i> e dos seguidores	2	4	8	1
2.5. Correspondência por mensagem privada	6	5	30	1-2-3
Totais	20	-	64	-

Fonte: Elaboração própria.

Realização: Dia 16 de junho de 2013, 12h40 – 13h20

Nota: Permite *posts* aos seguidores. Bloco de Notas duplamente desatualizado. Do lado da organização/do movimento, o último *post* data de 4 de setembro de 2012. No que concerne aos seguidores, a última atualização é de 12 de abril de 2013.

Tabela III
Indignados Lisboa - Organização e informação

1ª Organização e informação	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
1.1. Apresentação da organização/do movimento e sua organização	4	1	4	2-3
1.2. Atualidade noticiosa/mediática e política	6	2	12	1-2-3
1.3. Informação de outras organizações e instituições	2	3	6	3
1.4. Informação de ações do movimento/da organização	4	4	16	1-2
1.5. Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	4	5	20	1-2
Totais	20	-	58	-

Fonte: Elaboração própria

Tabela IV
Indignados Lisboa - Dinâmica organizativa do debate

2ª Dinâmica organizativa do debate	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
2.1. Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	4	1	4	1-3
2.2. Bloco de Notas	0	2	0	0
2.3. Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	6	3	18	1-2-3
2.4. Comentários da própria página aos seus <i>posts</i> e dos seguidores	2	4	8	1
2.5. Correspondência por mensagem privada	6	5	30	1-2-3
Totais	18	-	60	-

Fonte: Elaboração própria.

Realização: Dia 16 de junho de 2013, 13h25 – 14h10.

Tabela V
O Povo é Quem Mais Ordena - Organização e informação

1ª Organização e informação	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
1.1. Apresentação da organização/do movimento e sua organização	6	1	6	1-2-3
1.2. Atualidade noticiosa/mediática e política	2	2	4	2
1.3. Informação de outras organizações e instituições	2	3	6	3
1.4. Informação de ações do movimento/da organização	2	4	8	1
1.5. Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	6	5	30	1-2-3
Totais	18	-	54	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela VI
O Povo é Quem Mais Ordena - Dinâmica organizativa do debate

2ª Dinâmica organizativa do debate	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
2.1. Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	2	1	2	1
2.2. Bloco de notas	4	2	0	0
2.3. Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	6	3	18	1-2-3
2.4. Comentários da própria página aos seus <i>posts</i> e dos seguidores	2	4	8	1
2.5. Correspondência por mensagem privada	0	5	0	0
Totais	10	-	28	-

Fonte: Elaboração própria.

Realização: Dia 16 de junho de 2013, 20h45 – 21h15.

Notas: Permite *posts* dos seguidores. Não tem Bloco de Notas.

Tabela VII
Democracia e Dívida - Organização e informação

1ª Organização e informação	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
1.1. Apresentação da organização/do movimento e sua organização	4	1	4	2-3
1.2. Atualidade noticiosa/mediática e política	6	2	12	1-2-3
1.3. Informação de outras organizações e instituições	0	3	0	0
1.4. Informação de ações do movimento/da organização	6	4	24	1-2-3
1.5. Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	4	5	20	2-3
Totais	20	-	66	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela VIII
Democracia e Dívida - Dinâmica organizativa do debate

2ª Dinâmica organizativa do debate	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
2.1. Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	4	1	4	1-3
2.2. Bloco de notas	6	2	12	1-2-3
2.3. Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	4	3	12	1-2
2.4. Comentários da própria página aos seus <i>posts</i> e dos seguidores	4	4	16	1-3
2.5. Correspondência por mensagem privada	6	5	30	1-2-3
Totais	24	-	74	-

Fonte: Elaboração própria.

Realização: Dia 16 de junho de 2013, 19h05 - 19h35.

Notas: Permite *posts* aos seguidores. Não há Bloco de notas.

Tabela IX
Artigo 21º - Organização e informação

1ª Organização e informação	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
1.1. Apresentação da organização/do movimento e sua organização	2	1	2	3
1.2. Atualidade noticiosa/mediática e política	6	2	12	1-2-3
1.3. Informação de outras organizações e instituições	6	3	18	1-2-3
1.4. Informação de ações do movimento/da organização	4	4	16	1-2
1.5. Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	2	5	10	2
Totais	20	-	58	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela X
Artigo 21º - Dinâmica organizativa do debate

2ª Dinâmica organizativa do debate	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
2.1. Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	2	1	2	1
2.2. Bloco de notas	2	2	4	1
2.3. Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	6	3	9	1-2-3
2.4. Comentários da própria página aos seus <i>posts</i> e dos seguidores	2	4	8	1
2.5. Correspondência por mensagem privada	0	5	0	0
Totais	12	-	23	-

Fonte: Elaboração própria.

Realização: Dia 16 de junho de 2013, 18h-18h55.

Notas: Permite *posts* aos seguidores.

Notas: Permite *posts* aos seguidores. Bloco de Notas duplamente desatualizado. No que toca ao movimento/organização a última atualização data de 8 de junho de 2011. No que diz respeito à parte dedicada aos seguidores, a última atualização data de 14 de abril de 2013.

Tabela XI
15 Outubro - Organização e informação

1ª Organização e informação	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
1.1. Apresentação da organização/do movimento e sua organização	4	1	4	2-3
1.2. Atualidade noticiosa/mediática e política	4	2	8	2-3
1.3. Informação de outras organizações e instituições	4	3	12	2-3
1.4. Informação de ações do movimento/da organização	6	4	24	1-2-3
1.5. Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	4	5	20	1-2
Totais	22	-	68	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela XII
15 Outubro - Dinâmica organizativa do debate

2ª Dinâmica organizativa do debate	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
2.1. Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	2	1	2	1
2.2. Bloco de notas	4	2	8	1-2
2.3. Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	6	3	18	1-2-3
2.4. Comentários da própria página aos seus <i>posts</i> e dos seguidores	2	4	8	1
2.5. Correspondência por mensagem privada	6	5	30	1-2-3
Totais	20	-	66	-

Fonte: Elaboração própria.

Realização: Dia 16 de junho de 2013, 19h40-20h.

Notas: Não permite *posts* aos seguidores. Tem Bloco de notas atualizado (4 de junho de 2013). No que toca aos seguidores, a última atualização é de 15 de novembro de 2012.

Tabela XIII
Que se Lixe a Troika - Organização e informação

1ª Organização e informação	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
1.1. Apresentação da organização/do movimento e sua organização	4	1	4	2-3
1.2. Atualidade noticiosa/mediática e política	6	2	12	1-2-3
1.3. Informação de outras organizações e instituições	4	3	12	2-3
1.4. Informação de ações do movimento/da organização	6	4	24	1-2-3
1.5. Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	6	5	30	1-2-3
Totais	26	-	82	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela XIV
Que se Lixe a Troika - Dinâmica organizativa do debate

2ª Dinâmica organizativa do debate	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
2.1. Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	4	1	4	1-3
2.2. Bloco de notas	4	2	8	1-3
2.3. Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	2	3	6	1
2.4. Comentários da própria página aos seus <i>posts</i> e dos seguidores	2	4	8	1
2.5. Correspondência por mensagem privada	0	5	0	0
Totais	12	-	26	-

Fonte: Elaboração própria.

Realização: Dia 15 de junho de 2013, 21h55 – 23h.

Notas: Não permite *posts*. No Bloco de Notas permite, mas a última atualização é de 14 de abril de 2013.

Tabela XV
FLAN Colectivo - Organização e informação

1ª Organização e informação	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
1.1. Apresentação da organização/do movimento e sua organização	4	1	4	2-3
1.2. Atualidade noticiosa/mediática e política	2	2	4	2
1.3. Informação de outras organizações e instituições	2	3	6	3
1.4. Informação de ações do movimento/da organização	4	4	16	1-2
1.5. Informações que revelem objetivos e orientações programáticas	2	5	10	1
Totais	12	-	40	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela XVI
FLAN Colectivo - Dinâmica organizativa do debate

2ª Dinâmica organizativa do debate	Pontuação	Ponderação	Totais	Itens
2.1. Possibilidade de correspondência via postal e/ou outras plataformas	4	1	4	1-3
2.2. Bloco de notas	0	2	0	0
2.3. Complexidade do enquadramento dos <i>posts</i> da administração	4	3	12	1-3
2.4. Comentários da própria página aos seus <i>posts</i> e dos seguidores	0	4	0	0
2.5. Correspondência por mensagem privada	0	5	0	0
Totais	8	-	16	-

Fonte: Elaboração própria.

Realização: Dia 16 de junho de 2013, 20h25 – 20h40.

Notas: Não permite *posts* dos seguidores. Não tem Bloco de Notas.

Tabela XVII
Registo do indicador 2.5 - Correspondência por mensagem privada

Organização/movimento	Hora de visualização	Hora/data de resposta
Que se Lixe a Troika	-	-
Indignados Lisboa	-	12h43, 5 de junho
Democracia e Dívida	9h51, 5 de junho	20h57, 9 de junho
O Povo é Quem Mais Ordena	-	-
RiseUp Portugal	13h20, 5 de junho	17h31, 5 de junho
Artigo 21º	11h55, 5 de junho	-
15 Outubro	9h51, 5 de junho	09h51, 5 de junho
FLAN Colectivo	13h55, 5 de junho	-

Fonte: Elaboração própria.

Anexo II - Guião das entrevistas

Organização e informação

1ª Como é que surgiu a Organização (...)? Identifique-me uma ou várias das principais finalidades da Organização (...)? Pode hierarquizá-las? Quando acha que deixou de fazer sentido a existência da Organização?

2ª Quantos elementos compõem a Organização? O grupo de fundadores já se conhecia anteriormente? Como a Organização se diferencia do modo de organização dos partidos políticos? Pensa vir a tornar-se um partido? Acha que as suas atividades são suficientes para mudar a situação política?

3ª Com que frequência o grupo se reúne? O que leva à marcação dessas reuniões? O grupo atua e trabalha de modo regular ou em função de factos que vão emergindo e que são contrários aos seus objetivos? Há delegação de responsabilidades e de tarefas?

4ª De que modo é tomada a decisão de realizar um evento? Participam todos nas decisões? Quem tem mais iniciativa? Há iniciativas propostas pelos seguidores? Trabalham todos na organização dos eventos ou há sempre um (o mesmo?) núcleo duro?

Dinâmica organizativa do debate

5ª A presença da Organização (...) no Facebook surge em que contexto? Já existia noutras plataformas (*blog-site*) antes da sua presença no Facebook? Tem algum mecanismo de comunicação interna que faça uso da rede digital? Que diferenças apresenta o Facebook em face de outros artefactos e/ou meios de mobilização?

6ª Como a Organização se relaciona com os meios de comunicação social de massas? Como percebe o papel dos meios de comunicação de massa, seja na cobertura da atividade da sua Organização, seja na cobertura dos demais? Que meio de comunicação torna mais visível a sua atividade? Porquê?

7ª Considera que os objetivos da sua Organização se sobrepõem aos objetivos de outras organizações existentes? Considera que existe um trabalho coletivo? Se sim, acha que esse trabalho é desenvolvido de forma articulada?

8ª Como percebe o trabalho desenvolvido pela sua Organização, considerando o trabalho das Organizações da mesma natureza?

9ª Considerando todas as Organizações que fazem uso do Facebook para as suas ações, que critérios usaria para os distinguir uns aos outros? No fundo, categorizando-os. Por que motivos não luta dentro de organizações e partidos já existentes?

10ª Há algum tipo de contacto formal e/ou informal com outras organizações nacionais e/ou internacionais? Como e em que termos se processa esse relacionamento? E com as organizações mais institucionalizadas, como os sindicatos e partidos políticos?

11ª Nalguma situação ou momento a organização viu-se obrigada a banir/bloquear algum seguidor? Porquê?

12ª Perfil do inquirido: Idade; Habilitações académicas; Ocupação profissional

Abstract

Civic and political mobilization in the era of social networks: an analysis of the action of social movements on Facebook

In this article, we analyze the role of Facebook as a tool that articulates the daily practices of social movements, both in their internal organization and in communication and interaction with external

elements. The methodological proposal involves the implementation of a mixed-methods approach, through content analysis of the Facebook pages of the eight movements studied and six face-to-face interviews with activists. The main results reveal that there is a strong anchoring of the movements to the broader political picture of the social and political crisis and intervention of the Troika, assuming their antagonism as their main objective. We also observed that, although they were successful in mobilizing a large part of the Portuguese population, the truth is that the mobilizing blaze was limited in time. The constructed model proved to be robust and flexible, which makes it possible to replicate it in future research in the field of political sociology.

Keywords: civic mobilization; political participation; social networks; Facebook

Resumen

Mobilización cívica y política en la era de las redes sociales: un análisis de la acción de los movimientos sociales en Facebook

En este artículo se analiza el papel de Facebook como herramienta articuladora de las prácticas cotidianas dentro de los movimientos sociales, tanto en su organización interna como en la comunicación e interacción con elementos externos. La propuesta metodológica implica la implementación de una metodología mixta, mediante un análisis de contenido de las cuentas de Facebook de los ocho movimientos estudiados, así como la realización de seis entrevistas cara a cara con activistas. Los principales resultados revelan que existe un fuerte anclaje, por parte de los movimientos, tanto en el panorama político más amplio de la crisis social y política, como en la intervención de la Troika, asumiendo como principal objetivo su desafío. También observamos que, si bien lograron movilizar a gran parte de la población portuguesa, lo cierto es que el efecto de movilización fue limitado en el tiempo. El modelo construido demostró ser robusto y flexible, lo que permite replicarlo en futuras investigaciones en el campo de la sociología política.

Palabras clave: movilización cívica; participación política; redes sociales; Facebook

Résumé

Mobilisation civique et politique à l'ère des réseaux sociaux: une analyse de l'action des mouvements sociaux sur Facebook

Dans cet article, nous analysons le rôle de Facebook comme outil d'articulation des pratiques quotidiennes au sein des mouvements sociaux, tant dans son organisation interne que dans la communication et l'interaction avec des éléments externes. La démarche méthodologique implique la mise en œuvre d'une méthodologie mixte, à travers une analyse de contenu aux pages Facebook des huit mouvements étudiés et la réalisation de six entretiens en face à face avec des militants. Les principaux résultats révèlent qu'il existe un ancrage fort des mouvements dans le tableau politique plus large de la crise sociale et politique et de l'intervention de la Troïka, assumant comme objectif principal son défi. Nous avons également observé que, bien que réussissant à mobiliser une grande partie de la population portugaise, la vérité est que leur mobilisatrice était limitée dans le temps. Le modèle construit s'est avéré robuste et flexible, ce qui permet de le reproduire dans de futures recherches dans le domaine de la sociologie politique.

Mots-clés: mobilisation civique; participation politique; réseaux sociaux; Facebook

Artigo submetido à publicação em 20 de fevereiro de 2020.

Versão final aprovada em 15 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação *online*? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União

Andressa Buttore Kniess¹ 

Francisco Paulo Jamil Marques² 

O artigo investiga se, e de que forma, a Controladoria-Geral da União (CGU) aborda a ideia de transparência em seus perfis de redes sociais. Três questões orientam a análise: Como o tema da transparência pública é mobilizado pela CGU no Facebook e no Twitter? Uma vez que Facebook e Twitter dispõem de estruturas e usuários distintos, que estratégias de comunicação são privilegiadas em cada rede? Em que medida as rotinas de comunicação digital da CGU foram transformadas na transição entre os governos Rousseff e Temer? A análise de conteúdo de 4.212 publicações no Facebook e no Twitter em 2015 e 2016 revelou que a instituição privilegia dois temas: transparência e corrupção. Ademais, autoridades públicas são pouco mencionadas, afastando-se uma perspectiva personalista de instrumentalização da comunicação. Descobriu-se, ainda, que a transição governamental efetivamente interferiu nas rotinas de publicação da entidade.

Palavras-chave: comunicação política; redes sociais digitais; transparência; comunicação pública; Controladoria-Geral da União

Introdução

“Todo cidadão tem direito de saber onde e como é gasto o dinheiro público. Exija #transparência dos gastos!” (CGU, 9/2/2015)³. Esse é um *tweet* da Controladoria-Geral da União (CGU), principal órgão de combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro e responsável por orientar e supervisionar as políticas de transparência. Porém, se a arquitetura institucional brasileira prevê que a CGU fiscalize outras instituições e demande transparência a elas, de que forma tal entidade aborda a ideia de transparência pública em suas próprias redes sociais?

¹ Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba (PR), Brasil. Bolsista Capes. Integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE). E-mail: <andressakniess@gmail.com>.

² Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba (PR), Brasil. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ-2). Coordenador do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE). E-mail: <marquesjamil@gmail.com>.

³ Disponível em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/564726748089425920>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

A crescente adoção das redes sociais digitais por parte de um contingente cada vez mais numeroso de cidadãos fez com que governos de todo o mundo passassem a utilizar tais plataformas com o intuito de incrementar os processos relacionados à transparência pública (Ruijter et al., 2020; Hansen e Flyverbom, 2015; Gomes, Amorim e Almada, 2018; Guillamón et al., 2016; Margetts, 2011; Bertot, Jaeger e Grimes, 2010; Braga, 2007; Pina, Torres e Royo, 2007). Por meio desses canais, as instituições do Estado são capazes não somente de atingir maiores parcelas da população, mas também de construir imagens e identidades institucionais que lhes são favoráveis (DePaula e Dincelli, 2018; Bauhr e Grimes, 2014; Miola e Marques, 2020; Marques et al., 2019).

Considerando que a comunicação digital tem exercido um papel relevante no que concerne ao aprimoramento da publicidade de Estado e de governo, o objetivo deste artigo é investigar se, e de que forma, a CGU aborda a ideia de transparência pública por meio de seus perfis em redes sociais digitais.

Para isso, propõe-se uma análise de conteúdo quanti-qualitativa de todas as 4.212 postagens da CGU publicadas no Facebook (n = 1.181) e no Twitter (n = 3.031) ao longo de 2015 e 2016. Os *posts* de 1º de janeiro de 2015 a 11 de maio de 2016 se referem ao período em que Dilma Rousseff esteve à frente do governo. Já as publicações de 12 de maio de 2016 a 31 de dezembro de 2016 compreendem o material veiculado durante o governo de Michel Temer.

O recorte se justifica não somente por consistir em um intervalo temporal representativo, mas também porque permite examinar de que forma dois eventos políticos ocorridos à época influenciaram as políticas de transparência no Brasil, a saber: o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff (PT), em maio de 2016, que levou Michel Temer (MDB) à presidência da República; e o fato de Temer ter assinado a Medida Provisória (MP) 726/2016 (Brasil, 2016a) logo após ter assumido. Por meio dessa MP, Temer extinguiu a Controladoria-Geral da União (CGU) e a substituiu pelo Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). A CGU, criada em 2003, tinha como função dar assistência direta e imediata ao presidente da República em assuntos relativos à transparência e ao combate à corrupção. A MP 726/16 estabeleceu que o MTFC deveria assumir as funções da antiga CGU, mas o desvinculou da presidência da República e o tornou hierarquicamente igual aos demais ministérios – o que deu origem a protestos por parte de autoridades e servidores⁴. Fabiano Angélico, especialista na área de transparência governamental, afirmou, à época, que o ideal seria contar com um órgão controlador acima dos controlados – caso contrário, as recomendações tornar-se-iam apenas sugestões⁵. Quando a MP 726/16 foi convertida na Lei nº13.341 (Brasil, 2016b), a nomenclatura da

⁴ Ver em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/servidores-da-cgu-protestam-por-saida-do-ministro-fabiano-silveira.html>>. Acesso em: 2 set. 2019.

⁵ Ver em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/05/para-especialistas-fim-da-cgu-enfraquece-controle-e-combate-a-corrupcao-no-pais-5801064.html>>. Acesso em: 2 set. 2019.

instituição foi novamente modificada: o órgão tornou-se o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – retomando-se a tradicional sigla, CGU⁶.

Argumenta-se que o artigo é relevante tanto porque é uma oportunidade de atualizar a literatura na área de e-transparência quanto porque o caso selecionado envolve o estudo de um órgão da estrutura do Estado brasileiro que tem sido alvo de pressões políticas. Além disso, se boa parte da literatura nacional sobre transparência pública tem se concentrado em investigar *websites* de governo (Ferracioli e Herman, 2019; Schlindwein, 2019; Angeli, 2017; Almada, 2016; Amorim, 2012; Hoch, Rigui e Silva, 2012), pouco se sabe acerca de como as instituições brasileiras empregam as redes sociais digitais a fim de abordar a ideia de transparência junto a seus seguidores.

Destaca-se, ademais, que este manuscrito se mostra atento ao fato de que as redes sociais digitais possuem diferentes gramáticas. Isto é, mesmo que tais plataformas permitam que os usuários criem ou compartilhem conteúdos a partir de seus próprios perfis, é fundamental refletir sobre a maneira pela qual funcionalidades que caracterizam cada rede social interferem nas experiências dos usuários – o que evita uma perspectiva meramente instrumental quando da análise dos conteúdos publicados.

Este artigo está dividido em quatro partes. A seção “Revisão de literatura” discute de que maneira as redes sociais digitais têm sido utilizadas para promover a transparência pública em experiências de alcances diversos. Posteriormente, em “Questões de pesquisa e estratégias metodológicas”, são esclarecidas as técnicas de coleta e de análise de dados. A seção “Resultados” divide-se em três subseções: “Estatísticas descritivas”, “Padrões de publicação da CGU no Facebook e no Twitter” e “Padrões de publicação da CGU durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer”. A seção “Discussão dos resultados e conclusões”, voltada para discutir as descobertas à luz da literatura pertinente, encerra o manuscrito.

Revisão de literatura

Transparência pública digital

Ainda que o conceito de publicidade seja discutido desde antes de uma maior adoção dos regimes democráticos em países do Ocidente (Bentham, 2011; Filgueiras, 2011; Bodei, 2011; Kant, 2008; Hood, 2006), foi apenas a partir do século XX que o tema da transparência pública ganhou maior expressão na literatura (Etzioni, 2018; Marques, 2016a; Piotrowski, 2008).

Apesar das controvérsias conceituais existentes entre os estudiosos contemporâneos, um argumento relativamente consensual se refere à ideia de que a transparência não se resume à simples oferta de dados (Grimmelikhuijsen, Porumbescu e Hong, 2013; Pinho e Sacramento, 2009). Em outras palavras, a natureza da informação

⁶ A Lei nº 13.844 (Brasil, 2019) retomou a nomenclatura – Controladoria-Geral da União.

tornada disponível e a conveniência franqueada aos cidadãos para que utilizem tais dados com vistas a fortalecer o controle social da coisa pública passam a ser questões pertinentes ao debate sobre transparência (Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuisen, 2016).

De acordo com Fung (2013), são quatro os princípios que caracterizam a eficácia das políticas de transparência pública: 1) disponibilidade das informações aos cidadãos; 2) proporcionalidade (dados diretamente associados à vida cotidiana dos cidadãos necessitam de atenção especial); 3) acessibilidade (i.e., conveniência de acesso e compreensibilidade dos dados); e 4) capacidade de ação (o que permite à esfera da cidadania atuar – seja fiscalizando, seja punindo instituições e agentes públicos).

Contudo, ainda que a transparência seja essencial aos regimes democráticos, a literatura também faz ressalvas a tal princípio. Uma das preocupações se refere à utilização de mecanismos de transparência para a construção de imagens públicas de caráter personalista – o que ocorre quando atores políticos instrumentalizam tais recursos mais para consolidar uma boa imagem de si do que para aumentar o controle sobre a coisa pública (Urbinati, 2013; Dror, 1999). Outra questão pertinente se refere ao “dilema do lado da oferta” (Angélico, 2016), segundo o qual se identifica uma contradição entre visibilidade e “inferabilidade” dos dados. Isto é, nem todos os cidadãos compreendem os dados disponíveis, mas um processo de “tradução” das informações pode implicar a inserção de vieses cujo objetivo é atender a interesses particulares de determinado ator.

Tais problemas, entretanto, não minam a expectativa de que os *media* digitais possam aprimorar a comunicação entre instituições públicas e cidadãos, ampliando a efetividade dos mecanismos de transparência. Entre as oportunidades destacadas pela literatura estão baixo custo (Picazo-Vela, Gutiérrez-Martínez e Luna-Reyes, 2012; Roberts, 2006), linguagem mais acessível (Porumbescu, 2017) e possibilidade de convocar os cidadãos à participação política por meio de atividades de fiscalização (Bertot, Jaeger e Grimes, 2010; Graham, 2014).

De fato, estudiosos da área têm investido em diferentes estratégias metodológicas para investigar se, e de que forma, as plataformas digitais contribuem com a promoção da transparência pública (Guillamón et al., 2016; Lourenço, 2015; Graham, 2014). Entre esses trabalhos, está o de Stamati, Papadopoulos e Anagnostopoulos (2015), que enumera cinco oportunidades destacadas por executivos responsáveis por iniciativas de transparência digital na Grécia: 1) formação de uma linguagem comum a agentes públicos e cidadãos; 2) visibilidade das ações de Estado e de governo; 3) oportunidades para que os cidadãos participem da produção de conteúdo; e 4) incentivo à expressão de opiniões por conta da promessa de anonimato. Mergel (2013), por sua vez, enfatiza o relato de gestores que trabalham para o governo norte-americano, segundo os quais as instituições de Estado devem estar onde o público está – e as redes sociais podem atrair cidadãos que não costumam interagir de forma rotineira com a administração pública.

Guillamón et al. (2016), bem como Bonsón et al. (2012), estudam de que modo instituições públicas utilizam as redes sociais digitais para promover transparência. Os resultados indicam que determinados municípios da União Europeia empregam tais

plataformas para ampliar a prestação de contas, mas pouco interagem com os cidadãos através delas (Bonsón et al., 2012); e que, no caso de governos locais italianos e espanhóis, gestores de esquerda e de direita divulgam uma quantidade semelhante de informações (Guillamón et al., 2016).

Outra vertente de investigações busca compreender a opinião dos cidadãos acerca de políticas de transparência. Através de um *survey* aplicado junto a usuários de Twitter da Coreia do Sul, Kim, Park e Rho (2015) demonstram que as ações de transparência no referido *microblog* têm efeito positivo sobre a confiança no governo. Em contrapartida, no caso dos cidadãos de Omã, os entrevistados não costumam associar o uso das redes sociais digitais ao incremento dos mecanismos de transparência pública (Al-Aufi et al., 2017). Porumbescu (2017), por sua vez, examina o grau de confiança que a população de Seul (Coreia do Sul) deposita em agentes públicos ao utilizar como variável as ferramentas de transparência pública digital disponíveis. O autor conclui que a presença do governo em redes sociais digitais melhora – de forma mais efetiva do que conseguem os *websites* – as percepções dos cidadãos a respeito de competência e honestidade no âmbito da administração pública. Os resultados, porém, contradizem aqueles encontrados em governos locais do México (Valle-Cruz, Sandoval-Almazan e Gil-Garcia, 2016): no referido país, tecnologias de comunicação digital mais tradicionais (como *websites*) têm um efeito mais significativo e positivo sobre a percepção do público a respeito da transparência e da eficiência governamentais do que as redes sociais digitais.

Tal variedade de resultados acerca das impressões que os cidadãos têm quanto ao uso político dos *media* digitais reforça a noção de que políticas de transparência propostas em contextos sociais diferentes tendem a provocar efeitos diversos (Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen, 2016). Bertot, Jaeger e Grimes (2012) defendem, mais exatamente, que a efetividade das ferramentas *online* está diretamente relacionada ao ambiente político, cultural e legal de cada país.

Não obstante a quantidade crescente de investigações que associam redes sociais digitais e transparência pública, ainda se verifica uma lacuna na literatura a respeito de como instituições do Estado – especificamente as responsáveis por fiscalizar gastos públicos e conduzir políticas de transparência – utilizam as redes sociais para abordar a ideia de transparência. Em outras palavras, além de averiguar em que medida os órgãos públicos estão presentes nas redes sociais, é necessário diagnosticar os temas mais recorrentemente abordados e as estratégias de comunicação utilizadas para atrair a atenção dos usuários.

Estruturas e gramáticas de comunicação que caracterizam Twitter e Facebook

As redes sociais digitais podem ser definidas como um conjunto de aplicativos que facilitam a criação e o compartilhamento de conteúdos e que funcionam através de diversos dispositivos, como computadores, *tablets* e celulares (Davis, 2015; Ellison e Boyd, 2013). Entretanto, cada uma dessas plataformas possui seus próprios recursos, estruturas,

funcionalidades e base de usuários – o que significa que as configurações de tais ferramentas se refletem diretamente nos meios e modos como seus usuários as utilizam (Bossetta, 2018; Luna-Reyes, 2017; Ernst et al., 2017).

Bossetta (2018) enumera quatro elementos que marcam a especificidade de cada rede social: estruturas da rede (a forma como ocorrem as conexões entre os usuários), funcionalidades (dispositivos pelos quais a rede social é acessada e a sua interface gráfica), algoritmos (elementos que definem a seleção, a sequência e a visibilidade dos conteúdos) e *datafication* (“rastros digitais” deixados pelos usuários nessas plataformas e que podem ser coletados e utilizados para publicidade, pesquisas de mercado, refinamento de algoritmos etc.).

Luna-Reyes (2017), por sua vez, afirma que as empresas responsáveis por configurar e gerenciar as redes sociais digitais buscam monetizar as atividades de seus usuários. Portanto, não se pode descartar o fato de que as interações ocorridas nesses *sites* (mesmo no caso de debates de interesse público) são mediadas por algoritmos que agenciam determinadas potencialidades comunicativas mais do que outras.

No Brasil, Facebook e Twitter diferem substancialmente em número de usuários. De acordo com levantamento da Cuponation, há 130 milhões de brasileiros utilizando o Facebook⁷. No caso do Twitter, o país conta com algo em torno de 8 milhões de usuários ativos⁸. Outra diferença entre as duas redes sociais digitais – dessa vez, relativa à funcionalidade – está na quantidade máxima de caracteres permitida em cada postagem. Enquanto no Facebook não há restrições de espaço, o Twitter limita cada *post* a, no máximo, 280 caracteres. Até novembro de 2017 (durante o recorte temporal deste artigo, portanto), as postagens eram ainda menores (limitadas a 140 caracteres).

Outra distinção importante é concernente ao tipo de usuário de cada rede social. Em entrevista concedida a Sodré (2014), um dos gestores responsáveis pelas redes sociais da CGU reconhece que as duas plataformas compreendem públicos distintos e que, por isso, as estratégias de comunicação a serem empregadas em cada uma devem ser diferentes. Ou seja, pelo menos no âmbito do órgão em questão, as postagens do Facebook tendem a tratar de assuntos mais próximos do dia a dia dos cidadãos, enquanto temas de natureza técnica são preferencialmente divulgados no Twitter:

(...) inicialmente a gente trabalhava com os mesmos conteúdos para todas as redes, obviamente pro Youtube não, e aí você tinha uma notícia que repercutia tanto no Facebook quanto no Twitter, hoje em dia a gente já chegou numa maturidade que a gente vê “não, isso aqui não tem cara de Facebook”, hoje mesmo a gente teve um caso, a CGU faz um trabalho muito técnico de análise das contas da União, no Facebook isso não tem muita atratividade, não da forma que o trabalho da CGU acontece, então a gente só colocou no Twitter,

⁷ Ver em: <<https://www.cuponation.com.br/insights/facebook-users>>. Acesso em: 2 out. 2019.

⁸ Ver em: <<https://www.tecmundo.com.br/redes-sociais/144654-brasil-10-paises-usuarios-twitter.htm>>. Acesso em: 2 out. 2019.

então assuntos mais técnicos, às vezes para um público mais de jornalistas, a gente foca mais no Twitter, apesar da gente também colocar alguns conteúdos em ambas as redes. Objetivo? Sim, acho que o objetivo é muito próximo, mas o público e o conteúdo divulgado têm as suas peculiaridades, a gente respeita as peculiaridades de cada rede (...) (Sodré, 2014, p. 160).

Em consonância com tal estratégia revelada pelos administradores dos perfis da Controladoria-Geral da União, Ernst e colegas (2017) apontam que, em perfis de partidos políticos, mensagens de caráter “populista” aparecem com mais frequência no Facebook do que no Twitter. De acordo com os autores, “Facebook’s advantages include higher levels of proximity and reciprocity, unlimited space for messages, and its non-elite character” (p. 12). Tal conclusão desperta a necessidade de investigar em que medida a base de usuários do Twitter poderia compreender um público mais especializado do que aquele que costuma utilizar o Facebook.

Questões de pesquisa e estratégias metodológicas

Diante da discussão conceitual proposta até aqui, este artigo apresenta três questões de pesquisa:

RQ1: Com que frequência – e de que forma – o tema da transparência pública é mobilizado pela CGU em seus perfis no Facebook e no Twitter?

RQ2: Considerando-se que Facebook e Twitter dispõem de estruturas distintas e contingentes de usuários nem sempre coincidentes, quais estratégias de comunicação a CGU privilegia nas duas redes sociais?

RQ3: Em que medida as rotinas de comunicação da CGU em redes sociais foram transformadas a partir da transição entre os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer?

A fim de endereçar tais indagações, o artigo analisa todas as postagens da CGU publicadas ao longo de 24 meses – mais precisamente, entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016. Durante tal período, a instituição publicou 3.031 *tweets* e 1.181 *posts* no Facebook. No caso do Facebook, a coleta de dados ocorreu através do aplicativo Netvizz, em setembro de 2017. Já as postagens do Twitter foram coletadas manualmente, em abril de 2018.

A estratégia metodológica utilizada no artigo é a análise de conteúdo (AC), envolvendo um conjunto de técnicas já regularmente empregadas no campo da comunicação política (Skalski et al., 2017; Neuendorf e Kumar, 2015; Bardin, 1977). A partir da pré-análise do *corpus* (Bardin, 1977), e também se fundamentando em outros trabalhos que propõem categorias para analisar as postagens de instituições públicas em redes sociais digitais (DePaula e Dincelli, 2018; Sodré, 2014; Gunawong, 2014), foi elaborado um livro de códigos específico para lidar com o objeto selecionado para estudo.

A elaboração das categorias foi resultado de um debate realizado por pesquisadores previamente treinados para a utilização de técnicas de AC. Após uma leitura

preliminar das postagens, e com o intuito de evitar sobreposição de categorias, as variáveis foram examinadas uma a uma visando alcançar resultados mais consistentes.

O Quadro 1 apresenta as seis variáveis categóricas que constituem o livro de códigos. Ressalta-se que quatro delas são *dummy* (ou seja, são binárias) e indicam presença ou ausência de determinado elemento. As outras duas variáveis – “Direcionamento do *link*” e “Tema da postagem” – dividem-se em quatro e dez subcategorias, respectivamente:

Quadro 1 Variáveis que integram o livro de códigos

- 1) Presença de *link*:** Indica se a postagem apresenta *link* que direciona o usuário a um conteúdo externo. Esse item não observa o conteúdo do *link*, apenas registra sua presença ou ausência.
- 2) Direcionamento do *link*:** Quando há presença de *link* na postagem, o conteúdo do *link* é classificado em uma das seguintes categorias:
- a) Portais relacionados à CGU:** Site oficial e redes sociais do órgão, Portal da Transparência e Portalzinho da CGU.
 - b) Outros sites ou páginas governamentais:** Demais sites ou páginas de redes sociais relativos aos três poderes e aos três níveis da federação.
 - c) Demais sites:** Todos os outros sites ou páginas.
 - d) *Link* não identificável:** Links não identificáveis por estarem indisponíveis.
- 3) Apelo ao envolvimento dos usuários:** Indica se o *post* convida os usuários à participação política. Marca-se presença quando o usuário é convocado a acessar conteúdos, engajar-se em uma campanha, acionar a Lei de Acesso à Informação (LAI), exercer controle social, fiscalizar contas e ações públicas, denunciar irregularidades ou fazer comentários nas postagens.
- 4) Menção à legislação:** Indica se a publicação menciona uma legislação específica. É necessário que o *post* especifique a qual dispositivo legal está se referindo.
- 5) Menção à personalidade ou autoridade:** Indica se a postagem cita nomes de representantes políticos ou personalidades da sociedade civil (lideranças sociais, intelectuais, cientistas, artistas etc.).
- 6) Tema da postagem:** Indica o assunto predominante no texto da publicação. Cada publicação foi classificada em apenas uma das dez categorias abaixo:
- a) Agenda e atribuições da CGU:** O conteúdo trata das atribuições da CGU, menciona eventos dos quais o órgão participa, bem como contempla entrevistas concedidas por seus integrantes.
 - b) Cursos e concursos:** Posts que tratam de cursos (promovidos ou não pela CGU), capacitações sobre controle social e concursos (de desenho, redação, curta-metragem etc.) que abordam temas relativos à instituição.
 - c) Corrupção e demais irregularidades:** Publicações em que a questão da corrupção é predominante: investigações das quais a CGU participa, medidas contra a corrupção, exemplos sobre atos de corrupção praticados no dia a dia, notícias sobre punição a servidores públicos ou a pessoas investigadas por fraudes.
 - d) Transparência:** Postagens nas quais o tema da transparência é predominante. Podem tratar de sites, aplicativos, cartilhas e legislações que visam reforçar ações de transparência, controle social, dados abertos, governo aberto ou índices de transparência.
 - e) Gestão pública:** Conteúdos que se referem a regras da administração pública ou que tratam de fiscalizações de programas ou serviços públicos.

f) Participação: Postagens que discorrem sobre participação política dos cidadãos ou atuação deles em ouvidorias, conselhos municipais, consultas públicas, denúncias, manifestações ou sugestões. Não necessariamente existe convite à participação do usuário, mas, sim, a menção ao tema.

g) Pensamentos: Posts com frases sobre ética, atitudes vinculadas ao combate à corrupção e à boa governança.

h) Feriados e datas comemorativas: Conteúdos relativos a feriados ou datas comemorativas. Podem discorrer sobre o aniversário de cidades brasileiras, Dia da Mulher ou outras ocasiões festivas de importância social e cultural.

i) Programas de cidadania e ética: Publicações que tratam de programas ou projetos educativos sobre ética, cidadania e demais valores cívicos.

j) Outros: Postagens que não se enquadram nos itens anteriores.

Fonte: Elaboração própria.

A fim de ampliar a confiabilidade do estudo, a classificação do *corpus* se submeteu a um teste de estabilidade, conforme sugerido por Krippendorff (2004). Nesse caso, depois de obedecer a um intervalo de tempo após a primeira categorização, um mesmo codificador realiza um novo procedimento classificatório, empregando as mesmas categorias de análise. Desse modo, passados três meses após a primeira codificação, foram selecionados 100 *posts*, de forma aleatória, para serem classificados novamente. Em todas as variáveis, a concordância ficou acima de 87%.

Os resultados que constam no tópico a seguir são apresentados e interpretados através de estatística descritiva, testes de associação entre variáveis (qui-quadrado e V de Cramér) e resíduos padronizados (RP). O qui-quadrado é empregado para confirmar ou refutar uma hipótese de dependência entre duas variáveis categóricas (ou seja, para saber se essas variáveis estão ou não associadas entre si). Quando o qui-quadrado mostra a existência de associação entre as variáveis, o teste V de Cramér é utilizado para diagnosticar a intensidade dessa associação. Empregado apenas para variáveis nominais, o V de Cramér varia entre 0 e 1 e, quanto mais próximo de 1, mais alto é o grau de associação. Por fim, são apresentados os resíduos padronizados, que servem para verificar a diferença entre os valores observados e os valores esperados de uma determinada distribuição (Field, 2005). Com o intervalo de confiança de 95%, consideram-se significativos os valores acima de 1,96 e abaixo de -1,96.

Ainda do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, é válido sublinhar que os dados relativos a eventuais alterações na equipe responsável pela gestão das redes sociais da CGU foram coletados por meio de solicitação formal, encaminhada através da Lei de Acesso à Informação (ver Figuras 1 e 2 do Documento Suplementar).

Resultados

Os resultados são apresentados em três etapas: na primeira parte, constam as estatísticas descritivas de todas as variáveis que integram o livro de códigos. Na segunda

e terceira subseções são apresentados os padrões de publicação da CGU no Facebook e no Twitter e os padrões de publicação da CGU durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer.

Destaque-se que a apresentação dos dados quantitativos é complementada com a discussão de postagens publicadas nos perfis aqui examinados a fim de aprofundar uma abordagem qualitativa crítica acerca dos padrões e estratégias de comunicação empregadas pela Controladoria-Geral da União. Ademais, esta seção se concentra na exposição dos dados de natureza quantitativa e qualitativa, deixando a discussão e as críticas às formas de uso para a seção seguinte.

Estatísticas descritivas

A Tabela 1 apresenta as frequências descritivas das variáveis “Presença de *link*”, “Apelo ao envolvimento dos usuários”, “Menção à legislação” e “Menção à personalidade ou autoridade”:

Tabela 1
Estratégias de comunicação adotadas pela CGU no Facebook e no Twitter – N (%)

	Presença	Ausência	Total
Presença de <i>link</i>	2.875 (68,3)	1.337 (31,7)	4.212 (100)
Apelo ao envolvimento dos usuários	2.616 (62,1)	1.596 (37,9)	4.212 (100)
Menção à legislação	890 (21,1)	3.322 (78,9)	4.212 (100)
Menção à personalidade ou autoridade	317 (7,5)	3.895 (92,5)	4.212 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.

Nota-se que, em mais da metade dos *posts*, a CGU divulga *links* externos e apela para o envolvimento dos usuários. A “Presença de *links*” nas publicações, assim, é a estratégia de comunicação mais utilizada pela instituição, ocorrendo em 68,3% das postagens (2.875).

Os *sites* relacionados à CGU são os mais divulgados, correspondendo a 75,6% dos *links* classificados. Esses *links* levam os usuários ao próprio *site* oficial da CGU⁹, ao Portalzinho da CGU, às redes sociais do órgão ou ao Portal da Transparência¹⁰. Em segundo lugar, ficam os demais *sites* governamentais, que equivalem a 12,8% dos *links* veiculados. Entre os mais divulgados, estão o Portal de Ouvidoria do Governo Federal¹¹ e o *site* da Escola Nacional de Administração Pública¹² (visto que a Enap oferece cursos e capacitações que tratam de transparência e acesso à informação). Já os *links* classificados como

⁹ Ver em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br>>. Acesso em: 8 set. 2020.

¹⁰ Ver em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 8 set. 2020.

¹¹ Ver em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br>>. Acesso em: 8 set. 2020.

¹² Ver em: <<https://www.enap.gov.br/pt/>>. Acesso em: 8 set. 2020.

“Outros” (que correspondem a 12,5%) direcionam o usuário, na maioria das vezes, a sites de instituições jornalísticas. A organização não governamental “Artigo 19” – que promove o direito à liberdade de expressão e ao acesso à informação¹³ – também é recorrentemente divulgada pela entidade aqui analisada¹⁴.

O “Apelo ao envolvimento dos usuários” (quando a postagem convida o usuário a acessar conteúdos, comentar ou compartilhar publicações ou denunciar irregularidades) ocorre em 62,1% dos *posts* (2.616). Seguem dois exemplos:

Você tem reclamações, elogios ou dúvidas referentes a serviços e agentes públicos federais? Fale com a #CGU <http://goo.gl/qEMaJj> (Twitter – 2/1/2015)¹⁵.

Acesse os relatórios completos da Lei de Acesso sobre os pedidos de informação realizados ao Governo Federal. #LAI <http://goo.gl/KVwZZ7> (Twitter – 13/7/2015)¹⁶.

Em 21,1% do *corpus* (890 postagens), a CGU menciona alguma legislação específica. A Lei de Acesso à Informação é a norma mais citada, estando presente em 593 *posts*. Muitas dessas postagens não apenas mencionam a lei, mas também oferecem instruções aos usuários sobre como utilizá-la para fortalecer o controle social da coisa pública:

A #LeideAcessoàInformação (LAI) é uma ferramenta essencial para o incremento da transparência pública e consequentemente para a prevenção e o combate à corrupção. A LAI é válida para o Legislativo, Executivo e Judiciário, nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal). Saiba mais sobre o acesso à informação pública com a cartilha da CGU e exerça sua cidadania! <http://goo.gl/8nvEO9> (Facebook – 12/3/2015)¹⁷.

A Lei Anticorrupção, nº 12.846 (Brasil, 2013), por sua vez, é mencionada em 76 publicações. A referida norma dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas por práticas de corrupção relacionadas à administração pública. Assim como acontece em postagens que tratam da LAI, a CGU relata ao usuário pontos cruciais da legislação:

#LeiAnticorruptcao: A multa a empresas que cometeram atos lesivos deve ser recolhida em até 30 dias. Saiba mais em <http://www.cgu.gov.br> (Twitter – 7/5/2015)¹⁸.

¹³ Ver em: <<http://artigo19.org/>>. Acesso em: 8 set. 2020.

¹⁴ Ver Tabela 1 do documento complementar.

¹⁵ Ver em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/550955963558395904>>. Acesso em: 7 set. 2020.

¹⁶ Ver em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/620601717969801216>>. Acesso em: 7 set. 2020.

¹⁷ Ver em:

<<https://www.facebook.com/cguonline/photos/a.379439358766803.92592.171477772896297/913921985318535/?type=3>>. Acesso em: 7 set. 2020.

¹⁸ Ver em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/596296158974185472>>. Acesso em: 7 set. 2020.

Verificou-se que, dentre as estratégias de comunicação apresentadas na Tabela 1, a “Menção à personalidade ou autoridade” foi a menos utilizada pela CGU. Apenas 7,5% das postagens (317) mencionam algum ator político ou personalidade da sociedade civil. No caso, ex-ministros da CGU – Valdir Simão, Carlos Higino, Luiz Navarro, Torquato Jardim e Fabiano Silveira – são mais recorrentemente citados. Apenas cinco publicações citam a ex-presidente Dilma Rousseff e duas mencionam seu sucessor – Michel Temer. Das cinco postagens que se endereçam a Rousseff, quatro abordam o tema da corrupção e uma trata da transmissão do cargo de ministro da CGU, de Jorge Hage Sobrinho para Valdir Simão, em janeiro de 2015. Temer é mencionado também em um *post* sobre troca de ministros e em uma publicação que explica a mudança organizacional de Controladoria-Geral da União para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Apresentados os resultados das variáveis *dummy*, inicia-se a exposição das estatísticas descritivas atinentes aos temas das postagens (Tabela 2):

Tabela 2
Temas das postagens da CGU no Facebook e no Twitter

Tema da postagem	N (%)
Transparência	1.145 (27,2)
Corrupção e demais irregularidades	1.032 (24,5)
Participação	396 (9,4)
Agenda e atribuições da CGU	375 (8,9)
Cursos e concursos	315 (7,5)
Gestão pública	298 (7,1)
Pensamentos	230 (5,5)
Feriados e datas comemorativas	166 (3,9)
Outros	136 (3,2)
Programas de civilidade e ética	119 (2,8)
Total	4.212 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.

“Transparência”, tema mais abordado pela CGU, apresenta-se em 27,2% das postagens (1.145). Essas publicações se dedicaram, em boa parte, a explicar como funciona a LAI, além de divulgar o Portal da Transparência do Governo Federal e de expor índices de transparência de estados e municípios.

Destaca-se que, quando são realizados os cruzamentos entre a variável “Tema da postagem” e as variáveis *dummy*, as postagens sobre transparência tendem a mencionar legislações específicas, a oferecer *links* para conteúdo externo e a não mencionar personalidades conhecidas do grande público. Mais exatamente, há 15,7 casos a mais do que o esperado de postagens classificadas nesse tema que mencionam normas legais (Tabela 3 do Documento Suplementar); há 2,4 casos a mais do que o esperado de postagens sobre transparência que apresentam *links* para conteúdo externo (Tabela 2 do

Documento Suplementar); e há 7 casos a menos do que o esperado de postagens sobre transparência que mencionam personalidades ou autoridades (Tabela 4 do Documento Suplementar).

#AcessoàInformação: Lembre-se! O serviço de solicitação de informações governamentais é gratuito. Apenas nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão público consultado poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Conheça a #LeideAcesso na íntegra e saiba todos os detalhes sobre o acesso às informações públicas: www.acessoainformacao.gov.br (Facebook – 20/6/2016)¹⁹.

822 municípios receberam nota zero no *ranking* de cumprimento da Lei de Acesso. Veja quais em <http://ow.ly/USHy9> (Twitter – 20/11/2015)²⁰.

#IndiretasCidadãs: É fundamental a participação dos cidadãos no controle do gasto público monitorando as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos públicos. Fique de olho! Acompanhe os recursos públicos federais transferidos para seu estado ou município e exija uma gestão proba dos governantes: www.portaldatransparencia.gov.br (Facebook – 20/2/2015)²¹.

O segundo tema mais recorrente nas postagens é “Corrupção e demais irregularidades”, predominante em 24,5% do *corpus* (1032). Essas postagens abordam questões como tratados internacionais contra a corrupção, investigações das quais o ministério participa, listas de empresas impedidas de participar de processos licitatórios e englobam *posts* relacionados à campanha “pequenas corrupções do dia a dia”, cujo objetivo é conscientizar os cidadãos a respeito de atitudes antiéticas (desde comprar produtos piratas até furar filas).

"Todo mundo faz" não é desculpa. #DigaNão aos desvios de conduta e quebre a corrente! <http://cgu.gov.br/diganao> (Twitter – 19/10/2015)²².

#DigaNão: Não é preciso ter superpoderes para combater o mal! Todos podemos mudar atitudes em nosso dia a dia contra os “pequenos” desvios de conduta. Afinal, os hábitos cotidianos de um povo podem refletir como são encarados os casos de corrupção com dinheiro público no país. As grandes

¹⁹ Ver em:

<<https://www.facebook.com/cguonline/photos/a.379439358766803.92592.171477772896297/1178888172155247/?type=3>>. Acesso em: 7 set. 2020.

²⁰ Ver em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/667692184347504640>>. Acesso em: 7 set. 2020.

²¹ Ver em:

<<https://www.facebook.com/cguonline/photos/a.379439358766803.92592.171477772896297/907946195916114/?type=3>>. Acesso em: 7 set. 2020.

²² Ver em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/656104112631762944>>. Acesso em: 8 set. 2020.

mudanças começam nos pequenos atos. #FaçaSuaParte nesta luta por um país mais ético! [cgu.gov.br/diganao](https://www.facebook.com/cguonline/photos/a.379439358766803.92592.171477772896297/962642470446486/?type=3) (Facebook – 10/6/2015)²³.

Em terceiro lugar, estão *posts* relacionados à "Participação". O assunto é predominante em 9,4% do *corpus* (396 publicações), e a maior parte dessas postagens trata de oportunidades de participação em conselhos municipais e de denúncias de cidadãos acerca de irregularidades no serviço público.

#ControleSocial: Os conselhos foram criados para ajudar a prefeitura na tarefa de utilizar bem o dinheiro público. Os conselhos municipais são instâncias de exercício da #cidadania que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Esses conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. Baixe agora mesmo a cartilha da CGU sobre #controlesocial e aprenda mais sobre a atuação dos conselhos: <http://goo.gl/zo64ha> (Facebook – 17/8/2015)²⁴.

As postagens classificadas na categoria "Agenda e atribuições da CGU" aparecem em quarto lugar, com 9% das publicações (377) – e apenas quatro delas tratam da substituição da CGU pelo MTFC através da Medida Provisória 726/2016 (Brasil, 2016b). Em parte dessas publicações, a instituição se dedicou a explicar que, mesmo com as mudanças propostas via Medida Provisória, ela permaneceria com as mesmas funções. Os outros *posts* classificados na categoria tratam de eventos e entrevistas de integrantes da CGU, além de divulgar notas de esclarecimento e oportunidades de estágio no órgão.

#MTFC: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle mantém funções da antiga CGU. A Controladoria-Geral da União (CGU) tornou-se oficialmente na última quinta-feira (12) o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), por meio da Medida Provisória 726, editada pelo Presidente da República em exercício, Michel Temer. A mudança de nomenclatura do órgão, no entanto, não altera as suas funções. O ministro da nova pasta, Fabiano Silveira, explica que a mudança no nome teve o intuito de dar ainda mais prestígio ao órgão (Facebook – 17/5/2016)²⁵.

Já a categoria "Cursos e concursos" aparece em quinto lugar, com 7,5% das postagens (315). Além de capacitações, são divulgados concursos de naturezas diversas, frequentemente voltados para crianças e adolescentes.

²³ Ver em:

<<https://www.facebook.com/cguonline/fotos/a.379439358766803.92592.171477772896297/962642470446486/?type=3>>. Acesso em: 8 set. 2020.

²⁴ Ver em:

<<https://www.facebook.com/cguonline/photos/a.379439358766803.92592.171477772896297/995911167119616/?type=3>>. Acesso em: 7 set. 2020.

²⁵ Ver em:

<<https://www.facebook.com/cguonline/photos/a.379439358766803.92592.171477772896297/1160793473964717/?type=3>>. Acesso em: 7 set. 2020.

As postagens classificadas na categoria “Gestão pública” correspondem a 7,1% do *corpus* (298 publicações). Essas publicações tratam de normas relativas à administração pública ou de fiscalizações de serviços públicos.

#GestãoPública: É possível a assinatura de contratos guarda-chuva pela Administração Pública? Não. (...) A orientação dos órgãos de controle é no sentido de que a assinatura de contratos guarda-chuva não seja feita (...) (Facebook – 14/1/2015)²⁶.

Os conteúdos classificados na categoria “Pensamentos”, por sua vez, compreendem 5,5% do *corpus* (230 postagens). São textos que apenas divulgam frases relacionadas à ética e à civilidade, frequentemente citando seus autores.

A informação é a moeda da democracia (Thomas Jefferson) (Twitter – 27/3/2015)²⁷.

A categoria “Feriados e datas comemorativas” se apresenta em 3,9% das postagens (166). Essas publicações tratam do aniversário de capitais brasileiras, Dia da Mulher, Dia do Trabalhador, Dia da Consciência Negra e outras datas de relevância social.

Em seguida, a categoria “Outros” aparece com 3,2% das postagens (136). Dois tipos de publicações se sobressaem nesse caso: respostas a usuários que não se enquadram em nenhuma das outras categorias e *posts* sobre o simulador de aposentadoria para servidores públicos.

Por fim, a categoria “Programas de civilidade e ética” aparece em último lugar, correspondendo a somente 2,8% do *corpus* (119 postagens). Os textos aqui classificados não se resumem a falar sobre ética (como ocorre na categoria pensamentos), mas propõem iniciativas e programas a exemplo do Portalzinho da CGU (<<http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>>). O Instituto Maurício de Sousa também é mencionado em parte dessas publicações, já que mantém uma parceria com a CGU em relação ao programa “Um por todos e todos por um! Pela ética e cidadania”, que disponibiliza materiais para serem trabalhados em escolas²⁸.

Em síntese, as estatísticas descritivas demonstram que a maior parte dos *posts* da CGU utiliza os recursos “Presença de *link*” e “Apelo ao envolvimento do usuário”. “Legislações específicas” são mencionadas em cerca de um quinto das postagens. Em relação aos *links* tornados disponíveis, a maior parte direciona os usuários ao *site* oficial da CGU, às redes sociais do órgão e ao Portal da Transparência. E, no que se refere ao conteúdo da postagem, a CGU mobiliza dois grandes tópicos em pouco mais da metade do *corpus*: “Transparência” e “Corrupção e demais irregularidades”.

²⁶ Ver em:

<<https://www.facebook.com/cguonline/photos/a.379439358766803.92592.17147772896297/859237267453674/?type=3>>. Acesso em: 7 set. 2020.

²⁷ Ver em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/581426855170953216>>. Acesso em: 07 set. 2020.

²⁸ Ver em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/programas/upt>>. Acesso em: 8 set. 2020.

Diferenças nos padrões de publicação da CGU no Facebook e no Twitter

Esta subseção apresenta os testes de associação e os resíduos padronizados relativos às variáveis que constam no livro de códigos e às redes sociais Facebook e Twitter.

O Quadro 2 expõe, de forma decrescente, os valores do qui-quadrado e do V de Cramér a fim de verificar como as variáveis se comportam em cada rede social. Nota-se que a hipótese nula é rejeitada em todos os casos. Ou seja, há associação estatisticamente significativa entre as variáveis apresentadas. E quanto maior o valor do V de Cramér, maior é o grau de associação entre elas (Field, 2005). A maior associação ocorre entre “Rede social” e “Menção à personalidade ou autoridade” (29%). Isso quer dizer que, em 29% dos casos, a variação da “Menção à personalidade ou autoridade” é explicada pela rede social. No caso das variáveis “Apelo ao envolvimento dos usuários”, “Tema da postagem”, “Presença de *link*” e “Menção à legislação”, as associações ocorrem em 27%, 20%, 10% e 7% dos casos, respectivamente:

Quadro 2
Postagens da CGU no Facebook e no Twitter
Valores de associação entre as variáveis

	Rede social	
	Qui-quadrado	V de Cramér
Menção à personalidade ou autoridade	356,038 (0,000)	0,291
Apelo ao envolvimento dos usuários	326,396 (0,000)	0,278
Tema da postagem	172,490 (0,000)	0,202
Presença de <i>links</i>	43,872 (0,000)	0,102
Menção à legislação	25,804 (0,000)	0,078

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.

As Tabelas 3, 4, 5, 6 e 7 apresentam as porcentagens e os resíduos padronizados dos cruzamentos entre “Rede social” e as demais variáveis expostas no Quadro 2. Ressalta-se que a ordem de apresentação das tabelas também segue os valores do qui-quadrado e do V de Cramér de forma decrescente. Isto é, os cruzamentos com maior grau de associação são apresentados primeiro. Todos os valores que estão acima de 1,96 ou abaixo de -1,96 indicam associações não aleatórias (ao se estabelecer um intervalo de confiança de 95%) e, por isso, estão em destaque.

Tabela 3
Cruzamento entre as variáveis "Rede social" e
"Menção à personalidade ou autoridade"

		Facebook	Twitter
Presença	N (%)	234 (19,8)	83 (2,7)
	RP	15,4	-9,6
Ausência	N (%)	947 (80,2)	2.948 (97,3)
	RP	-4,4	2,7
Total	N (%)	1.181 (100)	3.031 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
 Resíduos padronizados significativos em destaque.

Considerando-se a Tabela 3, nota-se que a "Menção à personalidade ou autoridade" ocorre com mais frequência no Facebook do que no Twitter (apenas 2,7% dos *tweets* mencionam pessoas conhecidas do grande público). De acordo com os resíduos padronizados, há 15,4 casos a mais do que o esperado de postagens no Facebook com presença de "Menção à personalidade ou autoridade". Já no Twitter, há 9,6 casos a menos do que o esperado.

Os dados da Tabela 4, por sua vez, apontam que, no Facebook, há 9,4 casos a mais do que o esperado de postagens que convocam o usuário à participação; e 12,1 casos a menos do que o esperado de postagens que não o fazem. O Twitter está associado negativamente à presença de "Apelo ao envolvimento do usuário" (RP = -5,9) e positivamente (RP = 7,5) à ausência desse recurso:

Tabela 4
Cruzamento entre as variáveis "Rede social" e
"Apelo ao envolvimento dos usuários"

		Facebook	Twitter
Presença	N (%)	989 (83,7)	1.627 (53,7)
	RP	9,4	-5,9
Ausência	N (%)	192 (16,3)	1.404 (46,3)
	RP	-12,1	7,5
Total	N (%)	1.181 (100)	3.031 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
 Resíduos padronizados significativos em destaque.

A Tabela 5 evidencia os resíduos padronizados do cruzamento entre as variáveis "Rede social" e "Tema da postagem". Os maiores valores de resíduos padronizados estão na categoria "Feriados e datas comemorativas". No Facebook, há 10,3 casos a mais do que o esperado, e no Twitter, 6,4 casos a menos do que a expectativa:

Tabela 5
Cruzamento entre as variáveis “Rede social” e “Tema da postagem”

		Facebook	Twitter
Transparência	N (%)	282 (23,9)	863 (28,5)
	RP	-2,2	1,4
Corrupção e demais irregularidades	N (%)	263 (22,3)	769 (25,4)
	RP	-1,5	1,0
Participação	N (%)	94 (8)	302 (10)
	RP	-1,6	1,0
Agenda e atribuições da CGU	N (%)	92 (7,8)	283 (9,3)
	RP	-1,3	0,8
Cursos e concursos	N (%)	99 (8,4)	216 (7,1)
	RP	1,1	-0,7
Gestão pública	N (%)	102 (8,6)	196 (6,5)
	RP	2,0	-1,3
Pensamentos	N (%)	65 (5,5)	165 (5,4)
	RP	0,1	0
Feriados e datas comemorativas	N (%)	117 (9,9)	49 (1,6)
	RP	10,3	-6,4
Outros	N (%)	33 (2,8)	103 (3,4)
	RP	-0,8	0,5
Programas de civilidade e ética	N (%)	34 (2,8)	85 (2,8)
	RP	0,1	-0,1
Total	N (%)	1.181 (100)	3.031 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
 Resíduos padronizados significativos em destaque.

Destaca-se que a categoria “Transparência” está associada negativamente ao Facebook, uma vez que há 2,2 casos a menos do que o esperado de postagens abordando o tópico nessa rede social. Mesmo assim, a transparência é o assunto predominante das duas plataformas: 23,9% das publicações no Facebook e 28,5% dos *tweets* foram classificados nessa categoria.

Em contrapartida ao que ocorre com as postagens sobre “Transparência”, a categoria “Gestão pública” está associada positivamente ao Facebook, com 2,0²⁹ casos a mais do que o esperado em tal rede social. Muitas das postagens classificadas nessa categoria têm a intenção de divulgar normas relativas à administração pública e, por conta da não restrição de número de caracteres no Facebook, especula-se que se mostra mais conveniente abordá-la nessa rede social.

²⁹ Ressalta-se que o resultado 2,0 está muito próximo de 1,96 (valor que limita as associações não aleatórias), indicando que, mesmo que a não aleatoriedade esteja presente na distribuição, ela ocorre em grau muito baixo.

A Tabela 6 apresenta os resultados do cruzamento entre as variáveis “Rede social” e “Presença de *link*”. Nota-se que, assim como ocorre com as variáveis “Menção à personalidade ou autoridade” e “Apelo ao envolvimento do usuário”, a “Presença de *link*” está associada positivamente ao Facebook (RP = 3,2). E há 4,6 casos a menos do que o esperado de postagens nessa rede social sem *link* algum. No caso do Twitter, há associação positiva com a ausência de *link* (RP = 2,9). Mesmo assim, trata-se de um recurso utilizado em mais da metade das postagens, nas duas redes sociais. Enquanto 75,9% dos *posts* no Facebook disponibilizam *links* para conteúdo externo, 65,3% dos *tweets* o fazem.

Tabela 6
Cruzamento entre as variáveis “Rede social” e “Presença de *link*”

		Facebook	Twitter
Presença	N (%)	896 (75,9)	1.979 (65,3)
	RP	3,2	-1,9
Ausência	N (%)	285 (24,1)	1.052 (34,7)
	RP	-4,6	2,9
Total	N (%)	1.181 (100)	3.031 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
Resíduos padronizados significativos em destaque.

Por fim, a Tabela 7 apresenta as frequências e os resíduos padronizados do cruzamento entre as variáveis “Rede social” e “Menção à legislação”. Novamente, a referida estratégia é mais utilizada no Facebook do que no Twitter. Os resíduos padronizados mostram associação positiva entre o Facebook e a presença de “Menção à legislação” (RP = 3,8) e associação negativa quando há ausência de “Menção à legislação” (RP = -2,0). No caso do Twitter, há 2,4 casos a menos do que o esperado de postagens mencionando dispositivos legais específicos.

Tabela 7
Cruzamento entre as variáveis “Rede social” e “Menção à legislação”

		Facebook	Twitter
Presença	N (%)	310 (26,2)	580 (19,1)
	RP	3,8	-2,4
Ausência	N (%)	871 (73,8)	2.451 (80,9)
	RP	-2,0	1,2
Total	N (%)	1.181 (100)	3.031 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
Resíduos padronizados significativos em destaque.

Em resumo, os resultados apresentados nesta seção confirmam que existem diferenças entre os padrões de postagem da CGU no Facebook e no Twitter. No que concerne às variáveis *dummy* (“Presença de *link*”, “Apelo ao envolvimento dos usuários”,

“Menção à legislação” e “Menção à personalidade ou autoridade”), verifica-se que tais recursos são mais empregados no Facebook. Isso ocorre, provavelmente, porque, uma vez que não há restrição de caracteres na referida rede social, a CGU consegue, em uma só publicação, oferecer *link* para conteúdo externo, chamar o usuário à participação e, ainda, mencionar autoridades e legislações específicas. Em todo o *corpus*, 36 postagens utilizam esses quatro recursos simultaneamente – e todas elas estão no Facebook. Isso implica que a configuração de cada rede social gera um impacto determinante sobre os meios e modos como a comunicação digital é organizada. A publicação abaixo ilustra o argumento:

#AoVivo: Acompanhe a transmissão da conferência sobre aspectos da Lei Anticorrupção. Hoje, das 9h às 18h, será transmitida ao vivo a 2ª Conferência Lei #EmpresaLimpa, que acontece no Rio de Janeiro. O evento debaterá temas relacionados à Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e à integridade no setor privado, bem como premiará as empresas aprovadas no Pró-Ética 2015. Após a abertura do evento, o ministro da CGU, Valdir Simão, entregará o prêmio às empresas Pró-Ética 2015, iniciativa que reconhece empresas comprometidas com a integridade, a transparência, a prevenção e o combate à corrupção no ambiente corporativo. Em seguida, a partir das 11h30, serão realizadas palestras sobre licitações e exportações, *compliance* no mercado brasileiro e passo a passo sobre programa de integridade. Confira a programação do evento em <http://ow.ly/UkWwt> Acompanhe a transmissão da conferência pelo *link* <http://liveevents.com.br/leiempresalimpa/> (Facebook – 9/11/2015)³⁰.

No caso da variável “Tema da postagem”, conforme exposto na Tabela 5, apenas três categorias apresentam distribuições não aleatórias: “Transparência”, “Gestão pública” e “Feriados e datas comemorativas”. No caso de “Transparência”, há um menor número de postagens no Facebook do que o esperado. E as categorias “Gestão pública” e “Feriados e datas comemorativas” tendem a aparecer mais nessa rede social.

Ocorre que, no Twitter, algumas postagens sobre “Transparência” com o mesmo conteúdo se repetem de forma recorrente, enquanto, no Facebook, a CGU tem espaço para divulgar assuntos concernentes à administração pública de forma mais detalhada. No que se refere à categoria “Feriados e datas comemorativas”, os valores dos resíduos padronizados chamam atenção porque essas postagens são significativamente mais frequentes no Facebook (Tabela 5), o que sugere uma estratégia de comunicação diferenciada adotada pelo órgão, devido às diferenças entre os usuários das duas redes sociais.

³⁰ Ver em:

<<https://www.facebook.com/cguonline/photos/a.379439358766803.92592.171477772896297/1044240172286715/?type=3>>. Acesso em: 7 set. 2020.

Diferenças nos padrões de postagem da CGU durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer

A partir de agora, o artigo se debruça sobre as associações entre as variáveis indicadas anteriormente e os governos Dilma Rousseff e Michel Temer. O Quadro 3 mostra que a única variável que não está associada aos governos é a “Presença de *link*”, uma vez que o nível de significância do teste de qui-quadrado está acima do limite crítico. Isso quer dizer que tal recurso não variou conforme a mudança de chefe do Poder Executivo Federal (por isso, não haveria sentido em detalhar essa variável separadamente). Nos outros casos, há associação significativa, ainda que em níveis baixos:

Quadro 3
Postagens da CGU nos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer
Valores de associação entre as variáveis

	Governo	
	Qui-quadrado	V de Cramér
Tema da postagem	37,371 (0,000)	0,094
Apelo ao envolvimento dos usuários	23,332 (0,000)	0,074
Menção à legislação	16,320 (0,000)	0,062
Menção à personalidade ou autoridade	5,751 (0,000)	0,037
Presença de <i>link</i>	0,663 (0,416)	-

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.

Destaca-se, primeiramente, que há uma diferença substancial no número de postagens da CGU durante os governos de Rousseff e Temer. Durante o mandato da ex-presidente eleita pelo Partido dos Trabalhadores, a CGU publicou 3.221 vezes (somando-se os *posts* das duas redes sociais estudadas). Já durante os meses relativos ao governo Temer, foram 991 posts. Ao longo do ano de 2015, a média de postagens por mês da CGU, no Facebook e no Twitter, foi de 231 publicações. A partir de janeiro de 2016 (portanto, ainda antes de Michel Temer assumir a presidência), a CGU diminuiu a frequência de postagens, e a média para o ano de 2016 ficou em 119. Essa redução pode ter ocorrido devido à rotatividade de ministros no intervalo aqui considerado. Quatro nomes ocuparam a direção do órgão no período: Carlos Higino substituiu Valdir Simão em 21 de dezembro de 2015, mas permaneceu no cargo apenas até fevereiro do ano seguinte. Luiz Navarro assumiu em seguida e comandou a instituição até 12 de maio de 2016. Quando Michel Temer assumiu a presidência interinamente, logo designou Fabiano Silveira para ser o ministro da nova pasta. Este foi afastado do cargo ainda em 31 de maio, sendo, então, substituído por Torquato Jardim³¹.

A Tabela 8 apresenta os resíduos padronizados e as frequências do cruzamento entre as variáveis “Governo” e “Tema da postagem”. As distribuições não são aleatórias

³¹ Ver em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/composicao/ministro>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

no caso de três categorias: "Transparência", "Corrupção e demais irregularidades" e "Pensamentos".

Tabela 8
Cruzamento entre as variáveis "Governo" e "Tema da postagem"

		Rousseff	Temer
Transparência	N (%)	918 (28,5)	227 (22,9)
	RP	1,4	-2,6
Corrupção e demais irregularidades	N (%)	743(23,1)	289 (29,2)
	RP	-1,6	3,0
Participação	N (%)	311 (9,7)	85 (8,6)
	RP	0,5	-0,8
Agenda e atribuições da CGU	N (%)	296 (9,2)	79 (8)
	RP	0,5	-1,0
Cursos e concursos	N (%)	252 (7,8)	63 (6,4)
	RP	0,7	-1,3
Gestão pública	N (%)	222 (6,9)	76 (7,7)
	RP	-0,4	0,7
Pensamentos	N (%)	158 (4,9)	72 (7,3)
	RP	-1,3	2,4
Feriados e datas comemorativas	N (%)	119 (3,7)	47 (4,7)
	RP	-0,7	1,3
Outros	N (%)	104 (3,2)	32 (3,2)
	RP	0	0
Programas de civildade e ética	N (%)	98 (3)	21 (2)
	RP	0,7	-1,3
Total	N (%)	3.221 (100)	991 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
Resíduos padronizados significativos em destaque.

Verifica-se que, enquanto as postagens sobre "Transparência" estão associadas negativamente ao governo Temer, publicações que enfatizam "Corrupção e demais irregularidades" se encontram associadas positivamente a tal governo. Isso quer dizer que, após o afastamento de Dilma Rousseff, a CGU passou a publicar menos sobre "Transparência" e mais sobre "Corrupção" – ainda que esses dois assuntos permaneçam sendo os mais recorrentemente tratados pela CGU durante as duas gestões. A categoria "Pensamentos", por sua vez, está associada positivamente ao governo Temer: há 2,4 casos a mais dessas postagens do que o esperado.

Quanto às variáveis *dummy*, nota-se, com base na Tabela 9, que a presença da variável "Apelo ao envolvimento do usuário" está associada positivamente ao governo Temer (RP = 2,6), enquanto a ausência desse recurso está associada negativamente a

esse governo (RP = -3,3). Isso significa que, mesmo que a CGU, durante os dois governos estudados, tenha encorajado os usuários à participação em mais da metade de suas postagens, essa estratégia foi mais utilizada na gestão de Temer.

Tabela 9
Cruzamento entre as variáveis "Governo" e "Apelo ao envolvimento dos usuários"

		Rousseff	Temer
Presença	N (%)	1.936 (60,1)	680 (68,6)
	RP	1,4	2,6
Ausência	N (%)	1.285 (39,9)	311 (31,4)
	RP	1,8	-3,3
Total	N (%)	3.221 (100)	991 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
Resíduos padronizados significativos em destaque.

Já a Tabela 10 apresenta o cruzamento entre as variáveis "Governo" e "Menção à legislação". O resíduo padronizado mostra distribuição não aleatória apenas entre o governo Temer e a referida variável (RP = -3,1). Em outras palavras, durante a administração Temer, houve uma tendência de que as postagens da CGU não mencionassem legislações específicas.

Tabela 10
Cruzamento entre as variáveis "Governo" e "Menção à legislação"

		Rousseff	Temer
Presença	N (%)	726 (22,5)	164 (16,5)
	RP	1,7	-3,1
Ausência	N (%)	2.495 (77,5)	827 (83,5)
	RP	-0,9	1,6
Total	N (%)	3.221 (100)	991 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
Resíduos padronizados significativos em destaque.

Por fim, a Tabela 11 expõe a existência de uma associação positiva entre o governo Temer e a presença de "Menção à personalidade ou autoridade" (RP = 2,0)³². De qualquer forma, ao longo das duas gestões, as frequências comprovam que a CGU pouco se remeteu a autoridades ou pessoas conhecidas do grande público.

³² Novamente, o valor do resíduo padronizado fica em apenas 2,0, indicando associação não aleatória, mas em grau muito baixo.

Tabela 11
Cruzamento entre as variáveis “Governo” e
“Menção à personalidade ou autoridade”

		Rousseff	Temer
Presença	N (%)	225 (7)	92 (9,3)
	RP	-1,1	2,0
Ausência	N (%)	2.996 (93)	899 (90,7)
	RP	0,3	-0,6
Total	N (%)	3.221 (100)	991 (100)

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
 Resíduos padronizados significativos em destaque.

Em resumo, os resultados apresentados demonstram que, durante o governo de Michel Temer, a CGU publicou menos sobre “Transparência” e mais sobre “Corrupção” e “Pensamentos”. Além disso, a gestão que assumiu após o *impeachment* de Dilma Rousseff investiu mais em “Apelo ao envolvimento do usuário” e “Menção à personalidade ou autoridade”, enquanto desprivilegiou “Menção à legislação”.

A seção a seguir retoma as três questões norteadoras da pesquisa e discute os resultados a partir da literatura pertinente.

Discussão dos resultados e conclusões

A primeira questão de pesquisa proposta pelo artigo se referiu à frequência do tema da transparência pública e à forma como ele é mobilizado pela Controladoria-Geral da União em seus perfis no Facebook e no Twitter. Os resultados apontam que, nas duas plataformas estudadas, a CGU prioriza dois temas: transparência e corrupção. Além disso, em mais da metade dos *posts*, a instituição encoraja os cidadãos a se engajarem em atividades de participação política. Quando trata do tema da transparência pública, os dados resultantes demonstram que a instituição em tela tende a oferecer *links* para conteúdo externo e a mencionar legislações específicas (ver Tabelas 2 e 3 do Documento Suplementar). Uma vez que o dispositivo legal mais divulgado pela CGU foi a Lei de Acesso à Informação e que a maior parte dos *links* disponibilizados levava os usuários ao *site* oficial do órgão e ao Portal da Transparência, conclui-se que a referida instituição tem empregado suas redes sociais a fim de instruir os cidadãos a respeito desse tema, cumprindo com o propósito de tornar as informações públicas mais compreensíveis (Porumbescu, 2017; Secom, 2014), além de investir no engajamento dos cidadãos em atividades políticas – em consonância com experiências anteriores já identificadas pela literatura (Bertot, Jaeger e Grimes, 2010; Graham, 2014).

Contudo, é importante fazer duas ressalvas a esta altura. Em primeiro lugar, a transparência acessível nem sempre equivale à transparência acessada (Schudson, 2020). Isto é, mesmo que as redes sociais digitais possam facilitar a comunicação entre

governantes e governados, as instituições públicas não são necessariamente capazes de atingir a todos os cidadãos – e, mesmo que conseguissem, há cidadãos que permaneceriam desinteressados em consumir o conteúdo tornado disponível. No caso dos 3.031 *tweets* aqui analisados³³, por exemplo, a média de curtidas, respostas e *retweets* às postagens classificadas na categoria “Pensamentos” chega a ser mais do que o dobro da média de engajamento encontrada nas postagens sobre “Transparência” (ver Tabela 6 do Documento Suplementar). Em outras palavras, este artigo, ainda que se debruce sobre o que a CGU trata em seus perfis de redes sociais digitais, aponta caminhos para que a entidade mapeie de forma mais eficaz o comportamento do público que a segue em redes sociais – o que permite otimizar e tornar mais eficazes as políticas de elaboração e compartilhamento de conteúdo.

Em segundo lugar, é preciso ressaltar que a transparência não é neutra – o que significa que ela pode sofrer instrumentalização política (Wood e Aronczyk, 2020). No caso da CGU, contudo, os resultados apontam que a promoção de imagem de agentes públicos não é algo recorrente (somente 7,5% das postagens mencionam personalidades ou autoridades) – o que contraria as preocupações levantadas por Dror (1999) e Urbinati (2013).

De qualquer modo, a contribuição de Graber (2003) é pertinente para compreender modos alternativos de instrumentalização da comunicação pública – que nem sempre ficam evidentes apenas pelo estudo do conteúdo veiculado. A autora afirma que instituições públicas, naturalmente, evitam mentir em sua comunicação oficial, preferindo enfatizar “desirable news or slighting undesirable matters are acceptable practices. Good news is shouted, and bad news is whispered” (p. 229). Foi o que ocorreu no caso da MP 726/2016. Uma vez que as transformações na estrutura e nas atribuições do órgão foram criticadas por especialistas e servidores da instituição, apenas quatro postagens durante todo o período estudado mencionaram o referido dispositivo. Ou seja, a CGU evitou comentar o assunto nas redes sociais na tentativa de preservar sua imagem. Em consonância com tal argumento, um dos entrevistados por Sodré (2014) afirmou, pouco tempo antes, que “o que for dito nas redes reflete o posicionamento da Controladoria-Geral da União. A imagem da institui o   colocada   prova a cada resposta dada ou *post* publicado” (p. 149).

A segunda questão de pesquisa sob escrutínio partiu da premissa de que Facebook e Twitter dispõem de estruturas e configura es distintas, assim como contingentes de usuários nem sempre coincidentes. Diante disso, quais estratégias de comunica o a CGU privilegia nas duas redes sociais? Os resultados demonstram que, de fato, esse órgão adota abordagens singulares em cada plataforma, uma vez que os resultados de todas as variáveis analisadas estão associados significativamente a cada rede social em questão. Todos os recursos indicados pelas variáveis *dummy* (“Presença de *link*”; “Apelo ao envolvimento do usuário”; “Men o   legisla o”; e “Men o   personalidade ou autoridade”) são proporcionalmente mais utilizados no Facebook do que no Twitter. No que

³³ Só foram coletadas curtidas, respostas e compartilhamentos referentes às postagens do Twitter.

concerne ao tema, três categorias apresentaram distribuições não aleatórias, conforme os resíduos padronizados: “Transparência” (associada negativamente ao Facebook), “Gestão pública” e “Feriados e datas comemorativas” (as duas últimas categorias estão associadas positivamente ao Facebook).

A utilização dos recursos indicados pelas variáveis *dummy* ocorre de maneira mais frequente no Facebook, provavelmente por conta da não restrição quanto ao número de caracteres. Em uma mesma postagem, a CGU consegue oferecer *links*, convocar os usuários à participação, mencionar leis específicas e autoridades ou personalidades. No Twitter, não há como isso ocorrer em uma única publicação – sobretudo pelo fato de que, no período considerado neste artigo, cada *tweet* poderia ter no máximo 140 caracteres. Portanto, as diferentes funcionalidades, configurações e estruturas das redes sociais digitais interferem no processo comunicativo, corroborando o que foi apontado por investigações anteriores (Bossetta, 2018; Luna-Reyes, 2017; Marques, 2016b; Davis, 2015).

Ademais, no caso dos temas das postagens, a variação entre “Transparência”, “Corrupção e demais irregularidades” e “Feriados e datas comemorativas” também pode decorrer da diferença quanto à base de usuários de cada plataforma. Ao aplicar entrevistas semiestruturadas a um assessor de imprensa e a um analista de comunicação da CGU, Sodré (2014)³⁴ demonstra que tais profissionais reconhecem que a atuação do órgão difere nas duas redes, uma vez que os seguidores não possuem os mesmos perfis educacionais. Um dos entrevistados destaca, inclusive, que os usuários do Twitter possuem um perfil mais técnico quando comparado ao dos usuários do Facebook. Essas diferenças colaboram para explicar por que a CGU trata com mais frequência de temas mais próximos do cotidiano dos cidadãos (como corrupção e feriados) nessa última rede social.

A terceira e última questão de pesquisa visava investigar se, e em que medida, as rotinas de comunica o da CGU em redes sociais foram transformadas a partir da transi o entre os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer. A análise empírica aponta, de fato, para a existência de altera es na política de comunica o do órgão, ainda que não sejam radicais. Isso porque, mesmo que a transi o governamental tenha ocasionado modifica es no teor das postagens da CGU, as associa es entre as variáveis se mostraram relativamente baixas.

De acordo com os resíduos padronizados, as publica es da Controladoria-Geral da União estudadas neste artigo e que foram publicadas durante o governo de Michel Temer tendem a tratar menos do tema “Transparência” e mais de “Corrup o e demais irregularidades” e “Pensamentos”. Além disso, a mudança governamental também aumenta a presença de “Apelo ao envolvimento do usuário” e de “Men o   personalidade ou autoridade”. Em contrapartida, a variável “Men o   legisla o” está associada

³⁴ Uma vez que o quadro de funcionários responsáveis pelas redes sociais da CGU não sofreu grandes mudanças entre 2012 e 2017 (informa o obtida através da Lei de Acesso   Informa o) e que as entrevistas realizadas por Sodré (2014) são bastante completas e detalhadas, optou-se pela não aplica o de novos questionários.

negativamente à administração que assumiu o Poder Executivo após o *impeachment* de Rousseff.

O crescimento no número de postagens sobre corrupção durante o período da gestão de Michel Temer pode indicar uma tentativa da CGU de – por mais complexo que possa parecer – afastar a imagem do então presidente das denúncias de corrupção que recaíram sobre os governos petistas. Em outras palavras, não obstante Michel Temer ter sido acusado de corrupção, lavagem de dinheiro e obstrução de justiça enquanto ainda exercia o cargo de presidente da República³⁵, a CGU pode ter tentado contemplar a agenda anticorrupção em suas postagens – ainda que tal observação seja feita no plano especulativo.

Ademais, a ampliação na frequência de postagens classificadas na categoria “Pensamentos” durante a gestão do MDB sugere uma estratégia de comunicação que privilegia temas que recebem maior interação dos usuários – afinal, publicações de tal natureza apresentam a maior média de engajamento no Twitter quando comparadas a *posts* sobre outros temas (ver Tabela 6 do Documento Suplementar). Ressalte-se, todavia, que essa maior projeção ocorreu em detrimento das postagens sobre transparência – sendo que estas, sim, podem orientar com maior eficácia os cidadãos a respeito do controle social sobre a coisa pública.

Visto que a equipe responsável pelas redes sociais da CGU se manteve praticamente a mesma entre 2012 e 2017 (isto é, não houve mudanças significativas no quadro de profissionais que atuam na gestão das redes sociais do órgão ao longo do período estudado por este artigo)³⁶, é possível que os padrões distintos de uso das redes sociais digitais tenham sido ocasionados não apenas pela transição presidencial, mas também devido à alternância de ministros. Afinal, mesmo que a equipe de servidores efetivos seja mantida, as diretrizes do novo gestor podem impulsionar ênfases distintas na produção de conteúdo, modificando-se o modo pelo qual as entidades se apresentam publicamente.

Antes de encerrar este artigo, é importante apontar uma limitação pertinente. Conforme se pôde constatar, a análise de conteúdo ora empregada não considerou fotos e vídeos que, eventualmente, podem acompanhar as publicações de órgãos públicos em redes sociais digitais. Essa decisão se deveu à dimensão do *corpus* e à impossibilidade de avaliar imagens e vídeos com a mesma categorização utilizada para textos.

Já em relação à agenda para pesquisas futuras, sugere-se a possibilidade de expandir a investigação a instituições públicas que não se refiram ao Poder Executivo Federal. Tribunais de Contas, por exemplo, também realizam atividades de controle, ainda que tenham atuação marcadamente distinta da CGU do ponto de vista institucional. Ademais, novos trabalhos podem se dedicar a compreender de que forma os cidadãos consomem os conteúdos publicados por instituições do Estado e do governo por meio de

³⁵ Ver em: <<https://veja.abril.com.br/politica/durante-presidencia-temer-foi-denunciado-tres-vezes-pela-pgr/>>. Acesso em: 9 set. 2020.

³⁶ Ver Figura 1 do Documento Suplementar.

redes sociais digitais. Se, do ponto de vista prático, este artigo constatou que a CGU prioriza o tema da transparência e convoca os cidadãos à participação, em que medida os usuários se sentem compelidos a fiscalizar e investir no controle social da coisa pública?

Referências bibliográficas

- AL-AUFI, A. S., et al. "Citizens' perceptions of government's participatory use of social media". *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 11, nº 2, p. 174-194, 2017.
- ALMADA, M. P. "Avaliação da e-transparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- AMORIM, P. K. "Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- ANANNY, M.; CRAWFORD, K. "Seeing without knowing: limitations of the transparency ideal and its application to algorithmic accountability". *New Media & Society*, vol. 20, nº 3, p. 973-989, 2018.
- ANGELI, A. E. "Accountability e internet em uma perspectiva comparada: a atuação digital das Controladorias Públicas na América Latina". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- ANGÉLICO, F. Transparência, *accountability* e tecnologia. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FILGUEIRAS, F. (eds.). *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 113-130, 2016.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUHR, M.; GRIMES, M. "Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 27, nº 2, p. 291-320, 2014.
- BENTHAM, J. "Da publicidade". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 6, p. 277-294, 2011.
- BERTOT, C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. "Using ICTs to create a culture of transparency: e-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies". *Government Information Quarterly*, nº 27, p. 264-271, 2010.
- BERTOT, C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. "Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government". *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 6, nº 1, p. 78-91, 2012.
- BODEI, R. "From secrecy to transparency: reason of state and democracy". *Philosophy & Social Criticism*, vol. 37, nº 8, p. 889-898, 2011.
- BONSÓN, E., et al. "Local e-government 2.0: social media and corporate transparency in municipalities". *Government Information Quarterly*, vol. 29, p. 123-132, 2012.
- BOSSETTA, M. "The digital architectures of social media: comparing political campaigning on Facebook, Twitter, Instagram, and Snapchat in the 2016 U.S. election". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 2018.

BRAGA, S. S. "Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 1, p. 1-50, 2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 726, de 12 maio 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, maio 2016a.

_____. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, set. 2016b.

_____. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, jun. 2019.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. "25 years of transparency research: evidence and future directions". *Public Administration Review*, vol. 77, p. 32-44, 2016.

DAVIS, J. L. Social media. In: MAZZOLENI, G. (ed.). *The international encyclopedia of political communication*. Hoboken: Wiley Blackwell, 2015.

DEPAULA, N.; DINCELLI, E. "Information strategies and affective reactions: how citizens interact with government social media content". *First Monday*, vol. 23, nº 4, 2018.

DROR, Y. Transparency and openness of quality. In: KELLY, M. (ed.). *Openness and transparency in governance: challenges and opportunities*. Maastricht: NISPAcee, p. 62-71, 1999.

ELLISON, N. B.; BOYD, D. Sociality through social network sites. In: DUTTON, W. H. (ed.). *The Oxford handbook of internet studies*. Oxford: University Press, p. 151-172, 2013.

ERNST, N., et al. "Extreme parties and populism: an analysis of Facebook and Twitter across six countries". *Information, Communication & Society*, vol. 20, nº 9, p. 1.347-1.364, 2017.

ETZIONI, A. The limits of transparency. In: ALLOA, E.; THOMÁ, D. (eds.). *Transparency, society and subjectivity*. Cham: Palgrave Macmillan, p. 179-201, 2018.

_____. "Transparency is overrated" (online). *The Atlantic*, 2014. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/01/transparency-is-overrated/282990/>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

FERRACIOLI, P., HERMAN, F. "Habilitando o cidadão para a transparência. Análise de portais estaduais do Executivo e Legislativo". *Agenda Política*, vol. 7, nº 1, p. 217-238, 2019.

FIELD, A. *Discovering statistics with SPSS*, 3ª ed. London: Sage, 2005.

FILGUEIRAS, F. "Além da transparência: *accountability* e política da publicidade". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 84, p. 65-94, 2011.

FUNG, A. "Infotopia: unleashing the democratic power of transparency". *Politics & Society*, vol. 41, nº 2, p. 183-212, 2013.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. "Novos desafios para a ideia de transparência pública". *E-Compós*, vol. 21, nº 2, 2018.

GRABER, D. *The power of communication*. Washington: CQ Press, 2003.

GRAHAM, M. W. "Government communication in the digital age: social media's effect on local government public relations". *Public Relations Inquiry*, vol. 3, nº 3, p. 361-376, 2014.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; PORUMBESCU, G.; HONG, B. "The effect of transparency on trust in government: a cross-national comparative experiment". *Public Administration Review*, vol. 73, nº 4, p. 575-586, 2013.

GUILLAMÓN, M. D., et al. "Factors influencing social media use in local governments: the case of Italy and Spain". *Government Information Quarterly*, vol. 33, nº 3, 2016.

GUNAWONG, P. "Open government and social media: a focus on transparency social". *Social Science Computer Review*, p. 1-12, 2014.

HANSEN, K. H.; FLYVERBOM, M. "The politics of transparency and the calibration of knowledge in the digital age". *Organization*, vol. 22, nº 6, p. 872-889, 2015.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (eds.). *Transparency: the key to better governance*. New York: Oxford University Press, p. 25-43, 2006.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. "Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da Lei de Acesso à Informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais". *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, vol. 1, nº 2, 2012.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. (eds.). *Transparency: the key to better governance*. New York: Oxford University Press, p. 3-24, 2006.

KANT, I. *A paz perpétua*. Covilhã: LusoSofiapress, 2008.

KIM, S. K.; PARK, M. J.; RHO, J. J. "Effect of the government's use of social media on the reliability of the government: focus on Twitter". *Public Management Review*, vol. 17, nº 3, p. 328-355, 2015.

KRIPPENDORFF, K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. London: Sage, 2004.

LOURENÇO, R. "An analysis of open government portals: a perspective of transparency for accountability". *Government Information Quarterly*, vol. 32, nº 3, p. 323-332, 2015.

LUNA-REYES, L. F. "Opportunities and challenges for digital governance in a world of digital participation". *Information Polity*, vol. 22, p. 197-205, 2017.

MARGETTS, H. "The internet and transparency". *The Political Quarterly*, vol. 82, nº 4, p. 518-521, 2011.

MARQUES, F. P. J. Internet e transparência política. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FILGUEIRAS, F. (orgs.). *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 55-78, 2016a.

_____. *Ciberpolítica: conceitos e experiências*. Salvador, Editora da UFBA, 2016b.

MARQUES, F. P. J., et al. "What do state institutions say? Twitter as a public communication tool during the impeachment of Dilma Rousseff". *Brazilian Political Science Review*, vol. 13, nº 3, p. 1-32, 2019.

MERGEL, I. "A framework for interpreting social media interactions in the public sector". *Government Information Quarterly*, 2013.

MIOLA, E.; MARQUES, F. P. J. "Comunicação pública do Ministério da Saúde no Facebook: uma análise das campanhas contra o *Aedes aegypti* no 'verão do Zika'". *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, vol. 14, nº 1, 2020.

MOORE, S. "Towards a sociology of institutional transparency: openness, deception and the problem of public trust". *Sociology*, vol. 52, nº 2, p. 416-430, 2018.

- NEUENDORF, K. A.; KUMAR, A. Content analysis. In: MAZZOLENI, G. (ed.). *The international encyclopedia of political communication*. Hoboken, New Jersey: Wiley Blackwell, 2015.
- PICAZO-VELA, S.; GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ, I.; LUNA-REYES, L. F. "Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector". *Government Information Quartely*, nº 29, p. 504-511, 2012.
- PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. "Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study". *Public Administration*, vol. 85, nº 2, p. 449-472, 2007.
- PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. "Accountability: já podemos traduzi-la para o português?". *Revista de Administração Pública*, vol. 43, nº 6, 2009.
- PIOTROWSKI, S. J. *Governmental transparency in the path of administrative reform*. Albany, New York: Suny Press, 2008.
- PORUMBESCU, G. "Linking transparency to trust in government and voice". *American Review of Public Administration*, vol. 47, nº 5, p. 520-537, 2017.
- ROBERTS, A. *Blacked out: government secrecy in the information age*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- RUIJER, E., et al. "The politics of open government data: understanding organizational responses to pressure for more transparency". *The American Review of Public Administration*, vol. 50, nº 3, p. 260-274, 2020.
- SCHLINDWEIN, A. F. "Transparência digital no Poder Judiciário brasileiro: acesso à informação e controle social nos portais dos Tribunais de Justiça". Dissertação de Mestrado em Comunicação. Setor de Artes, Comunicação e Design, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.
- SCHUDSON, M. "The shortcomings of transparency for democracy". *American Behavioral Scientist*, p. 1-9, 2020.
- SECOM. *Manual de orientação para atuação em mídias sociais: identidade-padrão de comunicação digital do Poder Executivo Federal*. Brasília: Secom, 2014.
- SILVA, S. P. Transparência digital em instituições democráticas. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FILGUEIRAS, F. (eds.). *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 27-54, 2016.
- SKALSKI, P. D., et al. Content analysis in the interactive Media Age. In: NEUENDORF, K. A. (ed.). *The content analysis guidebook*. Los Angeles: Sage, p. 201-242, 2017.
- SODRÉ, D. A. "A construção da imagem institucional da CGU no Facebook". Monografia em Comunicação Social. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- STAMATI, T.; PAPADOPOULOS, T.; ANAGNOSTOPOULOS, D. "Social media for openness and accountability in the public sector: cases in the Greek context". *Government Information Quarterly*, vol. 32, nº 1, p. 12-29, 2015.
- URBINATI, N. "Crise e metamorfoses da democracia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 82, p. 5-16, 2013.
- VALLE-CRUZ, D., SANDOVAL-ALMAZAN, R., GIL-GARCIA, R. J. "Citizens' perceptions of the impact of information technology use on transparency, efficiency and corruption in local governments". *Information Polity*, vol. 21, nº 3, p. 321-334, 2016.

WOOD, T.; ARONCZYK, M. "Publicity and transparency". *American Behavioral Scientist*, vol. 64, nº 11, p. 1531-1544, 2020.

Documento suplementar

Tabela 1
Direcionamento dos links das postagens da CGU

Direcionamento do link	Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida
Sites relacionados à CGU	2.185	51,8	75,6
Sites de governo não relacionados à CGU	370	8,6	12,8
Outros	332	7,8	11,5
Link não identificável	5	0,1	0,1
Total	2.892 ³⁷	-	-
Ausentes (postagens que não apresentam link)	1337	31,7	-
Total	4.212	100	100

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.

Tabela 2
Cruzamento entre as variáveis "Tema da postagem" e "Presença de links"

		Presença de links	Ausência de links	Total
Transparência	N (%)	849 (74,1)	296 (25,9)	1.145 (100)
	RP	2,4	-3,5	-
Corrupção e demais irregularidades	N (%)	686 (66,5)	346 (33,5)	1.032 (100)
	RP	-0,7	1,0	-
Participação	N (%)	266 (67,2)	130 (32,8)	396 (100)
	RP	-0,3	0,4	-
Agenda e atribuições da CGU	N (%)	265 (70,7)	110 (29,3)	375 (100)
	RP	0,6	-0,8	-
Cursos e concursos	N (%)	270 (85,7)	45 (14,3)	315 (100)
	RP	3,8	-5,5	-
Gestão pública	N (%)	258 (86,6)	40 (13,4)	298 (100)
	RP	3,8	-5,6	-
Pensamentos	N (%)	10 (4,3)	220 (95,7)	230 (100)
	RP	-11,7	17,2	-
Feriados e datas comemorativas	N (%)	112 (67,5)	54 (32,5)	166 (100)
	RP	-0,1	0,2	-
Outros	N (%)	65 (47,8)	71 (52,2)	136 (100)
	RP	-2,9	4,2	-
Programas de cidadania e ética	N (%)	94 (79)	25 (21)	119 (100)
	RP	1,4	-2,1	-
Total	N (%)	2.875 (68,4)	1.337 (31,6)	4.212 (100)
Qui-quadrado: 577,780 (0,00)				
V de Cramér: 0,370				

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
Resíduos padronizados significativos em destaque.

³⁷ Dentre as 4.212 postagens analisadas, 2.875 apresentam links. Entretanto, existem 17 postagens que divulgam dois links cada. Sendo assim, a Tabela 1 apresenta a classificação de 2.892.

Tabela 3
Cruzamento entre as variáveis “Tema da postagem” e “Menção à Legislação”

		Presença de menção à legislação	Ausência de menção à legislação	Total
Transparência	N (%)	486 (42,4)	659 (57,6)	1.145 (100)
	RP	15,7	-8,1	-
Corrupção e demais irregularidades	N (%)	107 (10,4)	925 (89,6)	1.032 (100)
	RP	-7,6	3,9	-
Participação	N (%)	66 (16,7)	330 (83,3)	396 (100)
	RP	-1,9	1,0	-
Agenda e atribuições da CGU	N (%)	64 (17,1)	311 (82,9)	375 (100)
	RP	-1,7	0,9	-
Cursos e concursos	N (%)	82 (26)	233 (74)	315 (100)
	RP	1,9	-1,0	-
Gestão pública	N (%)	52 (17,4)	246 (82,6)	298 (100)
	RP	-1,4	0,7	-
Pensamentos	N (%)	2 (0,9)	228 (99,1)	230 (100)
	RP	-6,7	3,5	-
Feriados e datas comemorativas	N (%)	13 (7,8)	153 (92,2)	166 (100)
	RP	-3,7	1,9	-
Outros	N (%)	13 (9,6)	123 (90,4)	136 (100)
	RP	-2,9	1,5	-
Programas de civildade e ética	N (%)	5 (4,2)	114 (95,8)	119 (100)
	RP	-4,0	2,1	-
Total	N (%)	890 (21,1)	3.322 (78,9)	4.212 (100)
Qui-quadrado: 504,951 (0,00)				
V de Cramér: 0,346				

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
 Resíduos padronizados significativos em destaque.

Tabela 4
Cruzamento entre as variáveis "Tema da postagem"
e "Menção à personalidade ou autoridade"

		Presença de menção à personalidade ou autoridade	Ausência de menção à personalidade ou autoridade	Total
Transparência	N (%)	21 (1,8)	1.124 (98,2)	1.145 (100)
	RP	-7,0	2,0	-
Corrupção e demais irregularidades	N (%)	74 (7,2)	958 (92,8)	1.032 (100)
	RP	-0,4	0,1	-
Participação	N (%)	6 (1,5)	390 (98,5)	396 (100)
	RP	-4,4	-1,2	-
Agenda e atribuições da CGU	N (%)	80 (21,3)	295 (78,7)	375 (100)
	RP	9,7	-2,8	-
Cursos e concursos	N (%)	1 (0,3)	314 (99,7)	315 (100)
	RP	-4,7	-1,3	-
Gestão pública	N (%)	10 (3,4)	288 (96,6)	298 (100)
	RP	-2,6	0,7	-
Pensamentos	N (%)	71 (30,9)	159 (69,1)	230 (100)
	RP	12,9	-3,7	-
Feriados e datas comemorativas	N (%)	32 (19,3)	134 (80,7)	166 (100)
	RP	5,5	-1,6	-
Outros	N (%)	5 (3,7)	131 (96,3)	136 (100)
	RP	-1,6	0,5	-
Programas de civilidade e ética	N (%)	17 (14,3)	102 (85,7)	119 (100)
	RP	2,7	-0,8	-
Total	N (%)	317 (7,5)	3.895 (92,5)	4.212 (100)
Qui-quadrado: 431,461 (0,00)				
V de Cramér: 0,320				

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.
 Resíduos padronizados significativos em desta

Tabela 5
Cruzamento entre as variáveis "Tema da postagem"
e "Apelo ao envolvimento dos usuários"

		Presença de apelo ao envolvimento dos usuários	Ausência de apelo ao envolvimento dos usuários	Total
Transparência	N (%)	728 (63,6)	417 (36,4)	1.145 (100)
	RP	0,6	-0,8	-
Corrupção e demais irregularidades	N (%)	657 (63,7)	375 (36,3)	1032 (100)
	RP	0,6	-0,8	-
Participação	N (%)	284 (71,7)	112 (28,3)	396 (100)
	RP	2,4	-3,1	-
Agenda e atribuições da CGU	N (%)	202 (53,9)	173 (46,1)	375 (100)
	RP	-2,0	2,6	-
Cursos e concursos	N (%)	225 (71,4)	90 (28,6)	315 (100)
	RP	2,1	-2,7	-
Gestão pública	N (%)	185 (62,1)	113 (37,9)	298 (100)
	RP	0,0	0,0	-
Pensamentos	N (%)	85 (37)	145 (63)	230 (100)
	RP	-4,8	6,2	-
Feriados e datas comemorativas	N (%)	98 (59)	68 (41)	166 (100)
	RP	-0,5	0,6	-
Outros	N (%)	63 (46,3)	73 (53,7)	136 (100)
	RP	-2,3	3,0	-
Programas de civildade e ética	N (%)	89 (74,8)	30 (25,2)	119 (100)
	RP	1,8	-2,2	-
Total	N (%)	2.616 (62,1)	1.596 (37,9)	4.212 (100)
Qui-quadrado: 125,124 (0,00)				
V de Cramér: 0,172				

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU
 Resíduos padronizados significativos em destaque.

Tabela 6
Medidas de tendência central do engajamento aos tweets da CGU

Tema da postagem	Média	Mediana	Moda
Pensamentos	56,1	41	23*
Corrupção e demais irregularidades	38,6	24	8*
Feriados e datas comemorativas	37,3	22	10
Transparência	26	19	9
Participação	24,2	14	0
Gestão pública	20,6	14	4
Cursos e concursos	19,1	14	17
Programas de civildade e ética	15,6	13	5
Outros	12,3	4	1
Agenda e atribuições da CGU	10,4	7	7

Fonte: Elaboração própria com base nas postagens da CGU.

* Há várias modas. O valor mostrado é o menor.

Figura 1
Solicitação feita à CGU por meio da Lei de Acesso à Informação

Protocolo	00075001584201802
Solicitante	Andressa Buttore Kniss Ver Dados
Data de Abertura	22/10/2018 12:21
Órgão Superior	CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Órgão Vinculado	
Prazo de Atendimento	22/11/2018
Situação	Respondido
Forma de recebimento da resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo da Solicitação	Informações sobre equipe e recursos utilizados pela equipe responsável pela comunicação do ministério.
Detalhamento da Solicitação	Desejo receber as informações relativas à equipe responsável pela comunicação do ministério, mais especificamente, equipe responsável pelas redes sociais da CGU: qual é o número de funcionários responsáveis por manter as redes sociais do órgão, quais são os recursos voltados para essa função (além dos salários, que tipo de recursos essa equipe recebe e como eles são empregados), os funcionários responsáveis pelas redes sociais possuem formação na área (e se não qual é a formação desses integrantes)? Gostaria de receber essas informações relativas a 2015, 2016, 2017 e 2018.
Anexos	Não existem anexos.

Fonte: Plataforma e-Sic, 2018

Figura 2
Resposta recebida da CGU

Publicação	Tipo	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destinatário Recurso 1*	Prazo para recorrer
22/11/2018 18:25	Resposta Conclusiva	SIC	Acesso Concedido	Resposta solicitada inserida no Fala.Br		03/12/2018
<p>Texto Prezada,</p> <p>A equipe de Redes Sociais do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é formada atualmente por duas profissionais para gestão e planejamento do conteúdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Roberta Guerra Holder Belfort Campos: Auditora Federal de Finanças e Controle, com formação em Comunicação Social – Jornalismo; e - Karla Cristhiane Couto de Lima: Colaboradora terceirizada, com formação em Publicidade e Propaganda. <p>Ambas atuam nas redes sociais da CGU desde 2012. No período de 2012 a 2017, a equipe de redes também contava com mais um servidor efetivo (Auditor Federal de Finanças e Controle), com formação em Publicidade e Propaganda. A Assessoria de Comunicação Social da CGU (ASCOM) não possui orçamento específico destinado às ações de comunicação. Dessa forma, a área não executa nenhum tipo de recurso financeiro para ser empregado na divulgação do órgão nas redes. Todos os posts (Facebook, Twitter e Youtube) são produzidos internamente e publicados de forma orgânica, sem impulsionamento pago ou patrocínio.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p>Assessoria de Comunicação Social (ASCOM)</p>						
<p>Anexos</p>						

Fonte: Plataforma e-Sic, 2018.

Abstract

How does the oversight institution use online communication? The idea of public transparency on the social networks of the Office of the Comptroller General

The article investigates whether and how the Office of the Comptroller General (CGU) addresses the idea of transparency in its social network profiles. Three questions guide our analysis: How is the idea of public transparency mobilized by the CGU on Facebook and Twitter? Since Facebook and Twitter have different structures and users, which communication strategies are privileged in each network? To what extent have CGU's digital communication routines been transformed in the transition between the Rousseff and Temer governments? The Content Analysis of 4,212 publications on Facebook and Twitter in 2015 and 2016 revealed that the institution favors two issues: transparency and corruption. Furthermore, public authorities are rarely mentioned, moving away from a personalist perspective of instrumentalizing communication. We also found out that government transition influenced the CGU's publishing routines.

Keywords: political communication; social networking sites; transparency; public communication; Brazilian office of the comptroller general

Resumen

¿Cómo utiliza el agente de inspección la comunicación en línea? La idea de transparencia pública en las redes sociales de la Contraloría General de la Federación

El artículo investiga si la Contraloría General de la Federación (CGU) aborda la idea de transparencia en sus perfiles de redes sociales y de qué manera. Tres preguntas guían el análisis: ¿Cómo moviliza CGU el tema de la transparencia pública en Facebook y Twitter? Dado que Facebook y Twitter tienen estructuras y usuarios diferentes, ¿qué estrategias de comunicación son privilegiadas en cada red? ¿En qué medida se han transformado las rutinas de comunicación digital de CGU en la transición entre los gobiernos de Rousseff y Temer? El Análisis de Contenido de 4.212 publicaciones en Facebook y Twitter en 2015 y 2016 reveló que la institución favorece dos temas: transparencia y corrupción. Además, las autoridades públicas rara vez se mencionan, alejándose de una perspectiva personalista de instrumentalización de la comunicación. También se descubrió que la transición del gobierno interfirió efectivamente con las rutinas de publicación de la entidad.

Palabras clave: comunicación política; redes sociales digitales; transparencia; comunicación pública; contralor general de la unión

Résumé

Comment l'agent d'inspection utilise-t-il la communication en ligne? L'idée de transparence publique dans les réseaux sociaux du Contrôleur Général Fédéral

L'article examine si, et de quelle manière, le Contrôleur Général Fédéral (CGU) aborde l'idée de transparence dans ses profils de réseaux sociaux. Trois questions guident l'analyse: comment le thème de la transparence publique est-il mobilisé par CGU sur Facebook et Twitter? Puisque Facebook et Twitter ont des structures et des utilisateurs différents, quelles stratégies de communication sont privilégiées dans chaque réseau? Dans quelle mesure les routines de communication numérique de CGU ont-elles été transformées lors de la transition entre les gouvernements Rousseff et Temer? L'analyse de contenu de 4212 publications sur Facebook et Twitter en 2015 et 2016 a révélé que l'institution privilégie deux thèmes: la transparence et la corruption. De plus, les pouvoirs publics sont rarement mentionnés, s'éloignant d'une perspective personaliste d'instrumentalisation de la communication. Il a également été découvert que la transition gouvernementale interférait effectivement avec les routines de publication de l'entité.

Mots-clés: communication politique; réseaux sociaux numériques; transparence; communication publique; contrôleur général du Brésil

Artigo submetido à publicação em 24 de novembro de 2019.
Versão final aprovada em 7 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Os partidos políticos em formação no Brasil pós-2013 e a retórica *anti-establishment* político

Pâmela de Rezende Côrtes¹ 

André Matos de Almeida Oliveira² 

O objetivo deste artigo é saber se, entre julho de 2013, período imediatamente posterior às Jornadas de Junho, e junho de 2017, no Brasil, houve movimentos com retórica *anti-establishment* buscando tornarem-se partidos políticos. A avaliação foi empírico-descritiva, usando os programas dos movimentos. Para conceituar a retórica de um movimento como *anti-establishment* político, foram utilizados os três critérios de Abedi (2004). Concluímos que havia, no Brasil, no período estudado, partidos em formação que possuíam retórica *anti-establishment* político. O artigo pode contribuir tanto para o estudo da retórica *anti-establishment* político no Brasil quanto para o estudo dos partidos políticos em formação, um objeto que recebe pouca atenção acadêmica.

Palavras-chave: formação de partidos políticos; populismo; movimentos *anti-establishment* político; programa de partidos; Jornadas de Junho

Introdução

A crise da democracia tem sido alardeada por diversos teóricos e pode ser detectada com mais clareza estudando seus principais agentes institucionais, os partidos políticos. De acordo com Mair (2013), há uma renovação no interesse teórico pela democracia, mas o interesse coexiste com indicadores que apontam para uma indiferença popular à política feita de forma convencional. Para o autor, parte da explicação dessa indiferença está na crise de representação dos partidos políticos (Mair, 2013), que são importantes para ajudar a conformar e aprofundar a democracia entre os seus eleitores (Mattes et al., 2015, p. 229).

Dados da América Latina apontam que a consolidação da democracia na região ainda é frágil e que há muita desconfiança política entre os cidadãos (Power e Jamison, 2005). O informe do Latinobarómetro de 2018 apontou que “a democracia politizada na América Latina é um fenômeno novo” e em toda a região se percebe a perda de importância

¹ Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito e Ciências do Estado. Belo Horizonte (MG), Brasil. Bolsista Capes. E-mail: <pamela.recortes@gmail.com>.

² Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito e Ciências do Estado. Belo Horizonte (MG), Brasil. Bolsista Capes. E-mail: <andrematosalmeida@hotmail.com>.

das instituições democráticas (Latinobarómetro, 2018, p. 21). Perigosamente, entre os brasileiros houve diminuição do apoio à democracia em 2018 em comparação a 2017, acompanhando a tendência da região. O Brasil é o último colocado na região em relação à satisfação com a democracia, e o número de pessoas que considera a democracia, mesmo tendo seus problemas, o melhor regime caiu 25 pontos percentuais desde 2013, de 81% a 56% em 2018 (Latinobarómetro, 2018, p. 30).

No Brasil, a crise de representação também pode se relacionar à existência de um número impressionante de partidos registrados e até mesmo que conseguem eleger cadeiras no parlamento nacional. No momento em que este artigo foi escrito, havia 35 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O país apresenta, ainda, um dos mais altos índices de fragmentação partidária do mundo (Kinzo, 2004; Nicolau, 2017). Além da fragmentação, há no país uma falta de identificação dos eleitores com partidos: em 2015, 71% de eleitores alegaram não possuir preferência partidária (Fraga, 2015), mas este não é um fenômeno exclusivo do contexto brasileiro (Dalton, McAllister e Wattenberg, 2003). Interessante ressaltar que, embora apresentando um alto índice de fragmentação, o sistema político-partidário brasileiro ainda mostra certa estabilidade (Alcántara e Freidenberg, 2002; Zucco Jr., 2015; Nicolau, 2017).

Os cidadãos parecem, portanto, demonstrar indiferença quanto às formas convencionais de fazer política. Os cidadãos latino-americanos que não mais declaram apoio à democracia parecem também apresentar indiferença com relação ao regime político. E esses indiferentes estão votando também de forma atípica, sem lealdade ideológica ou partidária (Latinobarómetro, 2018, p. 13).

Essa indiferença com as formas tradicionais de política e com as ideologias dos partidos foi acompanhada de movimentações de massa que bateram recordes de participação, com milhares de cidadãos indo às ruas. Uma das mais importantes, no Brasil, foram as chamadas Jornadas de Junho de 2013 (Moreira e Santiago, 2013, p. 13). Existe uma percepção compartilhada de que 2013 foi um ano fundamental na política nacional. Esses movimentos populares ocorridos em diversos estados brasileiros em 2013 não apresentavam coerência completa nem unicidade de bandeira. O que parecia ser-lhes comum era o foco na "má qualidade dos serviços públicos, especialmente transportes, saúde, educação e segurança pública" (Gohn, 2014, p. 431). A recusa em eleger lideranças nas manifestações, para não gerar centralização ou hegemonia ideológica, também foi uma pauta central dos movimentos. O que unia as pessoas era a indignação contra as estruturas de poder vigentes (Gohn, 2014, p. 432).

As Jornadas de Junho tiveram pelo menos três momentos identificáveis: começando em São Paulo, um pequeno contingente reclamava contra o aumento das passagens do transporte público; a repressão policial e o uso desmedido de força inicia a segunda fase, que conseguiu agregar mais pessoas e mais frações da sociedade, ganha várias bandeiras e se espalha por vários estados do país; na última etapa, já arrefecendo,

os movimentos se fragmentam e passam a ter pequenos núcleos com bandeiras mais definidas (Singer, 2013, p. 24-26).

A falta de liderança centralizada e a indignação generalizada reafirmam a crise dos partidos e de instâncias convencionais da política. A crise pode ser sintoma de alguma ruptura social mais profunda e do fim de uma era (Innerarity, 2017, p. 43). No mundo, o ano de 2011 foi um período de eclosão de diversas manifestações indignadas, que prefiguraram as mobilizações brasileiras. "Indignação" é uma palavra que "sintetiza um movimento que transformou o descontentamento generalizado com relação à política num novo tipo de protesto" (Innerarity, 2017, p. 157). Existem manifestações e movimentos que são "contra" alguma coisa e há dificuldade em traduzir esses movimentos como sendo a "favor" de algo. Essa conjuntura é ao mesmo tempo causa e efeito da indignação (Innerarity, 2017, p. 171).

Quando a indignação não é canalizada para algo mais concreto, torna-se terreno fértil para o crescimento de uma rejeição ao *establishment* político. O discurso *anti-establishment* tem crescido ao redor do mundo, ganhando importância entre partidos e candidatos. As pessoas que o endossam parecem ter objeções ao *establishment*, que se aprofundam numa combinação de reflexões pessoais e experiências negativas com as instituições vigentes e consolidam essa nova visão de mundo através da escolha de mídias alinhadas com ela (Kemmers, Van Der Waal e Aupers, 2016). Esses movimentos têm crescido em importância e conseguido sucesso eleitoral na Europa, apresentando um desafio importante à União Europeia e à própria globalização (March e Rommerskirchen, 2015; Hanley e Sikk, 2016; Hobolt, 2016).

A denominação desses discursos como *anti-establishment* político parece ser mais precisa do que outros termos que surgem para descrever o mesmo fenômeno, como "populismo", "antielitismo", "outsiders", "antissistema", "antipolítica" ou "antipartidismo" (Schedler, 1996; Barr, 2009). O populismo é o conceito mais ubíquo, mas é difícil defini-lo de forma precisa (Laclau, 2006, p. 15). Para Barr (2009, p. 38-39), o populismo reflete uma combinação específica de recursos, localização e vínculos, sendo um movimento de massa comandado por um *outsider* ou dissidente, que pode usar o apelo *anti-establishment* como forma de ganhar o poder ou manter-se nele, mas que, necessariamente, se vincula a demandas plebiscitárias. Dessa forma, populismo não é a retórica, mas o movimento ou projeto.

Outros autores, como Aslanidis (2016), por seu turno, afirmam que o populismo é um discurso colocado na esfera pública, enquanto Todorov (2012) o define como um discurso que tem como traço dominante, no plano formal, o que pode ser denominado "demagogia", "uma prática que, aqui, consiste em identificar as preocupações do maior número de pessoas e em propor, para aliviá-las, soluções fáceis de compreender, mas impossíveis de aplicar" (Todorov, 2012, p. 156). Para Mudde (2004), por fim, há duas interpretações comuns para o termo populismo. Na primeira, ele constitui um discurso simplista e de apelo altamente emocional, uma definição valiosa, mas difícil de

operacionalizar em pesquisas empíricas. Na segunda interpretação, ele consiste em uma política oportunista que visa angariar apoio em vez de fazer boas escolhas. Para o autor, porém, a definição mais adequada é a de "populismo como uma ideologia que considera a sociedade separada, em última instância, entre dois grupos homogêneos e antagônicos entre si, 'o povo puro' *versus* 'a elite corrupta', e que argumenta que a política deve ser a expressão da vontade geral do povo".

Como afirma Abedi (2004), o termo "populismo" é difícil de operacionalizar na análise específica de partidos por duas razões: primeiro, porque as características do conceito não foram desenvolvidas, originalmente, para identificar propriamente *partidos* populistas, mas quaisquer movimentos, partidos ou indivíduos com essas tendências; segundo, as definições não são claras o suficiente com relação ao número de características (*features*) que o partido, movimento ou indivíduo precisam ter para serem qualificados como populistas (Abedi, 2004, p. 9).

Partindo de diversos outros estudos, Van Kessel (2011, p. 69-70) cria, posteriormente, uma classificação para partidos populistas, que serão assim considerados caso: "1) delineiem uma comunidade exclusiva de 'cidadãos comuns'; 2) apelem a esses 'cidadãos comuns' cujos interesses e opiniões devam ser centrais nas decisões políticas; e 3) sejam fundamentalmente hostis em relação ao *establishment* (político), que alegam não agir no interesse dos cidadãos comuns". Essa classificação é muito próxima a de Abedi (2004), apresentada adiante.

Outra expressão encontrada na literatura e que possui algumas convergências com o conceito escolhido é o de partido antissistema. O partido antissistema pode ser compreendido, de acordo com Zulianello (2018), como aquele que possui necessariamente duas propriedades: tem orientação ideológica que questiona as metapolíticas estabelecidas, para além de simples oposição; e não toma parte em relações de cooperação no nível sistêmico, tanto pela autopercepção de antagonista quanto pelas atitudes em relação aos demais partidos.

Uma terceira expressão que tem sido utilizada para avaliar partidos e que se assemelha à ideia de *anti-establishment* político é a de "partidos insurgentes". Analisando o sistema político do Reino Unido e comparando-o também com os da Áustria, EUA, Dinamarca, França e Itália, Flinders (2015, p. 244) afirma que os partidos insurgentes propuseram "uma divisão fundamental entre o *establishment* político e 'o povo' e posicionaram-se como uma 'marca desafiante', que promete entregar democracia sem política".

Ainda assim, ao avaliar o que de fato prometem, os partidos insurgentes parecem ser *anti-establishment* e não antipolítica, já que, no contexto britânico, eles também exigiam maior transparência e *accountability* dos representantes, oferecendo uma receita para uma política feita de forma diferente, em vez de uma não política. Assim, para os insurgentes, a democracia convencional é uma forma de perpetuar um grupo de elite no poder que falhou em sincronizar-se com as demandas e expectativas sociais (Flinders,

2015, p. 245). Hartleb (2015, p. 42-43) afirma que a retórica *anti-establishment* critica o sistema partidário, afirmando que os partidos não cumprem mais suas funções e que as pessoas não se sentem mais motivadas a votar (considerando o sistema não obrigatório de voto). O voto nos partidos *anti-establishment* seria uma espécie de punição contra o *mainstream* político, mas talvez não seja necessariamente antipolítica.

Com base nessas considerações, o artigo empregará a denominação “anti-establishment político” para se referir ao seu objeto, mas é importante destacar que diversos trabalhos que serão citados ao longo do texto usam os demais termos apresentados acima. As citações não serão alteradas, porque não prejudicam a compreensão do texto. Os partidos *anti-establishment* político são aqueles que organizam o mundo político como um triângulo de atores e relações políticas, com um vértice ocupado pela classe política, outro pelo povo e outro por eles mesmos, o próprio partido. O primeiro vértice é o vilão; o segundo, a vítima inocente; e o terceiro, o herói redentor (Schedler, 1996). Buscando operacionalizar essa definição, Abedi (2004) aponta três critérios³ para a identificação desse tipo de partido. Ele deve ser:

- Um partido que desafia o *status quo* em termos de grandes questões políticas e questões do sistema político.
- Um partido que se percebe como um desafiante para as partes que compõem o *establishment* político.
- Um partido que afirma que existe uma divisão fundamental entre o *establishment* político e as pessoas. Isso implica que todos os partidos do *establishment*, sejam eles de governo ou de oposição, são essencialmente os mesmos (Abedi, 2004, p. 12, tradução livre dos autores).

Para o autor, o partido deve cumprir necessariamente os três requisitos para ser considerado um partido contrário ao *establishment* político. Esses critérios já foram utilizados com objetivos classificatórios por Abedi, 2004; Abedi e Lundberg, 2009; Van Spanje, 2011.

O objetivo deste artigo, porém, é avaliar, por meio de um levantamento de propostas de partidos políticos pós-2013, se estão surgindo partidos, no Brasil, com retórica *anti-establishment* político. Importante ressaltar que, acompanhando Polk et al. (2017, p. 3), não encontramos nenhuma medida específica de saliência de retórica *anti-establishment* nos níveis partidários. Dessa forma, usaremos os critérios de Abedi (2004) como uma forma de análise da retórica *anti-establishment* político. Essa análise da retórica é preliminar, já que não encontramos outros trabalhos que analisem a retórica ou que usem os aspirantes a partidos políticos como objetos. Assim, este artigo não tem o objetivo de classificar os movimentos ideologicamente, nem de investigar a ação ou o

³ Os critérios estabelecidos por Abedi (2004) foram desenvolvidos com vistas a classificar partidos institucionalizados e sua atuação política. Decidimos por adaptá-los, aplicando-os às propostas dos partidos em formação.

comportamento desses movimentos (seria inadequado, como apontam Krouwel e Van Elfrinkhof, 2014).

Para observar o contexto brasileiro, foram utilizadas, como parâmetro, as Jornadas de Junho de 2013. Decidimos não nos ater aos partidos registrados, mas aos movimentos que almejam se tornar partidos políticos. Consideramos que o momento logo posterior às Jornadas de Junho seria oportuno para o surgimento desses partidos, mas que seria difícil saber quando – e se – esses movimentos aspirantes a partidos políticos conseguiriam cumprir todos os requisitos legais para se consolidarem. Também é importante ressaltar que esse recorte pode estar subestimando a oferta de movimentos com retórica *anti-establishment* político, já que muitos movimentos podem não cumprir os requisitos para se tornar aspirantes a partidos.

Eis como o texto se desenvolve. Na próxima seção, "Seleção dos programas dos partidos", explicamos as etapas que os programas devem percorrer para conseguir registro pelo TSE e listamos os partidos que foram selecionados para a análise. Na seção seguinte, "Aplicação dos três critérios de Abedi", esclarecemos o conteúdo dos critérios e como eles se relacionam entre si, bem como a forma como eles foram aplicados para classificar os programas dos partidos políticos. Por fim, na seção "Análise dos programas *anti-establishment*", apresentamos os três programas, entre todos os selecionados, que satisfizeram aos critérios de Abedi e que podem, portanto, ser classificados como propostas de partidos *anti-establishment* político. Discorreremos com mais detalhes sobre os conteúdos desses programas, para explicitar suas propostas e para mostrar por que elas satisfazem aos critérios de Abedi. Encerramos o texto, nas "Considerações finais", com a conclusão de que podem, sim, ser detectadas propostas de partidos *anti-establishment* político no Brasil no período em análise. Fazemos algumas considerações sobre possíveis limitações nos métodos de Abedi e indicamos outros partidos, além dos três previamente selecionados, que talvez também possam ser classificados como *anti-establishment* político.

Seleção dos programas dos partidos

Tendo as Jornadas de Junho como marco, procuramos descobrir quais partidos estão tentando registro no TSE e, por meio da avaliação de seus programas ou manifestos, verificar se eles se encaixam na retórica *anti-establishment* político. Como apontado, não foram encontrados trabalhos que avaliem a retórica *anti-establishment* político. Tampouco pudemos encontrar, infelizmente, pesquisas que avaliem os movimentos que estão tentando registro como partidos políticos no país.

Como consta no artigo 9º da Resolução do TSE nº 23.571/18, para que um movimento postulante a partido consiga registro no Tribunal Superior Eleitoral, é preciso que possua no mínimo 101 fundadores provenientes de, pelo menos, um terço dos estados do país. Esses fundadores devem redigir o estatuto e o programa do partido político, que

devem ser publicados no *Diário Oficial da União* antes mesmo do registro no Tribunal Superior Eleitoral (artigo 9º, *caput* e parágrafo 1º, da Resolução 23.571/18 do TSE).

Dessa forma, o movimento que visa efetuar o registro precisa ter um manifesto ou programa com os princípios que serão norteadores a partir de sua fundação. O manifesto ou programa do partido é o documento em que os partidos expressam seus valores e objetivos e que tem, inclusive, poder vinculativo sobre os políticos pertencentes à sigla; um político poderá ser excluído se ferir, repetidamente, os valores do partido, como dispõe o inciso I do artigo 22-A da Lei nº 9.096/95.

Esse é apenas um dos muitos passos necessários para o registro de um partido político no país. No *site* do TSE, constam 77 partidos em formação, aguardando alcançar o apoio mínimo de cidadãos para conseguir efetivar o registro do estatuto perante o TSE até dezembro de 2019. Como disposto no parágrafo primeiro do artigo 7º da Lei nº 9.096/95,

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Partindo dessas informações, pesquisamos quais movimentos buscaram registro de partido político, tendo como chave de pesquisa no *Diário Oficial da União*⁴ os termos “manifesto do partido” e “programa de partido”. Os dados foram coletados no segundo semestre de 2017, e o período abrangido pela pesquisa vai de julho de 2013 até junho de 2017. Esse recorte temporal se justifica porque estamos considerando a influência das Jornadas de Junho no registro de partidos. É interessante considerar, porém, que outros movimentos podem ter levado à criação de partidos com retórica *anti-establishment* político, e uma nova onda de análise ampliando o marco temporal poderia compreender se as Jornadas de Junho foram causa para o resultado ou se há outros elementos a serem considerados. Os movimentos que possuíam manifesto ou programa registrado de julho de 2013 a junho de 2017 estão discriminados no Quadro 1 e totalizam 51 movimentos:

⁴ Fizemos a pesquisa no *Diário Oficial da União* em 2017, no sistema antigo de busca.

Quadro 1
Manifestos e programas de movimentos candidatos a partidos
que buscaram registro (julho de 2013 a junho de 2017)

2013 (De julho a dezembro)	Partido da Força Popular – PFP; Partido da Saúde e Educação – PSE; Partido do Brasil Forte – PBF; Partido do Servidor Público e Privado – PSPP; Partido Nacional Indígena – PNI; Partido Pirata do Brasil – PIRATAS; Partido Renovador Cristão – PRC; Total: 7
2014	Partido Ativistas da Paz pela Vida – PAZ; Partido Consciência Democrática – PCD; Partido da Integração Social e Cidadania – PISC; Partido da Nova Ordem Social – NOS; Partido do Combate ao Desemprego – PCD; Partido do Mérito Municipalista – PMM; Partido Igualdade – IDE; Partido da Solidariedade Nacional – PSN; Partido Muda Brasil – MB; Partido Nacional Corinthiano – PNC; Partido Participação – PAR; Partido pela Acessibilidade e Inclusão Social – PAIS; Partido Republicano Cristão Brasileiro – PRCB; Partido Social da Família Brasileira – PSFB; Partido Social Trabalhista – PST; Partido União da Democracia Cristã do Brasil – UDCdoB; Partido Desbravador – PD; Total: 17
2015	Partido da Juventude – PJ Partido da Real Democracia Parlamentar – RDP; Partido da Reedificação da Ordem Nacional – PRONA; Partido da Renovação da República – PRR; Partido das Organizações Democráticas – POD; Partido Democrata Cristão – PDC; Partido do Esporte – PE; Partido Força Brasil – FB; Partido Nacional da Saúde – PNS; Partido Patriotas – PATRI; Partido Político RENOVAR – RNV; TOTAL: 11
2016	Partido ANIMAIS; Partido Conservador – PACO; Partido da Evolução Democrática – PED; Partido da Frente Favela Brasil – FRENTE; Partido da União Democrática Nacional – UDN; Partido do Pequeno e Micro Empresário Brasileiro – INOVA BRASIL; Partido Humanitário Nacional – PHN; Partido Liga Democrática Liberal – LIGA; Partido Raiz – Movimento Cidadanista; Partido Reformista Democrático – PRD; Partido Unidade Popular – UP ⁵ ; Total: 11



⁵ O Partido Unidade Popular conseguiu seu registro no final de 2019, mas vale lembrar que os dados foram coletados em 2017 e, nessa época, o partido ainda buscava registro.

2017 (De janeiro a junho)	Partido da Reestruturação da Ordem Nacional – PRONA; Partido da Regeneração e da Moral – PRM; Partido Igualdade Brasil – IB; Partido Social da Família – PSF; Partido Tribuna Popular; Total: 5
------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados extraídos do *Diário Oficial da União* em 2017.

Usando os três critérios de Abedi (2004), buscamos avaliar quais programas ou manifestos indicavam que os movimentos tinham uma retórica *anti-establishment* político. Faremos uma análise mais aprofundada dos partidos que satisfizerem aos três critérios propostos.

Deve ficar claro que estamos avaliando a retórica *anti-establishment* político dos partidos, e não a sua real atuação como partido *anti-establishment* político. Investiga-se o *discurso* dos partidos, e não necessariamente sua *ação*. Essa é uma distinção importante, que, não obstante, pode se acomodar aos critérios de Abedi, já que não é possível que algum partido satisfaça a qualquer dos três critérios sem ter uma *retórica anti-establishment* político.

Desnecessário dizer, também, que o programa de um partido político não é o único local em que se pode apresentar a retórica *anti-establishment* político. No entanto, o documento é importante, especialmente para um partido que busca registro, já que é a exposição pública e institucionalizada dos valores que o nortearão.

Por fim, como última ressalva, é preciso esclarecer que nossa análise não é valorativa. Um partido que adota retórica *anti-establishment* político não é considerado, neste artigo, mais ou menos legítimo do que um partido que adota uma retórica *pró-establishment* político. Não se deve confundir uma retórica *anti-establishment* político com uma retórica radical ou extremista. Um juízo de valor sobre o discurso contra as elites está em compasso com um juízo de valor *sobre* as elites. Logo, presumir que toda retórica crítica às elites é radical é também presumir que apenas retóricas favoráveis às elites podem ser moderadas, o que parece falso. Existem muitas elites no mundo. É bastante provável que algumas delas só possam ser apoiadas por discursos radicais e que, portanto, adotar um discurso mais moderado é se confrontar com elas. Assim, acreditamos não haver nenhuma correspondência fixa entre um tipo de retórica (*anti* ou *pró-establishment* político) e a legitimidade política dessa retórica.

O mesmo vale para a ideologia. Neste artigo, partiremos do pressuposto de que não há uma correspondência fixa entre a ideologia e a retórica *anti-establishment* político. Mais à frente, veremos que essa retórica pode ser adotada tanto para defender posturas comumente vistas como alinhadas à direita do espectro ideológico (ex.: posições nacionalistas e posições anti-imigração) como para defender posturas vistas em geral como alinhadas à esquerda do espectro ideológico (ex.: críticas a grandes corporações e posições ambientalistas). Para ilustrar, ao falar sobre partidos populistas, Schumacher e Van Kersbergen (2016, p. 302) apontam que eles se colocarão contrários à elite percebida no poder e que o discurso contra essas elites pode variar a depender da situação política

concreta. Se a elite for considerada neoliberal, por exemplo, o discurso populista tende a se colocar contrário ao neoliberalismo. Mas, se as elites forem percebidas como favoráveis ao Estado de bem-estar social, o populismo se colocará contrário a este. Então, correspondências ideológicas entre os partidos populistas são difíceis de detectar.

Aplicação dos três critérios de Abedi

Na Quadro 2 apresentamos os três critérios de Abedi (2004) para detectar uma retórica *anti-establishment* político de um partido:

Quadro 2
Lista dos critérios para a retórica *anti-establishment* político de um partido, segundo Abedi

Critérios de Abedi	
1º critério	Um partido que desafia o <i>status quo</i> em termos de grandes questões políticas e questões do sistema político.
2º critério	Um partido que se percebe como um desafiante para as partes que compõem o <i>establishment</i> político.
3º critério	Um partido que afirma que existe uma divisão fundamental entre o <i>establishment</i> político e as pessoas. Isso implica que todos os partidos do <i>establishment</i> , sejam eles de governo ou de oposição, são essencialmente os mesmos.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Abedi (2004).

Como os critérios são gerais, buscamos averiguar que temas políticos poderiam encaixar-se neles. Consideramos esse detalhamento necessário para esclarecer quais tipos de afirmações concretas devem ser buscadas nos manifestos.

Abedi (2004), ao aplicar seus critérios a três partidos europeus, elegeu alguns exemplos de temas que são relevantes para cada critério:

1º critério: Um partido que desafia o status quo em termos de grandes questões políticas e questões do sistema político. Os partidos *anti-establishment* político advogam grandes mudanças no sistema político do país, desafiando o *status quo*. Para Abedi (2004, p. 14), as mudanças poderiam ser apresentadas, por exemplo, como grandes propostas de descentralização de poder, baseadas na alegação de que a centralização viola os interesses regionais. A descentralização demandaria profundas mudanças institucionais e políticas, e até implicaria a separação de algumas regiões; para ele, o partido Lega Nord, na Itália, apresenta uma proposta desse tipo. Outra pauta que, para Abedi (2004, p. 15), se conforma ao critério é a proposição de profundas mudanças no sistema de representação, substituindo, por exemplo, sistemas de representação partidária proporcional por formas mais diretas de atuação dos cidadãos. De fato, tais propostas sempre têm a ver com a diminuição do papel dos partidos no processo político e o aumento da participação do cidadão individual. Um exemplo de pauta desse tipo é o do FPO, um

partido de extrema direita austríaco que busca fundar uma "nova república", menos dominada pelos partidos. Outro exemplo é a proposta de uma "democracia de base" (*grassroots democracy*) para garantir a participação do cidadão e retirar poderes do *establishment* político. Para Abedi, o Partido Verde alemão sustentava essa proposta, ao menos até certo período.

2º critério: Um partido que se percebe como um desafiante para as partes que compõem o establishment político. Os partidos *anti-establishment* político fazem fortes e constantes críticas a todo o *establishment* político. Essa retórica passa a ser vista como fundamental à identidade do partido. Para Abedi (2004, p. 16-17), normalmente as críticas têm o mesmo conteúdo: afirma-se que os partidos do governo são corruptos, clientelistas, cartelizados, patrocinados por interesses privados, ineficientes e incapazes de resolver reais problemas etc. A Lega Nord, o FPO e os Verdes alemães fizeram críticas desse tipo ao *establishment* político, segundo Abedi.

3º critério: Um partido que afirma que existe uma divisão fundamental entre o establishment político e as pessoas. Isso implica que todos os partidos do establishment, sejam eles de governo ou de oposição, são essencialmente os mesmos. Os partidos *anti-establishment* político enfatizam as diferenças entre eles e o *mainstream*. Segundo Abedi (2004, p. 18), eles afirmam que há uma profunda divisão entre os cidadãos comuns e os partidos que compõem o governo, e se põem firmemente do lado dos cidadãos. Assim, eles se distanciam dos outros partidos e se veem como *outsiders*. Afirmam que os partidos do *establishment* político buscam apenas proteger seus próprios interesses e bloqueiam mudanças políticas que colocariam em risco sua hegemonia. Os partidos *anti-establishment* político, representando o cidadão comum, buscariam precisamente encerrar essa hegemonia. Mais uma vez, Abedi considera que tanto Lega Nord quanto FPO e Verdes alemães satisfazem a esse critério.

Esses são temas que Abedi considera que satisfazem aos seus três critérios. Ele mesmo afirma, porém, que essa lista não é exaustiva. De qualquer forma, os exemplos temáticos esclarecem o caminho da análise:

Quadro 3
Exemplos de temas que satisfazem aos critérios de Abedi

Critérios de Abedi	Partido satisfaz ao critério quando (rol exemplificativo)
1º critério. Um partido que desafia o <i>status quo</i> em termos de grandes questões políticas e questões do sistema político.	<ul style="list-style-type: none"> - Propõe mudanças institucionais profundas, como a ampla descentralização política, novos sistemas de representação partidária, mecanismos de democracia direta, etc.; - Propõe a diminuição da participação dos partidos e o aumento da participação direta do cidadão; - Propõe noções de democracia de base (<i>grassroots democracy</i>).
2º critério. Um partido que se percebe como um desafiante para as partes que compõem o <i>establishment</i> político.	<ul style="list-style-type: none"> - Faz fortes e constantes críticas a todo o <i>establishment</i> político; - Acusa as elites de corruptas, clientelistas, cartelizadas, patrocinadas por interesses privados, ineficientes e incapazes de resolver reais problemas etc.
3º critério. Um partido que afirma que existe uma divisão fundamental entre o <i>establishment</i> político e as pessoas. Isso implica que todos os partidos do <i>establishment</i> , sejam eles de governo ou de oposição, são essencialmente os mesmos.	<ul style="list-style-type: none"> - Afirma que há uma divisão profunda entre o <i>establishment</i> político e os cidadãos, e se coloca do lado dos cidadãos; - Afirma que os partidos tradicionais buscam apenas proteger seus interesses, bloqueando mudanças que colocariam em risco sua hegemonia; - Adota a retórica do <i>outsider</i>, que se distancia dos partidos governistas e pretende encerrar sua hegemonia.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Abedi (2004).

Para o autor, um partido tem retórica *anti-establishment* político apenas quando cumpre todos os três critérios. Dessa forma, não há possibilidade de uma visão gradualista dessa retórica (diferente do adotado com relação ao populismo por Balcere, 2014). Seguiremos o entendimento de Abedi (2004) neste artigo. Portanto, o programa do partido deverá satisfazer a todos os três critérios para justificar a conclusão de que tem retórica *anti-establishment* político.

A aplicação dos três critérios aos programas dos partidos políticos ocorreu por etapas eliminatórias. Cada critério foi aplicado separadamente, e apenas os programas que satisfaziam a um dos critérios eram analisados pelo critério subsequente. Então, os programas de partido que não satisfizeram a um dos três critérios foram eliminados da análise posterior. Além disso, por ser mais conveniente, decidimos aplicá-los em ordem invertida: começamos pelo terceiro critério, depois passamos ao segundo critério e, por último, ao primeiro critério.

Esse procedimento pareceu mais conveniente por duas razões. Primeiro, porque, em nossa opinião, o terceiro critério motiva uma retórica um pouco mais direta e facilmente detectável do que a dos outros dois e, por isso, facilita o início da análise. Segundo, e mais importante, porque o primeiro critério, se não aplicado com especial atenção, pode gerar problemas no cenário de nossa análise. É de presumir que todos os movimentos que aspiram a se tornar partidos políticos têm pretensões de mudar “o *status quo*” e as “grandes questões políticas e questões do sistema político” (do contrário, por que pretenderiam se tornar partidos políticos?). Há, assim, o risco de aplicar o primeiro critério a situações demais, gerando muitos “falsos positivos”. Presume-se que os “falsos positivos”

seriam corrigidos ao aplicar o segundo e o terceiro critérios, que são bem mais restritivos que o primeiro. Mesmo assim, os riscos de erro e vieses de análise aumentariam. Assim, para diminuir esses riscos, a decisão de inverter a ordem de aplicação dos critérios parece mais razoável, já que a ordem em que os critérios são aplicados é irrelevante para o resultado da análise dos textos. Com o primeiro critério sendo aplicado somente *depois* da aplicação do terceiro e do segundo critérios, já haverá elementos indicando que a retórica de um partido pode ser *anti-establishment* político e, portanto, os riscos de erros e vieses diminuirão.

Outro ponto que vale destacar é que a aplicação *dos critérios* ocorreu por passos, mas os *textos* dos programas dos partidos não necessariamente seguem essa ordem analítica. Não é incomum, por exemplo, que uma mesma passagem de um texto expresse uma ideia que ao mesmo tempo satisfaça a dois ou até aos três critérios de Abedi. Em situações assim, cada critério será aplicado separadamente, mas sempre seremos conduzidos à mesma passagem do texto.

Dos 51 programas analisados, apenas três se adequaram aos três critérios de Abedi, apresentando retórica *anti-establishment* político. Os três programas são: o do Partido Nacional Indígena, o do Raiz – Movimento Cidadanista e o do Partido Tribuna Popular. A seguir, explicaremos o caminho de análise de cada um desses programas.

Análise dos programas anti-establishment

Partido Nacional Indígena (PNI)

O primeiro movimento a ser analisado é o PNI, Partido Nacional Indígena. Ele possui um programa longo, publicado em 4 de julho de 2013, que ocupa três páginas do *Diário Oficial da União*. Ele desafia o *establishment* político de forma direta e pode ter bons motivos para fazê-lo, já que representa uma minoria que realmente costuma estar à margem do sistema político brasileiro. Não apresenta uma linguagem agressiva e possui um programa equilibrado e coerente.

No início do texto, o programa narra como o movimento tentou colaborar com outros que também tinham pautas minoritárias para ocupar espaços políticos em 2004 e como, com o desenrolar das discussões, foi preterido e concluiu que seria preciso criar um partido próprio. Afirma que, desde a transição para o regime democrático e a Constituição de 1988, os povos indígenas “conseguiram ter suas participações nos poderes públicos, mas geralmente abonando propostas que interessavam na maioria das vezes ao Estado, sendo voto vencido nas decisões, principalmente nos conselhos deliberativos” (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 191).

Partindo para a análise do terceiro critério, qual seja, de afirmar que existe uma diferença fundamental entre o *establishment* e as pessoas, o programa o cumpre ao criticar as elites e os partidos de forma direta. Como se demonstrou, embora esse critério possa

ser preenchido de algumas formas, é comum que o faça, como apontado por Abedi (2004), através da homogeneização dos atores políticos *mainstream*, apontando-os como incapazes de cumprir aquilo que prometem ou os objetivos para os quais foram criados (Quadro 3). No texto do programa, numa primeira passagem, afirma-se que “as elites brasileiras não foram capazes de construir uma grande civilização democrática para todo o povo brasileiro incluindo os indígenas no contexto nacional” (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 191). Isso implica dizer que a elite não apenas é uniformemente incapaz, mas também não é capaz de responder aos anseios dos marginalizados, que aqui estão representados pelos índios, porém em diversas outras partes do texto estão agrupados como todos os excluídos. No trecho intitulado “Princípios básicos do PNI”, vemos essa atribuição de representantes do agrupamento maior, ao afirmar que:

II. O PNI nasce pretendendo ser a expressão política da maioria da população brasileira, oprimida e explorada por um regime econômico voltado para a satisfação de uma pequena minoria. Identifica-se, primordialmente, com as lutas e os interesses dos índios e da grande massa de marginalizados e excluídos (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 191).

Ainda dentro da análise do terceiro critério, o texto homogeneiza não só as elites dominantes, mas também os partidos políticos. O programa indica que os índios “sempre viveram sob regimes opressores, sempre excluídos de tudo e de todos” (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 191) e que aí está a importância de se organizarem em partido, já que “não se pode aceitar mais ser puxados pela mão, tomando decisões contrárias as (sic) reivindicações dos índios e das classes mais excluídas do Brasil” (p.191). Caso não o façam, continua o texto, e se mantenham “Sem organização partidária, quem decide são os governos e as cúpulas partidárias contrárias aos interesses dos povos indígenas no Brasil, principalmente nas questões fundiárias” (p. 191). Ou seja, as cúpulas partidárias, todas iguais, não estão olhando para os marginalizados, que serão, portanto, contemplados pelo referido movimento.

O programa cumpre o segundo critério, ou seja, de se perceber como um desafiante do *establishment*, quando afirma que o “PNI nasce sendo o único meio de incluir os índios através da eleição no Congresso Nacional, mas também no plano estadual e municipal” (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 191). Ou seja, não só há uma distinção fundamental entre o *establishment* e as pessoas, como também há a alegação de que o movimento será capaz de desafiar o *establishment* e é a única forma de inclusão dos marginalizados por ele representados. O programa aponta ainda que o movimento é “indispensável para a democracia e a inclusão dos excluídos, usando o pluralismo étnico existente no Brasil, sendo o sistema mais adequado para a expressão da heterogênea sociedade brasileira” (p. 191). O programa ainda traz a representação do *establishment* como essencialmente desonesto, o que, como vimos, é uma das formas de expressão do segundo critério (Quadro 3). Os partidos do *establishment* pretensamente incluíam os índios, mas isso nunca se concretizou de fato: o “PNI tem como princípio a realidade social

do país, a verdade e a honestidade no jogo político, pois se chegou à conclusão (sic) que nada adianta prometer o paraíso aos índios e não índios membros do PNI, se não se tem os meios para realizar e nem garantir nada” (p. 191).

Ainda noutro ponto, o movimento é incisivo ao dizer que se apresenta como um desafio ao *mainstream* e ao criticar as elites que subjuga os seus representados. O programa diz que o movimento é capaz de identificar “o poder político existente a superar. O desafio está em como inserir os índios no contexto político se ainda se encontram alienados, enfrentando o preconceito e o racismo, vivendo inclusive uma crise de identidade em algumas regiões do País, fomentada pela opressão da elite constituída que está no comando de seus destinos” (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 191). Ainda, nos chamados princípios básicos, o programa aponta a importância de reconhecer o povo indígena como “sujeito, o fundamento e o fim de todas as instituições e das medidas econômicas, sociais e políticas” (p. 191), reclamando que ele “Não pode ser considerado mero objeto, coisa ou instrumento da economia, do Estado, do partido ou do processo histórico” (p. 191). Ou seja, há uma elite no comando que oprime e reifica o povo indígena, e o movimento pretende superá-la através de sua institucionalização em formato de partido político.

A análise do primeiro critério, como foi explicado, só faz sentido quando satisfeitos os dois outros critérios propostos por Abedi. O que importa é que o partido não só faça as críticas ao *establishment*, mas também que acredite que, para superá-las, será preciso fazer grandes ações, grandes reformas e grandes mudanças. O programa do movimento faz uma crítica ao país desde a sua fundação, afirmando que desde o início imperaram “a ineficácia governamental, de exclusão e injustiça sociais insuportáveis” (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 191), sendo os indígenas “o povo (...) mais afetado”. E então faz um apelo a uma democracia mais direta, que é um dos recursos mais comuns dentre os partidos *anti-establishment*, como demonstrado por Abedi (2004) e reforçado por Hartleb (2015, p. 44). No ponto intitulado “Participação Política, Recrutamento e Legitimação dos Índios e Não Índios”, o programa afirma a importância da “manutenção das formas de democracia direta da população”, que introduzem “um importante elemento de controle popular na gestão dos negócios públicos nas três esferas de governo” (p. 192) e estão previstos na Constituição.

Outra proposta, no ponto intitulado “Integração e Descentralização do Desenvolvimento”, é a de “Descentralizar o País a partir de uma política de municipalização” (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 192). Aqui, retornam as propostas de descentralização do poder, comuns na retórica *anti-establishment* político, como apontado por Abedi (2004) e apresentado acima (Quadro 3). O apelo é a uma “grande mudança estrutural na sociedade brasileira, incluindo como prioridade os índios e os mais excluídos da sociedade (p. 192)”. Por fim, no ponto denominado “Novo Desenvolvimento Social aos Povos Indígenas no Brasil”, o programa indica que talvez ainda não exista democracia real para os povos indígenas, já que:

a democracia proporcionará efetiva melhoria no dia a dia dos índios e não índios, através de um tipo de desenvolvimento muito diferente do atual, que é sustentado pelo uso predatório dos recursos, pela exploração de mão de obra abundante e barata, pela socialização dos ônus de construção e manutenção de infraestruturas, pelas manobras fiscais e, sobretudo, pela concentração de renda levada a limites extremos (Partido Nacional Indígena, 2013, p. 193).

É interessante destacar que esse movimento talvez não tenha tido nenhuma influência das Jornadas de Junho, mas faça parte de uma outra movimentação política brasileira calcada em movimentos sociais tradicionais e pode ter sido impulsionado (mas não criado, uma vez que o movimento relata debater a proposta desde 2004) pela comoção nacional gerada pela “carta da comunidade Guarani-Kaiowá para a Justiça e o Governo Brasileiro” (Freitas, 2012). Essa carta afirmava “que os índios estariam dispostos a se suicidar coletivamente em protesto contra a decisão judicial”, de setembro de 2012, que ordenava a “retirada dos índios Guarani-Kaiowá do acampamento Pyelito Kue/Mbarakay, na Fazenda Cambará, em Iguatemi, Mato Grosso do Sul (MS)” (s.p.).

Raiz – Movimento Cidadanista

O próximo aspirante a partido é o Raiz – Movimento Cidadanista. Ele possui um programa relativamente extenso, publicado em 6 de maio de 2016. As “raízes do projeto político” que apresenta estão em três ideias: Teko Porã, “conceito político, econômico e social que tem por referência a visão dos povos originários da América”, uma “filosofia que está na nossa alma original e significa viver em aprendizado e convivência com a natureza”; Ubuntu, uma ética que “representa o rompimento com o individualismo”; e Ecosocialismo, que ocorre “quando o socialismo se encontra com a ecologia” (Raiz – Movimento Cidadanista, 2016, p. 219).

Outro eixo fundamental do texto é o Cidadanismo, que tem como “objetivo histórico” a “universalização dos direitos da cidadania”, e “está intimamente ligado à noção de soberania popular, estampada no parágrafo do primeiro artigo da Constituição Federal brasileira: ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente’” (Raiz – Movimento Cidadanista, 2016, p. 219).

Partindo para a análise do terceiro critério, percebe-se que este é preenchido quando se delinea quem compõe o movimento. Os integrantes do movimento, primeiro, se apresentam como “brasileiras e brasileiros de todas as cores e identidades, gêneros e transgêneros, diversidade, mistura, inclusão, visíveis e invisíveis, e não paramos de chegar”. E o texto continua, afirmando serem estes “quem sustenta as minorias que se sustentam das majorias, mas nossa vontade não é respeitada” (Raiz – Movimento Cidadanista, 2016, p. 219). Ou seja, percebe-se aqui que o movimento se considera representante da maioria que não se vê respeitada. Na sequência, o programa faz a crítica

direta ao *establishment* político, afirmando que “Várias vezes já vimos mudar os rostos, os gestos, partidos ou siglas, mas sempre para servir aos que já mandam” (219). Os que mandam são “a casta econômica e a casta política”, que se relacionam de forma “promíscua” e fazem a “nossa democracia” ser “sequestrada pelo dinheiro, corrompida pelo poder e distorcida pela ignorância” (p. 219). Ou seja, o movimento afirma que não importam as mudanças políticas que ocorrem, já que são todos os políticos iguais, são todos componentes dessa “casta”.

O movimento não só aponta a ocupação das instituições por uma “casta” indistinta, como, na sequência, cumpre o segundo critério, colocando-se como diferente do *establishment* político, como um desafiante. Ele desafia ao afirmar, primeiro, que não busca “o poder pelo poder”, nem pretende se “alienar na disputa por aparatos, em que o poder deixa de ser um meio de transformação da realidade para tornar-se um fim em si mesmo” (p. 219). Segue ainda apontando suas diferenças em relação ao *establishment*, ao dizer que, “Para corresponder às expectativas da sociedade”, não pretende “repetir os modelos organizativos do passado”, mas propõe:

horizontalidade e interatividade nas instâncias deliberativas, garantindo o efetivo empoderamento social para uma nova forma de fazer política. Daí a necessidade de um novo ator político que se construa a partir das propostas e reivindicações que surgem das mobilizações sociais, ambientais, culturais e políticas, com a participação livre e aberta a qualquer cidadão. É preciso radicalizar a democracia, para que os cidadãos mandem e o governo obedeça (Raiz – Movimento Cidadanista, 2016, p. 219).

Uma nova menção a esse *establishment* inadequado do qual o movimento pretende se distanciar se encontra na sequência da explicação do “Cidadanismo”, quando o programa aponta que o poder constitucionalmente reconhecido do povo “vem sendo sequestrado por oligarquias que se apoderaram do Estado para ‘se servir’ e não para ‘servir’, e que dele devem ser extirpadas” (Raiz – Movimento Cidadanista, 2016, p. 219). Percebe-se que não só os ocupantes do Estado descumprem as suas funções (uma das formas de expressão do terceiro critério), como também o fazem com o objetivo de servirem a si mesmos, numa alusão também ao desvio dos próprios recursos do Estado, uma das formas mais comuns de expressão dessa retórica *anti-establishment* político e que demonstra o preenchimento do segundo critério. As críticas às “oligarquias” resvalam também nos próprios partidos. O aspirante a partido se coloca também como um movimento, e isso, para ele, é fundamental para alcançar “um novo patamar de democracia”. Essa nova democracia seria “formada por sujeitos autônomos, potencializados em Redes Cidadãs” (p. 219) e só seria alcançada através desse novo formato, já que “Nem só Partido e nem só Movimento dão conta dessas questões. Movimentos se perdem nas pautas pontuais e Partidos se perdem na alienação do poder. Daí a necessidade de unir ambos, em conceito e forma, criando uma síntese entre pensamento e prática” (p. 219).

Nessa nova conformação, os participantes do movimento seriam capazes de construir “pontes para o diálogo entre os cidadãos e não atalhos para as castas dirigentes” (Raiz – Movimento Cidadanista, 2016, p. 219). Ainda nessa toada crítica aos partidos, o programa aponta que o movimento deve ser “Um partido que dialogue com os movimentos sociais, mas sem cooptá-los. Um movimento social e um partido político, ao mesmo tempo” (p. 219), e que, com isso, se construiriam, “nas ruas e também nas redes que integram os ‘debaixo’, os legítimos donos do poder” (p. 219).

Essa crítica aos partidos existentes parece necessária às propostas que o movimento faz, já que ele se afirma representante da maioria que não é ouvida e quer ser um espaço que torne a política “apaixonante”, “em que as pessoas comuns, quaisquer cidadãos, tenham capacidade e meios para interferir nos rumos da sociedade” (Raiz – Movimento Cidadanista, 2016, p. 219).

Com relação às propostas para as questões políticas em geral, o movimento compartilha diversos anseios com os demais partidos *mainstream* e outros movimentos sociais tradicionais, tais como

Promover a auditoria cidadã da dívida pública, prevista na Constituição de 1988 e até hoje protelada; Promover a criação de um sistema tributário mais justo e progressivo, que taxe menos a renda e o consumo dos pobres e mais sobre (sic) as grandes fortunas, heranças, propriedades especulativas, lucros exorbitantes e transações financeiras internacionais (...). Reforma Política – Lutar por uma reforma política, justa, democrática e cidadã, que coloque a política nas mãos das pessoas, acabando com o poder do dinheiro nas eleições e o abuso do poder, seja de governos, empresas, mídia ou igrejas; Reencantar a política, tornando-a algo apaixonante, para que seja realizada com amor (Raiz – Movimento Cidadanista, 2016, p. 219).

Mas é num contexto de crítica às instituições partidárias disponíveis e que ocuparam o poder ao longo do tempo que essas propostas são encaradas como componentes de um conjunto com retórica *anti-establishment* político. O apelo a grandes reformas institucionais, como a judiciária, do sistema eleitoral ou do financiamento dos partidos políticos, é comum entre os partidos *anti-establishment* político, como afirmam Rama Caamaño e Casal Bértoa (2019, p. 6).

Partido Tribuna Popular (PTP)

O aspirante a partido político Tribuna Popular publicou seu programa em 11 de abril de 2017. O movimento dá um subtítulo ao seu programa que indica muito bem o que será focalizado: “a corrupção é a mãe de todos os males” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133). Dessa forma, o programa está voltado especialmente ao combate da corrupção, já que: “Se não enfrentarmos a corrupção generalizada do país, tudo o que colocarmos nesse programa não passará de uma promessa de político” (p. 133). É interessante notar

que a corrupção é um dos assuntos mais comumente abordados pelos partidos *anti-establishment*, que acusam o *mainstream* de representar o jogo sujo da política, a corrupção e o clientelismo (Hartleb, 2015, p. 44).

O movimento chega a apontar algumas prioridades, áreas que receberão os recursos provenientes da recuperação dos desvios da corrupção, tais como “contratar mais servidores públicos, como médicos, enfermeiros, professores, policiais, etc.”. Além disso, declara: “[n]a medida em que o governo recuperar sua capacidade de contratação de pessoal, para melhor atender à população, além de poder pagar melhores salários e aposentadorias, elevaremos o consumo, as vendas em nossas empresas, e a arrecadação de impostos” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133). Tudo isso “sem gerar inflação, que só ocorre quando o governo não tem recursos para cobrir tais despesas, porque os corruptos assaltaram seus cofres” (p. 133).

O programa é, em comparação com os demais analisados aqui, relativamente curto e não apresenta propostas amplas para vários temas da política nacional, porque, de acordo com o documento, “Assim, não trazemos um programa de governo mastigado, para ser imposto à sociedade, muitas vezes até por falta de opção” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133). O que se propõe é apenas “entregar aos cidadãos as ferramentas para que eles mesmos se defendam dos corruptos, e decidam com racionalidade os rumos que o país deve seguir” (p. 133).

Essas ferramentas são o segundo tema do programa, a “democracia direta” por meio de um “governo digital”. Para o movimento, a democracia direta “é o império da razão e da lógica, que conseguiu desenvolver até mesmo países sem grandes recursos naturais, pacíficos, e que nem chegaram a participar da colonização das Américas e da África” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133). Ou seja, afirma que a democracia direta será capaz de levar ao desenvolvimento e que há exemplos ao redor do mundo, inclusive de países que não foram colonizadores.

Percebe-se que o tema central do texto é o combate à corrupção, que serve tanto à satisfação do terceiro critério proposto por Abedi quanto à satisfação do segundo. O movimento acusa os políticos de serem generalizadamente corruptos, afirmando que os “principais seguimentos políticos sujaram-se com o financiamento empresarial” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133) e que, por isso, “O Brasil precisa ser passado a limpo!” (p. 133). Portanto, a retórica anticorrupção reforça a divisão entre as pessoas comuns e a elite política, porque toda ela é considerada corrupta.

Noutro ponto, ainda, o texto do documento afirma que é necessário dar ao povo ferramentas para “derrubar Leis” com o objetivo de “acabar com cada brecha deixada na Lei para a corrupção”, já que seus representantes, os “políticos corruptos”, negam-se a fazê-lo “por ir contra seus interesses, e os de quem lhes financia a campanha eleitoral” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133).

No cumprimento do segundo critério, o movimento se coloca de forma diferente, como desafiante, ao afirmar que dará maior espaço aos cidadãos. Para ele, os cidadãos

estão sendo alijados da política e serão reconduzidos a ela por meio do que denomina “democracia direta” com “governo digital”. Essa proposta, praticamente a única mais concreta do texto, é o que o movimento considera como a solução para essa distinção entre o *mainstream*, corrupto, e os cidadãos comuns. Retorna aqui o apelo a uma democracia mais direta, voltada para a base, como exemplo importante de utilização de retórica *anti-establishment* político. Assim, a “proposta é dotar o povo de poderosas ferramentas de defesa contra a corrupção, descentralizando as deliberações políticas”, e, “com milhões de pessoas decidindo sobre o futuro dos políticos suspeitos de corrupção, não haverá mais espaço para as vexaminosas negociatas que presenciamos” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133).

Existe uma oposição entre o povo e os políticos, e ela é feita de forma própria, através da valorização da capacidade de decisão do povo em detrimento da capacidade de decisão dos políticos. O que o movimento aponta é que “os políticos são tão leigos quanto o povo, necessitando do auxílio de seus assessores, e que os corruptos encham os bolsos de propina, justamente para votar errado lá em Brasília” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133). O povo, por oposição, não incorreria nos mesmos erros, uma vez que “não tem como subornar a maioria da população, que sofre e aprende, quando erra, corrigindo-se em seguida” (p. 133).

O ataque ao sistema democrático convencional se dá de forma veemente, e a proposta de uma democracia mais plebiscitária, comum em plataformas de partidos *anti-establishment* político pelo mundo, se apresenta de forma contundente. Numa passagem, o programa indica que “Os abaixo-assinados do povo precisam ser reconhecidos, ganhando poder para convocar plebiscitos e referendos”, embora ressalve que “o plebiscito destituente de político” pode “exigir motivação, e valer apenas para fatos ocorridos a partir de sua instituição” (Partido Tribuna Popular, 2017, p. 133). Propõe ainda a instauração do “governo digital”, que será uma “plataforma de debates na internet” na qual todos os cidadãos poderão se cadastrar, considerando que “as propostas mais apoiadas” poderão “até se transformar em plebiscitos ou referendos” (p. 133). Embora essa seja uma clara proposta em termos de grandes questões políticas, o programa acredita que a “democracia direta vem não para acabar com o atual sistema representativo, mas sim para fortalecê-lo, aperfeiçoando-o e racionalizando-o. Já que o atual modelo está falido, justamente por premiar os erros, em vez dos acertos” (p. 133).

Considerações finais

O Brasil não parece ter escapado da crise dos partidos e do avanço de discursos *anti-establishment* político. Através dos critérios avaliados, percebe-se que há no país candidatos a partidos políticos que possuem uma retórica *anti-establishment* político. Embora este artigo possa corroborar a tese de que há um crescimento global de oferta de

discursos que desafiam o *status quo*, é importante levantar algumas questões metodológicas que podem ser resolvidas em pesquisas futuras.

Uma primeira questão é o fato de que não conseguimos encontrar pesquisas sobre os movimentos postulantes a partido no Brasil, que poderiam nos auxiliar na comparação entre a taxa média de sucesso no registro de partidos dos movimentos com retórica *anti-establishment* e aquela dos movimentos mais politicamente *mainstream*, e na compreensão da mudança do perfil desses movimentos desde as Jornadas de Junho de 2013. Futuras pesquisas poderão ser úteis para esclarecer esses pontos, inclusive para investigar se há uma relação causal entre as Jornadas e o surgimento desses movimentos, ou se outras situações políticas do Brasil poderiam ter levado ao surgimento de outros movimentos *anti-establishment* político, como o *impeachment* da ex-presidente Dilma em 2016 ou a Greve dos Caminhoneiros de 2018.

Em termos de aplicação da metodologia proposta por Abedi (2004), parece-nos que ela é adequada ao contexto brasileiro e pode ser usada também na análise da retórica e no reconhecimento dos movimentos postulantes a partidos, como demonstrado. Porém, não nos parece que a metodologia, sozinha, é capaz de captar todas as nuances desses movimentos e todas as possibilidades de expressão dessa retórica *anti-establishment* político. Para demonstrá-lo, gostaríamos de avaliar os programas de dois aspirantes a partidos políticos, o PNC, Partido Nacional Corinthiano, e o Piratas, Partido Pirata do Brasil.

O PNC está em fase final de processo de registro, sob a relatoria do ministro Jorge Mussi, do TSE (TSE, 2019). Trata-se de um caso curioso, já que, em sua legenda, o movimento busca desafiar os grupos de interesse tradicionais ou as ideologias usualmente atuantes na esfera política ao se colocar como um partido vinculado a um time brasileiro de futebol. Sua retórica, porém, é bastante moderada, e não há no programa nenhuma indicação de ataques ao *establishment* político, nem mesmo nenhuma referência ao próprio time do qual deriva o nome. O clube Corinthians se pronunciou em 2016, em uma nota oficial, repudiando o registro do partido e o uso do nome da agremiação para angariar votos, dizendo que não corroborava com a proposta (*Folha de S. Paulo*, 2016).

O movimento já fez alguns pronunciamentos políticos, como o repúdio a João Doria, ex-prefeito e atual governador de São Paulo, que tinha dito em campanha que não deixaria a prefeitura para concorrer a outros cargos (Quintella, 2018). Embora sua retórica seja moderada, é difícil não o considerar desafiante do *mainstream* político-partidário. Ele pretende se colocar no ambiente político não em função dos grupos de interesse usualmente reconhecidos, como trabalhadores ou ambientalistas, mas tendo como identificação uma torcida de time de futebol. A classificação proposta por Abedi coloca o movimento fora da lista, mas uma análise mais qualitativa ao menos poderia considerá-lo como atípico dentro da história político-partidária brasileira.

O Piratas, por sua vez, ainda não está em fase final de registro; o *site* do TSE o aponta como "ativo", mas ainda não fornece as informações dos apoiantes nos estados brasileiros, outro requisito para a inscrição. O partido está ligado a uma família de partidos

piratas, que se espalharam pelo mundo após o sucesso do partido pirata da Suécia, fundado em 2006, que acabou por iniciar esse movimento (Erlingsson e Persson, 2011). É marcado, assim como os outros desse grupo, pela defesa de pautas como a privacidade, o acesso à informação e a livre transmissão do conhecimento, e dá atenção às decorrências desses temas na internet. Todas essas características podem ser depreendidas da leitura do programa (Partido Pirata do Brasil, 2013). No entanto, outra característica do partido, que não pode ser depreendida diretamente da leitura do programa, mas que marca sua aparição na mídia, é a luta contra corporações e governos, as quais, segundo ele, ameaçam as liberdades individuais ao monitorar, controlar e coagir as pessoas. O partido defende a reforma de leis de direitos autorais, patentes etc., para transferir esse poder das grandes corporações para o cidadão (Fredriksson, 2015, pp. 912-915). Portanto, é difícil dizer que essa luta contra o poder econômico e as formas tradicionais de tutelar a propriedade não tenha verve *anti-establishment*. Por não estar enunciada explicitamente no programa do partido, não passou pelo crivo de nossa metodologia. Isso levanta a possibilidade de se fazer essa análise levando-se em consideração também outros momentos de expressão desses movimentos ou de seus líderes, com o objetivo de aprofundar o estudo e ampliar o acesso à retórica.

Outra reflexão metodológica que deve ser levantada é o fato de que os critérios foram estabelecidos em 2004. Embora ainda estejam em aplicação, como demonstrado na "Introdução", muitos fatos políticos ocorreram desde então. O que se percebe é que os movimentos insurgentes em geral têm crescido em importância e, mais do que apenas no discurso, foram capazes de ocupar os espaços institucionais e tornar-se parte do *establishment*, embora a retórica possa não ter acompanhado essa mudança em termos de institucionalização. Essa é uma leitura possível, por exemplo, da eleição de líderes mundiais que se colocam como *outsiders*, como o presidente norte-americano Donald Trump e o presidente brasileiro Jair Bolsonaro. Dessa forma, pode ser interessante compreender como esses insurgentes, que possivelmente possuem uma retórica *anti-establishment* político, conseguiram alçar os cargos e adaptar seus discursos para manterem o apoio e o tom populista enquanto ocupam espaços convencionais.

O caso do presidente Jair Bolsonaro nos permite levantar outra reflexão, derivada da anteriormente apresentada, que é a grande quantidade de movimentos aspirantes a partidos que não conseguem se efetivar no país. Embora tenhamos uma quantidade impressionante de partidos cadastrados (35 em 2019, como apontamos), ainda há mais do que o dobro buscando cadastramento no TSE (77). Uma hipótese pode ser a de que o nosso sistema de registro de partido seja, contraintuitivamente, mais restritivo ou a de que a extensão territorial do país dificulte o apoio em vários estados da federação. Essas são hipóteses que poderiam ajudar a explicar por que esses aspirantes a partidos com retórica *anti-establishment* político analisados não conseguiram sua efetivação.

Outra hipótese, porém, seria a capacidade de esses movimentos se inserirem nos partidos já cadastrados. Não fizemos essa análise, mas é possível que alguns dos partidos

brasileiros se utilizem de uma retórica *anti-establishment* político ou até mesmo tenham atuação nesse sentido. Esse seria um trabalho a ser realizado em futuras investigações. É possível tanto sua inserção em partidos já existentes como talvez sua cooptação pelos partidos com vistas a usar a retórica *anti-establishment* político para fins eleitorais, caso se confirme a existência de partidos de aluguel.

Também se levanta a importância de considerar os contextos na hora de classificar os aspirantes a partidos ou os partidos propriamente como movimentos com retórica *anti-establishment* político. É possível dizer que diversas pautas que poderiam ser mais incomuns ou absurdas em algumas democracias tornam-se senso comum ou até mesmo propostas bastante razoáveis quando transpostas a outras. Considerando, por exemplo, a diferença entre o sistema democrático brasileiro e o alemão, talvez uma crítica que, no contexto alemão, seria considerada radical e *anti-establishment*, aqui seja encarada como proposta razoável de reforma, compartilhada por todos os movimentos e partidos comprometidos. Algumas reformas que, em democracias mais antigas, seriam consideradas desnecessárias, em democracias recentes ou que passaram por momentos ditatoriais em sua história, podem ser necessárias para fortalecer a democracia ou melhorar o sistema representativo. O mesmo vale para outros temas como reformas envolvendo tributos, justiça eleitoral e financiamento de partidos. E essa necessária contextualização pode ajudar a explicar por que os aspirantes a partidos políticos que foram enquadrados neste artigo demonstram uma tendência mais progressista, diferente dos exemplos encontrados na literatura, que costumam ocupar a direita ou a extrema direita e ter pautas mais reacionárias.

Referências bibliográficas

- ABEDI, A. *Anti-political establishment parties: a comparative analysis*. Série Routledge Studies in Extremism and Democracy. Londres: Routledge, 2004.
- ABEDI, A.; LUNDBERG, T. C. "Doomed to failure? Ukip and the organisational challenges facing right-wing populist anti-political establishment parties". *Parliamentary Affairs*, vol. 62, nº 1, p. 72-87, 2009.
- ALCÁNTARA, M.; FREIDENBERG, F. "Partidos políticos na América Latina". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 8, nº 2, p. 137-157, 2002.
- ASLANIDIS, P. "Is populism an ideology? A refutation and a new perspective". *Political Studies*, vol. 64, nº 1, 2016, p. 88-104, 2016.
- BALCERE, I. "Populism in the manifestos of Latvian political parties: increasingly used but ineffective?". *Journal of Baltic Studies*, vol. 45, nº 4, p. 477-497, 2014.
- BARR, R. R. "Populists, outsiders and anti-establishment politics". *Party Politics*, vol. 15, nº 1, p. 29-48, 2009.
- BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

DALTON, R.; MCALLISTER, I.; WATTENBERG, M. "Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas". *Análise Social*, vol. 38, nº 167, p. 295-320, 2003.

ERLINGSSON, G. O.; PERSSON, M. "The Swedish Pirate Party and the 2009 European Parliament election: protest or issue voting?". *Politics*, vol. 31, nº 3, p. 121-128, 2011.

FLINDERS, M. "The general rejection? Political disengagement, disaffected democrats and 'doing politics' differently". *Parliamentary Affairs*, vol. 68, nº 1, p. 241-254, 2015.

FOLHA DE S. PAULO. "Corinthians repudia aprovação do Partido Nacional Corinthiano pelo TRE", 19 maio 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2016/05/1772961-corinthians-repudia-aprovacao-do-partido-nacional-corinthiano-pelo-tre.shtml>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

FRAGA, E. "71% dos brasileiros não têm partido de preferência". *Folha de S. Paulo*, Caderno Poder, 9 fev. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1587139-71-dos-brasileiros-nao-tem-partido-de-preferencia.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

FREDRIKSSON, M. "Piracy & social change: The Pirate Party and the politics of communication". *International Journal of Communication*, vol. 9, p. 16, 2015. Disponível em: <<https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/3742>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FREITAS, S. "Resistência Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul marca 2012". *Portal EBC*, 21 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/retrospectiva-2012/2012/12/resistencia-indigena-no-mato-grosso-do-sul-marca-2012>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

GOHN, M. G. "A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais". *Caderno CRH*, vol. 27, nº 71, 2014.

HANLEY, S.; SIKK, A. "Economy, corruption or floating voters? Explaining the breakthroughs of anti-establishment reform parties in Eastern Europe". *Party Politics*, vol. 22, nº 4, p. 522-533, 2016.

HARTLEB, F. "Here to stay: anti-establishment parties in Europe". *European View*, vol. 14, nº 1, p. 39-49, 2015.

HOBOLT, S. B. "The Brexit vote: a divided nation, a divided continent". *Journal of European Public Policy*, vol. 23, nº 9, p. 1.259-1.277, 2016.

INNERARITY, D. *A política em tempos de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

KEMMERS, R.; VAN DER WAAL, J.; AUPERS, S. "Becoming politically discontented: anti-establishment careers of Dutch nonvoters and PVV voters". *Current Sociology*, vol. 64, nº 5, p. 757-774, 2016.

KINZO, M. "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 54, p. 23-51, 2004.

KROUWEL, A.; VAN ELFRINKHOF, A. "Combining strengths of methods of party positioning to counter their weaknesses: the development of a new methodology to calibrate parties on issues and ideological dimensions". *Quality & Quantity*, vol. 48, nº 3, p. 1.455-1.472, 2014.

LACLAU, E. *La razón populista*. 2ª ed. México: FCE, 2006.

LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile. Disponível em: <www.latinobarometro.org>. Acesso em: 4 fev. 2019.

MAIR, P. *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*. London/New York: Verso Books, 2013.

MARCH, L.; ROMMERSKIRCHEN, C. "Out of left field? Explaining the variable electoral success of European radical left parties". *Party politics*, vol. 21, nº 1, p. 40-53, 2015.

MATTES, R., et al. *Parties, elections, voters and democracy*. In: GUNTHER, R., et al. (eds.). *Voting in old and new democracies*. New York: Routledge, 2015.

MOREIRA, O. L.; SANTIAGO, I. Vem Pra Rua: os protestos de junho. SOUSA, C. M. (org.). *Jornadas de Junho: repercussões e leituras*. Campina Grande: EDUEPB, p. 13-21, 2013.

MUDE, C. "The populist zeitgeist". *Government and Opposition*, vol. 39, nº 4, p. 541-563, 2004.

NICOLAU, J. "Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014)". *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 1, p. 83-106, 2017.

ODILLA, F. "Em dois anos, partidos em formação duplicam no Brasil: 68 legendas buscam assinaturas". *BBC Brasil*, 24 set. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41266392>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

PARTIDO NACIONAL INDÍGENA. "Programa do Partido Nacional Indígena". *Diário Oficial da União*, seção 3, nº 127, p. 191-193, 4 jul. 2013.

PARTIDO PIRATA DO BRASIL. "Programa do Partido Pirata do Brasil". *Diário Oficial da União*, seção 3, nº 169, p. 289, 2 set. 2013.

PARTIDO TRIBUNA POPULAR. "Programa de governo do Tribuna Popular: a corrupção é a mãe de todos os males". *Diário Oficial da União*, seção 3, nº 70, p. 133, 11 abr. 2017.

POLK, J., et al. "Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill expert survey data". *Research & Politics*, vol. 4, nº 1, 2017.

POWER, T. J.; JAMISON, G. D. "Desconfiança política na América Latina". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, nº 1, p. 64-93, mar. 2005.

QUINTELLA, S. "Partido Nacional Corinthiano pede condenação de João Doria". *Veja SP*, 22 mar. 2018. Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/partido-nacional-corinthiano-pede-condenacao-de-joao-doria/>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

RAIZ – MOVIMENTO CIDADANISTA. "Programa Partidário da Raiz – Movimento Cidadanista". *Diário Oficial da União*, seção 3, nº 86, p. 218-219, 6 maio 2016.

RAMA CAAMAÑO, J.; CASAL BÉRTOA, F. "Are anti-political-establishment parties a peril for European democracy? A longitudinal study from 1950 till 2017". *Representation*, p. 1-24, 2019.

RYDGREN, J. "Is extreme right-wing populism contagious? Explaining the emergence of a new party family". *European Journal of Political Research*, vol. 44, nº 3, p. 413-437, 2005.

SCHEDLER, A. "Anti-political-establishment parties". *Party Politics*, vol. 2, nº 3, p. 291-312, 1996.

SCHUMACHER, G.; VAN KERSBERGEN, K. "Do mainstream parties adapt to the welfare chauvinism of populist parties?". *Party Politics*, vol. 22, nº 3, p. 300-312, 2016.

SINGER, A. "Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas". *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, nº 97, p. 23-40, nov. 2013.

SMITH, J. M. "Does crime pay? Issue ownership, political opportunity, and the populist right in Western Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 43, nº 11, p. 1.471-1.498, 2010.

TODOROV, T. *Os inimigos íntimos da democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. "Brasil tem 75 partidos políticos em processo de formação", 25 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/brasil-tem-75-partidos-politicos-em-processo-de-formacao>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

VAN KESSEL, S. "Explaining the electoral performance of populist parties: the Netherlands as a case study". *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 12, nº 1, p. 68-88, 2011.

VAN SPANJE, J. "Keeping the rascals in: anti-political-establishment parties and their cost of governing in established democracies". *European Journal of Political Research*, vol. 50, nº 5, p. 609-635, 2011.

ZUCCO JR., C. Estabilidad sin raíces: institucionalización de sistemas de partidos en Brasil. In: TORCAL, M. (coord.). *Sistemas de partidos en América Latina*. Barcelona: Anthropos Editorial; Santa Fe, Argentina: Ediciones Universidad Nacional del Litoral, Siglo XXI, p. 78-107, 2015.

ZULIANELLO, M. "Anti-system parties revisited: concept formation and guidelines for empirical research". *Government and Opposition*, vol. 53, nº 4, p. 653-681, 2018

Abstract

Political parties in formation in post-2013 Brazil and the anti-political establishment rhetoric

The aim of this paper is to know whether, between 2013 and 2017, there were movements with *anti-establishment* political rhetoric who applied to become political parties in Brazil. Our evaluation will be empirical-descriptive, and will analyze the party programs used in registrations after the 2013 Protests in Brazil. To ground the concept of an anti-political establishment rhetoric, we will use the three criteria proposed by Abedi (2004). Based on the analysis of these data, and based on these criteria, we conclude that there were, in Brazil, parties trying to register that had an anti-establishment political rhetoric. Having this information is important to understand our political situation, especially in view of the relevance of the topic for contemporary democracies. As the article analyzes objects that do not usually receive much empirical attention, political parties in formation can contribute with reflections on the appropriate methodology for analyzing them, as well as for analyzing the anti-political establishment rhetoric in politics.

Keywords: formation of political parties; populism; anti-establishment movements; political parties programs; 2013 protests in Brazil

Resumen

Partidos políticos en formación en Brasil después de 2013 y la retórica anti-establishment político

El propósito de este artículo es averiguar si, entre 2013 y 2017, hubo movimientos con retórica política antisistema que se aplicaron para convertirse en partidos políticos en Brasil. La evaluación será empírica-descriptiva, analizando los programas de los partidos que intentaron registrarse después de los días de junio de 2013. Para conceptualizar la retórica de un movimiento como un anti-establishment político, se utilizarán los tres criterios propuestos por Abedi (2004). Con base en el análisis de estos datos, y en base a estos criterios, se concluye que hubo, en Brasil, durante el período estudiado, partidos en formación que tenían retórica política antisistema. Obtener esta información es importante para comprender nuestra situación política, especialmente en vista de la importancia del tema para las democracias contemporáneas. A medida que el artículo analiza objetos que generalmente no reciben mucha atención empírica, los partidos políticos en formación pueden

contribuir con reflexiones iniciales sobre la metodología apropiada para analizarlos, así como para analizar la retórica política anti-establecimiento.

Palabras clave: formación de partidos políticos; populismo; movimientos *anti-establishment* político; programa de partidos políticos; protestas de 2013 en Brasil

Résumé

Partis politiques en formation au Brésil après-2013 et la rhétorique anti-establishment politique

Le but de cet article est de savoir s'il y a eu, entre 2013 et 2017, des mouvements à rhétorique politique anti-établissement qui ont demandé à devenir des partis politiques au Brésil. L'évaluation sera empiriquement descriptive, en analysant les programmes des partis qui ont tenté de s'inscrire après les Journées de juin 2013. Pour conceptualiser la rhétorique d'un mouvement comme anti-établissement politique, les trois critères proposés par Abedi (2004) seront utilisés. Sur la base de l'analyse de ces données, et sur la base de ces critères, il est conclu qu'il y avait, au Brésil, au cours de la période étudiée, la formation de partis qui avaient une rhétorique politique anti-établissement. L'obtention de ces informations est importante pour comprendre notre situation politique, compte tenu notamment de l'importance du sujet pour les démocraties contemporaines. Comme l'article analyse des objets qui ne reçoivent généralement pas beaucoup d'attention empirique, les partis politiques en formation peuvent apporter des réflexions initiales sur la méthodologie appropriée pour les analyser, ainsi que pour analyser la rhétorique politique anti-établissement.

Mots-clés: formation de partis politiques; le populisme; mouvements anti-établissement politique; programme des partis politiques; manifestations de 2013 au Brésil

Artigo submetido à publicação em 14 de junho de 2019.
Artigo resubmetido à publicação em 20 de abril de 2020.
Versão final aprovada em 15 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa

Luciana Andressa Martins de Souza¹ 

Este artigo amplia a discussão acerca das disputas entre o Orçamento Participativo (OP), os partidos e os atores políticos locais, ao apresentar uma análise sistemática e diacrônica dos impactos da composição de forças dos partidos governistas e oposicionistas, delineadas no âmbito da arena eleitoral, sobre a adoção, durabilidade, interrupção e o fim dessa inovação democrática, assim como sobre os seus distintos graus de institucionalização. Para tanto, analisamos três pares contrafactuais de municípios com características majoritariamente semelhantes, a saber: São Carlos e Piracicaba; Rio Claro e Leme; Matão e Sertãozinho. Esses pares se diferenciam pelo partido que esteve à frente da iniciativa do OP (PT e outros partidos). Os resultados revelam um universo pouco explorado e passível de ser replicado em outros contextos, contribuindo tanto para a ampliação do debate acerca do papel do Legislativo no grau de institucionalização de instituições participativas quanto para o aprimoramento dessa agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Orçamento Participativo (OP); partidos políticos; Executivo; Legislativo; governos locais

Introdução²

O Orçamento Participativo (OP) pode basicamente ser definido como um processo participativo por meio do qual qualquer cidadão pode contribuir em decisões, ainda que parciais, do orçamento municipal³. O caso de Porto Alegre, um dos pioneiros e mais duradouros, tornou-se referência de inovação democrática, especialmente após ser reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1996, por ocasião da Conferência de Istambul, Habitat II, como uma das 40 melhores práticas de governança

¹ Universidade Federal do Espírito Santo. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS-Ufes); Núcleo Participação e Democracia (Nupad-Ufes). Vitória (ES), Brasil. Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <lu.ufscar@hotmail.com>.

² Este artigo é resultado da pesquisa de pós-doutorado desenvolvida no Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDAC-Cebrap). Agradeço à Fapesp pelo apoio obtido no âmbito da pesquisa de pós-doutorado (Processo Fapesp 12/21434-6).

³ Para maiores informações sobre essa questão, ver: Goldfrank (2006); Pires e Pineda Nebot (2008); Sintomer, Herzberg e Röcke (2008, 2012); Lüchmann (2014).

urbana do mundo, legitimação que intensificou a sua difusão para outros municípios, níveis de governo e países⁴.

Atualmente se observa o paradoxo a seguir. Por um lado, o OP é considerado uma inovação democrática do mundo contemporâneo e estima-se que existam entre 795 e 1.469 episódios em diferentes partes do mundo (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012)⁵. Por outro, em que pese a rápida difusão do OP em municípios brasileiros ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000⁶, nos últimos tempos estima-se haver crescimento no número de casos de abandono da prática no Brasil (Spada, 2014). Esse fenômeno não é recente. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, Fedozzi (2008, p. 14) sublinhou que foi significativo o número de casos de OPs interrompidos devido à mudança de partido do prefeito ou até mesmo antes de serem concluídos os quatro anos de mandato. No estado de São Paulo, por exemplo, foram implementadas 23 experiências de OP entre 1997 e 2000, sendo que 12 dessas iniciativas se mantiveram e 11 foram interrompidas na gestão subsequente (Serafim e Teixeira, 2006).

A “vontade política”, por parte dos prefeitos, de adotar o OP aparece como variável proeminente no universo da política institucional, capaz de explicar a longevidade dessa instituição participativa, ao lado da influência do “desenho institucional”, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados ao OP, bem como da existência de uma forte “tradição associativa” local (Lüchmann, 2002; Avritzer, 2003; Wampler, 2003; Borba e Lüchmann, 2007). Contudo, ela se restringe ao comprometimento do prefeito em dar continuidade a essa proposta, em que pese o progressivo desenvolvimento das análises sobre as disputas entre os prefeitos, vereadores e partidos políticos no âmbito dessa instituição participativa (Avritzer, 2009; Romão, 2011; Wampler, 2008; Souza, 2011).

Este artigo amplia a discussão acerca das disputas entre o OP, os partidos políticos e os atores políticos locais, ao apresentar uma análise sistemática e diacrônica dos impactos da composição de forças dos partidos governistas e oposicionistas, delineadas no âmbito da arena eleitoral, sobre a adoção, a durabilidade, a interrupção e o fim dessa inovação democrática, assim como sobre os seus distintos graus de institucionalização. Para tanto, analisamos três pares contrafactuais de municípios com características majoritariamente semelhantes, a saber: São Carlos e Piracicaba⁷; Rio Claro e Leme; Matão e Sertãozinho, os quais se diferenciam entre si pelo partido que esteve à frente da iniciativa do OP (PT e outros partidos), assim como pelos diferentes graus de institucionalização produzidos pelo OP. Partimos da hipótese de que a centralidade do OP, como estratégia

⁴ Fora do Brasil, os municípios pioneiros na adoção do OP foram: Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica), entre outros.

⁵ Para informações mais atualizadas sobre o universo de OPs no mundo, consultar o volume organizado por Dias, Enríquez e Júlio (2020), o qual apresenta informações de 71 autores sobre experiências de OPs desenvolvidas em 78 países.

⁶ Embora não haja informações precisas sobre o universo do OP, logo após a sua adoção na capital gaúcha foram produzidos dados confiáveis para o período subsequente, entre 1997 e 2000, os quais apontavam cerca de 140 casos no Brasil (Ribeiro e Grazia, 2003).

⁷ Exceto o caso de Piracicaba, diferente dos demais, por apresentar histórico de significativa tradição associativa.

eleitoral do partido, declina à medida que as alianças eleitorais se ampliam. Desse modo, o OP poderia constituir-se como forte estratégia eleitoral inicial para o partido, paulatinamente arrefecida em função da competição política.

Em estudo precedente, comparamos os municípios de São Carlos, Rio Claro e Matão, os quais tiveram experiências de OP com distintas durabilidades (interrompida, contínua e descontínua) em períodos administrados pelo PT e outros partidos aliados. Nos casos analisados, o argumento da “vontade política” poderia contribuir para explicar tanto a continuidade do OP em São Carlos, em razão da reeleição do PT, quanto a interrupção do OP em Rio Claro, graças à chegada ao poder, como sucessora do governo da coligação PT-PV, de uma administração contrária ao OP (PFL/DEM). Entretanto, essa variável isoladamente não foi capaz de se desdobrar, no que diz respeito a Matão, na explicação da decisão tomada pela administração petista de não levar a cabo essa proposta na segunda e na terceira gestões do partido⁸.

Desse modo, acrescentamos mais três municípios, aos pares (São Carlos e Piracicaba, Matão e Sertãozinho, Rio Claro e Leme), que tiveram as mesmas durabilidades das experiências de OP, desenvolvidas por outros partidos (PSDB, PFL/DEM e PTB), no intuito de testarmos o alcance do mecanismo institucional de composição de forças dos partidos no governo e na oposição, travados na arena eleitoral, na adoção, na durabilidade (ou não) e nos distintos níveis de institucionalização do OP (participativo, bifurcado e limitado). Por conseguinte, o desafio aqui presente reside em ampliar o espectro de casos a fim de serem incluídos outros partidos e coligações, excluindo-se o PT. Para tanto, valemo-nos do argumento segundo o qual a simples vontade política, por si só, não seria fator suficiente. O resultado é uma tipologia passível de ser aperfeiçoada e replicada em diferentes contextos, contribuindo tanto para a ampliação do debate acerca do papel do Legislativo no grau de institucionalização de instituições participativas quanto para o aprimoramento dessa agenda de pesquisa.

Esta análise privilegia o papel político do OP, opção equivalente a dizer que, ao voltarmos o nosso olhar para a dimensão estatal, com foco nas instituições e nos atores políticos locais, estamos decididamente lançando luz sobre determinada vertente das relações de mútua constituição entre Estado e sociedade civil, na qual essa instituição participativa finca as suas raízes e se consolida. Não se trata de atenuar a fortaleza do papel da sociedade civil nessa interação, mas, antes, de iluminar os aspectos menos teorizados pela literatura correspondente. Em geral, a dimensão política é equivocadamente observada por meio da “vontade política” de adotar o OP, por parte do prefeito e do respectivo partido. Ademais, as variáveis institucionais são geralmente analisadas de modo apenas parcial, na medida em que esse debate contempla, sobretudo, a metodologia do processo participativo inerente ao OP. Em contrapartida, argumentamos

⁸ É importante aqui sublinhar, nos casos citados, a constatação de variações nos padrões das relações entre prefeitos, vereadores e partidos constituintes do governo, mantidas nas arenas governamental e legislativa. A nosso ver, essa variabilidade contribui para a explicação dos diferentes níveis de durabilidade, assim como dos distintos graus de institucionalização do OP.

que o desenho institucional do OP vai além das suas regras internas de funcionamento, uma vez que sua adoção não anula os outros mecanismos tradicionais existentes, no âmbito municipal, para tomada de decisões, e tampouco extingue as disputas inerentes às instituições formais de representação política.

Este artigo contém quatro seções. Em "O papel dos partidos, governo e Legislativo na literatura brasileira sobre o OP: limites e possibilidades", retomamos brevemente a literatura voltada para as relações entre o OP, o Executivo e o Legislativo, visando evidenciarmos respectivamente os limites e as possibilidades, assim como para corroborarmos o enquadramento analítico adotado. Após esse sobrevoo da produção teórica correlata, expomos, em "O 'desenho institucional' como explicação da 'vontade política'", o desenho da pesquisa, delineando-o segundo uma tipologia composta por quatro dimensões analíticas: 1. Partidos/Prefeito e 2. Partidos/Legislativo *versus* 3. Durabilidade e 4. Tipos de OP. Em seguida, em "O alcance da composição de forças dos partidos, no Executivo e no Legislativo, no grau de institucionalização do OP", apresentamos o resultado da análise dos seis municípios selecionados que tiveram experiências de Orçamento Participativo (OP) nas gestões municipais de 1997 a 2016. Por fim, recapitulamos as principais conclusões desta análise e apontamos os desafios mais relevantes da agenda de pesquisa em "À guisa de conclusão".

O papel dos partidos, governo e Legislativo na literatura brasileira sobre o OP: limites e possibilidades⁹

Os estudiosos sobre os casos de OP no Brasil acompanharam o seu nascimento, apogeu e declínio, ao longo de três gerações de estudos, que se distinguiram pela progressiva incorporação do papel das instituições e dos atores políticos locais entre os seus argumentos predominantes¹⁰.

Os estudos reunidos na primeira geração se preocuparam mais com os efeitos democráticos do OP. Entretanto, após algumas experiências fracassadas, o debate começou a focar, com maior ênfase, os principais condicionantes que explicavam a adoção, a continuidade e, em menor medida, a interrupção do OP, uma vez que poucos trabalhos analisaram a sua efetividade¹¹. Entre os argumentos predominantes, destacaram-se: a "vontade política" do prefeito, a influência do "desenho institucional" e a existência de uma

⁹ Vale destacar a existência de muitos estudos que investigam a incorporação de mecanismos participativos no Legislativo, sobretudo, concernentes à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (seminários legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debates, conferências estaduais e audiências públicas), e os efeitos dessa integração no processo legislativo e nas ações governamentais. Contudo, esses trabalhos não se inserem no escopo desta análise, restrita às instituições participativas adotadas pelo Executivo, tais como o OP. Nessa esfera de produção teórica, recomendamos, por exemplo, a leitura do volume organizado por Oliveira (2009), especialmente os artigos de Fleury e Anastasia.

¹⁰ Para um maior aprofundamento desse debate, consultar Souza (2016).

¹¹ O debate sobre a efetividade do OP circunscreve-se ao estudo de Marquetti, Campos e Pires (2008). Para um melhor entendimento sobre a questão da efetividade de instituições participativas, consultar o volume organizado por Pires (2011).

forte “tradição associativa” local (Lüchmann, 2002; Avritzer, 2003; Wampler, 2003; Borba e Lüchmann, 2007). Em geral, os estudos examinaram essas três variáveis combinadas com as características sociais e políticas próprias do universo estudado, incluindo especialmente a capacidade administrativa e financeira dos municípios para implementar as deliberações do OP, as divergências no interior do Executivo, assim como as suas relações com o Legislativo.

Por fim, a discussão sobre a dimensão político-partidária ganhou proeminência no debate sobre os casos brasileiros de OP entre os estudos inscritos na terceira geração. Esses estudos começaram a explorar as relações políticas do OP com as instituições e os atores políticos locais, tanto em suas dinâmicas internas, ou seja, em suas relações com os atores da sociedade civil (que participam do OP), o governo e os partidos políticos (Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya, 2004; Romão, 2011), como em suas relações com o OP, o Executivo, o Legislativo, os partidos e as lideranças políticas locais nas diferentes arenas da competição política (Dias, 2000; Souza, 2011). Em relação aos condicionantes, o foco passa a ser gradualmente a interrupção, o abandono ou a adoção do OP por outros partidos, diferentes do PT (Avritzer, 2009; Wampler, 2008; Souza, 2011; Spada, 2014).

A precursora da análise das relações entre o OP, o Executivo e o Legislativo foi Dias (2000). Segundo a autora, “pensar a relação Executivo-Legislativo, a partir da criação do OP, implica avaliar a distribuição dos recursos políticos entre os poderes mencionados” (p. 68). Dias comparou o comportamento do Legislativo a partir do seu grau de intervenção nos projetos de lei originados no Executivo, notadamente em relação às decisões orçamentárias tomadas nos três primeiros mandatos do PT em Porto Alegre (de 1989 a 2000). Resultante dessa análise comparativa, emergiu a identificação de três efeitos do OP sobre a Câmara Municipal: o constrangimento, a renúncia e a reação:

O constrangimento dos vereadores foi causado pela participação popular no processo orçamentário municipal, gerando um conflito de competências simbólico entre a Câmara e o OP. A renúncia dos vereadores apresentou-se como uma consequência do constrangimento; em virtude da intervenção direta da população na distribuição dos recursos para investimentos, o Legislativo passou a esquivar-se de sua principal prerrogativa nas decisões orçamentárias: apresentar emendas para a definição de obras a serem realizadas na cidade. Já a reação dos vereadores ocorreu em virtude do reconhecimento do declínio de seu poder decisório na arena orçamentária. A reação, portanto, consiste em estratégias da oposição legislativa no sentido da recuperação de sua capacidade decisória, ou seja, de resgatar a oportunidade de representar os interesses do seu eleitorado através da incorporação de suas demandas à planilha orçamentária (Dias, 2000, p. 73).

Nesse estudo, a autora argumenta que o OP se constituiu em uma forma de o Executivo se sobrepor ao Legislativo, em virtude de os vereadores se sentirem inicialmente constrangidos em emendar as propostas apresentadas pelo Executivo, com o aval do OP,

renunciando, assim, ao respectivo poder de veto. No entanto, Dias observa que progressivamente os vereadores passaram a reagir e a traçar uma estratégia de desvincular o OP do PT, buscando institucionalizar essa proposta e visando enrijecer os respectivos mecanismos de funcionamento a fim de inviabilizá-los.

Segundo a autora, apesar de sempre ter sido majoritária na Câmara Municipal, a oposição não logrou frear o avanço da legitimidade conferida ao OP e, tampouco, conseguiu atenuar a política de inversão de prioridades conduzida pelo PT, cuja notável repercussão na comunidade é atestada pela longa hegemonia do partido na administração de Porto Alegre, mantida graças a quatro vitórias eleitorais consecutivas. A autora aponta igualmente o constante crescimento da bancada legislativa petista, inclusive, mediante a incorporação de delegados e conselheiros oriundos do OP¹².

Embora os resultados apresentados pela tese de Dias (2000) sejam importantes e, até os dias atuais, apresentem considerável impacto na literatura correspondente, nota-se que a autora se limita ao emblemático caso de Porto Alegre, o que deixa em aberto os desdobramentos dessas reações nas diferentes situações confrontadas pela instituição participativa: há casos de continuidade, interrupção e fim da realização do OP, entre grupos políticos aliados ou não ao PT, tal como suscitado em nosso escopo de análise.

Nos estudos posteriores, observa-se que a composição de forças dos partidos no Legislativo, ainda que não se encontre entre os principais mecanismos passíveis de explicar a adoção e a durabilidade do OP, paulatinamente surgiu como um problema a ser mais bem investigado. Esse é notadamente o caso do trabalho de Borba e Lüchmann (2007), em que os autores, ao compararem o desempenho de quatro experiências de OP desenvolvidas no estado de Santa Catarina, mediante a sofisticação das três variáveis usuais empregadas pela literatura (compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa), atentam para alguns fatores críticos e igualmente passíveis de influenciar a longevidade dessa instituição participativa. Um deles seria o processo de esvaziamento gradual do OP ao longo do segundo e do terceiro mandatos do governo, em razão da mudança do prefeito, das alterações nas coligações partidárias ou das diferentes composições na base de apoio governamental no Legislativo. Nessa trilha, os autores já evidenciam a importância da amplitude de uma coalizão governamental como um dos mecanismos ditados pela lógica eleitoral, junto da garantia da reeleição para o segundo mandato – estado de coisas que tendencialmente prejudicaria o desenvolvimento do OP.

Entre as análises que apontam as relações entre o Executivo e o Legislativo como subfator que afetaria o OP, destaca-se o estudo de Wampler (2008). O autor aborda a questão dos interesses políticos dos governantes para explicar as variações nos resultados do OP, aliando-os à capacidade de as organizações da sociedade civil se valerem de

¹² “Um fenômeno que vem se destacando na dinâmica eleitoral de Porto Alegre é o da transformação de conselheiros e delegados do Orçamento Participativo em vereadores no município. Esses membros do OP alcançam popularidade em seu trabalho com as comunidades das quais fazem parte, representando suas demandas e transformando-as em medidas práticas incorporadas ao orçamento do município. É esta popularidade que os leva à conquista dos votos necessários para chegar ao Legislativo Municipal” (Dias, 2000, p. 14).

políticas contestatórias dentro e fora da instituição participativa. Além dessas duas variáveis, Wampler sublinha três outros subfatores suplementares que afetariam os resultados do OP, incluindo as relações entre o Executivo e o Legislativo, as regras internas do OP, bem como a capacidade de investimento do município. Segundo o autor, as relações entre o Executivo e o Legislativo apresentariam grande potencial de influenciar os resultados do OP, ao passo que a ausência de maioria estável poderia debilitar o desenvolvimento dessas instituições participativas (Wampler, 2008, p. 69). No entanto, o autor não se aprofunda na análise dos impactos dessas relações na variabilidade dos resultados do OP, o que nos propomos fazer neste artigo.

Por fim, Spada (2014) desperta a atenção, entre outras questões relevantes, para o progressivo número de cidades que viriam a abandonar o OP, constituindo-se como um dos estudiosos pioneiros nessa temática¹³. O autor verificou que o número de municípios renunciando ao OP subiu de quatro para 66, entre os anos de 1989 e 1992, nas cidades brasileiras com mais de 50 mil habitantes. Entre as hipóteses do autor, ressalta-se a vulnerabilidade política dos governos das cidades em questão, avaliada por meio da proporção de votos do partido do prefeito, assim como do nível de controle do prefeito sobre o Legislativo (porcentagem de cadeiras do partido do prefeito no Legislativo). Spada conclui que a oposição no Legislativo se desdobraria no abandono do OP, mas não influenciaria a sua adoção¹⁴.

Ante o exposto, verifica-se a existência de um hiato na literatura sobre o OP, lacuna para cuja superação o presente esforço analítico almeja contribuir. Esse vácuo resulta da ausência de associação sistemática das relações entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos no âmbito do processo de adoção, continuidade, interrupção e fim do OP, nas múltiplas arenas da competição política, além de inexistir, até onde sabemos, estudo sistemático dos efeitos de tais relações na capacidade de essa instituição participativa se institucionalizar, isto é, ampliar a sua base de apoio graças à pluralização de instâncias participativas em nível governamental e no seio da sociedade civil.

O “desenho institucional” como explicação da “vontade política”

Embora existam registros significativos de participação no orçamento local anteriores à Constituição de 1988, a adoção do OP e de outras iniciativas participativas na esfera dos orçamentos municipais foi viabilizada pelo novo arranjo constitucional introdutor da possibilidade de controle social nos processos decisórios e relativos à implementação de políticas públicas¹⁵.

A Constituição de 1988 devolveu a autonomia política municipal, ao definir

¹³ Além de Nysten (2003), Souza (2010, 2011), Goldfrank (2006) e, mais recentemente, Bezerra (2017).

¹⁴ Spada (2014) analisa somente a porcentagem de cadeiras do partido do prefeito no Legislativo, e não a proporção de todos os partidos da coligação vencedora, tal como proposto neste artigo, o que eventualmente poderia modificar as respectivas conclusões.

¹⁵ Sobre experiências participativas precursoras do OP, ver: Ribeiro e Grazia (2003), Souza (2001), Pires (2001), Baiocchi (2003), entre outros.

os municípios como membros da Federação e ao estabelecer como sendo da competência das cidades e dos respectivos legisladores a elaboração do seu próprio ordenamento político-administrativo, até então de competência estadual. A nova Constituição prevê ainda a participação da sociedade nos processos decisórios municipais, tanto por meio da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” quanto por meio de projetos de lei de iniciativa popular (Pralon e Ferreira, 1998, p. 74-75).

Dadas as novas prerrogativas institucionais, cabe ao governo municipal a iniciativa de criar e incentivar a participação da sociedade por intermédio da adoção do OP ou de outra proposta participativa similar, o que dependeria, segundo parte da discussão inerente à literatura anteriormente apresentada, entre outros fatores, da “vontade política” dos prefeitos, ou seja, da decisão do Executivo associada ao ideário político-partidário correlato, o qual traduziria o tipo de participação, bem como o sentido das políticas e programas orientados.

No entanto, verifica-se que a instituição do OP está inserida no arcabouço institucional por meio da dinâmica de elaboração orçamentária municipal, a qual, além de ser um instrumento de gestão urbana, é um instrumento político, na justa medida em que a sua aprovação envolve as relações desenvolvidas no âmbito municipal entre os principais atores políticos. Assim sendo, a adoção do OP em governos locais, por exemplo, não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se desenvolve, aqui incluído o parecer do Legislativo em várias etapas dessa negociação.

Por conseguinte, o processo de elaboração orçamentária, com ou sem participação social, compreende as seguintes etapas¹⁶:

A *primeira etapa* consiste na elaboração do Plano Plurianual (PPA)¹⁷ e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹⁸, que definem as diretrizes para o planejamento da prefeitura, as quais, por sua vez, constituem exigências constitucionais. Essas leis são prerrogativas do Executivo e devem ser aprovadas pelo Legislativo Municipal, obedecendo aos prazos e requisitos estabelecidos pela Lei Orgânica do Município¹⁹ (Pires, 2001, p. 98-103).

A *segunda etapa* consiste na elaboração do orçamento propriamente dito, contendo a previsão de receitas e despesas, a definição da política tributária e financeira,

¹⁶ Esse processo intervém em prazo de um ano e, durante esse período, ocorrem diversas emendas e remanejamentos de verbas, sobretudo, em virtude das alterações na arrecadação referentes às receitas municipais.

¹⁷ Lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, tendo vigência por período de quatro anos, passando a vigorar a partir do segundo exercício financeiro do mandato do governante, e incidente até o primeiro exercício do governo subsequente (Pires, 2001).

¹⁸ Lei que precede o orçamento, definindo as diretrizes gerais para sua elaboração (Pires, 2001, p. 23). “A LOA estima as receitas e fixa as despesas governamentais para o exercício financeiro subsequente e deve estar em consonância com a LDO e o PPA. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a LOA compreenderá o orçamento fiscal referente ao Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público” (Machado, 2004, p. 14).

¹⁹ Segundo Pires, essa lei orgânica “é a constituição do município” (Pires, 2001, p. 23).

a estruturação de programas e projetos de investimentos etc. Após a conclusão do projeto de lei, o orçamento deve ser obrigatoriamente encaminhado para aprovação na Câmara de Vereadores, até o dia 30 de setembro de cada ano, sendo assim submetido aos trâmites legislativos (análise pelas comissões, discussão em plenário, sugestão de votação de emendas e deliberação) antes da sua aprovação (Pires, 2001, p. 98-103)²⁰.

Por fim, o projeto de lei orçamentária aprovado é executado no ano subsequente, sob fiscalização do Legislativo, que atua no sentido de decidir sobre as propostas de alteração feitas pelo Executivo. Além disso, findo o exercício, as contas do governo são apreciadas pelo Tribunal de Contas estadual, o qual emite parecer pela respectiva aprovação ou reprovação. Esse parecer é apreciado pelos vereadores, sendo aprovado ou rejeitado. Quando as contas não são aprovadas, os responsáveis pela execução orçamentária respondem pelas consequências correlatas, o que pode, inclusive, envolver a cassação do mandato do prefeito (Pires, 2001, p. 98-103).

Adicionalmente, é importante salientar a instituição de novos constrangimentos fiscais que impactaram o processo decisório local, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – em vigor desde 2000 e que consolida um regime fiscal responsável, abrangendo os três níveis de governo – associada à Lei Camata, de 1995 (imposição de limites aos gastos com pessoal), à Lei nº 9496/97 (refinanciamento das dívidas dos estados) e à Resolução nº 78/98 do Senado Federal (imposição de limites ao endividamento de estados e municípios) (Machado, 2004, p. 44). De acordo com os artigos 48 e 49 da LRF, a administração municipal deve incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos, informar a população com clareza sobre como ocorre o gasto do dinheiro público e publicar as suas contas de forma simples e acessível facilmente a todos os cidadãos.

Desse modo, argumentamos que o desenho institucional do OP vai além das suas regras de funcionamento, tendo em vista que essa instituição participativa está inserida no processo decisório municipal, mas não anula os outros mecanismos tradicionais para a tomada de decisões, existentes na esfera local, e tampouco elimina as disputas políticas próprias às instituições formais de representação política. Portanto, a “vontade política” dos prefeitos de adotar o OP e dar continuidade a ele nas administrações municipais não depende unicamente da respectiva veleidade e das aspirações programáticas do seu partido político, estando igualmente atrelada ao arcabouço institucional regulador das relações entre as instituições e os atores políticos locais, nas múltiplas arenas da competição política. Tais relações serão a seguir compiladas, por intermédio da análise sistemática e diacrônica da composição de forças dos partidos governistas e opositoristas, traçadas no âmbito da arena eleitoral e incidentes no grau de institucionalização do OP.

²⁰ O novo arranjo federativo, resultante da Constituição, fortaleceu o Poder Legislativo na medida em que este assumiu novas competências, tais como a possibilidade de introduzir emendas ao orçamento. Além disso, “foram eliminados alguns dispositivos que constituíam uma interferência na função legislativa do Parlamento, como o ‘decorso de prazo’ e o ‘decreto-lei’” (Pralon e Ferreira, 1998, p. 75).

O alcance da composição de forças dos partidos, no Executivo e no Legislativo, no grau de institucionalização do OP

No presente artigo, analisamos três pares contrafactuais de municípios (São Carlos e Piracicaba, Matão e Sertãozinho, Rio Claro e Leme), selecionados por adotarem experiências de OP durante as cinco gestões analisadas (de 1997 a 2016)²¹. Ademais, esses municípios compartilham algumas características comuns, tais como o tamanho (de pequeno a médio porte)²², o elevado grau de urbanização²³, a localização regional (o interior do estado de São Paulo) e a ausência de tradição associativa significativa)²⁴. Consequentemente, cada um dos três pares se distingue em virtude do partido do prefeito (PT e outros partidos) e dos graus de institucionalização produzidos pelo OP. Há casos de continuidade por três gestões (participativo), de interrupção dessas experiências entre uma gestão e outra (bifurcado), bem como de finalização após uma ou duas gestões (limitado), como é possível visualizar de modo sintético na Tabela 1:

Tabela 1
Municípios selecionados em função do partido do prefeito e dos tipos de OP (1997-2016)

municípios	Gestões municipais em função do partido do prefeito e da implantação de OP					Tipos de OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2016	
São Carlos	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	PSDB	Participativo
Piracicaba	PSDB	PT (OP)	PSDB (OP)	PSDB (OP)	PSDB (OP)	
Rio Claro	PV-PT (OP)	PV-PT (OP)	PFL	PMDB-PT (OP)	DEM	Bifurcado
Leme	PSDB (OP)	PFL	PTB* (OC)	DEM (OC)	PT	
Matão	PT (OP)	PMDB	PT	PT	PT	Limitado
Sertãozinho	PPB	PSDB (OP)	PSDB (OP)	PPS	PSDB (OP)	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade e do TRE.

(*) Retomada do OP em Leme com a denominação "Orçamento Comunitário".

Desde logo, o objetivo reside em examinar sistematicamente a abrangência das disputas entre os prefeitos, os vereadores e os partidos, aqui reduzidas ao mecanismo institucional delineado pela lógica eleitoral e relacionado às composições de força dos partidos governistas e oposicionistas, no intuito de avaliarmos o respectivo impacto no

²¹ A estratégia de comparação entre pares contrafactuais é um método de análise política que se distingue do estudo de caso e de análises quantitativas de *n* elevado. Embora seja uma metodologia associada à análise qualitativa, ela proporciona uma combinação balanceada entre profundidade descritiva e desafios analíticos que progressivamente declinam quanto mais casos forem adicionados (Tarrow, 2010).

²² População estimada (em habitantes), em 2011, segundo Pesquisa Perfil Municipal da Fundação Seade: São Carlos: 224.228; Piracicaba: 328.029; Rio Claro: 188.019; Leme: 92.041; Matão: 77.270; e Sertãozinho: 111.612.

²³ Taxa de urbanização (em porcentagem), em 2010, segundo Instituto Geográfico e Cartográfico, secretaria de Desenvolvimento Regional e Planejamento do Estado de São Paulo: São Carlos: 95,99; Piracicaba: 97,85; Rio Claro: 97,57; Leme: 97,94; Matão: 98,17; e Sertãozinho: 98,92.

²⁴ Entretanto, no transcorrer da pesquisa, verificamos que um dos casos analisados, o município de Piracicaba, inicialmente selecionado por ser uma experiência de OP que teve continuidade com o PSDB, tinha histórico de tradição associativa.

grau de institucionalização do OP ou nos tipos de OP adotados, mediante observação diacrônica das cinco gestões municipais de 1997 a 2016.

Dessa forma, o desenho da pesquisa orientou-se pelo foco em dois principais desafios metodológicos. O primeiro, tal como Baiocchi, Heller e Silva (2011, p. 59-60) bem assinalaram, consistiu em irmos além da capacidade de generalização limitada, própria aos estudos de caso predominantes na literatura recente sobre o OP. Esses estudos geralmente sublinham experiências de sucesso desenvolvidas em cidades com características excepcionais, as quais dificilmente podem ter os seus efeitos estendidos para outros contextos. O segundo desafio reconhece que, embora a capacidade de generalização deste artigo tenha se restringido aos ambientes políticos característicos das regiões selecionadas do interior do estado de São Paulo, tal alcance é passível de estender-se no intuito de serem levantadas novas hipóteses acerca da adoção e do grau de institucionalização do OP em cenários semelhantes próprios a grande parte dos municípios brasileiros que adotaram o OP. Segundo Avritzer (2006, p. 623), após o sucesso da experiência na capital gaúcha, o OP se difundiu e alcançou 170 cidades brasileiras no ano de 2005. Contudo, diferentemente da experiência de Porto Alegre, grande parcela dos municípios promotores do OP nesse período equivalia a cidades de pequeno a médio porte, com fraca tradição associativa e localizadas, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste do país. Além disso, quase metade dessas novas experiências esteve ligada ao PT, enquanto a outra parte esteve associada a outros partidos.

Para a análise das “composições de forças dos partidos no governo e na oposição”, foram levantadas informações eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (<www.tse.jus.br>), da Fundação Seade – Sistema Estadual de Análise de Dados (<www.seade.gov.br>) e dos *websites* das Câmaras Municipais dos seis municípios analisados, sendo esses dados relativos ao período compreendido entre 1997 e 2016.

A análise preliminar das informações eleitorais possibilitou a elaboração dos quadros com a “Composição partidária das Câmaras Municipais” (ver Anexos, Quadros de 1 a 6) e dos gráficos “Composição de forças do governo *versus* oposição” (Gráficos de 1 a 7), os quais serão apresentados ao longo do artigo e se referem aos seis municípios analisados no período entre 1997 e 2016. O período coletado nos sistemas oficiais de informações (TSE/Seade) se restringe às gestões de 2001 a 2016, pois não estão disponíveis informações acerca das coligações referentes às eleições municipais de 1996. Além disso, foram realizadas 30 entrevistas complementares com prefeitos, secretários, vereadores (eleitos por três ou mais mandatos)²⁵, coordenadores e funcionários do OP atuantes nos seis municípios selecionados²⁶. Essas fontes nos permitiram coletar informações específicas sobre cada caso, assim como elucidar possíveis hipóteses

²⁵ Esse quantitativo variou conforme a capacidade de renovação do Legislativo local, assim como a aceitação e a disponibilidade para a realização de entrevistas. A análise das entrevistas revela distintos perfis de vereadores e Câmaras Municipais com relação à participação, além de observarmos trocas frequentes de partidos em todos os casos.

²⁶ As entrevistas estão disponíveis no site do Cesop, em Revista Opinião Pública, ao final da página do artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/681>.

explicativas sobre os tipos de OP limitados, examinados nos municípios de Matão e Sertãozinho²⁷.

Com efeito, os dados empíricos levantados permitiram a sofisticação do desenho da pesquisa, a partir da elaboração de uma tipologia composta por quatro dimensões analíticas: A. Partidos/Prefeito, subdividida em A.1. Tipos de Coligação (PT cabeça de chapa, PT na coligação e outro partido) e A.2. Durabilidade do OP (continuidade intragestão com partidos da mesma coligação ou com mais partidos aliados, continuidade intergestões com partidos de coligações diferentes, interrupção intragestão com partidos da mesma coligação ou com mais partidos aliados, interrupção intergestões diferentes e fim do OP); B. Partidos/Legislativo, comportando B.1. Tipos de composição de forças dos partidos no Legislativo (minoridade, empate, maioria apertada, maioria frouxa e maioria absoluta)²⁸; e C. OP, incluindo C.1 Tipos de OP, os quais se distinguem segundo os respectivos graus de institucionalização, a saber, Participativo, Bifurcado e Limitado, e se subdividem entre forte e fraco²⁹.

²⁷ As informações eleitorais organizadas por municípios, assim como a relação de entrevistados, estão disponíveis nos Anexos.

²⁸ A classificação concernente à "composição de forças no Legislativo", empregada nesta análise, não reflete os conceitos dos estudos específicos inerentes à literatura voltada para o Legislativo. Ela se inspirou na linguagem nativa utilizada pelos vereadores dos municípios pesquisados, observada durante as entrevistas e incorporada como categoria de análise.

²⁹ Assim sendo, consideram-se: um OP forte, quando os programas, gerados a partir de reuniões informativas e deliberativas regionais regulares, elegeram um conjunto de prioridades, diretamente ou por intermédio de representantes, e estabeleceram um conselho com representantes da população e/ou organizações da sociedade civil; um OP fraco, se as experiências não tiverem cumprido os requisitos mencionados, tendo sido realizadas por meio de questionários *online*, pesquisas em escolas etc., de caráter meramente consultivo.

Quadro 1
Síntese da tipologia: Partidos/Executivo, Partidos/Legislativo
versus Durabilidade e Tipo de OP

Dimensões da Análise		
A. Partidos/Executivo	A.1. Tipos de Coligação A.1.1. PT (cabeça de chapa) A.1.2. PT na coligação A.1.3. Outro partido	A.2. Durabilidade do OP A.2.1. Continuidade intragestão: mesma coligação (A.2.1.1), com mais partidos aliados (A.2.1.2) A.2.2. Continuidade intergestões: (partidos e/ou coligações diferentes) A.2.3. Interrupção intragestão: mesma coligação (A.2.3.1), com mais partidos aliados (A.2.3.2) A.2.4. Interrupção intergestão (partidos e/ou coligações diferentes) A.2.5. Fim do OP
B. Partidos/Legislativo	B.1. Tipos de composição de forças dos partidos no Legislativo B.1.1. Minoria (< 50%) B.1.2. Empate (50%) B.1.3. Maioria apertada (50% a 55%) B.1.4. Maioria frouxa (56% a 60%) B.1.5. Maioria folgada (60% a 74%) B.1.6. Maioria absoluta (> ou = a 75%)	
C. OP	C.1. Tipos de OP (graus de institucionalização) C.1.1. Participativo: Forte (C.1.1.1) Fraco (C.1.1.2) C.1.2. Bifurcado: Forte (C.1.2.1) Fraco (C.1.2.2) C.1.3. Limitado: Forte (C.1.3.1) Fraco (C.1.3.2)	

Fonte: Elaboração própria.

O grau de institucionalização do OP (o participativo, o bifurcado e o limitado) consiste em uma tipologia ideal desenvolvida com base na incidência de variáveis que orbitam a durabilidade e o alcance qualitativo desta proposta³⁰, passível adicionalmente de variar entre forte e fraco ao longo das gestões analisadas. As experiências de OP denominadas participativas têm continuidade em ao menos três gestões e se tornam mais abrangentes, ou seja, apresentam maior alcance em virtude de possibilitarem a criação de dispositivos para a institucionalização desse processo participativo e incentivarem a ampliação dos mecanismos de transparência e dos canais de comunicação entre a administração e a população. No que tange à sociedade, observamos ainda o crescimento das redes associativas do município. As experiências bifurcadas de OP, por sua vez, têm alcance mais restrito, em razão de atravessarem momentos de interrupção e, como resultante, não conseguirem se institucionalizar no município. Outros mecanismos de

³⁰ São elas: respectiva durabilidade; institucionalização da proposta participativa; adoção de outros mecanismos de transparência na gestão municipal; introdução de outros canais formais de comunicação entre a administração e a população; elevação numérica dos conselhos setoriais e conselhos gestores eventualmente existentes; e crescimento quantitativo das associações presentes no município no nível da sociedade.

comunicação e transparência do governo se encontram em fase embrionária, e as redes da sociedade civil não se proliferaram significativamente. Quanto às experiências de OP limitadas, elas se caracterizam essencialmente pelo fim dessa proposta e/ou pela substituição do OP por fóruns mais regulados, de caráter consultivo e com atuação em parceria com organizações da sociedade civil. Nesse caso, é baixo o nível de institucionalização de outras instituições participativas e canais de comunicação do governo, assim como aquele das organizações da sociedade civil.

Análise da comparação entre os três pares de municípios

Nesta subseção, apresentamos os resultados da tipologia visando examinar o alcance dos mecanismos institucionais de composição de forças, no governo e na oposição, no tocante à durabilidade e aos tipos de OP, adotados pelo PT, seus aliados e outros partidos (PSDB e PTB), nas gestões de 1997 a 2016, tal como é possível visualizar de modo sintético no Quadro 2:

Quadro 2
Análise dos municípios e gestões selecionados segundo tipologia: tipos de coligação (A.1), composições de forças dos partidos no Legislativo (A.2), durabilidade (B.1) e tipos de OPs (C.1)

Municípios	Gestões municipais segundo os tipos de coligação (A.1) e as composições de forças dos partidos no Legislativo (B.1)					Durabilidade (A.2) / Tipos de OP (C.1)
	1997-2000*	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2016	
São Carlos	A.1.3	A.1.1 B.1.1	A.1.1 B.1.3	A.1.1 B.1.3	A.1.3 B.1.1	A.2.1.1 C.1.1.1
Piracicaba	A.1.3	A.1.1 B.1.1	A.1.3 B.1.1	A.1.3 B.1.6	A.1.3 B.1.6	A.2.2 C.1.1.1
Rio Claro	A.1.2 B.1.1	A.1.2 B.1.1	A.1.3 B.1.4	A.1.2 B.1.1	A.1.2 B.1.2	A.2.4 C.1.2.2
Leme	A.1.3 B.1.1	A.1.3 B.1.1	A.1.3 B.1.4	A.1.3 B.1.5	A.1.3 B.1.6	A.2.5 C.1.3
Matão	A.1.1 B.1.1	A.1.3 B.1.5	A.1.1 B.1.2	A.1.1 B.1.4	A.1.1 B.1.3	A.2.5 C.1.4
Sertãozinho	A.1.3	A.1.3 B.1.4	A.1.3 B.1.5	A.1.3 B.1.5	A.1.3 B.1.4	A.2.3 C.1.2.2

Fonte: Elaboração própria.

* Não há informações oficiais disponíveis acerca das coligações. A análise desse período se baseia na chapa do prefeito e vice-prefeito, bem como nas informações coletadas por meio das entrevistas.

São Carlos e Piracicaba

Os casos de São Carlos e Piracicaba foram selecionados por terem OPs de tipo Participativo que tiveram continuidade intragestão ao longo de três gestões, tendo sido

desenvolvidos, respectivamente, pelo PT cabeça de chapa (2001-2012) e por outro partido, nesse caso o PSDB (2005-2016).

Nota-se que o OP de Piracicaba provém de uma continuidade intergestão, ou seja, entre uma gestão do PT (2001-2004) e outra sucessiva do PSDB (2005-2016). Ademais, diferentemente dos outros pares, nos quais a variável “tradição associativa” foi isolada, aqui a situação é mais complexa. Enquanto o município de São Carlos não apresenta significativa tradição associativa, observa-se que o caso de Piracicaba se distingue igualmente pela cultura participativa advinda dos movimentos sociais que despontaram no limiar dos anos 1970, por meio dos trabalhos comunitários da Igreja Católica, assim como por ter vivenciado precocemente uma abertura para a participação da sociedade civil na gestão pública local³¹.

No caso de São Carlos, o OP foi adotado no primeiro mandato do governo petista, o qual rompeu com oligarquias locais dominantes de longa data, e teve continuidade intragestão pela mesma coligação, com mais partidos aliados e por três mandatos consecutivos. Vimos que, na recente história política desse município, predominou o conservadorismo, e tanto o OP quanto o PT constituíram inovações políticas para a cidade.

O município de Piracicaba, por sua vez, foi marcado por gestões antagônicas, envolvendo conservadorismo e progressismo (Silva, 2006, p. 77). Ainda no período de transição democrática, a gestão do prefeito do MDB João Herrmann Neto (1977-1982) foi palco de uma experiência participativa predecessora do OP, conhecida como Planejamento Participativo, e que estimulou precocemente a participação da Federação das Organizações Populares de Piracicaba (Fopop)³².

O OP foi implantado em Piracicaba no primeiro ciclo de governos do PT, entre 1989 e 1992, mas foi interrompido nos oitos anos consecutivos de governo do PSDB (1993-2000). Essa instituição participativa renasceu forte no segundo mandato do PT à frente da prefeitura de Piracicaba (2001-2004) e teve continuidade intergestão, nas três administrações posteriores do PSDB analisadas (2005-2016), ainda que em coligações diferentes.

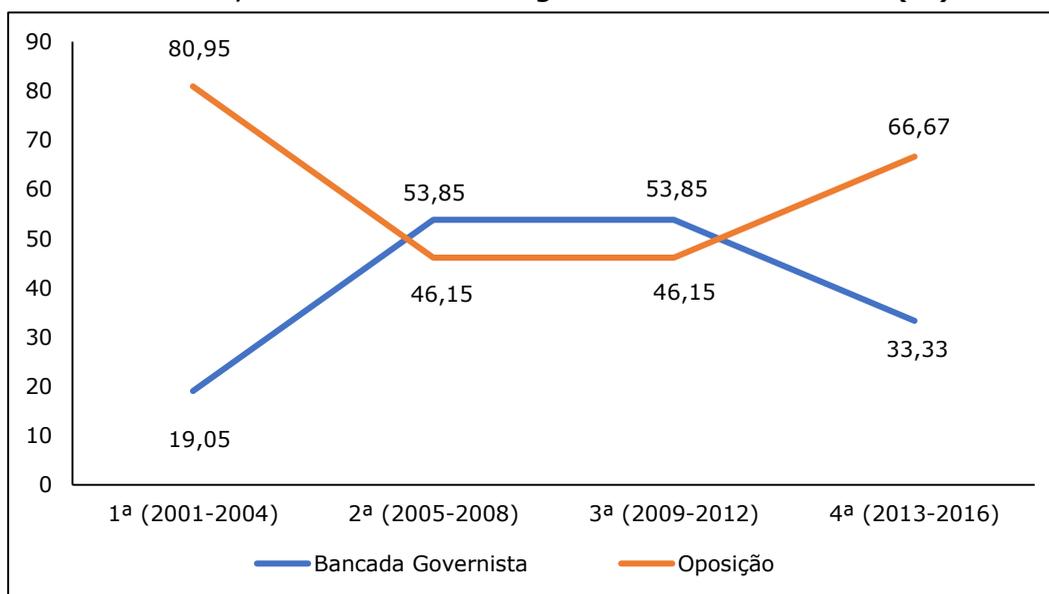
Em São Carlos, ao analisarmos as composições da base de apoio ao governo no Legislativo, especialmente nas três gestões petistas que adotaram o OP (2001-2012), observamos deslocamentos expressivos, conforme podemos notar no Gráfico 1. Na primeira gestão, com o PT na cabeça de chapa e a adoção do OP (2001-2004), observamos que a bancada governista detinha minoria parlamentar, ou seja, aproximadamente 19% das cadeiras, contra os superiores 81% da oposição. Os conflitos entre o OP e os prefeitos, os vereadores e os partidos foram intensos, resultando em um acordo acerca da capacidade decisória do orçamento no que diz respeito aos investimentos públicos

³¹ Na época do estudo, não foi possível encontrar no interior do estado de São Paulo uma experiência de OP com continuidade por mais de três gestões, envolvendo partido diferente do PT e em município que não tivesse grau elevado de tradição associativa. Isso demonstra a efetividade do debate promovido pela literatura correspondente e concernente à força do argumento da tradição associativa, como fator relevante para a continuidade dessa proposta, em gestões em que o partido não é o PT ou seus aliados convencionais.

³² Para uma compreensão mais aprofundada do OP no município de Piracicaba, consultar Silva (2006).

municipais, com a inclusão das “emendas por vereador” a partir do segundo ano do primeiro mandato da agremiação política petista³³. Assim sendo, cada vereador passou a ter um volume de recursos para formular a sua emenda individual, independentemente de ser da situação ou da oposição, e o OP continuou fortalecido no município³⁴.

Gráfico 1
Composição de forças do governo versus da oposição, no município de São Carlos, no transcorrer das legislaturas de 2001 a 2016 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de São Carlos.

No segundo e terceiro mandatos, observamos a progressiva incorporação pelo PT de outros partidos políticos, integrados ao seu rol de alianças políticas, além do seu tradicional aliado PCdoB, com especial destaque para PMDB, PDT e PTB, assim como para os “nânicos” PTN, PSC, PR, PRP e PTC. Nesse sentido, o mecanismo ditado pela lógica eleitoral logrou prover à coligação encabeçada pelo PT uma base de apoio com maioria apertada, a saber, cerca de 54% do total das cadeiras no Legislativo, em ambos os pleitos, condição majoritária paulatinamente ampliada no decorrer do mandato, graças a negociações envolvendo participação/cargos no governo. O OP manteve-se fortalecido como prioridade de governo, entretanto, embora institucionalizado graças à sua inserção no organograma do município, a gestão subsequente do PSDB (2013-2016) ocupou os

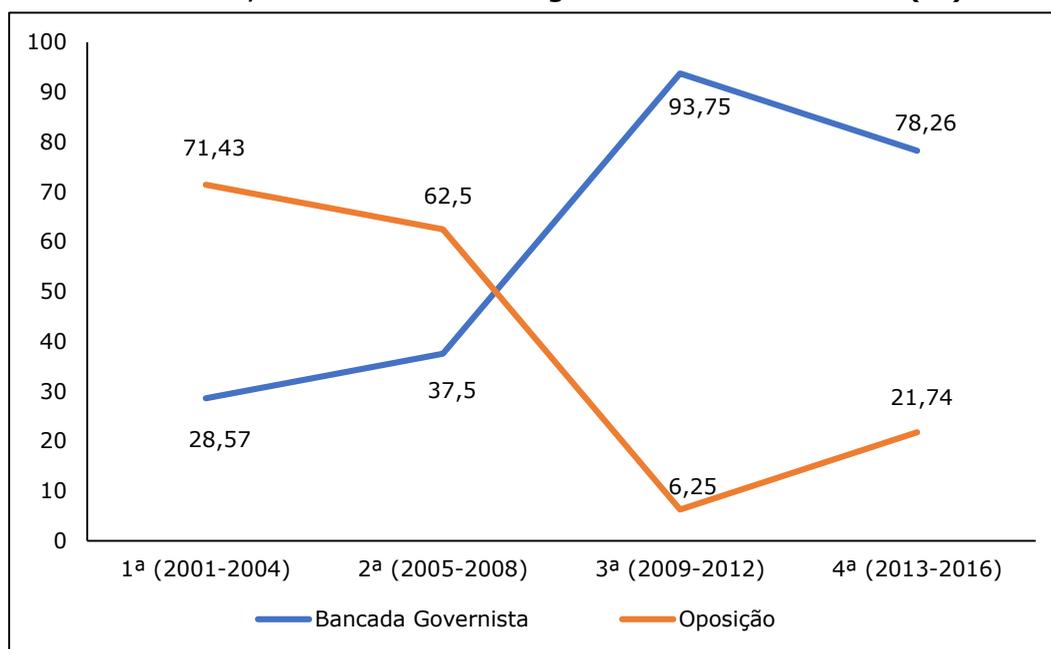
³³ No caso de Piracicaba, observamos, graças às entrevistas, que foram igualmente instituídas as emendas parlamentares, muito embora não tenhamos conseguido rastrear “quando” e “como” isso começou.

³⁴ Essa nova modalidade de cooperação continuou no governo do PSDB (2013-2016) e está se disseminando nos municípios paulistas (com ou sem o OP).

cargos comissionados na coordenação do OP, mas não realizou nenhum tipo de reunião nos bairros com caráter participativo similar ao OP³⁵.

Em Piracicaba, as informações eleitorais sobre a composição de forças no governo e na oposição, no transcorrer das gestões municipais de 2001 a 2016, podem ser visualizadas no Gráfico 2:

Gráfico 2
Composição de forças do governo versus da oposição, no município de Piracicaba, no transcorrer das legislaturas de 2001 a 2016 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Piracicaba.

Encabeçada pelo PT, a primeira gestão retomou o OP anteriormente adotado no primeiro ciclo petista (1989-1992), que, segundo Silva (2006), foi marcado pela implacável oposição do Legislativo (o PT dispunha de apenas quatro vereadores em um universo de 21). Nota-se que a oposição no Legislativo permaneceu alta, mas a legenda petista demonstrou maior amadurecimento político no segundo mandato: “No campo da governabilidade, o segundo mandato, além de estabelecer uma melhor relação com a Câmara de Vereadores, buscou melhorar a comunicação com os setores da imprensa e com a classe média, por exemplo” (Silva, 2006, p. 112.). O governo do PSDB derrotou o PT após quatro anos e se manteve no poder ao longo dos três últimos mandatos analisados,

³⁵ O OP são-carlense foi institucionalizado por projeto de lei do Legislativo, antes de ser efetivamente adotado. E isso ocorreu no período governado pelo PT e os seus aliados, em virtude da Reforma Administrativa que instituiu a Coordenação do Orçamento Participativo no organograma do Executivo, estando assim ligada ao Gabinete do prefeito.

ampliando significativamente a sua bancada governista no Legislativo, dando continuidade ao OP e abrindo outros canais permanentes de diálogo entre o gabinete do prefeito e a sociedade civil organizada.

Desse modo, ao compararmos os municípios de São Carlos e Piracicaba, observamos que o OP, em ambas as cidades, foi adotado pelo PT em situação de minoria no Legislativo. Nas duas cidades, o OP teve continuidade intragestão, embora em Piracicaba tenha havido um deslocamento anterior intergestões (PT e PSDB), igualmente impactado pela tradição associativa existente na cidade. No caso de São Carlos, a mesma coligação com o PT como cabeça de chapa se manteve no poder, ampliando progressivamente a sua composição com outras agremiações, até alcançar maioria apertada, que passou a exigir negociações constantes ao longo do governo. Em Piracicaba, o OP continuou com uma coligação com o PSDB, partido que permaneceu no poder por mais três mandatos e igualmente ampliou progressivamente a sua bancada governista no Legislativo. Nesse último caso, à conquista da estabilidade no Legislativo somou-se a fortaleza da sociedade civil, como fatores passíveis de terem contribuído para a continuidade do OP, inter e intragestão, caracterizado como participativo forte.

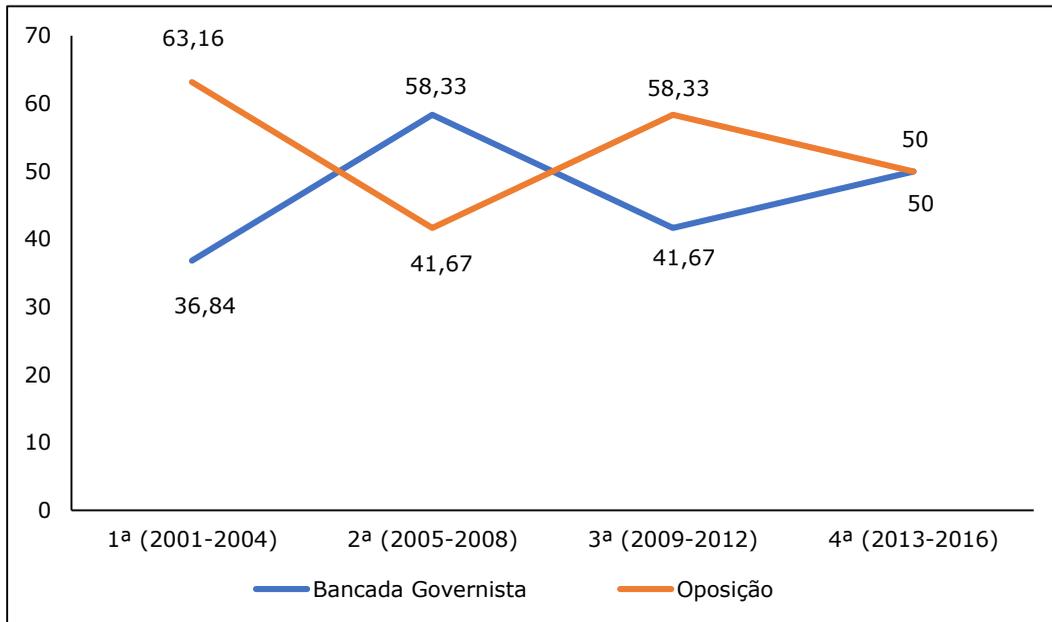
Rio Claro e Leme

Os municípios de Rio Claro e Leme foram selecionados como tipos de OPs Bifurcados, isto é, com períodos de interrupção intergestões na adoção da instituição participativa. Além de ambos terem sido adotados com características predominantemente fortes – no caso de Rio Claro, por uma coligação PV-PT e, no caso de Leme, pelo PSDB –, eles foram igualmente retomados por outros partidos/coligações de forma mais atenuada (OP fraco).

A trajetória política de Rio Claro foi marcada pelo predomínio de grupos políticos conservadores. Em 1996, foi eleita uma chapa composta por candidatos progressistas, a prefeito do PV e a vice-prefeito do PT, rompendo com o predomínio de oligarquias políticas até então dominantes. O OP foi adotado no segundo ano do primeiro mandato dessa coligação e permaneceu por duas gestões (1997-2004); foi interrompido por uma gestão contrária a essa proposta participativa (PFL/2005-2008), tendo sido retomado sob outro formato, mais consultivo, em uma nova aliança, encabeçada pela agremiação peemedebista PMDB-PT (2009-2012).

Ao observarmos a composição de forças no governo e na oposição do município de Rio Claro a partir da gestão 2001-2004, exposta no Gráfico 3 – ressaltando-se o fato de não dispormos de informações eleitorais suficientes para o período anterior –, verificamos que o segundo mandato petista sofreu forte oposição no Legislativo, cabendo então aos opositores cerca de 63,16% das cadeiras. Esse estado de coisas gerou progressivo enfraquecimento do OP, retomado na terceira gestão com uma coligação distinta: PMDB e PT. Nessa administração, o OP teve caráter predominantemente consultivo e a situação com o Legislativo tornou-se mais confortável, marcada por maioria frouxa (58,33%).

Gráfico 3
Composição de forças do governo versus da oposição, no município de Rio Claro, no transcorrer das legislaturas de 2001 a 2016 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Rio Claro.

No município de Leme, o OP foi adotado pelo PSDB (1997-2000) e não teve continuidade na gestão subsequente (PFL), mas foi retomado nas gestões seguintes do PTB e DEM (2005-2012) com a denominação "Orçamento Comunitário", em formato consultivo e de caráter fraco, segundo a nossa tipologia. A implementação do OP nesse município teve caráter diferente daquela inerente aos outros OPs, na medida em que foi amparada por um convênio com a Universidade Federal de São Carlos (1997-1999), a qual realizou vários diagnósticos técnicos sobre as condições de vida no município e elaborou um plano para instituir o OP com base em experiências municipais brasileiras, marcadas pelo sucesso e em andamento à época, tais como: Porto Alegre, Goiânia, Recife, Belo Horizonte, Betim, Santo André, entre outras cidades³⁶.

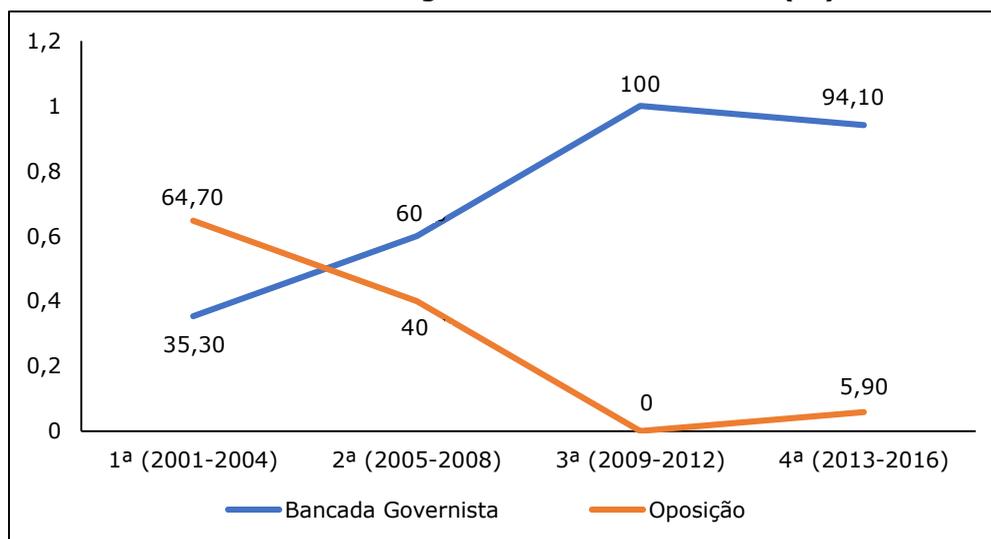
Nas eleições de 2000, aliado a oito partidos (PP, PDT, PMDB, PL, PPS, PFL, PSB e PV), o PTB ganhou a disputa eleitoral lemense, obtendo 44,5% dos votos contra 32,3% da coligação PT-PCdoB e 23,2% do PSDB. Após quatro anos de hiato, esse grupo político instituiu um programa participativo denominado "Orçamento Comunitário", com metodologia diferente do OP anteriormente adotado. Esse programa perdurou por dois

³⁶ A equipe da UFSCar era composta pelos seguintes membros: profa. dra. Ana Cristina Fernandes, na coordenação geral; eng. Kleyferson Porto de Araújo, na coordenação operacional; além de dois estagiários, Lourenço Leme da Costa Júnior e Rogério Veiga Rodrigues.

mandatos, ou seja, apresentou continuidade intergestão com partidos e coligações diferentes. O ciclo 2005-2008 foi então encabeçado pelo DEM, associado aos seus maiores aliados (PRB, PP, PDT, PTB, PMDB, PSC, PR, PPS e PSB). O nível de institucionalização do OP por nós considerado bifurcado deslocou-se igualmente, passando de forte para fraco, pois o "Orçamento Comunitário" consistiu em um formato consultivo *online* ao qual se opuseram inúmeras críticas, formuladas pelos atores políticos entrevistados, fundamentalmente no tocante à ausência de participação efetiva da população.

No Gráfico 4, podemos observar a composição de forças do governo e da oposição, no âmbito da arena eleitoral e nas quatro legislaturas analisadas:

Gráfico 4
Composição de forças do governo *versus* da oposição, no município de Leme, no transcorrer das legislaturas de 2001 a 2016 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Leme.

No primeiro período exibido no Gráfico 4, não houve OP, pois este último fora adotado na administração anterior (1997-2000), sobre cujas coligações eleitorais não dispomos de informações. Observamos que as duas gestões dotadas de Orçamento Comunitário, respectivamente, a segunda e a terceira do Gráfico 4, apresentaram altos níveis de harmonia com o Legislativo: maioria frouxa (60%) e maioria absoluta (100%)³⁷.

Na última legislatura analisada (2013-2016), houve um acontecimento inesperado e gerador de inúmeros conflitos no seio da política local. O PT passou a ocupar o Executivo no quarto mês desse mandato, após denúncia de fraude eleitoral pelo próprio partido ter sido acatada pelo Tribunal Eleitoral competente. Isso significa que o prefeito (PV), com a sua coligação (PRB, PP, PDT, PTB, PMDB, PSL, PSC, PR, PPS, DEM, PSB, PRP, PSDB, PSD,

³⁷ Nota-se que, nas duas gestões citadas, o número de legisladores igualmente caiu de 16 para 10.

PCdoB e PTdoB), detentor de esmagadora maioria proporcionada por esse amplo leque de legendas e que ganhara o pleito com 46,24% dos votos e assumira em janeiro de 2013, teve que se retirar da prefeitura para que o segundo colocado assumisse em abril de 2013 (PT junto do PSDC). A relação entre o Executivo e o Legislativo, em outros mandatos sempre caracterizada por, no mínimo, uma maioria folgada na Câmara, foi permeada por incontáveis conflitos e alguns acordos pontuais, os quais se mostraram muito difíceis de serem mapeados. A título ilustrativo: “em um primeiro momento, votaram contra o Minha Casa Minha Vida, votaram contra numa questão de creches, fizeram um pampeiro” (Entrevistado I). Embora o prefeito do PT se manifestasse abertamente a favor de dar continuidade ao OP, a proposta não seria retomada em sua gestão, interrompida antes do final do mandato, devido a problemas administrativos financeiros potencializados pela situação desfavorável no Legislativo.

Por conseguinte, ao compararmos os municípios de Rio Claro e Leme, observamos que o OP de ambas as cidades foi adotado em situações opostas, tanto em relação ao partido do prefeito quanto à composição do governo e da oposição. O OP de Rio Claro foi adotado pela coligação PT-PV, tendo a legenda petista ficado a cargo da respectiva coordenação durante as duas gestões em que esse grupo político se manteve no poder (intragestão). No caso de Leme, o OP foi adotado pelo PSDB, contando com a colaboração de consultoria técnica especializada, e perdurou por uma única gestão desse partido no poder. Embora não tenhamos informações eleitorais sobre as coligações da gestão 1997-2000, no caso da coligação PV-PT em Rio Claro, segundo os relatos dos entrevistados houve conflitos com o Legislativo, inclusive, em razão da minoria parlamentar governista na segunda gestão (2001-2004), enquanto, no caso da gestão do PSDB de Leme, averiguamos a existência de maioria governista nesse período. Após um período de interrupção, o OP renasceu em Rio Claro e o Orçamento Comunitário foi adotado em Leme, ambos mais fracos e de caráter consultivo, mas com situações mais confortáveis no Legislativo.

Matão e Sertãozinho

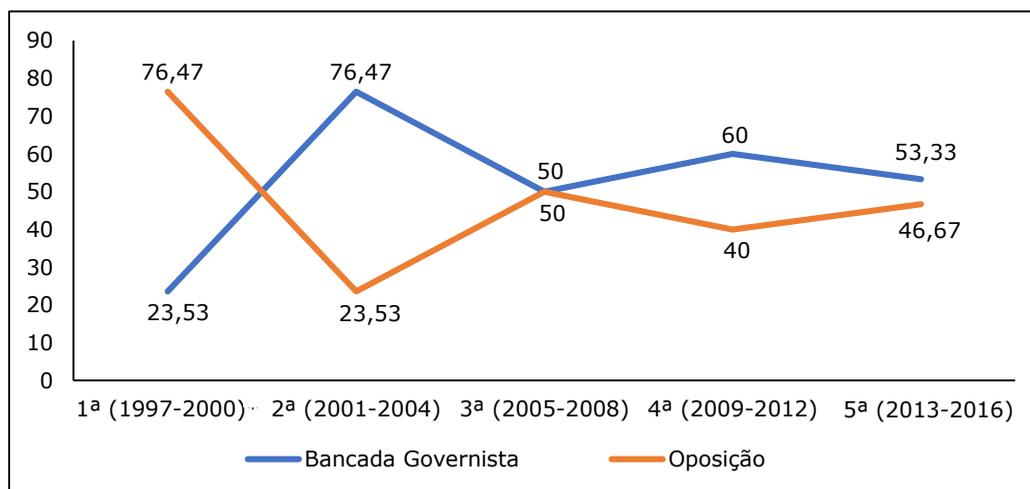
Os casos de Matão e Sertãozinho, por sua vez, foram selecionados por constituírem casos de OP iniciados pelo PT e pelo PSDB, mas posteriormente abandonados pelos respectivos partidos. No entanto, o OP de Sertãozinho continuou intragestão por dois mandatos e, mais recentemente, foi retomado por iniciativa tanto do Executivo quanto do Legislativo, mas em formato meramente consultivo.

No município de Matão, o OP foi adotado no primeiro mandato do PT (1997-2000), legenda que rompeu com o predomínio de grupos políticos de longa data à frente do governo municipal. Eleito pela primeira vez por uma pequena margem de votos, o PT adotou o OP, tal como ocorrido em São Carlos. Todavia, na eleição para a gestão subsequente, essa legenda seria derrotada pelo PMDB e mais 11 partidos, então reunidos para derrotar o PT e os seus três aliados político-partidários (2005-2008). Esse novo

agrupamento político retomaria o poder, quatro anos depois, com apoio de mais sete partidos, permanecendo no poder até 2013, sem dar continuidade ao OP.

No Gráfico 5, observamos a composição de forças do governo e da oposição nas cinco gestões analisadas do município de Matão. O OP não se institucionalizou, após quatro anos de OP forte e conflitos com o Legislativo: a bancada governista ocupava apenas 23,5% das cadeiras. O PT voltou ao poder, após um mandato de interrupção (2001-2004), e permaneceu no governo por três mandatos consecutivos, usufruindo de situação mais confortável no Legislativo (empate, maioria frouxa e maioria apertada); contudo, o OP não teria a mesma sorte nesse município.

Gráfico 5
Composição de forças do governo versus da oposição, no município de Matão, no transcorrer das legislaturas de 1997 a 2016 (%)



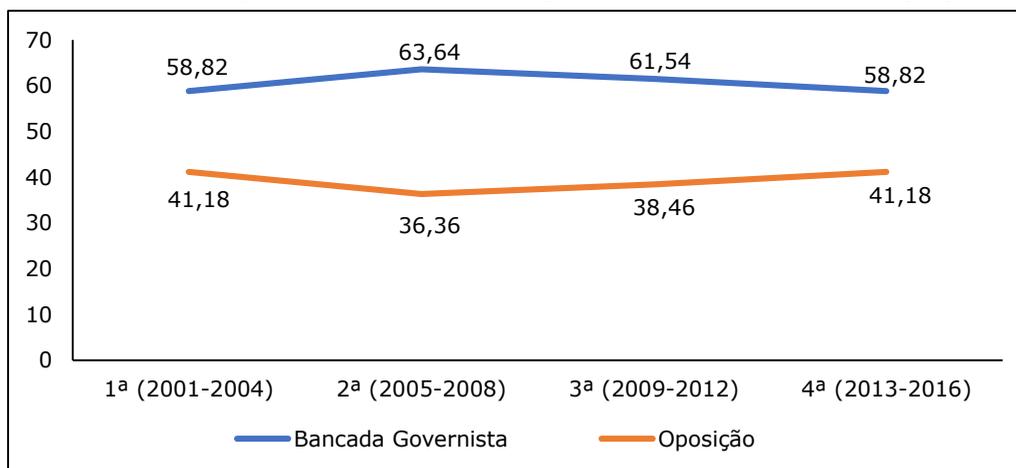
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Matão.

Ao longo dos três mandatos, as estratégias de negociação do PT de Matão foram diferentes. A primeira administração, segundo os entrevistados, foi marcada por relações difíceis com a Câmara: o PT teve apoio de apenas cinco vereadores, de um total de 19 representantes eleitos, e eventualmente fazia composição com os demais. Isso conferiu maior centralidade e visibilidade ao Poder Legislativo. Ao passo que, nos segundo e terceiro mandatos, o PT se coligou com outros partidos desde o período eleitoral e incorporou outros aliados no seu rol de alianças durante essas gestões (inclusive DEM e PV). Contudo, durante as entrevistas, os líderes do governo na Câmara relataram que nada foi “engessado”, pois houve, por exemplo, projetos do governo não aprovados e que foram consequentemente retirados.

O município de Sertãozinho foi escolhido por ser um caso de OP do PSDB não institucionalizado após duas gestões (2001-2008). Entretanto, essa situação se alterou no transcorrer da pesquisa, uma vez que o OP foi retomado na última gestão (2013-2016)

analisada, com o apoio dos vereadores. Nota-se que o OP em Sertãozinho constitui igualmente um espaço para o legislador, embora o prefeito sempre desempenhe papel principal nesse cenário. Nesse município, o OP é considerado fraco, pois a sua metodologia se diferencia consideravelmente daquela usualmente adotada. Nas entrevistas, relataram-se a divisão da cidade em regiões e a realização de reuniões com a participação de prefeito, vereadores, organizações da sociedade civil convidadas e da população em geral. Todavia, não obtivemos informações substantivas acerca da metodologia e das suas possíveis variações, o que evidencia o seu caráter mais político do que participativo. Ademais, as relações entre o Executivo e o Legislativo se mostraram harmônicas ao longo dos mandatos analisados, variando entre maioria frouxa e folgada por parte do governo, tal como é possível verificar no Gráfico 6:

Gráfico 6
Composição de forças do governo versus da oposição, no município de Sertãozinho, no transcorrer das legislaturas de 2001 a 2016 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Sertãozinho.

Segundo as entrevistas realizadas, embora haja uma coalizão de governo usufruindo de maioria no Legislativo, os vereadores têm independência para votar contra o governo. A título de exemplo: "O prefeito mandou um projeto do IPTU que teve uma repercussão notória. Na realidade, nós votamos contra o IPTU. O prefeito não gostou, mas ele assimilou e vamos tocando numa harmonia muito boa" (Entrevistado F). Em Sertãozinho, foi igualmente adotada a emenda por vereador, em vigor desde a gestão anterior; mas, diferentemente de São Carlos, os entrevistados, inclusive da oposição, manifestaram-se satisfeitos com esse acordo. Os vereadores se valem desse recurso para destinarem, em benefício de entidades filantrópicas, projetos sociais, campeonatos esportivos ou até mesmo pequenas obras nas regiões mais vulneráveis.

Dessa forma, notamos que o município de Sertãozinho nos reserva suas peculiaridades. Em primeiro lugar, podemos destacar que os legisladores entrevistados compartilharam uma visão positiva dos espaços participativos, mas reclamaram que poucas pessoas efetivamente participam:

Eu tiro por base uma lei do governo federal em que cada trimestre o prefeito tem que vir na Câmara e fazer uma audiência pública e são chamados o presidente das associações de moradores, a população, todas as entidades. Mas ninguém aparece. O prefeito lota a sessão de todos os secretários e diretores. Vem um ou outro representante da população, mas ela mesma não vem e isso é muito ruim. O povo tem que saber onde está sendo investido o dinheiro, quais são os direcionamentos de seus impostos pagos, mas ele não participa (Entrevistado K).

Em segundo lugar, de acordo com os entrevistados, o OP pode ser encarado como uma ideia do PT a ser aproveitada, como momento para o encontro do prefeito com a vontade popular, algo passível de se tornar importante em qualquer administração e constituinte de uma das possibilidades em meio a um leque de decisões políticas. No caso de Sertãozinho, embora o OP seja um programa de governo desenvolvido pelo Executivo, os vereadores apoiam, participam e identificam vantagens políticas nesse âmbito. Inclusive, um dos vereadores fez recentemente um requerimento solicitando a volta do OP e, segundo um dos entrevistados, todos os vereadores fizeram uso da palavra para manifestarem apoio unânime à aprovação da medida:

O prefeito tem que participar porque às vezes a pessoa não quer pedir nada, quer apenas pegar em sua mão e falar um oi. Ninguém vê o prefeito, ninguém consegue e ele ganha muito com a sua participação junto à população, se aproximando e atendendo algum pedido. E o vereador idem. O vereador é a pessoa mais próxima da população (Entrevistado K).

Com a implantação do OP, nós tínhamos reuniões nos bairros, reuniões aqui e acolá e o poder público ia ouvi-los e levava os secretários, os vereadores. Contudo, os orçamentos têm os seus limites, não dava para atender todas aquelas reivindicações e passou a ter um certo descrédito. Agora nós estamos voltando novamente a interagir com a população. Vamos voltar a implantar o Orçamento Participativo, as obras vão ser agregadas ao orçamento, e vamos analisar quais delas podem efetivamente ser cumpridas porque o que desgasta a população é a promessa não cumprida, o descrédito (Entrevistado L).

É um momento de você sentir a reação popular, termômetro do que está acontecendo naquele bairro, naquele setor. Então uma reivindicação que a sociedade vai fazer. O vereador vai aprovar ou não. O vereador vai fiscalizar

pessoalmente se aquilo que o morador pediu está sendo executado (Entrevistado F).

Ressalvamos também que os vereadores desse município entrevistados apresentam maior clareza no que tange à divisão de papéis no interior do OP, inclusive um deles relatou que essa questão é muito discutida entre eles, com vistas a conseguirem aproveitar o momento de contato com a população das mais diversas formas:

Eu posso correr todo o bairro na véspera e anotar todas as necessidades e levá-las e ser um grande personagem dessa reunião. Mas a estrela que realmente brilha nessas reuniões é a do prefeito. O prefeito que é o dono do dinheiro, pode-se assim dizer, mas você pode servir-se dessa luz, você dá também a sua contribuição. O político não pode perder a oportunidade de falar, é igual advogado, e aproveitar a presença do prefeito e conversar com educação e com elegância: "Senhor prefeito, por uma questão de ordem está faltando isso e aquilo naquele bairro" e usar isso em proveito da comunidade (Entrevistado M).

Por fim, assunto recorrente nas entrevistas e cuja incidência em favor do feliz casamento entre o OP e os legisladores é perfeitamente plausível, identificamos a notável ausência de novas lideranças políticas no município. O PSDB vem desde muito tempo governando Sertãozinho, poder exercido na pessoa do último prefeito José Alberto Gimenez. Nas últimas gestões, os partidos aliados acabaram não lançando candidatos próprios no município, inviabilizando, assim, o surgimento de novas lideranças no interior desse grupo político.

À guisa de conclusão

No presente artigo, analisamos os alcances e eventuais limites do mecanismo institucional de composição de forças do Legislativo, no que diz respeito ao respectivo impacto na durabilidade e no grau de institucionalização das instituições participativas adotadas pelo PT e seus aliados, bem como por outros partidos (PSDB e PTB), em seis municípios examinados aos pares nas administrações entre 1997 e 2016.

Assim sendo, podemos dizer que o OP nasce na arena eleitoral e se viabiliza nas arenas governamental e legislativa. Após analisarmos os mecanismos institucionais para composição de forças do governo no Legislativo, traçados na arena eleitoral, postulamos que, em caso de eventual cooperação entre o Executivo e o Legislativo, o OP apresentou maior nível de institucionalização quando houve coligação com o PT na cabeça de chapa, tal como em São Carlos, revelando-se igualmente participativo e forte nos casos em que subsistiu durante gestões de diferentes partidos, a exemplo de Piracicaba (PT e PSDB). Na hipótese de OPs bifurcados, tanto entre gestões de diferentes coligações com o PT, como ocorreu em Rio Claro, quanto entre gestões de diferentes partidos, caso do PSDB e das

gestões do PFL/DEM e do PTB, em Leme, verificamos que a situação de disputa ou de harmonia no Legislativo não interferiu significativamente, pois o resultado em ambos os episódios foi o retorno de um OP aquém do esperado. Na eventualidade de OPs limitados, estes abrangem o fim do OP por iniciativa do PT e estando essa legenda em cabeça de chapa, como em Matão, e também em Sertãozinho, com o PSDB. No transcorrer da nossa pesquisa referente a esse último município, constatamos que o OP, ocasionalmente implantado anos antes por duas gestões do PSDB em situação nitidamente confortável no Legislativo, voltou mais recentemente em formato consultivo, com consultas *online* e impressas, inclusive, a pedido dos vereadores. No caso do fim do OP por iniciativa petista, observamos a ocorrência, concomitante à realização do OP, de intensos conflitos da bancada minoritária petista com a Câmara Municipal.

Ainda que restrita a uma única variável e embora de menor profundidade *vis-à-vis* aquela levada a cabo nos casos petistas, a comparação com experiências de OPs desenvolvidas por outros partidos revelou que a amplitude da coalizão ou das alianças políticas não se mostra suficiente para conferir continuidade a um OP participativo forte, por iniciativa de outro partido. Diferentemente das oportunidades em que houve coligações petistas inéditas, na qual o OP constituiu poderosa estratégia eleitoral inicial do PT, nesses casos de iniciativas alheias ao petismo, a implantação da instituição participativa foi paulatinamente arrefecida em função da competição política. No caso de Piracicaba, por exemplo, a continuidade intergestões do PT e do PSDB logrou êxito, igualmente, em virtude da tradição associativa das organizações da sociedade civil no município. Em Leme, o OP foi implementado por uma única gestão do PSDB, sendo coordenado por uma equipe técnica especializada durante um momento de notório reconhecimento mundial dessa experiência democrática, na qualidade de boa prática de governança urbana. As relações com o Legislativo, além de marcadas pela presença majoritária do partido governista no parlamento, foram intermediadas por uma equipe técnica que já previra os potenciais conflitos e, conseqüentemente, apresentava relatórios periódicos aos legisladores. Após um hiato, o OP retomou nas gestões seguintes do PTB e DEM, sendo então denominado "Orçamento Comunitário", em formato baseado em ferramenta consultiva *on-line*. Em Sertãozinho, o OP pode ser apreciado como forma de o PSDB instituir um espaço de diálogo aberto envolvendo prefeito, secretários municipais, vereadores, associações de bairro e população em geral, todavia sem exclusão de outros canais existentes, como emendas ao orçamento, distribuídas igualmente entre os parlamentares e pactuadas entre o prefeito e os vereadores, independentemente dos seus respectivos partidos serem da oposição ou da situação.

Por um lado, mediante comparação entre os casos petistas, podemos assinalar que, quanto maior foi a centralidade do OP, como estratégia eleitoral desse partido, tanto menor e mais homogênea configurou-se a coligação eleitoral e, eventualmente, tanto mais negociada mostrou-se a formação de coalizão entre partidos governistas e opositores nas arenas governamental e legislativa. Nesse caso, o OP somente perdeu participativo e forte quando a cooperação foi conquistada graças à obtenção de maioria parlamentar

e/ou em função de outros acordos envolvendo novos desenhos de políticas. Por outro, quanto menor foi a centralidade do OP na arena eleitoral, tanto maior e mais heterogênea configurou-se a coligação eleitoral constituída, estado de coisas que, provavelmente, ampliou as chances de governabilidade e de futuros acordos/alianças entre os partidos, nas arenas governamental e legislativa. Nesse último caso, o nível de institucionalização do OP mostrou-se mais precário, quiçá inexistente. Nos casos de OPs adotados por outros partidos ou quando outros partidos lhe deram continuidade, sejam eles o PT ou não, existem outras variáveis que impõem exploração mais aprofundada, entre as quais, podemos destacar a influência do próprio nível de tradição associativa e/ou a apropriação do conceito de participação orçamentária de formas diferenciadas pelos gestores de partidos mais conservadores.

Finalizamos ressaltando, em meio aos inúmeros desafios dessa agenda de pesquisa, o imperativo de combinarmos esse tipo de análise, mais focado no papel das instituições e dos atores políticos locais, com perspectivas mais centradas na sociedade civil, no intuito de darmos continuidade ao processo de compreensão dos mecanismos que influenciam a adoção, a durabilidade, a interrupção, o fim e os diferentes graus de institucionalização dessas inovações democráticas do mundo contemporâneo.

Referências bibliográficas

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. "New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, nº 3, p. 623-637, set. 2006.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

BAIOCCHI, G. Radicals in power. In: BAIOCCHI, G. (ed.). *Radicals in power: the Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*. London: Zed Books Ltd, 2003.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. K. *Bootstrapping democracy*. Transforming local governance and civil society in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2011.

BEZERRA, C. "Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária". *Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, MG, 2017. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/spg-4/spg18-4/10987-por-que-o-orcamento-participativo-entrou-em-declinio-no-brasil-mudancas-na-legislacao-fiscal-e-seu-impacto-sobre-a-estrategia-partidaria/file>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. Capítulo 1. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L. (orgs.). *Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. Insular Ltda., 2007.

DIAS, M. R. "Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2000.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (orgs.). *Atlas mundial dos Orçamentos Participativos*. Portugal: Epopeia e Oficina, 2020. Disponível em: <www.oficina.org.pt/atlas>. Acesso em: 12 ago. 2020.

FEDOZZI, L. *O eu e os outros: participação e construção da consciência social*. Porto Alegre: Tomo, 2008.

GOLDFRANK, B. "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais, participação e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

LÜCHMANN, L. H. H. "Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

_____. "25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas". *Política & Sociedade*, vol. 13, nº 28, 2014.

MACHADO, F. T. H. F. "O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do estado de São Paulo a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal". Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (orgs.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

NYLEN, W. R. An enduring legacy? Popular participation in the aftermath of the participatory budget of João Monlevade and Betim. In: BAIOCCHI, G. (ed.). *Radicals in power: the Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*. London: Zed Books Ltd., 2003.

OLIVEIRA, M. C. (org.). *A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Vol. 7. Brasília, DF: Ipea, 2011.

PIRES, V.; PINEDA NEBOT, C. "Presupuesto participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas". *Realia – Revista de Estudios de la Administración Local y Autonomía*, nº 308, p. 207-246, 2008.

PIRES, V. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Manole, 2001.

PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade na Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. São Paulo: Vozes, 2003.

ROMÃO, W. M. "O eclipse da sociedade política nos estudos sobre Orçamento Participativo". *BIB*, São Paulo, nº 70, p. 121-144, 2010.

_____. "Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política". *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, p. 353-364, 2011.

SERAFIM, L.; TEIXEIRA, A. C. *Balço e desafios para a continuidade do OP – Gestão 2005-2008*. In: V Seminário Repensando o Orçamento Participativo. Instituto Pólis/Fórum Paulista de Participação Popular. São Paulo, 2006.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. "Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, nº 1, p. 164-178, 2008.

_____. "Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do Orçamento Participativo". *Sociologias*, vol. 14, nº 30, p. 70-116, 2012.

SILVA, R. G. "Orçamento Participativo: o caso de Piracicaba". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

SOUZA, C. "Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4, p. 84-97, out.-dez. 2001.

SOUZA, L. A. M. "Do local para o nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas". Tese de Doutorado em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

_____. "Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas". *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, 2011.

_____. "'Virada institucional': o debate sobre o papel das instituições e dos atores nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo". *BIB*, São Paulo, nº 79, p. 83-103, 2016.

SPADA, P. "The adoption and abandonment of democratic innovations: investigating the rise and decline of participatory budgeting in Brazil". In: International Congress of the Latin American Studies Association, 32. Chicago, 2014.

TARROW, S. "The strategy of paired comparison: toward a theory of practice". *Comparative Politics Studies*, vol. 43, nº 2, p. 230-259, 2010.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. "When does participatory budgeting deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil". *Comparative Politics*, vol. 41, nº 1, p. 61-81, out. 2008.

Anexos

Quadro 1
Composição partidária da Câmara Municipal de Leme (de 2001 a 2016)

Partido	Legislaturas			
	1ª (2001-2004)	2ª (2005-2008)	3ª (2009-2012)	4ª (2013-2016)
PFL/DEM	3	-	3	2
PPB	2	-	-	-
PDT	1	-	-	-
PPS	-	1	-	-
PV	-	-	-	5
PSB	1	-	1	2
PSDB	3	2	-	1
PTB	3	2	2	
PMDB	3	1	2	1
PT	1	2	-	1
PP	-	2	1	
PR	-	-	1	1
PSC	-	-	-	2
PSD	-	-	-	2
Bancada governista (OP)	6	6	10	16
Oposição	11	4	-	1
Total de Vereadores	17	10	10	17

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e Câmara Municipal de Leme.

Quadro 2
Composição partidária da Câmara Municipal de Matão (de 1997 a 2016)

Partido	Legislaturas				
	1ª (1997-2000)	2ª (2001-2004)	3ª (2005-2008)	4ª (2009-2012)	5ª (2013-2016)
PT	3	4	3	4	4
PSDB	3	-	1	-	1
PMDB	3	5	1	-	-
PSD	2	1	-	-	-
PFL/DEM	2	3	2	-	1
PPB	1	-	-	-	-
PTB	1	1	1	-	-
PDT	1	-	-	1	2
PL	1	-	-	-	-
PRP	-	2	-	-	-
PSB	-	1	2	1	2
PSDC	-	-	-	1	-
PP	-	-	-	2	-
PPS	-	-	-	1	1
PSL	-	-	-	-	2
PCdoB	-	-	-	-	1
PV	-	-	-	-	1
Bancada Governista	4 (OP)	13	5	6	8
Oposição	13	4	5	4	-
Total de Vereadores	17	17	10	10	15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e Câmara Municipal de Matão.

Quadro 3
Composição partidária da Câmara Municipal de Piracicaba (de 1997 a 2016)

Partido	1ª (1997-2000)	2ª (2001-2004)	3ª (2005-2008)	4ª (2009-2012)	5ª (2013-2016)
PSDB	4	4	3	5	6
PPS	4	3	4	2	3
PT	2	5	3	1	2
PMDB	2	2	1	1	1
PFL/DEM	2	1	1	-	-
PV	1	1	-	-	2
PTB	2	1	1	1	2
PPB	1	2	-	-	-
PDT	2	-	2	2	3
PL	1	2	1	-	-
PSB	-	-	-	-	-
PRB	-	-	-	1	1
PP	-	-	-	1	1
PSC	-	-	-	-	1
PR	-	-	-	2	1
Bancada governista	Sem informação	6	6	1	18
Oposição	Sem informação	15	10	1	5
Total de vereadores	21	21	16	16	23

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e Câmara Municipal de Piracicaba.

Quadro 4
Composição partidária da Câmara Municipal de Rio Claro (de 2001 a 2016)

Partido	Legislaturas				
	1ª (1997-2000)	2ª (2001-2004)	3ª (2005-2008)	4ª (2009-2012)	5ª (2013-2016)
PV	-	3	-	-	-
PT	2	2	2	2	2
PSDB	2	2	-	-	1
PRP	2	1	-	-	1
PTB	2	3	1	2	1
PDT	3	2	-	-	1
PMDB	3	2	2	3	3
PL	-	1	2	-	-
PPB	4	2	-	-	-
PFL/DEM	1	-	2	2	2
PP	-	-	1	1	1
PSL	-	-	1	-	-
PSC	-	-	1	-	-
PR	-	-	-	2	-
Bancada governista	Sem informação	7	7	5	6
Oposição	Sem informação	11	5	7	6
Total de vereadores	19	19	12	12	12

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e Câmara Municipal de Rio Claro.

Quadro 5
Composição partidária da Câmara Municipal de São Carlos (de 2001 a 2016)

Partido	Legislaturas			
	1ª (2001-2004)	2ª (2005-2008)	3ª (2009-2012)	4ª (2013-2016)
PT	4	2	3	4
PTB	3	-	1	2
PPB	2	-	-	-
PDT	2	2	-	-
PMDB	2	3	2	4
PPS	1	2	-	1
PFL/DEM	1	-	2	1
PSD	2	-	-	-
PSDB	2	3	3	4
PST	1	-	-	-
PL	1	-	-	-
PV	-	1	1	1
PR	-	-	1	1
PHS	-	-	-	2
PSC	-	-	-	1
Bancada governista	4	7	7	7
Oposição	17	6	6	14
Total de vereadores	21	13	13	21

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de São Carlos.

Quadro 6
Composição partidária da Câmara Municipal de Sertãozinho (de 2001 a 2016)

Partido	Legislaturas			
	1ª (2001-2004)	2ª (2005-2008)	3ª (2009-2012)	4ª (2013-2016)
PTB	5	3	3	3
PMDB	4	2	1	2
PSDB	1	2	3	3
PPB	4	-	-	-
PFL	1	-	-	-
PT	2	-	-	-
PV	-	1	-	-
PL	-	2	-	-
PDT	-	1	1	-
PSB	-	-	-	1
PPS	-	-	3	4
PR	-	-	1	2
PSC	-	-	1	2
Bancada governista	10	7	8	10
Oposição	7	4	5	7
Total de vereadores	17	11	13	17

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Sertãozinho.

Lista das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa

N.	Data	Nome	Cargo	Cidade	Partido
01	2009	Ademir de Souza	Secretário de Bem-Estar Social e presidente do PT	Matão	PT
02	22/07/14	Ademir José Soldera	Vereador	Sertãozinho	PTB
03	04/08/14	Agnaldo Navarro	Vereador e Presidente da Câmara	Matão	PDT
04	08/08/14	Antônio Carlos Catarino	Vereador	São Carlos	PTB
05	22/07/14	Antônio Cesar Peghini	Vereador	Sertãozinho	PPS
06	04/08/14	Aparecido do Carmo de Souza (Cidinho)	Vereador	Matão	PT
07	01/07/15	Barjas Negri	Prefeito, Deputado Federal, Ministro da Saúde (FHC)	Piracicaba	PSDB
08	08/07/15	Carlos Gomes da Silva	Vereador	Piracicaba	PP
09	24/07/15	Cláudia	Coordenadora do OP	Leme	Sem partido
10	02/07/14	Edson Antônio Fermiano	Vereador	São Carlos	PR
11	02/07/14	Equimarcilias de Souza Freire	Vereador	São Carlos	PMDB
12	17/04/14	Géria Maria Montanar Franco	Presidente do PT (atual), Vereadora, Secretária da Educação e Coordenadora do OP e Relações com a Comunidade	São Carlos	PT



N.	Data	Nome	Cargo	Cidade	Partido
13	16/04/14	João Carlos Pedrazzani	Chefe de Gabinete, Secretário de Governo e Secretário de Planejamento	São Carlos	PT
14	27/06/14	João Marcos Pinhada	Secretário de Governo	Sertãozinho	PSDB
15	27/06/14	José André Mazer	Vereador	Sertãozinho	PTB
16	04/08/14	José Ap. Ferreira dos Santos	Vereador	Matão	PT
17	20/07/15	Juninho da Padaria/João Teixeira Junior	Vereador	Rio Claro	DEM
18	14/05/15	Kleyferson Araújo	Assessoria Técnica UFSCar	Leme	Sem partido
19	01/07/14	Laíde das Graças Simões	Vereadora	São Carlos	PMDB
20	16/04/14	Lineu Navarro	Vereador	São Carlos	PT
21	30/06/14	Marcos Amaral	Vereador e atual Presidente da Câmara	São Carlos	PSDB
22	20/07/15	Maria do Carmo Guilherme	Vereadora	Rio Claro	PMDB
23	14/07/14	Maria Izabel Ap. Parolim	Vereador	Leme	PT
24	22/07/14	Nério Garcia da Costa	Ex- Prefeito, Vice-Prefeito, 3 mandatos como Vereador e atual Coordenador de Projetos	Sertãozinho	PEN
25	09/05/15	Newton Lima Neto	Prefeito, Deputado Federal	São Carlos	PT
26	2009	Olga Salomão	Vice-prefeita, coordenadora do OP	Rio Claro	PT
27	21/07/14	Paulo Roberto Blascke	Prefeito	Leme	PT
28	21/07/15	Raquel Picelli	Vereadora	Rio Claro	PT
29	2009	Rosoé Francisco Donato	Coordenador do OP, Secretário de Planejamento e Gestão e presidente do PT	São Carlos	PT
30	22/07/14	Silvio Blancacco	Vereador	Sertãozinho	PSDB

Fonte: Elaboração própria a partir das informações levantadas nas entrevistas.

Abstract

Parties, government and Legislative power in the Participatory Budgeting (PB) disputes: a comparative analysis

This article aims to broaden the debate about the disputes between the PB, the parties and the local political actors, by presenting a systematic and diachronic analysis of the impacts of the balance of power of the governing and opposition parties, outlined within the scope of the electoral arena, on the adoption, interruption, interruption and the end of this democratic innovation, as well as on its different degrees of institutionalization. To this end, we analyzed three counterfactual pairs of municipalities with mostly similar characteristics, namely: São Carlos and Piracicaba; Rio Claro and Leme; Matão and Sertãozinho, which differ from each other by the party that led the PB initiative (PT and other

parties). The results reveal a universe little explored and likely to be replicated in other contexts, contributing both to the expansion of the debate on the role of the legislative power in the degree of institutionalization of participatory institutions and to the improvement of this research agenda.

Keywords: Participatory Budgeting (PB); political parties; executive power; legislative power; local governments

Resumen

Partidos, gobierno y Legislativo en las disputas del Presupuesto Participativo: un análisis comparativo

Este artículo busca ampliar el debate acerca de las disputas entre el PP, los partidos y los actores políticos locales, al presentar un análisis sistemático y diacrónico del impacto de la composición de fuerzas de los partidos en el poder y los de la oposición, perfilada en el ámbito de la arena electoral, así como de la adopción, continuidad, interrupción y fin de esta innovación democrática, en sus distintos grados de institucionalización. Para ello, analizamos tres pares contrafactuales de municipios con características esencialmente similares, a saber: São Carlos y Piracicaba; Rio Claro y Leme; Matão y Sertãozinho, que se diferencian entre sí por el partido que lideró la iniciativa del PP (PT y otros partidos). Los resultados nos revelan un universo poco explorado y susceptible de ser replicado en otros contextos, contribuyendo tanto a la ampliación del debate sobre el papel del Legislativo en el grado de institucionalización de las instituciones participativas, como a la mejora de esta agenda de investigación.

Palabras clave: Presupuesto Participativo (PP); partidos políticos; ejecutivo; legislativo; gobiernos locales

Résumé

Partis, gouvernement et pouvoir Législatif dans les disputes associées au budget participatif (BP): une analyse comparative

Cet article se destine à élargir le débat ayant trait aux disputes entre le BP, les partis et les acteurs politiques locaux, en présentant une analyse systématique et diachronique des impacts du rapport de forces esquissé dans le cadre de l'arène électorale par les partis au pouvoir et d'opposition, aussi bien quant à l'adoption, la continuité, l'interruption et la fin de cette innovation démocratique, qu'en ce qui concerne les différents degrés d'institutionnalisation respectifs. Pour ce faire, nous avons analysé trois paires contrefactuelles de communes présentant des caractéristiques essentiellement similaires, à savoir : São Carlos et Piracicaba ; Rio Claro et Leme ; Matão et Sertãozinho, qui diffèrent les unes des autres quant au parti ayant dirigé l'initiative du BP (PT et autres partis). Les résultats révèlent un univers peu exploré et susceptible d'être répliqué dans d'autres contextes, contribuant à la fois à l'élargissement du débat sur le rôle du pouvoir législatif dans le degré d'institutionnalisation des institutions participatives et à la consolidation de cette thématique de recherche.

Mots-clés: Budget participatif (BP); partis politiques; pouvoir exécutif; pouvoir législatif; gouvernements locaux

Artigo submetido à publicação em 14 de dezembro de 2018.

Artigo ressubmetido à publicação em 12 de agosto de 2020.

Versão final aprovada em 14 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais

Marta Mendes da Rocha¹ 

Este artigo investiga a extensão do governismo no nível municipal, os incentivos para o alinhamento ao Executivo e as estratégias utilizadas pelos prefeitos para construir sua base de apoio na câmara municipal. A análise se baseou em dados de um *survey* inédito realizado em uma amostra de vereadores de municípios de Minas Gerais. As evidências mostram que o governismo é menos disseminado do que se poderia supor e que há espaço para uma ação independente dos vereadores. Também revelam que há uma parcela importante de vereadores disposta a permanecer na oposição e a mobilizar mecanismos de fiscalização e controle do Executivo. O artigo contribui para lançar luzes a respeito de um aspecto ainda pouco explorado pela literatura sobre o tema e problematiza a ideia do governismo generalizado no nível municipal e da completa subordinação das câmaras municipais aos prefeitos.

Palavras-chave: prefeito; vereador; câmara municipal; governismo; fiscalização

Introdução

A Constituição brasileira promulgada em 1988 consagrou o federalismo com três níveis de governo, a autonomia dos municípios e a reprodução do presidencialismo com separação de poderes nas três esferas. Assim como ocorre nos níveis nacional e estadual, nos municípios, os cidadãos contam com dois representantes: o prefeito, no Poder Executivo, e os vereadores, que compõem as câmaras municipais, no Legislativo. Prefeitos e vereadores são eleitos na mesma ocasião, em eleições separadas das nacionais e estaduais, para um mandato de quatro anos. Como é típico do presidencialismo, seus mandatos têm origem separada e sua sobrevivência no cargo, pelo menos em tese, é independente do apoio e do alinhamento mútuos. Mas, como ocorre nas demais esferas de governo, os prefeitos necessitam do apoio de uma maioria no Legislativo para aprovar seus projetos.

Estudos sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil chamam a atenção para a centralidade do primeiro como ator decisório, nas três esferas (Figueiredo e Limongi,

¹ Universidade Federal de Juiz de Fora, Departamento de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Humanas. Juiz de Fora (MG), Brasil. E-mail: <mendes_rocha@yahoo.com.br>.

1999; Abrúcio, 1998; Lopez, 2004). Essa centralidade já foi caracterizada como abdicação dos legisladores de exercerem a contento suas funções e/ou como usurpação das prerrogativas decisórias dos parlamentares por parte do Executivo, levando a um quadro de cooptação e subordinação do Legislativo (O'Donnell, 1994; Abrúcio, 1998). Em outra chave, já foi descrita como resultado de uma delegação voluntária e racional de responsabilidades dos legisladores para a esfera do Executivo com benefícios de lado a lado (Carey e Shugart, 1998). Vários estudos sobre o processo decisório municipal caracterizam as relações entre prefeito e vereadores na chave da abdicação e da subordinação/cooptação, apresentando as câmaras municipais como instituições frágeis e os vereadores como atores políticos esvaziados de prerrogativas decisórias e orientados para ações assistencialistas de menor importância e com baixo impacto sobre a vida dos cidadãos (Andrade, 1998; Lopez, 2004; Grin, 2012). Os prefeitos aparecem como figuras de relevo no nível municipal, dadas as suas prerrogativas e seus recursos institucionais. O resultado seria o predomínio do governismo, entendido como uma tendência de os vereadores se alinharem ao prefeito e aprovarem, sem mais, suas iniciativas, negligenciando sua função de fiscalização e fazendo vistas grossas para irregularidades cometidas no âmbito da administração municipal.

Esse quadro é explicado ora pelas características do desenho institucional que reserva aos prefeitos a maior parte das prerrogativas decisórias e amplia sobremaneira os custos para a aprovação de projetos de lei de autoria dos vereadores (Rocha e Silva, 2017); ora por uma suposta cultura política assistencialista difundida entre os vereadores e entre os eleitores (Grin, 2012); outras vezes, a explicação se baseia nas fragilidades institucionais que caracterizam a grande maioria das câmaras municipais no Brasil (Andrade, 1998). Essas conclusões, no entanto, em boa medida, resultam de estudos de caso que não fornecem subsídios para afirmações mais abrangentes sobre as relações entre vereadores e prefeitos no Brasil. Embora, de fato, tudo leve a apostar na disseminação do governismo entre os vereadores, a diversidade do contexto e das condições nas quais se exerce a representação nos milhares de municípios do país nos obriga a transformar em problema de pesquisa o que, para muitos, aparece como premissa. Logo, a primeira questão que pretendemos enfrentar neste artigo é: quão disseminado é o governismo no nível municipal?

Buscamos passar em revista algumas noções e ideias difundidas na literatura acadêmica, no campo midiático e entre os cidadãos sobre as relações entre prefeitos e vereadores. E oferecer respostas, ainda que parciais, a algumas questões como: É possível falar em predomínio do governismo no nível municipal? Em caso positivo, como ele se manifesta? A reprodução do presidencialismo com separação de poderes nos municípios tem implicações práticas na dinâmica de interação entre os poderes ou não passa de mera formalidade? Os vereadores, de fato, abdicam da tarefa de fiscalizar o Executivo? Por meio de que mecanismos e estratégias e com quais recursos os prefeitos buscam o apoio dos vereadores?

Nossa hipótese inicial era que o governismo seria menos disseminado do que o sugerido pela literatura e que sua presença seria mais marcante nos municípios menos populosos nos quais tanto os cidadãos quanto os vereadores são mais dependentes dos recursos públicos e, por isso, sofrem uma pressão mais forte para manter boas relações com o prefeito. Além disso, nos municípios menores, devido ao fato de as câmaras municipais, em geral, contarem com menor grau de desenvolvimento institucional, a instituição e seus membros encontrariam condições menos favoráveis para uma postura independente ou de oposição ao prefeito. Nos demais cenários, nossa aposta era que teríamos um quadro mais diverso no que se refere às relações entre Executivo e Legislativo em função das particularidades da competição política local.

Neste artigo investigamos essas questões a partir de um conjunto inédito de dados de opinião obtidos junto a 422 vereadores de 44 municípios do estado de Minas Gerais, eleitos em 2012 para a legislatura 2013-2016 (Nepol/PPGCSO/UFJF, 2015)². O *survey* foi conduzido de fevereiro a novembro de 2015 em municípios de diferentes portes populacionais e níveis de desenvolvimento, o que nos oferece a oportunidade de abordar o problema do governismo em distintos cenários. Não se trata de uma amostra representativa dos municípios e/ou dos vereadores do estado e do país, logo, nossas afirmações não podem ser generalizadas para o universo. No entanto, o perfil dos vereadores da amostra guarda muitas semelhanças com o perfil dos vereadores eleitos no estado e no país no ano de 2012. Em face do estágio atual dos estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo no nível municipal, neste artigo, priorizamos uma análise exploratória e descritiva dos dados.

O artigo está organizado em três seções, além desta “Introdução”. Na primeira, “Governismo no nível municipal: o que diz a literatura”, apresentamos uma breve discussão da literatura acadêmica sobre as relações entre Executivo e Legislativo no nível municipal no Brasil. Na segunda, “Relações entre prefeitos e vereadores em Minas Gerais”, dividida em seis subseções, expomos e discutimos os resultados da análise descritiva dos dados. Finalizando, na quarta seção, apresentamos as “Considerações finais”.

Governismo no nível municipal: o que diz a literatura

Os estudos sobre as relações Executivo-Legislativo no nível municipal no Brasil são bem mais escassos quando comparados com as pesquisas nos níveis estadual e nacional. Desde a promulgação da nova Constituição, vemos, contudo, um interesse crescente em compreender a dinâmica de relacionamento entre prefeitos e vereadores, considerando o fortalecimento dos municípios e sua importância na execução de políticas

² Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig-APQ-01978-13 e APQ-02167-15). A base de dados dessa pesquisa está disponível no site do Cesop, em Revista Opinião Pública, ao final da página do artigo (<https://www.cesop.unicamp.br/por/opinio_publica/artigo/682>).

sociais fundamentais para os cidadãos. A maior parte dos estudos sobre o tema consiste em estudos de caso cujas conclusões dificilmente poderiam ser generalizadas para o conjunto dos municípios (Andrade, 1998; Caetano, 2004; Garcia, 2013; D'Ávila Filho, Lima e Jorge, 2014; Barbosa, 2015). Em face desse quadro, podemos dizer que sabemos ainda pouco sobre os padrões de interação entre prefeitos e vereadores no país.

Uma ideia bastante disseminada é que, no nível local, o prefeito é o principal ator político, seja devido às suas prerrogativas decisórias e ao conjunto dos recursos que controla, seja em função da fragilidade institucional das câmaras municipais (Andrade, 1998). A distribuição de competências entre Executivo e Legislativo no nível municipal remonta à Constituição de 1988, que prevê que as câmaras municipais são responsáveis pela fiscalização do município via controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos estados, e pela aprovação das contas dos prefeitos. A Constituição também estabelece que as leis orgânicas municipais – que devem ser aprovadas por dois terços dos membros da câmara municipal – devem organizar as funções legislativas e fiscalizadoras da câmara. Cabe ao Legislativo municipal a prerrogativa exclusiva de definir os vencimentos de prefeitos e vereadores, o direito de apresentar matérias sobre tributos, alterar o orçamento, propor alterações em projetos de lei iniciados pelo prefeito, legislar sobre áreas importantes como saúde, educação e uso de solo, além de elaborar os planos diretores dos municípios (Silva, 2014).

Mas o conhecimento preciso da distribuição das competências entre os poderes dependeria de uma análise das 26 Constituições estaduais e das leis orgânicas municipais. Isso porque a Constituição não detalha as competências dos prefeitos. O que sabemos é que as Constituições estaduais, aprovadas em 1989, um ano após a promulgação da Constituição Federal, reproduziram, em grande medida, os princípios e as regras fixadas na carta maior (Couto e Abscher-Bellon, 2018). O mesmo mimetismo seria observado no nível municipal. Os Tribunais de Justiça que realizam o controle abstrato das leis estaduais e municipais tomam as Constituições estaduais como parâmetro e, por consequência, os prefeitos têm sido contemplados com prerrogativas semelhantes às dos chefes do Executivo nas outras esferas – iniciativa exclusiva em certas áreas, monopólio na elaboração do projeto de lei orçamentária, veto total e parcial, entre outros³. Como resultado, o prefeito seria dotado de importantes poderes decisórios e os vereadores encontrariam muitas restrições para exercer sua função legisladora.

A combinação de um prefeito forte e uma câmara municipal e vereadores frágeis⁴ levaria a uma franca assimetria entre os poderes, desequilíbrio que explicaria a tendência das câmaras e dos vereadores ao governismo. Tomando o governismo como um fato, a

³ Agradeço a Bruno Souza da Silva pelos comentários a respeito do controle abstrato das leis estaduais e municipais pelos Tribunais de Justiça.

⁴ Para uma análise pormenorizada do grau de profissionalização das câmaras municipais brasileiras ver Silva (2014).

questão que ocupa boa parte dos estudiosos do tema é entender como o prefeito busca conquistar e manter o apoio e a lealdade dos vereadores (Praça e Garcia, 2011; Garcia, 2013; Grin, 2012). Em linhas gerais e de forma esquemática, a literatura considera as seguintes possibilidades: (1) o prefeito prioriza a negociação com os vereadores individualmente *versus* o prefeito prioriza a negociação com o bloco de vereadores, se valendo da mediação das lideranças partidárias; (2) a negociação envolve concessão de cargos na administração municipal em troca do voto favorável dos vereadores na câmara, com mediação das lideranças partidárias *versus* a negociação envolve o atendimento de demandas particulares dos vereadores, sem coordenação partidária; (3) as negociações entre prefeitos e vereadores ocorrem antes da eleição, já na montagem das chapas, para usar um termo nativo, *versus* as negociações ocorrem, sobretudo, após a definição do resultado das eleições, na formação da coalizão de apoio ao prefeito, com a incorporação de novos atores à base. Não há razões para crer que as alternativas acima sejam, de fato, excludentes. Um mesmo prefeito, em uma mesma administração, pode diversificar suas estratégias e recursos, e pode, eventualmente, combiná-los.

Uma visão convergente sobre a relação entre Executivo e Legislativo pode ser encontrada nos trabalhos de Kuschnir (2000) e Lopez (2004). Os autores destacam a importância da atuação cotidiana dos vereadores e do conjunto de expectativas compartilhadas entre os eleitores para compreender as relações entre os poderes no nível local. Lopez (2004), analisando as relações entre Executivo e Legislativo em um município do interior do Rio de Janeiro, afirma que os vereadores estão constantemente em face de uma escolha: apoiar o prefeito e fazer vistas grossas para as irregularidades cometidas no âmbito da administração municipal e, assim, garantir seu acesso aos recursos públicos; ou se opor ao prefeito e enfrentar enormes dificuldades no atendimento aos eleitores. O autor mostra que as duas atividades canônicas do Legislativo – legislar e fiscalizar – não são valorizadas pelos eleitores e, por essa razão, os vereadores priorizam outras atividades com maior potencial de retorno eleitoral, a saber, o atendimento às demandas individuais e de grupos. Mas, como não possuem autoridade para tomar as providências esperadas pelos eleitores, os legisladores encontram-se em uma posição de dependência e subordinação ao prefeito. O autor encontra evidências de que o acesso às autoridades do Executivo, bem como o atendimento das demandas apresentadas, decorre do grau de apoio e proximidade do vereador em relação ao prefeito. Este, ciente desse conjunto de incentivos, utilizaria o atendimento às demandas como moeda de troca fundamental na manutenção de apoio na câmara. Essa dinâmica estaria baseada nas assimetrias entre os poderes no que concerne ao grau de acesso aos recursos públicos.

Conclusões semelhantes são apresentadas por Kuschnir (2000) em seus estudos sobre a política no Rio de Janeiro. A autora, igualmente, destaca o papel de mediador do vereador entre os eleitores e suas demandas, de um lado, e o Poder Executivo, de outro.

Papel que impõe altos custos para os que se opõem ao prefeito ou facilita o acesso e garante prioridade aos que se mostram leais.

Em outro estudo realizado por meio de entrevistas com 37 vereadores de quatro municípios do estado de Minas Gerais, Almeida e Lopez (2011) concluem pela subordinação do Legislativo ao Executivo, afirmando que: "Em geral, o prefeito domina a agenda legislativa. Os vereadores, por sua vez, entendem que apoiar o prefeito é importante para as atividades cotidianas daqueles, principalmente devido à necessidade de atendimento dos pedidos dos cidadãos" (p. 34). Neto (2003), investigando as relações Executivo-Legislativo em municípios do Vale do Paraíba de São Paulo, chega a uma conclusão semelhante: os vereadores se dedicam, principalmente, à intermediação de interesses particulares e ao atendimento de seus pedidos dos vereadores. Como dependem do prefeito para atender às demandas, os representantes abrem mão de suas prerrogativas formais de legislar e fiscalizar.

Boa parte da literatura compreende as relações entre Executivo e Legislativo na chave da cooptação e da subordinação dos vereadores, que seria possível graças à combinação de um desenho institucional que concentra poderes e recursos nas mãos do prefeito com uma cultura política que valoriza o "atendimento" em detrimento de uma ação mais programática no âmbito das políticas públicas. Nessa interpretação, os partidos políticos não desempenham papel importante na orientação do comportamento dos eleitores e dos vereadores ou em termos de coordenação política. A construção e a manutenção do apoio se dão em termos individuais ou, no máximo, a partir da configuração em grupos políticos e facções. Segundo Lopez (2004), "não há espaço para políticos orientados em termos ideológicos, se por isso entendemos um comportamento orientado por linhas estabelecidas nos programas dos partidos políticos" (p. 166)⁵. Ou, em outras palavras, "esse padrão de relacionamento, por sua vez, prescinde de partidos políticos para estruturá-lo" (Almeida e Lopez, 2011, p. 33-34).

Outra estratégia para investigar a relação entre Executivo e Legislativo é a análise da produção legislativa no nível municipal. No que se refere especificamente às câmaras municipais, os estudos de caso apresentam conclusões divergentes. Enquanto alguns destacam um padrão semelhante ao que se observa no nível nacional, com os parlamentares priorizando proposições de impacto difuso na área social (Caetano, 2004, 2005; Silva, 2014), outros destacam a irrelevância da maior parte da produção legislativa dos vereadores (Transparência Brasil, 2008; Gomes, 2009; Ermacovitch, 2010). Segundo alguns autores, os constrangimentos constitucionais, combinados aos altos custos para aprovar um projeto de lei, ajudariam a explicar por que os vereadores relegam a função legislativa a um segundo plano e se concentram em outras atividades

⁵ Em outro artigo, o autor relativiza esse ponto de vista, propondo ser possível encontrar outros padrões de comportamento entre os vereadores para além do que Lopez e Almeida (2017) denominam "assistencialista".

com menor impacto sobre o *status quo*, mas com maior visibilidade junto aos eleitores e maiores retornos eleitorais (D'Ávila Filho et al., 2004).

Barbosa (2015), analisando a aprovação de projetos de lei em Salvador no período de 2001 a 2012, encontra taxas de sucesso do Executivo próximas das observadas no nível nacional, embora as taxas de dominância estejam bem abaixo das registradas para os (as) presidentes. Conclusões semelhantes são apresentadas por Caetano (2005) e Garcia (2013) no que se refere à alta capacidade do Executivo para aprovar projetos de sua iniciativa. Os autores também destacam que, embora nem sempre a produção legislativa seja caracterizada pela dominância do Executivo, é importante considerar o aspecto qualitativo das leis. Em outras palavras, os prefeitos podem não dominar a produção legislativa, mas têm maior capacidade para aprovar projetos com impacto sobre o *status quo*.

Embora esses estudos não tenham como foco as relações entre os poderes, suas conclusões auxiliam a compreender o papel das câmaras e dos vereadores e o grau de assimetria entre Executivo e Legislativo. Se concluímos que os vereadores se ocupam, prioritariamente, de projetos de lei particularistas e com baixo impacto, temos fortalecida a tese de que é o Executivo o responsável pela legislação relevante e de abrangência municipal. Ainda assim, seria necessário analisar as outras formas pelas quais os vereadores podem se fortalecer na barganha com o Executivo, como a apresentação de emendas às proposições de autoria do prefeito e os mecanismos informais de atendimento aos eleitores.

Por vias diversas, diferentes estudiosos da dinâmica política e do processo decisório no município convergem na conclusão de que os vereadores se ocupam, sobretudo, de atividades voltadas para o atendimento dos eleitores, atividades que alguns classificam como assistencialismo, clientelismo e paroquialismo, designações utilizadas para indicar a entrega de benefícios particulares como forma de manter o apoio e a lealdade dos eleitores (Lopez, 2004; Grin, 2012). Uma visão diferente é oferecida por Silva (2014) em um estudo que, segundo o próprio autor, é "o maior esforço já realizado de coleta e sistematização de dados sobre projetos de lei municipais" (p. 62)⁶. O autor reconhece que a maioria das câmaras municipais é pouco profissionalizada e carece de estrutura física e humana, mas problematiza a tese de sua ineficiência ao mostrar que os vereadores iniciam uma vasta quantidade de matérias de relevo "tanto em áreas regulamentadas pelos demais níveis de governo (como saúde e educação), como em áreas de competência do município (como a regulamentação do solo urbano)" (p. 198). Assim, Silva confronta a visão de que as câmaras municipais são ineficientes e pouco relevantes na produção de políticas públicas e subalternas ao Poder Executivo. Segundo o autor, os vereadores desempenham papel importante na regulamentação de políticas

⁶ O autor analisou 14.716 projetos de lei apresentados por vereadores de 27 municípios brasileiros (amostra não representativa) das regiões Norte, Nordeste, Sul e Sudeste, de 2001 a 2011.

sociais, podendo introduzir modificações substantivas nas proposições apresentadas pelos prefeitos e nas políticas implementadas em seus municípios.

Outra questão importante quando se trata de investigar as relações entre Executivo e Legislativo no nível municipal é saber se a prática de montagem de coalizões também é empregada pelos prefeitos para obter apoio na câmara. A questão consiste em saber como, a partir de que estratégias e com base em quais recursos, o prefeito obtém apoio para aprovar sua agenda na câmara e quão estável é esse apoio. Os partidos políticos desempenham algum papel de relevo nessa dinâmica, a exemplo do que ocorre nos níveis nacional e estadual?

Em uma das primeiras coletâneas dedicadas ao tema, Andrade (1998), Couto (1998) e Pralon e Ferreira (1998) investigam as relações entre prefeitos e vereadores no município de São Paulo durante as gestões de Luiza Erundina (1989-1992) e de Paulo Maluf (1993-1996). Os autores compartilham algumas premissas, entre elas: (1) os parlamentares estão interessados prioritariamente na continuidade de suas carreiras; (2) eles necessitam do apoio da máquina governamental para atender suas bases eleitorais e para assegurar seu sucesso eleitoral; e (3) o prefeito necessita do apoio do parlamento para aprovar sua agenda, o que o impele ao atendimento das demandas dos legisladores. Além disso, consideram que as características institucionais do sistema político brasileiro resultam na fragilidade organizacional dos partidos e em incentivos para uma atuação "atomizada dos legisladores, orientada sobretudo para o atendimento de demandas localizadas e particulares de suas bases político-eleitorais" (Couto, 1998, p. 59). A questão que emerge, portanto, é saber se, sob essas condições, Executivo e Legislativo poderiam ser levados a uma dinâmica de cooperação.

Os autores propõem diferentes modalidades de interação entre Executivo e Legislativo que podem incluir a construção de coalizões mediante distribuição de cargos, resultando em uma dinâmica mais estável; ou negociações pontuais entre um prefeito minoritário e os vereadores (Andrade, 1998). Consideram, ainda, que as relações podem tomar uma forma mais cooperativa ou mais conflituosa (Couto, 1998), assumir um caráter fisiológico ou programático. Pralon e Ferreira (1998), por sua vez, sugerem que a despeito dos incentivos do sistema eleitoral brasileiro para o comportamento individualista dos vereadores, há espaço para que os prefeitos adotem diferentes estratégias. De modo geral, os autores reconhecem que a ampliação da autonomia financeira dos municípios em relação ao governo federal, combinada aos novos poderes institucionais conferidos às câmaras municipais após a Constituição de 1988, teria resultado em um Poder Legislativo mais forte *vis-à-vis* o Executivo. A forma como os vereadores se valem de suas novas prerrogativas no exercício da representação e na relação com o Executivo, contudo, permanece objeto de controvérsia.

Nas duas décadas seguintes à publicação da coletânea organizada por Andrade (1998), outros estudos buscaram avançar na compreensão das relações Executivo-Legislativo no nível municipal. Kerbauy (2005), em uma pesquisa com prefeitos e

presidentes de câmaras municipais dos estados de São Paulo e Santa Catarina entre 2001 e 2003, mostrou que, segundo a percepção dos atores envolvidos, nem a submissão total nem o atrito permanente caracterizariam a relação entre Executivo e Legislativo. Caetano (2005), estudando o processo legislativo na Câmara Municipal de São Paulo no período de 2001 a 2004, também encontrou uma dinâmica diferente da descrita, por exemplo, por Lopez (2004) e Kuschnir (2000). O autor mostrou que o Executivo domina o conteúdo e o ritmo dos trabalhos legislativos – do total de projetos que se tornaram leis (398), 217 (55%) foram de autoria do prefeito, enquanto os vereadores foram responsáveis por 181 (45%). Nesse caso, o prefeito não estruturava o apoio à sua agenda no varejo por meio da liberação de recursos para os vereadores individualmente, mas a partir das prerrogativas institucionais reservadas a ele pela lei orgânica municipal, como a iniciativa exclusiva, a capacidade de veto e o poder de nomear e demitir seus secretários. Adicionalmente, segundo o autor, a centralização dos trabalhos legislativos na Câmara de São Paulo gerava incentivos para o comportamento partidário dos vereadores nas votações. Ainda de acordo com Caetano (2005), os elementos que estruturavam a formação de maiorias e a definição da agenda legislativa na Câmara de São Paulo a aproximavam do modelo partidário e da dinâmica descrita por Figueiredo e Limongi (1999), entre outros, para a Câmara dos Deputados.

Conclusão semelhante foi oferecida por Praça e Garcia (2011), investigando 39 municípios da região metropolitana de São Paulo de diferentes portes populacionais. Os autores mostraram que a construção do apoio ao Executivo se deu em moldes partidários por meio da montagem de coalizões via distribuição de cargos no gabinete, de forma semelhante ao observado no nível nacional e estadual (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2001; Ricci e Tomio, 2018). Garcia (2013), contudo, em trabalho posterior, mostrou que essa estratégia, isoladamente, não foi suficiente para assegurar maioria de apoio ao Executivo. Para a autora, o fato de que os prefeitos foram capazes de aprovar praticamente todos os projetos que chegaram ao plenário sugere a existência de estratégias complementares de construção de apoio. Ponto de vista diferente foi oferecido por Grin (2012), estudando a política de alianças no governo Marta Suplicy (2001-2004) em São Paulo. O autor identificou uma outra lógica nas nomeações de subprefeitos indicados pelos vereadores na construção do apoio ao Executivo, interpretada por ele na chave do fisiologismo e do clientelismo.

Os estudos mencionados apresentam evidências mistas no que se refere ao padrão de relacionamento entre os poderes no nível local. Além disso, a maioria dos estudos concentra-se nas capitais e municípios da região Sudeste. Na ausência de um número maior de estudos comparados sobre o tema, corremos o risco de inadequadamente elevarmos as características ou traços das unidades ou regiões mais estudadas e conhecidas ao *status* de paradigma nacional (Snyder, 2001, p. 99). Para avançar nessa agenda, dependemos de mais estudos comparados que incorporem municípios de diferentes regiões, perfis populacionais e características socioeconômicas.

Relações entre prefeitos e vereadores em Minas Gerais

Neste artigo, analisamos as relações entre prefeitos e vereadores a partir de dados de opinião produzidos junto a uma amostra não representativa de 422 vereadores de 44 municípios de Minas Gerais eleitos em 2012 para a legislatura 2013-2016⁷. Devido à sua extensão geográfica e diversidade demográfica, social e econômica, o estado ofereceu a possibilidade de selecionar municípios de diferentes perfis. Com efeito, em relação a vários aspectos, o estado de Minas Gerais costuma ser considerado uma espécie de amálgama do Brasil, combinando, nos limites de seu território, localidades com características típicas da região Sudeste, a mais rica e desenvolvida do país, com locais semelhantes aos da região Nordeste, que apresenta os piores indicadores socioeconômicos. O estado é o segundo maior colégio eleitoral do país e, segundo alguns analistas, é uma espécie de termômetro das eleições nacionais⁸.

Para a seleção dos municípios, usamos dois critérios de estratificação – número de habitantes (IBGE) e proporção de pobres (Atlas do Desenvolvimento Humano) – e selecionamos os municípios dentro de cada estrato⁹. A intenção inicial era entrevistar todos os vereadores, mas, do total de 489 vereadores, foi possível entrevistar 422 (86,3%)¹⁰. Nossa amostra não é representativa do conjunto dos municípios ou dos vereadores mineiros e/ou brasileiros eleitos em 2012. Contudo, ela converge bastante com o perfil do total dos vereadores eleitos em Minas Gerais (quanto ao sexo e à escolaridade) e com o perfil do total dos municípios do estado (em relação ao número de habitantes e ao percentual de pobres).

Nunca é demais enfatizar que dados de opinião, obtidos por meio de entrevistas, não devem ser tomados como reflexo da realidade. Logo, os dados aqui analisados consistem em opiniões e percepções dos vereadores vocalizadas em um contexto

⁷ Ver nota de rodapé 2. A pesquisa contou com a participação de cerca de 20 estudantes de graduação e pós-graduação vinculados ao Núcleo de Estudos sobre Política Local (Nepol/PPGCSO/UFJF), aos quais expressei meus agradecimentos.

⁸ Ver “Minas Gerais é o retrato do quadro eleitoral do Brasil”. *Jornal GGN*, 28 ago. 2018. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/noticia/minas-gerais-e-o-retrato-do-quadro-eleitoral-do-brasil>>. Acesso em: 12 set. 2018. Ver também: “Minas reflete distribuição de votos no país”, *Estado de Minas*, 28 out. 2014. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/10/28/interna_politica,584200/minas-reflete-distribuicao-de-votos-no-pais.shtml>. Acesso em: 12 set. 2018.

⁹ Três estratos segundo o número de habitantes: municípios pequenos, com até 20 mil habitantes; médios, com mais de 20 mil até 100 mil habitantes; e grandes, com mais de 100 mil habitantes. Três estratos segundo nível de pobreza: municípios pobres, com mais de 40% da população em situação de pobreza; medianamente pobres, com mais de 20% até 40% da população em situação de pobreza; e ricos, com menos de 20% nessa situação. Consideramos o indicador do Atlas do Desenvolvimento Humano “proporção de pobres”, que corresponde à proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em agosto de 2010 (o universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes).

¹⁰ Os principais motivos para a não realização das entrevistas foram: o vereador estava ausente do município (em viagem de trabalho ou em licença para tratamento médico) no período de permanência do entrevistador; o vereador era suplente que tinha acabado de assumir o cargo; impossibilidade de compatibilizar a agenda do vereador com a do entrevistador. Os casos de recusa explícita foram muito raros.

específico, a saber, entrevistas presenciais levadas a cabo nos respectivos municípios por meio de questionário estruturado. Como tal, devem ser analisadas com cuidado e, sempre que possível, confrontadas com dados objetivos de comportamento.

Nesta seção, apresentamos os resultados da análise descritiva relativa às percepções dos vereadores no que se refere às suas relações com o Poder Executivo local. Optamos por uma apresentação detalhada dos dados tendo em vista a escassez de estudos comparados sobre o tema e com o intuito de oferecer ao leitor o máximo de elementos e subsídios para orientar futuras pesquisas.

Antes, porém, de apresentar os resultados da análise, é necessário um breve comentário sobre o termo “governismo” e seus usos na ciência política brasileira. O termo já foi mobilizado em diferentes ocasiões para se referir, principalmente: (1) à tendência dos prefeitos e elites locais de se alinharem aos governos de plantão (especialmente no plano nacional) como forma de assegurar acesso aos recursos do Estado e alimentar a clientela local; e (2) à tendência dos membros do Legislativo de aderirem ao governo de ocasião, posicionando-se de forma mais vantajosa para acessar recursos cruciais para a sua sobrevivência política. No segundo caso, o governismo desempenharia um papel central na formação de maiorias de governo, sendo responsável pelo enfraquecimento das oposições no Legislativo.

A primeira acepção do termo pode ser encontrada em Leal (2012 [1948]) para se referir a uma das bases do sistema político na República Velha e em Lamounier (2009 [1978]) como “governismo de clientela” (p. 39 e p. 97) em sua análise das eleições municipais de 1976. Mais recentemente, também na primeira acepção, é possível encontrar referência ao termo governismo em Zucco (2010) e em Power e Rodrigues-Silveira (2019). Os últimos se referem ao governismo como sinônimo de “alinhamento político vertical”, a tendência das elites políticas locais, especialmente nos municípios mais pobres, de “se alinharem ao governo nacional, presumivelmente porque sua sobrevivência política depende de transferências de outros recursos usualmente concedidos a partir de Brasília” (Power e Rodrigues-Silveira; 2019, p. 22; tradução nossa).

Na sua segunda acepção, o termo é usado para se referir a uma tendência dos legisladores de se alinharem ao Poder Executivo, independentemente de quem esteja no governo. Esse é o uso feito por Abrúcio (1998) em seu estudo sobre as relações Executivo-Legislativo no estado de São Paulo para designar o padrão de atuação dos parlamentares que votam com os governadores porque sua sobrevivência política depende de recursos controlados pelo Executivo. Em sentido semelhante, o termo é mobilizado por Melo (2002) para se referir à prática observada na Câmara dos Deputados entre 1985 e 2001 de os parlamentares mudarem de partido após eleitos, migrando predominantemente para a base do governo. O termo também foi usado por Kinzo (1990) para designar a tendência de um partido votar com o governo. Neste artigo, usamos o termo na segunda acepção, como tendência dos membros do parlamento de se

alinharemos com o Executivo, aprovarem suas iniciativas e relegarem ao segundo plano a função de fiscalização. Mas, aqui, o governismo é captado não a partir de indicadores objetivos de comportamento, e sim por meio de dados de opinião produzidos junto a vereadores em municípios de Minas Gerais.

Quão disseminado é o governismo?

Os dados mostram (Tabela 1) que o governismo é menos difundido do que se poderia esperar a partir da imagem disseminada pela literatura. Entre os entrevistados, 54,2% se declararam pró-governo, contra 34,7% e 11,2%, que se declararam pró-oposição e independentes, respectivamente. O governismo, aqui mensurado a partir da resposta dos vereadores sobre sua posição em relação ao governo, é menor nos municípios de porte médio (com população maior que 20 mil até 100 mil habitantes) e bem semelhante entre os municípios pequenos e grandes, diferença que se revelou estatisticamente significativa. Os municípios pequenos, muitas vezes retratados como espaços dominados por chefes políticos locais, foram os que apresentaram maior percentual de vereadores que se declararam da oposição e menor percentual de vereadores que se declararam independentes. Esse dado converge com a imagem dos pequenos municípios como cenário de uma política muito combativa na qual é imperativo escolher um lado, sendo malvista a postura “em cima do muro”.

Tabela 1
Posição em relação ao governo por porte do município – % (N)

	Governo	Oposição	Independente
Pequeno	56,8 (142)	32,7 (93)	6,0 (15)
Médio	46,1 (35)	30,3 (23)	23,7 (18)
Grande	53,7 (51)	31,6 (30)	14,7 (14)
Total	54,2 (228)	34,7 (146)	11,2 (47)

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value = ,001.

Como não conseguimos entrevistar todos os vereadores de todos os municípios, não é possível classificar com precisão todas as câmaras municipais quanto à sua posição em relação ao Executivo. Considerando o número de vereadores entrevistados, é possível afirmar que temos 18 câmaras governistas, com uma maioria absoluta de vereadores, sobre o total do município, que se declarou governista; e 13 câmaras oposicionistas, nas quais uma maioria absoluta se declarou da oposição/independente ou, para o caso das câmaras em que não conseguimos entrevistar a totalidade dos vereadores, o número que declarou ser de oposição/independente já é suficiente para bloquear uma maioria

absoluta a favor do Executivo considerando o número total de membros da casa. Não pudemos definir o perfil das outras 13 câmaras porque o número de entrevistas não realizadas impossibilitou classificá-las como governistas ou oposicionistas¹¹. Consideramos que esse quadro, longe de atestar uma tendência generalizada para o governismo dos vereadores e das câmaras municipais, sugere, na verdade, um cenário mais complexo de relacionamento entre os poderes no nível municipal.

As informações sobre coligações nos permitem complementar a análise oferecendo pistas sobre a forma e o momento em que os campos situacionista e oposicionista se formam, se antes da eleição, ainda na montagem das chapas, assim se mantendo após a definição do resultado; ou se após a eleição, como resultado de esforços do prefeito eleito para incluir e acomodar novos atores e forças no campo situacionista, e/ou pela movimentação dos próprios vereadores, no sentido de se aproximarem do Poder Executivo.

A Tabela 2 mostra que, para a maioria dos vereadores, o alinhamento em relação ao prefeito foi definido antes das eleições, na montagem das chapas. De cada dez governistas, sete eram de partidos que já estavam alinhados ao prefeito na coligação eleitoral. E apenas três se alinharam depois da eleição. E, de cada dez vereadores que não faziam parte da coligação do prefeito, 6 permaneceram na oposição ou como independentes depois da eleição. Novamente a diferença entre os grupos mostrou-se estatisticamente significativa. Dos 68 vereadores que não faziam parte da coligação e depois passaram a apoiar o prefeito, 51,5% eram de municípios pequenos, o que mostra que a atração de vereadores de fora da coligação para a base do prefeito foi mais comum nesses cenários.

Tabela 2
Alinhamento ao prefeito antes e depois da eleição – % (N)

		Vereador apoia o prefeito?	
		Sim	Não
Vereador é da coligação que elegeu o prefeito	Sim	75,1 (160)	24,9 (53)
	Não	32,7 (68)	67,3 (140)

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value = ,001.

A pesquisa também revelou que 89,9% dos vereadores que eram do partido do prefeito declararam apoiá-lo. Entre os que eram de partido diferente, apenas 45,9% declararam-se governistas (sendo a diferença entre os grupos estatisticamente

¹¹ Para fins de simplificação, contabilizamos os independentes entre os oposicionistas. Consideramos que, se a tentação para o governismo é tão grande, como sugere a literatura, a posição de independente tenderia a fortalecer o eixo da oposição.

significativa ao nível de 0,01). Nos três perfis de município – pequeno, médio e grande –, mais de 85% dos vereadores que eram do partido do prefeito declararam apoiá-lo.

Do total de vereadores entrevistados, 48 pertenciam ao mesmo partido do candidato que ficou em segundo lugar na eleição para prefeito. Destes, 13 (27,1%) declararam apoiar o prefeito eleito, contra 57,6% que pertenciam a outros partidos. Dos 13 vereadores que eram do partido do segundo colocado e aderiram ao prefeito eleito, 9 eram de municípios pequenos, corroborando a tese de maior governismo nesses cenários. O fato de que as diferenças entre os grupos são significativas (ao nível de 0,01) sugere que o alinhamento partidário com o candidato derrotado exerce algum constrangimento à adesão do vereador à situação após a eleição.

A continuidade no posicionamento da maioria dos vereadores antes e depois das eleições parece sugerir uma dinâmica na qual dois ou mais grupos rivalizam pelo poder no município, e a maior parte dos perdedores prefere aguardar a próxima rodada a se incorporar ao grupo vencedor. Os dados também sugerem que a filiação partidária tem alguma implicação prática na definição do posicionamento político dos vereadores, com um peso menor nos municípios pequenos.

Para oferecer ao leitor uma melhor medida do governismo no nível local, é útil comparar os números apresentados com os dos dois governos em exercício nos níveis estadual e nacional à época em que as entrevistas foram realizadas. A coligação que reelegeu Dilma Rousseff em 2014 era formada por nove partidos – PT, PMDB, PDT, PCdoB, PP, PR, PSD, PROS e PRB –, que elegeram, juntos, o correspondente a 59,2% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Um ano depois, o PTB foi incorporado à coalizão, totalizando dez partidos e 64,1% das cadeiras. A coligação que elegeu Fernando Pimentel governador de Minas Gerais em 2014 era formada por cinco partidos – PT, PMDB, PRB, PROS e PCdoB, que, juntos, conquistaram 34% das cadeiras na Assembleia Estadual. O PR foi posteriormente incorporado à coalizão (com cargo no secretariado), que passou a ser formada por seis partidos e a contar com o apoio de 38% dos deputados¹². Mas um mês após a posse do governador, Fernando Pimentel passou a contar com uma maioria folgada de 67,5% dos deputados estaduais com a adesão de outros 23 parlamentares de 10 partidos diferentes, entre eles PPS, PSB e PSD, partidos que tinham feito parte dos governos anteriores do PSDB e ocupado cargos importantes no núcleo dos governos tucanos¹³. Tanto no nível estadual como no nacional, vimos o movimento de parlamentares e partidos que se deslocaram da posição de independentes ou de franca oposição para a de alinhamento ao governo. Nossos achados mostram que o mesmo

¹² Tanto no governo de Dilma Rousseff quanto no de Fernando Pimentel, consideramos como parte da coalizão os partidos que tinham cargos no primeiro escalão do governo. Nos dois casos, o PROS integrou a coligação eleitoral, mas não foi contemplado com nenhum cargo nos governos.

¹³ Esses parlamentares formavam um bloco independente denominado Compromisso com Minas e, por meio de seu líder, confirmaram o apoio aos projetos do governo de Fernando Pimentel. Disponível em: <<https://redehoje.com.br/index.php/gerais/2399-fernando-pimentel-consegue-apoio-da-maioria-dos-parlamentares-na-almg>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

ocorre no nível municipal, especialmente nos municípios menores, mas em proporção menor do que seria de esperar tendo em vista a literatura sobre o tema, que, em grande medida, tendeu a enfatizar o governismo dos vereadores e a fragilidade das câmaras municipais perante o Executivo. As evidências apresentadas nas próximas subseções reforçam esse argumento.

Estratégias e recursos na construção do apoio

Nesta subseção buscamos identificar as estratégias e os recursos priorizados pelo prefeito na construção do apoio na câmara, sob a ótica dos vereadores. Perguntamos aos vereadores “como o prefeito faz para conseguir apoio na câmara municipal”. Devido ao escasso número de estudos sobre o tema, optamos por permitir a resposta espontânea dos entrevistados. Reunimos as respostas em cinco grandes grupos. No primeiro grupo, foi curioso observar que 22% dos entrevistados afirmaram que o prefeito “não faz nada”, apenas envia os projetos para a câmara (13,4%) ou não faz nada porque já tem uma maioria e apenas a mobiliza (8,5%). Esse dado talvez possa ser explicado pelo fato, já destacado, de que o alinhamento ao prefeito, na maioria dos casos, remonta à criação das chapas, no período eleitoral. Nesse sentido, a definição dos campos situacionista e oposicionista seria mais resultado das urnas do que de esforços de negociação e acomodação posteriores às eleições.

Em um segundo grupo temos os que enfatizaram a dimensão do diálogo e a da persuasão combinados à negociação e que correspondem a 39,8% da amostra. Nesse caso, as expressões mais utilizadas foram “explica o projeto”, “apresenta o projeto”, realiza reuniões para “explicar, negociar e conversar”, “explica o projeto coletiva ou individualmente”, “mantém um bom relacionamento e diálogo permanente com a câmara”.

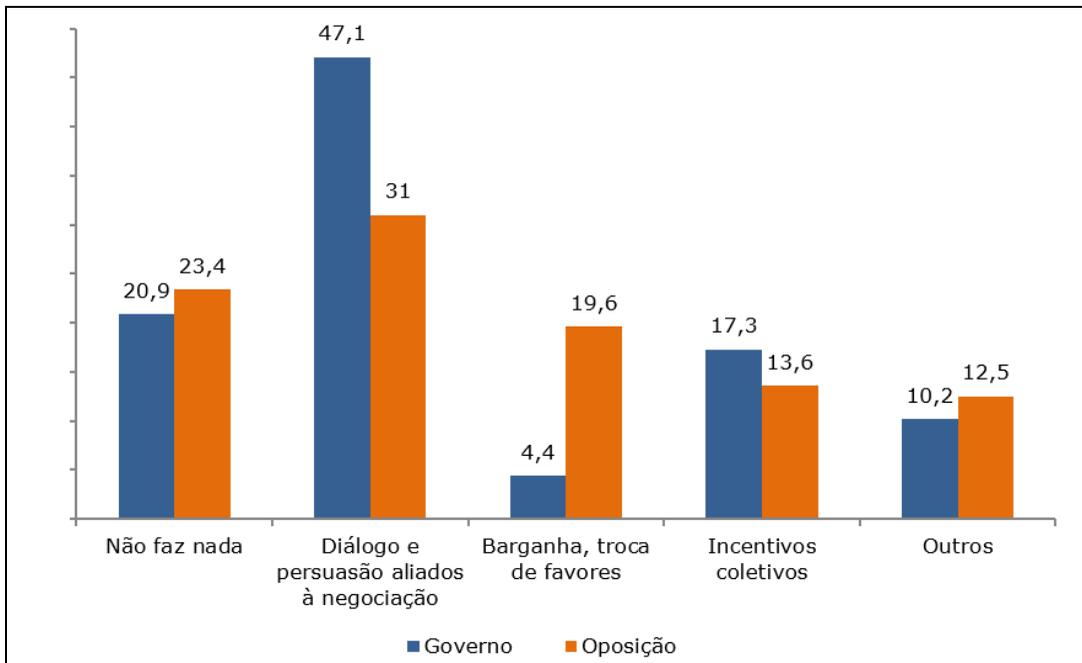
No terceiro grupo temos os que enfatizaram explicitamente as estratégias de negociação e barganha no estilo “toma-lá-dá-cá” e que correspondem a apenas 11,2% dos entrevistados. Nesse grupo, os vereadores destacaram os esforços do prefeito para atender às demandas dos vereadores e de seus eleitores, e a distribuição de cargos e nomeações para empregos públicos.

Um quarto grupo se caracterizou por respostas que poderíamos chamar de politicamente corretas (15,9%). Os vereadores não destacaram nenhuma estratégia específica, afirmando que a forma de o prefeito conquistar o apoio da câmara é enviando “projetos de interesse/benefício da população”, “projetos corretos” e “coerentes”, “enviando bons projetos para a câmara” e “fazendo uma boa administração”. Com isso, sugerem que, se o prefeito quiser o apoio dos vereadores, basta que apresente propostas de qualidade condizentes com o interesse público, não sendo necessário lançar mão de nenhum incentivo individual.

Em uma quinta e última categoria, reunimos aqueles que não citaram nenhuma estratégia específica, preferindo enfatizar o grupo focado ou o mediador utilizado e as respostas mais vagas e ambíguas que não permitem uma interpretação inequívoca como: “por meio do presidente da câmara”, “faz pressão”, “fica a critério dos vereadores e assessores analisar e avaliar os projetos” (o que sugere uma postura mais ativa para os vereadores) e “envia o projeto e pede apoio”. Essas respostas representam 11,2% do total.

O Gráfico 1 apresenta os dados agrupados por posição em relação ao prefeito (com oposição incluindo independentes) e o resultado do teste de qui-quadrado que atesta uma diferença estatisticamente significativa entre os grupos. É interessante notar que a barganha e a troca de favores foram quatro vezes mais frequentes nas respostas dos vereadores de oposição e independentes, aqueles que, provavelmente, não são os alvos prioritários dessas negociações. Entre os que apoiam o governo, foi muito mais frequente a ênfase no diálogo e na persuasão, aliados à negociação.

Gráfico 1
Principal maneira de o prefeito buscar conquistar o apoio dos vereadores (%)



Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value = ,001.

Parte das respostas indica que o prefeito não teria muito trabalho a fazer, podendo contar com uma maioria segura (talvez construída antes das eleições, no momento de montagem das chapas) a ser mobilizada. Outra parte corrobora a ideia de

uma troca de favores na qual o prefeito atende às demandas dos vereadores e de seus eleitores e estes, em troca, dão o apoio requerido votando a favor dos projetos do prefeito. Essa interpretação sugere um processo que ocorreria no varejo, tendo em vista os interesses individuais dos vereadores, o que converge com alguns estudos como o de Lopez (2004). Os dados, porém, são apenas sugestivos, porque não perguntamos explicitamente aos vereadores se a negociação se dá individualmente ou se ocorre em bloco com a mediação das lideranças partidárias. O próprio papel desses líderes precisa ser investigado no contexto da política municipal, questão que abordaremos na sequência.

Além da barganha, as respostas dos vereadores, principalmente dos governistas, sugerem espaço para debate, persuasão e diálogo na construção do apoio ao Executivo. Nesse caso, como no anterior, o apoio ao prefeito não seria garantido, mas dependeria de uma postura ativa dos prefeitos e de seus aliados e assessores no sentido de persuadir os vereadores, seja por meio do diálogo puro e simples ou por meio da troca de favores. Existe, claro, a possibilidade de que os vereadores, em suas respostas, busquem exaltar sua independência em relação ao prefeito, escondendo sua tendência de aprovar, sem mais, as iniciativas legislativas do Executivo.

Os aspectos reunidos no quarto grupo devem ser encarados com crítica porque podem padecer do viés da resposta socialmente desejável. Afinal, pode não ser muito confortável para os vereadores admitirem que condicionam seu apoio à obtenção de benefícios individuais e particulares, sem considerar os efeitos dos projetos para a coletividade e a sua qualidade do ponto de vista técnico. As diferenças entre as respostas de governistas e opositoristas sugerem que seja mais fácil para os que não participam das trocas e negociações admitir que elas são elementos cruciais para a construção do apoio.

Líderes, liderados e mediação na construção do apoio ao Executivo

Na literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo no nível nacional, a coordenação partidária e a atuação dos líderes na construção do apoio legislativo ao Executivo são entendidas a partir de sua contribuição para superar problemas de ação coletiva no processo decisório (Santos, 2002; Figueiredo e Limongi, 1999). Em outras palavras, entende-se que a negociação em bloco é racional para o Executivo e para os legisladores. Para o primeiro, seria menos custoso negociar com meia dúzia de líderes capazes de fazer promessas críveis e mobilizar o apoio necessário em bloco do que negociar com dezenas ou centenas de parlamentares individualmente. Além da possibilidade de economizar em termos do volume de recursos a serem distribuídos, o chefe do Executivo se veria livre da necessidade de produzir informação precisa sobre as preferências e inclinações de cada um dos legisladores. Para os parlamentares, a negociação do apoio em bloco também seria racional porque ampliaria seu poder de barganha ao tornar as ameaças de defecção, em bloco, mais persuasivas. Contudo, esse

raciocínio, bastante influente nas explicações sobre o processo de delegação do Legislativo para o Executivo no nível nacional, pode não ser o mais adequado quando deslocamos nosso olhar para os municípios tendo em vista a dimensão das câmaras e a própria natureza das demandas – bem menos complexas, em muitos casos – direcionadas ao sistema político local.

Na grande maioria dos municípios brasileiros, com população menor que 50 mil habitantes e câmaras com, no máximo, 13 vereadores¹⁴, o problema de ação coletiva ao qual nos referimos pode simplesmente não existir ou não ser relevante a ponto de incentivar a delegação e a negociação no atacado. Conforme sugerem Silva e Dantas (2017), no contexto das câmaras municipais, “ao invés de serem necessários mecanismos institucionais, a fim de gerar cooperação política, as negociações são mais informais e apelam para o protagonismo de ‘empreendedores individuais’” (p. 19).

Perguntamos aos vereadores sobre a distribuição de poder no interior da câmara municipal. Nossa expectativa era que a distribuição desigual de poder seria maior nos municípios e nas câmaras maiores. Esta poderia ser vista tanto como uma resposta a problemas de coordenação quanto como resultado da maior complexidade do ambiente e da própria organização. A Tabela 3 apresenta as respostas por porte do município e corrobora nossas expectativas, com diferenças estatisticamente significativas. Dois terços dos vereadores afirmaram que existe assimetria de poder entre os vereadores. Quanto maior o município e, logo, o número de vereadores da câmara, maior o percentual de vereadores que afirmaram existir assimetria de poder no interior da casa.

Tabela 3
Opinião dos vereadores sobre distribuição de poder no interior da câmara municipal – % (N)

	Todos os vereadores têm o mesmo poder e influência	Alguns vereadores têm mais poder e influência do que outros
Pequeno	42,6 (107)	57,4 (144)
Médio	28,0 (21)	72,0 (54)
Grande	15,8 (15)	84,2 (80)
Total	34,0 (143)	66,0 (278)

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value = ,001.

Mas em que se baseia a distribuição desigual de poder entre os vereadores? Dado o baixo grau de institucionalização da maioria das câmaras municipais brasileiras, nossa expectativa era que a distribuição de poder poderia ser mais orientada por fatores exógenos à instituição do que por incentivos gerados internamente. Ao elaborar as

¹⁴ Emenda Constitucional nº 58, de 2009.

alternativas de resposta, também objetivamos avaliar o grau de influência do prefeito na dinâmica interna à câmara. A Tabela 4 mostra os resultados por porte do município:

Tabela 4
Por que alguns vereadores têm mais poder e influência do que outros? – % (N)

	Ocupam cargo importante dentro da câmara	Têm muitos mandatos, são experientes	Tiveram muitos votos	São pessoas conhecidas e respeitadas no município	Têm boas relações com o prefeito	Ocupam cargo importante no partido	Outro motivo
Pequeno	5,6 (8)	21,0 (30)	2,8 (4)	11,2 (16)	32,2 (46)	0,7 (1)	26,6 (38)
Médio	11,1 (6)	27,8 (15)	0,0 (0)	14,8 (8)	24,1 (13)	0,0 (0)	22,2 (12)
Grande	6,3 (5)	30,0 (24)	0,0 (0)	12,5 (10)	32,5 (26)	0,0 (0)	18,8 (15)
Total	6,9 (19)	24,9 (69)	1,4 (4)	12,3 (34)	30,7 (85)	0,4 (1)	23,5 (65)

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nos municípios pequenos e grandes, os fatores mais decisivos para explicar a posição de destaque de certos vereadores foram a manutenção de boas relações com o prefeito e a experiência, medida em número de mandatos. Nos municípios médios, as duas alternativas foram as mais destacadas, mas em ordem inversa. Segundo os entrevistados, a ocupação de cargos nas organizações partidárias e o desempenho eleitoral não se traduzem em mais poder e influência no interior da instituição. Já a notabilidade social apareceu em terceiro lugar nos três tipos de municípios. É interessante observar que os fatores endógenos à câmara, que remetem aos incentivos internos à organização legislativa, como ocupação de cargos e número de mandatos como vereador, foram assinalados por menos de um terço do total de entrevistados, recebendo ainda menos destaque nos municípios pequenos. Esse dado corrobora a hipótese de um baixo nível de institucionalização das câmaras, especialmente nos municípios de pequeno porte. Os dados também fortalecem a tese do governismo, sugerindo que a manutenção de boas relações com o prefeito seja uma estratégia importante para o vereador se destacar. Contudo, é importante lembrar que, para um terço dos vereadores, a questão não se aplicou porque, segundo eles, simplesmente não existe distribuição desigual de poder entre os legisladores.

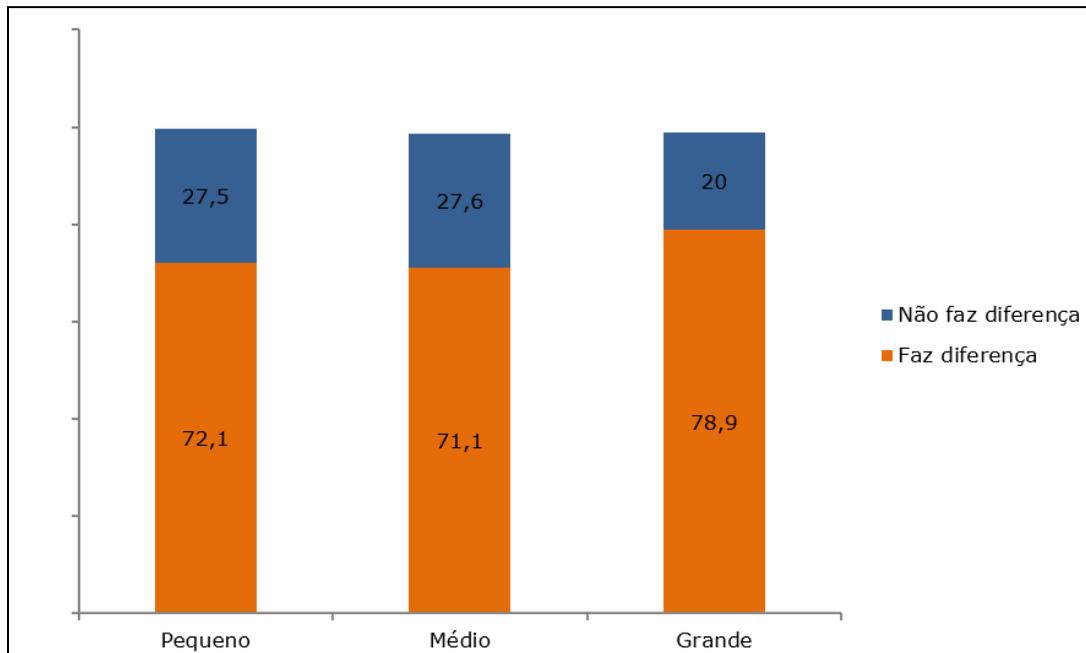
Que diferença isso faz? O que ganham e o que perdem os vereadores em função de seu posicionamento?

Em outra questão de resposta espontânea, perguntamos aos vereadores se fazia diferença para o seu trabalho apoiar ou não o prefeito e pedimos que justificassem sua

resposta. Nosso objetivo era verificar a hipótese segundo a qual o alinhamento ao governo seria uma estratégia fundamental para os legisladores terem acesso a recursos e serem capazes de atender às demandas de seus eleitores; portanto, crucial para a sua sobrevivência política. Da mesma forma, buscamos investigar se permanecer na oposição implicaria, de fato, altos custos para os vereadores, tendo em vista o desenho institucional que concentra no Executivo a maior parte das prerrogativas decisórias e dos recursos políticos.

Apenas um quarto dos entrevistados (25,8%) afirmou que NÃO faz diferença para o vereador se ele apoia ou não o prefeito, confirmando a relevância desse ator na arena municipal. A maior parte dos entrevistados (73,5%) foi explícita em afirmar que faz SIM diferença para os vereadores se eles apoiam ou não o chefe do Executivo. A percepção de que o apoio ao prefeito impacta o trabalho do vereador é ligeiramente maior entre os vereadores dos municípios grandes. Mas o teste qui-quadrado mostra não haver diferença estatisticamente significativa (p valor = ,446), seja em função do porte do município, seja em função da posição em relação ao prefeito (Gráfico 2). Os percentuais que disseram fazer diferença para o vereador se ele apoia ou não o prefeito foram praticamente os mesmos entre vereadores governistas (74%) e não governistas (74,3%).

Gráfico 2
Faz diferença se o vereador apoia o prefeito? Por porte do município (%)



Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test - p -value = ,446.

Entre os que afirmaram fazer SIM diferença, as principais justificativas foram, na ordem: “quem apoia recebe mais ajuda/tem mais facilidade/atenção/visibilidade”, “é o prefeito quem controla os recursos”, “quem não apoia tem mais independência”, “quem não apoia sofre perseguição”. As principais justificativas de quem afirmou que NÃO faz diferença foram, na ordem: “os poderes são independentes”, “o prefeito atende a todos”, “o prefeito não atende ninguém”, “o trabalho depende apenas do vereador”, “o que importa é se o projeto é bom para o município”. O fato de a maioria dos entrevistados afirmar que apoiar o prefeito significa mais apoio, facilidades, atenção e visibilidade corrobora um aspecto já destacado pelos estudiosos sobre um dos fundamentos do governismo nos municípios.

Ao justificar a importância do apoio ao prefeito, a maioria dos vereadores manteve o foco no exercício do mandato e na forma como sua posição favorece ou dificulta o alcance de seus objetivos, entre eles o de atender aos seus eleitores. Mas, especificamente em relação ao processo eleitoral, faz diferença para o vereador se ele esteve ou não alinhado ao prefeito? Especificamente no caso da política local, poderíamos supor que o apoio do prefeito ou do candidato a prefeito daria maior visibilidade ao candidato a vereador e poderia ser tomado, pelos eleitores, como sinal de prestígio e de acesso a recursos importantes, aumentando a credibilidade das promessas feitas.

Buscamos apreender a importância do prefeito ou de um candidato a prefeito para a vitória do vereador na última eleição. Perguntamos aos vereadores qual apoio foi o mais importante para a sua eleição. A figura do prefeito em exercício e/ou a de um candidato a prefeito não receberam destaque, sendo apontadas apenas por 4,8% e 1,9%, respectivamente, e em terceiro lugar, depois de familiares e amigos (68,4%) e de movimentos sociais, associações ou sindicatos (14,7%). Mesmo nos municípios pequenos e entre os vereadores governistas, a figura do prefeito em exercício à época ou a de um candidato a prefeito não receberam destaque. Essas respostas sugerem que o impacto do apoio de prefeitos e/ou de candidatos a prefeito sobre o sucesso ou o fracasso eleitoral dos vereadores pode estar sendo superdimensionado pelos analistas.

É sabido que parte importante do trabalho dos vereadores consiste em apresentar indicações com solicitações à administração municipal de tomada de providências e solução de problemas dos mais diversos tipos. Esse seria um canal formal de atuação dos vereadores em prol de seus eleitores. De fato, 73% dos vereadores entrevistados afirmaram ter apresentado muitas vezes indicações e 19,7% afirmaram que apresentaram algumas vezes. Trabalhando com a mesma base de dados, Rocha e Silva (2017) observaram que “vereadores que apoiam o governo apresentam mais indicações e têm mais sucesso em vê-las atendidas quando comparados com vereadores da oposição e independentes”. Contudo, também é possível que os vereadores se valham de seu acesso direto aos órgãos e agentes municipais, buscando soluções de modo mais informal (ou mesmo para reforçar as solicitações e ações formais). Para mensurar a dimensão do acesso, perguntamos aos vereadores com que frequência, na legislatura

2013-2016, fizeram contato com prefeitos e secretários para solicitar atendimento de demandas dos eleitores. A Tabela 5 mostra os resultados considerando a posição do vereador em relação ao governo, por porte do município:

Tabela 5
Com que frequência fez contato com prefeito e/ou secretários para solicitar atendimento de demandas dos eleitores? Por porte do município e posição em relação ao prefeito (%)

		Nunca	Raramente	Algumas vezes	Muitas vezes
Pequeno	Governo	2,8	2,1	19,0	76,1
	Oposição/independente	8,3	8,3	34,3	49,1
Médio	Governo	0,0	8,6	8,6	82,9
	Oposição/independente	4,9	17,1	17,1	61,0
Grande	Governo	0,0	3,9	19,6	76,5
	Oposição/independente	2,3	20,5	34,1	43,2
Total		5,2	4,8	25,6	64,4

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value municípios pequenos = ,001. Pearson's chi-square test – p-value municípios grandes = ,005. Pearson's chi-square test – p-value municípios médios = ,168

Nos três tipos de município, a grande maioria dos vereadores afirmou ter feito contato algumas ou muitas vezes com o prefeito e/ou membros da administração municipal. A proporção dos vereadores que se valeram desses contatos com frequência é expressivamente maior entre os que apoiam o governo do que entre os que não o apoiam. Mas apenas nos municípios pequenos e grandes as diferenças entre governistas e não governistas foram estatisticamente significativas. Esse dado converge com a constatação de Kuschnir (2000) sobre a importância dos "acessos" na política municipal, em outras palavras, quão decisiva pode ser para o vereador a proximidade em relação aos órgãos e às autoridades públicas. Essa proximidade e o acesso podem ser fundamentais em diferentes aspectos – partidários, pessoais, políticos –, mas é sempre crucial para assegurar o atendimento aos eleitores e, conseqüentemente, se posicionar de forma mais favorável eleitoralmente.

Os dados parecem corroborar a tese de que o alinhamento ao governo é fundamental para que os vereadores sejam capazes de atender seus eleitores e assegurar seu sucesso político e eleitoral. Igualmente, corrobora, em parte, a ideia de que fazer oposição implicaria altos custos para os vereadores, que encontrariam uma série de dificuldades para atender seus eleitores e teriam menor acesso aos órgãos e agentes da administração municipal. Ainda assim, a distribuição das respostas está distante de um quadro de completo predomínio do governismo, da cooptação e da subordinação do Legislativo ao Executivo, como parece sugerir boa parte da literatura. Há uma parte não desprezível de vereadores que acredita que é possível realizar seu

trabalho independentemente de sua posição em relação ao prefeito e que afirma que a independência entre os poderes possui alguma eficácia prática para além da letra da lei.

Em uma questão mais específica sobre o papel dos vereadores em relação ao prefeito, buscamos testar a hipótese “vereador-ouvidor”, sugerida por D`Ávila Filho, Lima e Jorge (2014). Estudando o significado das indicações na atividade representativa municipal, os autores afirmam que esse mecanismo demonstra uma atuação do vereador como uma espécie de ouvidor do município, aquele que, por sua penetração nos bairros e comunidades, teria condições de identificar, para a administração, os principais problemas e demandas a serem atendidos e solucionados. Com isso, os autores colocam em relevo o papel informacional desempenhado pelo vereador em vez de simplesmente rotulá-los de assistencialistas e considerar suas ações como sendo de baixa relevância.

Os dados do *survey* (Tabela 6) corroboram a relevância dessa tese, já que 56% afirmaram que o principal papel do vereador em relação ao prefeito é “ajudar a identificar e a solucionar os problemas do município”. Nos três tipos de municípios, essa alternativa foi mais frequente entre os vereadores governistas, especialmente nos municípios pequenos e médios. O percentual que destacou o papel de fiscalização e controle não foi nada desprezível, representando 43,8% do total da amostra. A função de fiscalização foi mais frequente nas respostas dos vereadores não governistas dos municípios médios e grandes. Mas apenas nos municípios pequenos e médios a diferença entre governistas e não governistas apresentou significância estatística.

Tabela 6
Principal função do vereador em relação ao prefeito,
por porte do município e posição em relação ao prefeito (%)

		Fiscalizar e controlar as suas ações	Ajudar a identificar e a solucionar os problemas do município
Pequeno	Governo	31,0	69,0
	Oposição/independente	49,1	50,9
Médio	Governo	31,4	68,6
	Oposição/independente	65,9	34,1
Grande	Governo	42,0	58,0
	Oposição/independente	63,6	34,1
Total		43,8	56,0

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value municípios pequenos = ,004. Pearson's chi-square test – p-value municípios médios = ,003. Pearson's chi-square test – p-value municípios grandes = ,026

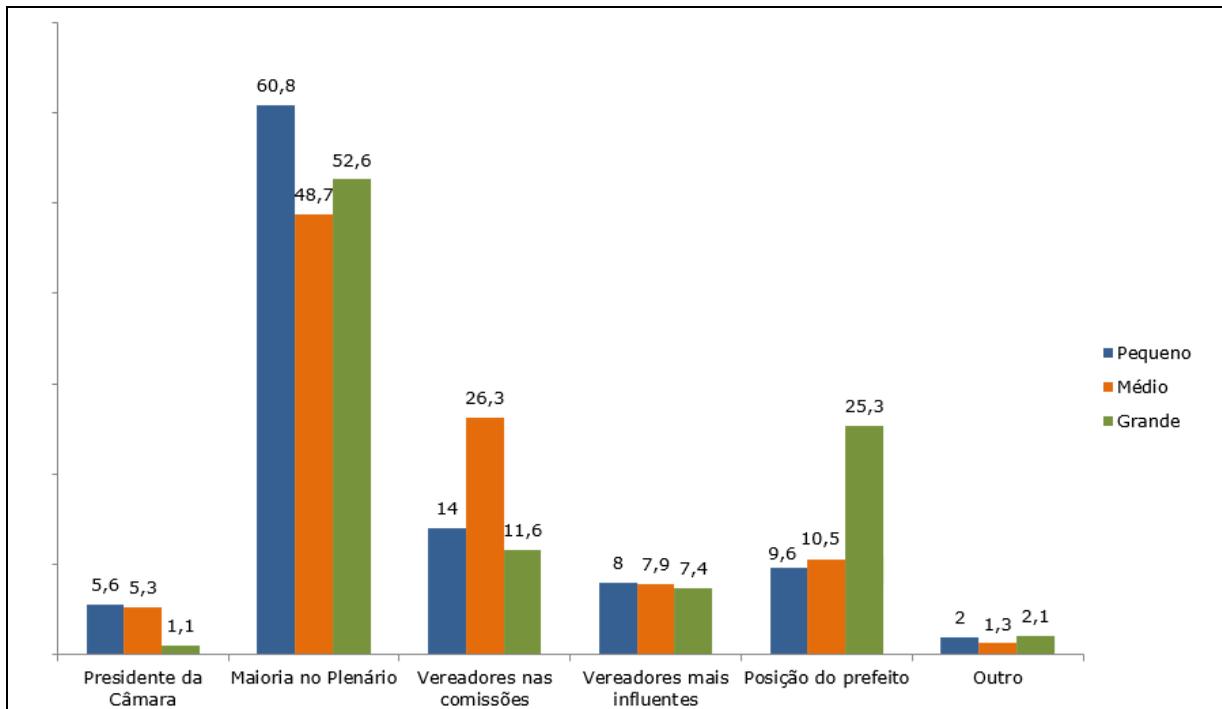
Definição da agenda e processo decisório

A maior parte das análises sobre as relações entre Executivo e Legislativo e a relevância de cada um dos poderes no processo legislativo baseiam-se em indicadores

objetivos de comportamento, como a taxa de sucesso e a taxa de dominância que indicam, respectivamente, o êxito de cada ator em ver os projetos de sua iniciativa transformados em lei e a participação de cada poder no total de leis produzidas. As altas taxas de dominância e de sucesso registradas para o Poder Executivo federal, pelo menos até o início dos anos 2000 (Almeida, 2018), costumam ser interpretadas como resultado dos poderes de agenda do presidente, isto é, sua capacidade de controlar o que será decidido e quando (Figueiredo e Limongi, 1999).

Em nossa análise, não dispomos de dados objetivos de produção legislativa para fazer afirmações cabais a respeito do controle da agenda, dominância ou sucesso de cada ator. Nossos dados de opinião, contudo, sugerem que, se o prefeito concentra poderes de agenda, isso se traduz em influência no processo legislativo municipal, e essa influência se materializa de forma indireta. Perguntamos aos vereadores “o que influenciava mais a tomada de decisões na câmara municipal”. Os Gráficos 3 e 4 apresentam a distribuição das respostas por porte do município e por posição em relação ao governo:

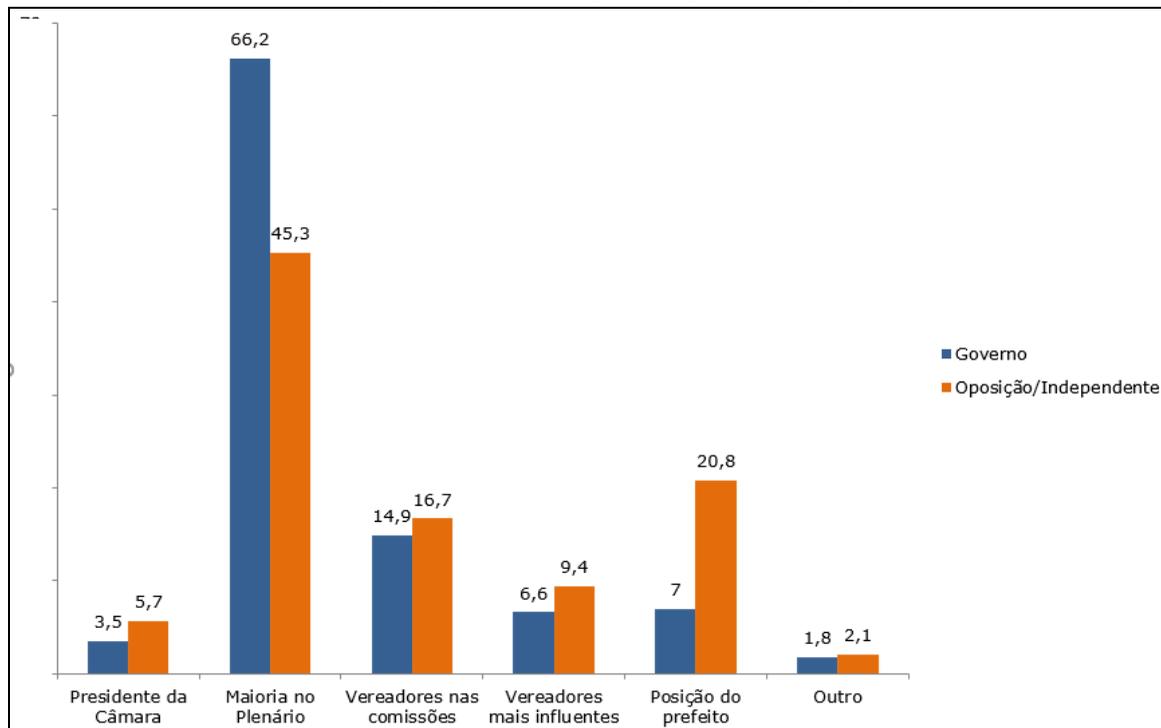
Gráfico 3
O que mais influencia a tomada de decisões na câmara municipal?
Por porte do município (%)



Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value = ,004.

Gráfico 4
O que mais influencia a tomada de decisões na câmara municipal?
Por posição em relação ao governo (%)



Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value = ,000

Observamos que, apesar de reconhecerem nas demais questões a importância de uma relação próxima com o prefeito, nos três tipos de municípios, a maior parte dos vereadores afirmou que o que mais influencia a tomada de decisões na câmara é “a posição da maioria dos vereadores em plenário”, seguida do “trabalho dos vereadores nas comissões”. No cômputo geral, a posição do prefeito apareceu somente em terceiro lugar. A exceção ficou por conta dos vereadores dos municípios grandes, entre os quais a posição do prefeito foi assinalada por um quarto dos entrevistados; e os vereadores de oposição, entre os quais a alternativa ficou em segundo lugar. Esse resultado desafia a ideia de um total predomínio do Executivo e de sua agenda sobre as câmaras municipais dos municípios pequenos, mostrando que a maior fragilidade institucional das últimas e sua dependência em relação aos recursos controlados pelo prefeito não se traduzem, diretamente, em controle da agenda legislativa pelo Executivo.

Os dados expostos até aqui, embora problematizem a tese do predomínio do governismo no nível municipal, deixam clara a importância do prefeito como ator político local. Se boa parte dos vereadores apoia o prefeito, beneficiam-se desse apoio e justificam sua atuação como uma forma de “ajudar” o Poder Executivo a resolver os

problemas do município, isso não reduziria sua independência? Não minimizaria seu papel de controle do Executivo? Não contrariaria o próprio princípio de independência entre os poderes, que está na base do presidencialismo? Para tentar iluminar essas questões, na próxima subseção, investigaremos mais a fundo a frequência de mobilização, pelos vereadores, de uma série de mecanismos e instrumentos de fiscalização presentes no nível municipal.

Controle e fiscalização do Executivo

Uma visão disseminada na literatura é que, no nível local, a atividade de fiscalização do prefeito seria negligenciada pelos vereadores em favor de outras atividades mais valorizadas e tangíveis para os eleitores (Andrade, 1998; Neto, 2003). A oposição, que, em tese, teria os maiores incentivos para as atividades de controle e fiscalização, devido à tendência geral para a adesão ao governo, ficaria minguada e enfraquecida, sem o número de votos necessário para mobilizar os mecanismos constitucionais e regimentais de controle. Nesta subseção, buscamos examinar a consistência dessa visão focando as percepções, opiniões e atitudes dos vereadores entrevistados no que se refere à fiscalização do prefeito.

Na subseção anterior (Tabela 6), mostramos que uma parcela não desprezível de vereadores (43,8%) afirmou que seu principal papel em relação ao prefeito é “fiscalizar e controlar” suas ações. A fiscalização recebeu maior destaque entre os vereadores não governistas dos municípios grandes (63,6%) e médios (65,9%). Em uma questão anterior, mais genérica, havíamos perguntado aos vereadores à qual função eles davam maior importância no exercício do mandato. Novamente, a fiscalização apareceu em segundo lugar, com quase um terço das respostas, atrás, apenas, de “resolver os problemas do município”, sendo mais frequente nos municípios grandes (Tabela 7). Considerando o que afirma a literatura, é surpreendente que quase um terço dos vereadores tenha destacado a fiscalização como atividade mais importante. Entre os que se declararam de oposição e independentes, a fiscalização apareceu em primeiro lugar como função mais importante (Tabela 8). Tanto em relação ao porte quanto em relação à posição do vereador, as diferenças revelaram-se estatisticamente significativas.

Tabela 7
Função a que dá mais importância por porte do município (%)

	Elaborar leis	Resolver problemas do município	Resolver problemas do bairro/distrito/região	Fiscalizar prefeito	Propor emendas ao orçamento	Outra
Pequeno	15,5	46,2	10,0	25,9	2,4	0,0
Médio	17,1	46,1	7,9	27,6	0,0	1,3
Grande	24,2	22,1	13,7	40,0	0,0	0,0
Total	17,8	40,8	10,4	29,4	1,4	0,2

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value = ,002.

Tabela 8
Função a que dá mais importância por posição em relação ao prefeito (%)

	Elaborar leis	Resolver problemas do município	Resolver problemas do bairro/distrito/região	Fiscalizar prefeito	Propor emendas ao orçamento	Outra
Governo	18,9	45,6	12,7	21,5	1,3	0,0
Oposição/ Independente	16,1	35,2	7,8	38,9	1,6	0,5
Total	17,6	40,9	10,5	29,5	1,4	0,2

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test – p-value = ,003.

Em outras questões, buscamos identificar as formas pelas quais os vereadores exercem a fiscalização. Perguntamos a eles com que frequência realizaram várias atividades destinadas a fiscalizar e controlar o prefeito. A Tabela 9 apresenta a distribuição das respostas por porte do município e posição em relação ao prefeito. Ela nos permite identificar os mecanismos mais e menos utilizados, mas não dispomos de informação sobre o êxito dos vereadores na sua utilização:

Tabela 9
Mobilizou algumas ou muitas vezes os seguintes mecanismos de fiscalização? Por porte do município e posição em relação ao prefeito (%)¹⁵

	Porte do município	Governo	Oposição/independente	Total
1. Pedido para comparecimento do prefeito ou secretários na Câmara	Pequeno	45,1	59,3	51,2
	Médio	34,3	68,3	
	Grande	44,0	56,8	
2. Instalação de CPI	Pequeno	3,5	9,3	7,6
	Médio	2,9	9,8	
	Grande	6,0	20,5	
3. Pedido de informações ao prefeito ou secretários	Pequeno	54,2	74,8	69,6
	Médio	68,6	92,5	
	Grande	76,0	79,5	
4. Denúncias sobre ações e faltas da prefeitura na imprensa local	Pequeno	5,6	16,7	22,9
	Médio	8,6	56,1	
	Grande	26,0	70,5	
5. Falar sobre ações e faltas da prefeitura na tribuna do plenário	Pequeno	48,6	81,5	69,3
	Médio	71,4	95,1	
	Grande	62,0	88,6	

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

A Tabela 9 mostra que, de modo geral, independentemente do porte do município e da posição em relação ao governo, os mecanismos mais mobilizados pelos vereadores foram os pedidos de informação (69,6%) e a fala no plenário (69,3%), que, provavelmente, implicam menores custos para os legisladores. Os mecanismos menos utilizados foram a solicitação de instalação da CPI (apenas 7,6% afirmaram ter feito algumas ou muitas vezes), as denúncias na imprensa local (22,9%) e os pedidos de comparecimento de autoridades da administração municipal na câmara (51,2%). A convocação de uma CPI se aplica a casos mais extremos e, geralmente, exige requisitos mais difíceis de cumprir, daí a menor frequência de seu uso. As denúncias na imprensa e os pedidos de comparecimento podem ser vistos como ações mais incisivas, de maior enfrentamento, com maior potencial de exposição das falhas da administração municipal.

Nos municípios pequenos e grandes, em relação a todos os itens, o uso dos mecanismos foi mais frequente entre os vereadores de oposição e independentes. As diferenças entre governistas e não governistas foram estatisticamente significativas, segundo o resultado do teste qui-quadrado (p valor = ,003 para CPI e ,000 para todos os demais itens), independentemente do porte do município. Esse dado corrobora a ideia de que são os vereadores de oposição os que se mobilizam mais para a fiscalização do Executivo.

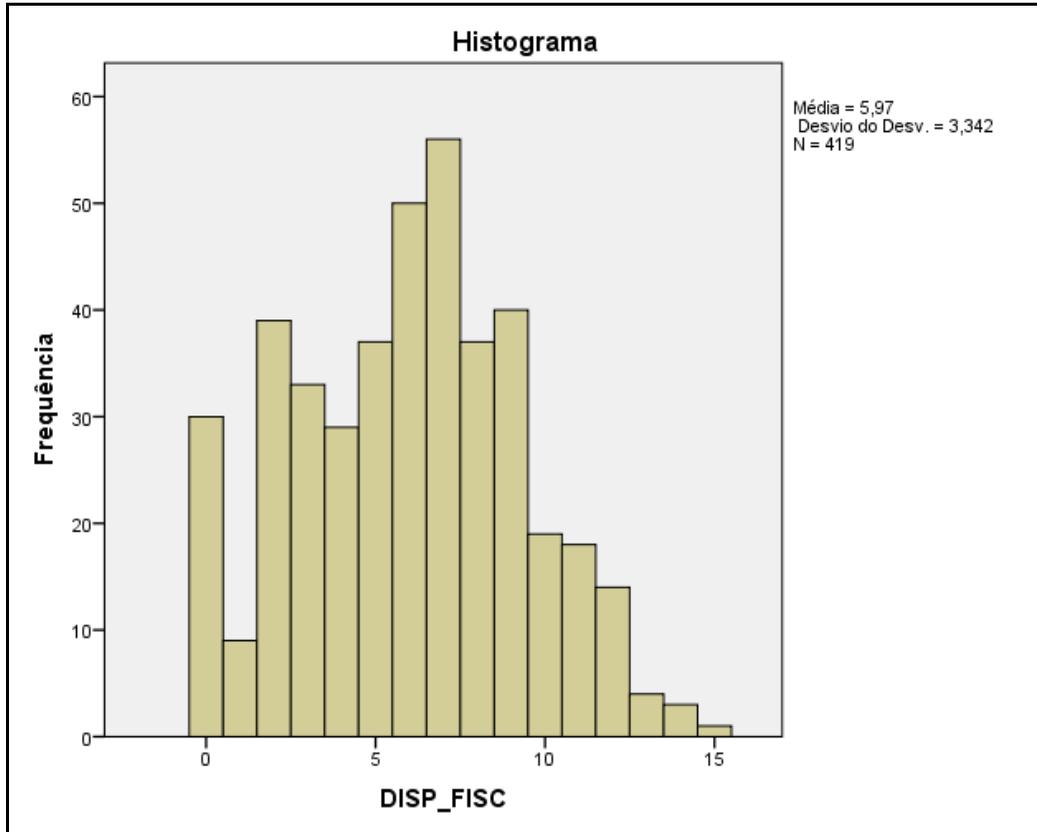
¹⁵ Nos itens 1 e 3, perguntamos aos vereadores se eles solicitaram comparecimento e informação por escrito.

A convergência na ordem em que os vereadores de oposição e independentes mobilizaram cada recurso em municípios de diferentes portes populacionais pode sugerir uma semelhança em termos de custos, benefícios e recompensas associados a cada tipo de mecanismo. Foi em relação à mobilização da imprensa que observamos a maior diferença percentual entre os vereadores de oposição/independentes em função do porte: enquanto 70,5% dos vereadores de oposição e/ou independentes afirmaram ter utilizado algumas ou muitas vezes esse mecanismo nos municípios grandes, nos pequenos, apenas 16,7% dos que não apoiaram o governo assinalaram ter usado esse expediente.

Não dispomos de informações detalhadas sobre as regras para utilização de cada um desses mecanismos nos 44 municípios pesquisados, nem sobre o grau de êxito dos vereadores. Dessa forma, não temos como afirmar se a sua maior utilização pela oposição expressa a eficácia, de fato, desses mecanismos em expor e fazer pressão sobre o prefeito e/ou ampliar os níveis de transparência e prestação de contas; ou se, simplesmente, os vereadores mobilizam os instrumentos como forma de sinalizar esforços para os eleitores, mas sem efeitos práticos. De toda forma, as diferenças consistentes entre governo e oposição no uso dos instrumentos problematizam a noção de que as câmaras municipais seriam, em sua grande maioria, subservientes e negligentes em relação ao controle do Executivo.

Para uma apreciação mais concisa dos dados, construímos um índice de disposição para a fiscalização (DISP_FISC) a partir das respostas dos vereadores aos cinco itens (excetuando *visitas a órgãos públicos*) (Gráfico 5). O índice variou de 0, para quem afirmou nunca ter mobilizado nenhum mecanismo, a 15, para quem afirmou ter mobilizado muitas vezes todos eles, com média de 5,96 e desvio-padrão de 3,342. Cerca de metade dos entrevistados (54,2%) situou-se até o ponto 6 do índice, bem próximo da média. A outra metade se distribuiu dos pontos 7 ao 15, com uma menor concentração nos escores mais altos (apenas 14% pontuaram de 10 a 15).

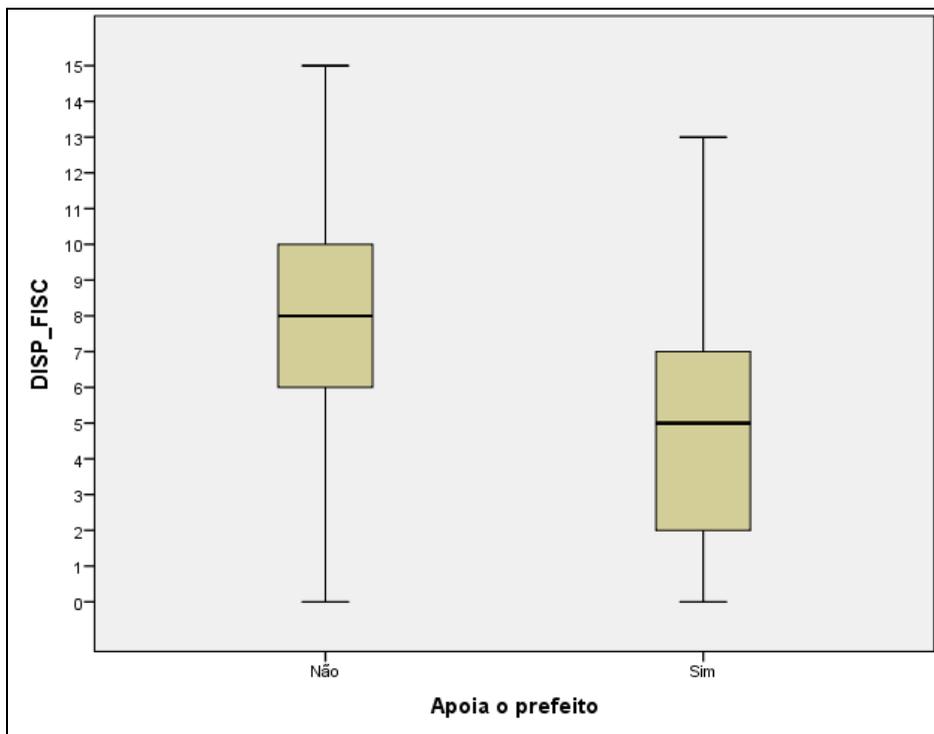
Gráfico 5
Distribuição dos vereadores no índice de disposição para a fiscalização (N)



Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

O Gráfico 6 deixa claro que a disposição para a fiscalização é maior entre os vereadores que não apoiam o governo. Entre estes, a pontuação média no índice foi de 7,45, contra 4,75 dos vereadores que apoiam o prefeito.

Gráfico 6
Disposição para a fiscalização por posição em relação ao prefeito



Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

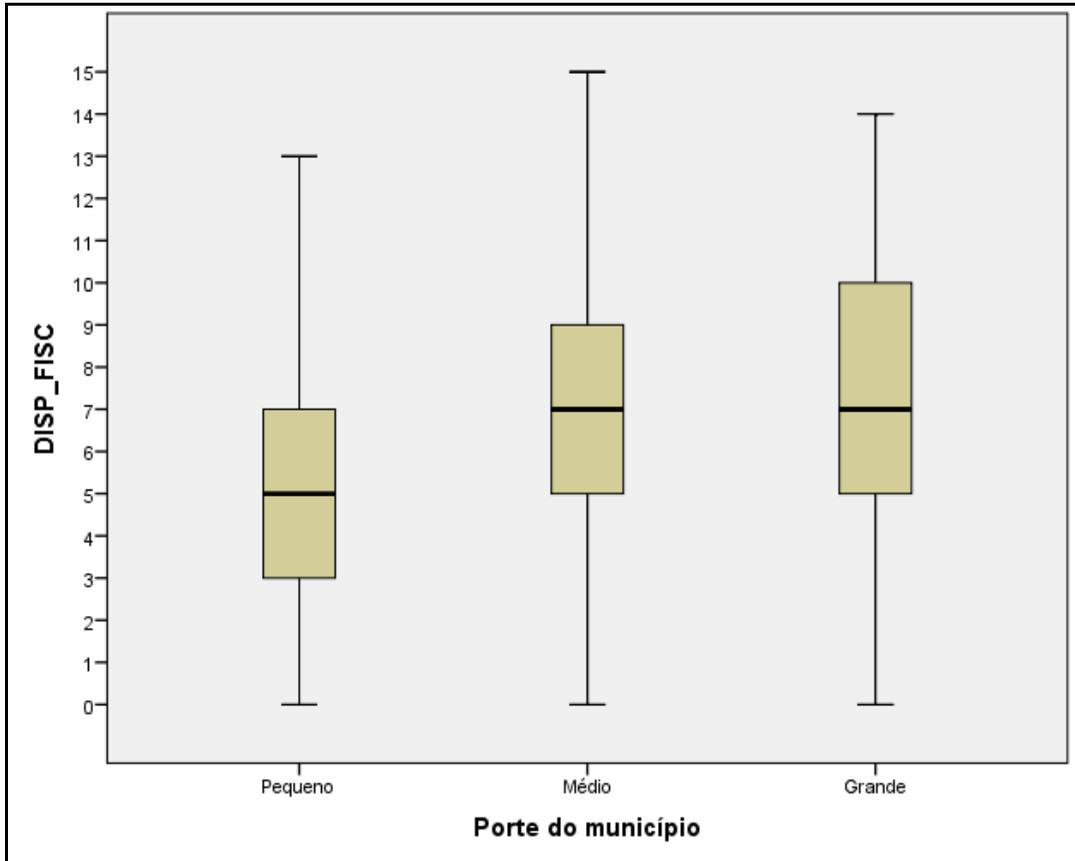
Como já sugerido, os não governistas apresentaram maior pontuação no índice de disposição para a fiscalização em comparação com os governistas, e o teste Anova (Tabela 10) mostra que a diferença entre os grupos é estatisticamente significativa ao nível de 0,01:

Tabela 10
Teste Anova comparando a pontuação
de governistas e não-governistas no Índice de Disposição para a Fiscalização

	Soma dos quadrados	Graus de liberdade	Quadrado médio	F	Sig.
Entre grupos	753,987	1	753,987	80,843	,000
Nos grupos	3879,860	416	9,327		
Total	4633,847	417			

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015)

Gráfico 7
Disposição para a fiscalização por porte do município



Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

O Gráfico 7 mostra que há maior disposição para a fiscalização entre vereadores de municípios médios e grandes em comparação com os pequenos. O resultado do teste Anova (Tabela 11) expressa diferença significativa na comparação das médias entre, pelo menos, dois grupos de municípios. A Tabela 12 mostra os resultados de um teste *post-hoc* Anova Bonferroni, que realiza comparações múltiplas entre as médias e permite analisar a diferença entre os grupos de municípios. É possível observar que a diferença média na disposição para a fiscalização é estatisticamente significativa entre os vereadores dos municípios pequenos em comparação com os dos municípios médios e grandes ao nível de 0,01.

Tabela 11
Resultado de um teste Anova comparando a pontuação dos vereadores no índice de disposição para a fiscalização por porte do município

	Soma dos quadrados	Graus de liberdade	Quadrado médio	F	Sig.
Entre grupos	362,024	2	181,012	17,481	,000
Nos grupos	4307,508	416	10,355		
Total	4669,532	418			
N = 422					

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Tabela 12
Resultados do teste *post-hoc* Anova – Bonferroni

					Intervalo de confiança de 95%	
		Diferença média	Erro-padrão	Sig.	Limite inferior	Limite superior
Pequeno	Médio	-1,783*	,424	,000	-3,03	-,53
	Grande	-1,977*	,389	,000	-3,13	-,83
Médio	Pequeno	1,783*	,424	,000	,53	3,03
	Grande	-,194	,498	1,000	-1,67	1,28
Grande	Pequeno	1,977*	,389	,000	,83	3,13
	Médio	,194	,498	1,000	-1,28	1,67

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

* Significativo ao nível de 0,01.

Em conjunto, os dados analisados nesta subseção contribuem para problematizar a tese de que os vereadores negligenciam a função de fiscalizar o prefeito. Ao contrário, uma boa parte deles afirma ter mobilizado uma variedade de mecanismos de controle. E a disposição para fazê-lo é maior entre os vereadores que não apoiam o governo, dos municípios médios e grandes. Considerando a centralidade do Executivo no nível municipal, a fragilidade institucional de boa parte das câmaras municipais no Brasil e a falta de visibilidade das ações de fiscalização perante a opinião pública, o que explicaria a decisão de um vereador de se manter na oposição ou independente? Em outras palavras, por que alguns vereadores resistem à tentação de apoiar o governo quando, segundo a percepção da maioria deles, isso traz resultados positivos para os legisladores? Já vimos que, entre os entrevistados, 48 vereadores pertenciam ao partido do candidato que ficou em segundo lugar e que, destes, 13 (27,1%) mudaram de lado e aderiram à situação. A decisão da maioria de permanecer na oposição pode significar uma aposta em uma possibilidade de vitória na rodada seguinte.

Outra hipótese é que a permanência na oposição seria menos penosa para vereadores com acesso a fontes alternativas de recursos. Buscamos verificar se a propensão a se alinhar ao prefeito seria menor entre vereadores alinhados ao governo estadual e/ou federal e que afirmaram possuir alianças/contato/proximidade com deputados. A análise mostrou que estar filiado a um partido que compunha a coalizão da presidente não fez diferença para um vereador apoiar ou não o prefeito. O percentual que declarou que não apoiou o prefeito é muito semelhante entre os vereadores de partidos da coalizão (46,2%) e os vereadores dos demais partidos (45,5%). Entre os vereadores filiados a partidos que faziam parte da coalizão do governador do estado, foi ligeiramente maior o percentual que declarou não apoiar o prefeito (49,1%) em comparação com os vereadores cujos partidos não faziam parte da coalizão (44,6%), mas as diferenças entre os grupos não foram estatisticamente significativas. Entre os vereadores que tinham aliança, proximidade e/ou contato com deputados, é menor o percentual que afirmou apoiar o prefeito: 49,7% entre os que possuíam aliança contra 58,0%, que não possuíam, mas a diferença não foi estatisticamente significativa. A explicação talvez esteja no fato de que, como sugere a literatura (Ames, 2001; Carvalho, 2003), são os prefeitos, enquanto figuras mais notáveis no município, e não os vereadores, os beneficiários diretos da proximidade e do alinhamento com representantes nos níveis estadual e federal.

Além disso, é importante considerar um elemento conjuntural. À época das entrevistas, o Partido dos Trabalhadores estava à frente dos governos estadual e federal, e ainda assim o percentual de vereadores que se declararam governistas foi menor em relação aos prefeitos do PT (43,6%) em comparação com prefeitos de outros partidos (57,2%), com diferença estatisticamente significativa entre os grupos (ao nível de 0,05). No período de realização das entrevistas (de fevereiro a novembro de 2015), a Operação Lava Jato estava a todo vapor, o PT era o líder de rejeição entre os partidos e o governo Dilma amargava altos níveis de reprovação¹⁶. Um mês após o término das entrevistas, o pedido de *impeachment* contra a presidente foi aceito na Câmara dos Deputados. Logo, é muito provável que os desgastes envolvendo o PT no plano federal tenham contribuído para que, nessa ocasião, o alinhamento dos prefeitos com os governos estadual e federal não tornasse o governo mais atraente para os vereadores, mas o contrário. Vale registrar que, dos nove municípios da amostra administrados pelo PT, em apenas dois o partido saiu vitorioso nas eleições de 2016.

¹⁶ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/71-reprovam-governo-dilma-diz-datafolha.html> e <https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/11/08/pt-lidera-rejeicao-a-partidos-com-38-em-pesquisa-ibope-diz-jornal.ghtml>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

Considerações finais

Neste artigo, nosso objetivo foi analisar o governismo no nível municipal por meio de dados de opinião coletados junto a vereadores de 44 municípios de Minas Gerais. Partindo do conhecimento acumulado sobre a relação entre Executivo e Legislativo no nível municipal, buscamos verificar a extensão do governismo, entendido como uma tendência dos vereadores de se alinharem ao prefeito e de negligenciarem suas funções de fiscalização e controle. Além disso, investigamos a forma como os prefeitos constroem suas bases de apoio, seu grau de influência sobre o processo decisório e o comportamento declarado dos vereadores no que se refere ao uso de mecanismos de fiscalização do Executivo.

A análise dos dados revelou que o governismo está longe de ser a regra entre os vereadores analisados e que há uma parcela significativa de parlamentares dispostos a permanecer na oposição ou como independentes. Dessa forma, sugere que as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 com o conseqüente fortalecimento das câmaras municipais não podem ser tratadas como meras formalidades e que a reprodução do presidencialismo no nível municipal parece, de fato, colocar a serviço dos cidadãos dois agentes com algum grau de independência entre si. Ainda que haja concentração de prerrogativas e recursos nas mãos dos prefeitos e que as câmaras municipais da maioria dos municípios do país exibam baixo grau de desenvolvimento institucional, os vereadores não se encontram totalmente privados de recursos e de possibilidades para uma ação independente do Executivo.

O cruzamento dos dados de opinião com os dados sobre coligações mostra que há boa dose de continuidade entre o processo de montagem das chapas e a construção de uma maioria de apoio após as eleições. E que, em algum grau, o partido importa na definição do apoio e na decisão de aderir ou não ao governo. A análise também mostrou que o processo de construção de uma maioria de apoio ao prefeito envolve diferentes estratégias e recursos, incluindo persuasão, diálogo, troca de favores e incentivos coletivos, e que as percepções sobre esse processo são diferentes entre os vereadores governistas e não governistas.

Na tentativa de captar a importância da atuação de líderes parlamentares – um ingrediente fundamental nas explicações das relações entre Executivo e Legislativo em nível nacional –, foi possível identificar algumas singularidades do processo político no nível municipal. Apesar de a maioria dos vereadores afirmar que há distribuição desigual de poder entre os parlamentares, com atuação destacada de certos vereadores, os dados mostraram que a posição de liderança não decorre de fatores endógenos à câmara, que remetem aos incentivos internos à organização legislativa. Aqui encontramos um elemento que corrobora a tese do governismo, já que a manutenção de boas relações com o prefeito foi o elemento mais destacado, ao lado do número de mandatos.

Outro elemento favorável ao governismo diz respeito ao tratamento diferenciado dado pelo prefeito e pelos agentes públicos aos vereadores da base de apoio. Três quartos dos vereadores foram claros em afirmar que apoiar ou não o prefeito tem impactos para o vereador. Impactos que podem ser positivos – ter mais acesso, atenção, visibilidade, atendimento facilitado – ou negativos – sofrer perseguição e ser privado de recursos. Os dados parecem corroborar a tese de que o alinhamento ao prefeito é fundamental para os vereadores serem capazes de atender seus eleitores e assegurar seu sucesso político e eleitoral. Ainda assim, consideramos que a distribuição das respostas está distante de um quadro de completo predomínio do governismo, da cooptação e da subordinação do Legislativo ao Executivo, como parece sugerir boa parte da literatura. Além disso, mostramos que a posição do prefeito em relação às matérias em apreciação na câmara é menos decisiva do que se poderia esperar, tendo mais peso entre os vereadores dos municípios pequenos.

Outras evidências que problematizam a tese de subserviência das câmaras aos prefeitos estão no percentual de vereadores que afirmaram que, no exercício de sua função, dão prioridade à fiscalização. Nos municípios grandes, essa foi a opção mais assinalada pelos vereadores. Nos municípios pequenos e médios, ela ficou atrás apenas de “resolver problemas do município”. A frequência com que os vereadores mobilizaram mecanismos de fiscalização e controle – sobretudo os vereadores dos municípios médios e grandes que não apoiam o prefeito – é outra evidência de que aquela função não é completamente negligenciada pelos legisladores no nível local.

Não é possível desprezar a presença do governismo nos municípios e o fato de que, a cada dez vereadores que apoiavam o governo, três não pertenciam à coligação vencedora e foram incorporados à base após a eleição. Em câmaras muito pequenas, a incorporação de um único vereador pode ser suficiente para alterar todo o equilíbrio de forças, prover a maioria necessária ao prefeito e desidratar a oposição. O governismo, enquanto um padrão de relacionamento entre os poderes, parece ser uma realidade mais frequente nos municípios pequenos, como já tendia a sustentar parte da literatura. Nesses cenários, os cidadãos seriam mais dependentes dos recursos públicos – o poder público é o principal empregador e os recursos de programas sociais compõem parte importante da renda em circulação – e os vereadores seriam mais dependentes do Executivo para atender às demandas dos eleitores e, conseqüentemente, ampliar suas chances de reeleição.

Outros fatores que poderiam ajudar a explicar as variações no grau de adesão ao Executivo não se mostraram decisivos em uma análise preliminar. Verificamos não haver diferenças expressivas (ou estatisticamente significativas) no grau de apoio ao prefeito em função da competitividade eleitoral (margem de vitória do prefeito), da fragmentação parlamentar (medida pelo número efetivo de partidos da câmara) ou do *status* do prefeito (primeiro ou segundo mandato). Também é necessário investigar mais a fundo o efeito da pobreza sobre o governismo. Embora seja razoável esperar que menor

desenvolvimento e maior pobreza aumentem a dependência em relação ao Executivo e, logo, a tendência para o governismo, os dados do *survey* não confirmaram essa intuição, uma vez que a proporção de vereadores governistas foi praticamente a mesma nos municípios ricos e pobres. O desenvolvimento institucional do Legislativo municipal – mensurado através das percepções dos vereadores sobre a qualidade da estrutura física e dos recursos materiais, humanos e tecnológicos das câmaras – também não mostrou associação com o grau de apoio ao prefeito. Por último, verificamos não haver uma maior tendência ao governismo no caso de prefeitos do PT, partido que à época da realização das entrevistas com os vereadores estava à frente dos governos federal e estadual.

Mesmo se tratando de dados que não podem ser generalizados para o conjunto dos municípios ou dos vereadores brasileiros, as evidências reunidas e apresentadas neste artigo sugerem maior cautela em generalizações que tendem a enfatizar o governismo como um padrão dominante de relacionamento entre prefeitos e vereadores. Uma conclusão convergente com a que encontramos nos estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo no nível estadual, os quais mostram que, apesar das semelhanças do ponto de vista institucional, as diferenças no tocante à estruturação do sistema partidário e ao grau de competição política estadual impactam o relacionamento entre os poderes (Santos, 2001; Ricci e Tomio, 2018).

Por essas razões, acreditamos que uma melhor compreensão das variações entre os municípios no que tange à extensão do governismo deve ser buscada na análise das particularidades da competição política local, incluindo a configuração das forças políticas locais, o histórico da competição e as clivagens partidárias, de grupos, facções e famílias. Análises longitudinais que combinem diferentes tipos de evidências também são necessárias para avançar em questões que permanecem em aberto. Entre elas, compreender as motivações dos vereadores que se dispõem a se manter na oposição ou como independentes e analisar o êxito dos legisladores em monitorar e responsabilizar o prefeito e as autoridades da administração municipal por suas ações e omissões. O cotejamento dos dados de opinião com indicadores mais objetivos de comportamento também é fundamental para avaliar a consistência de algumas conclusões.

Referências bibliográficas

ABRÚCIO, F. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, p. 87-116, 1998.

ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. G. "Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras". *Texto para discussão*, Ipea, Brasília, nº 1.625, p. 44, jun. 2011.

ALMEIDA, P. C. "Processos de construção de lugares de memória da resistência em Salvador: projetos, disputas e assimetrias". Tese de Doutorado em História, Políticas e Bens Culturais. Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2001.

ANDRADE, R. C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, p. 11-40, 1998.

BARBOSA, A. R. "Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos projetos de leis em Salvador". *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, vol. 4, nº 7, p. 84-113, 2015.

CAETANO, B. "Executivo e Legislativo na esfera local: o caso do município de São Paulo". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

_____. "Executivo e Legislativo na esfera local". *Novos Estudos Cebrap*, nº 71, mar. 2005.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. "Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 37, p. 149-184, 1998.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, p. 41-72, 1998.

COUTO, C. G.; ABSHER-BELLON, G. L. "Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil". *Revista de Administração Pública*, São Paulo, vol. 52, nº 2, p. 321-344, 2018.

D'ÁVILA FILHO, P., et al. "Legislativo municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa". In: 4º Encontro da ABCP, 2004.

D'ÁVILA FILHO, P. M.; LIMA, P. C.; JORGE, V. L. Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de indicações pelos vereadores cariocas. In: ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M. (eds.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Editora UFJF, p. 191-214, 2014.

ERMACOVITCH, I. "A vereança somos nós? Reflexões sobre cultura política, representação e produção legislativa da Câmara Municipal de Porto Alegre". Monografia apresentada ao curso de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2010.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GARCIA, J. "Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)". Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

GOMES, C. A. T. "Conexão eleitoral na cidade: geografia do voto e projetos de lei em Belo Horizonte (2001-2007)". Dissertação de Mestrado em Sociologia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

GRIN, E. J. "Executivo e Legislativo na cidade de São Paulo: coalizões políticas e o poder dos vereadores nos territórios". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, vol. 3, nº 5, p. 65-94, 2012.

IBGE. *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2013.

KERBAUY, M. T. M. "As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local". *Opinião Pública*, Campinas, vol. XI, nº 2, p. 337-365, out. 2005.

KINZO, M. D. G. O quadro partidário na Constituinte. In: LAMOUNIER, B. (ed.). *De Geisel a Collor – O balanço da transição*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1990.

KUSCHNIR, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

LAMOUNIER, B. Presidente Prudente: o crescimento da oposição num reduto arenista. In: REIS, F. (org.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro (online)*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, p. 7-98, 2009 [1978].

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012 [1948].

LOPEZ, F. G. "A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 22, p. 153-177, 2004.

LOPEZ, F.; ALMEIDA, A. "Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local". *Revista de Sociologia e Política (online)*, vol. 25, nº 62, p. 157-181, 2017.

MELO, C. R. F. *Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados (online)*, 2002. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-26-encontro/gt-23/gt08-19/4394-crmelo-migracao/file>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. *Retirando as cadeiras do lugar*. Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

NEPOL/PPGCSO/UFJF. P. "Representação política no nível municipal no Brasil". Pesquisa desenvolvida no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Política Local (Nepol). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015.

NETO, J. O Legislativo e o poder local. In: BENEVIDES, M. V., et al. (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, p. 413-448, 2003.

O'DONNELL, G. "Delegative democracy?". *Journal of Democracy*, vol. 51, p. 55-69, 1994.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

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, 2019.

PRAÇA, S.; GARCIA, J. "Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas". In: 35º Encontro Anual da Anpocs. GT 10: Estudos Legislativos, 2011.

PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: USP, p. 73-86, 1998.

RICCI, P.; TOMIO, F. R. L. "Governadores e assembleias legislativas: instituições e política nos estados brasileiros". *Alameda*, São Paulo, vol. 1, p. 9, 2018.

ROCHA, M. M.; SILVA, B. S. "O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros". *Cadernos Adenauer xviii*, nº 2. Poder Legislativo sob múltiplos olhares. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 185-208, jul. 2017.

SANTOS, F. "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão". *Dados (online)*, vol. 45, nº 2, p. 237-264, 2002.

_____. (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SILVA, B. Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara-SP. In: ROCHA, M.; KERBAUY, M. T. (orgs.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

SILVA, B. S.; DANTAS, H. "Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016)". *Anais do 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política (Alacip)*, p. 1-32, Montevidéu, 2017.

SILVA, P. "O *pork barrel* no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos". Centro de Estudos da Metrópole (CEM). *Texto para discussão* nº 011/2011, p. 1-25, 2011.

_____. "O Poder Legislativo municipal: estrutura, composição e produção". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SNYDER, R. "Scaling down: the subnational comparative method". *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, nº 1, p. 93-110, 2001.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. "Relatório da pesquisa do projeto Excelências". Porto Alegre, 2008.

ZUCCO, C. *Poor voters vs poor places: persisting patterns in presidential elections in Brazil*. Woodrow Wilson School. Princeton: Princeton University, 2010. Disponível em: <http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/noticias/keditor/003.2010-Zucco.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

Abstract

Local government: Executive-Legislative relations in municipalities in the state of Minas Gerais

This article investigates the tendency of the local councilors to support the mayor and to pass the bills enacted by the municipal Executive without further considerations, usually called in Brazil as "governismo". It also investigates the incentives for this behavior and the strategies mobilized by the mayors to build support in the local council. The analysis was based on an unprecedented set of data resulting from a survey conducted with a sample of local councilors in Minas Gerais. The evidence gathered shows that the "governismo" is far less widespread than one might suppose and that there is an expressive number of councilors willing to remain in opposition and to mobilize executive oversight mechanisms. The article contributes to shed light on an aspect still little explored in the literature and to challenge the idea of a widespread subordination of city councilors to the mayors.

Keywords: mayor; local councilor; local council; executive branch; accountability

Resumen

Gobiernismo local: relación Ejecutivo-Legislativo en los municipios del estado de Minas Gerais

Ese artículo investiga el alcance del gobiernismo a nivel municipal, los incentivos para la alineación con el Ejecutivo y las estrategias que los alcaldes utilizan para construir su base de apoyo en la municipalidad. El análisis se basó en datos de una encuesta realizada con una muestra de concejales de los municipios de Minas Gerais. Las evidencias muestran que el gobiernismo está menos extendido de lo que uno podría suponer y que hay espacio para la acción independiente de los concejales. También revelan que hay una gran proporción de concejales dispuestos a permanecer en la oposición y movilizar mecanismos de control y supervisión ejecutiva. El artículo contribuye a

arrojar luz sobre un aspecto aún poco explorado por la literatura sobre el tema y problematiza la idea de un gobiernismo generalizado a nivel municipal y de la subordinación de los concejos municipales a los alcaldes.

Palabras clave: alcalde; concejal; concejo municipal; gobiernismo; control parlamentario

Résumé

Gouvernisme locale: relation Exécutive-Législative dans les municipalités de l'état du Minas Gerais

Cet article examine l'étendue du gouvernisme au niveau municipal, les incitations à l'alignement avec l'Exécutif et les stratégies que les maires utilisent pour renforcer leur base de soutien au sein du conseil municipal. L'analyse a été basée sur les données d'une enquête sans précédent menée auprès d'un échantillon de conseillers de Minas Gerais. Les preuves montrent que le gouvernisme est moins répandue qu'on ne pourrait le penser et qu'il y a place pour une action indépendante des conseillers. Ils révèlent également qu'une forte proportion de conseillers est disposée à rester dans l'opposition et à mobiliser des mécanismes de surveillance et de contrôle du pouvoir Exécutif. L'article contribue à éclairer un aspect encore peu exploré par la littérature sur le sujet et problématise l'idée d'un gouvernisme généralisé au niveau municipal et de la subordination des conseillers municipaux aux maires.

Mots-clés: maire; conseiller municipal; mairie; gouvernisme; surveillance

Artigo submetido à publicação em 16 de janeiro de 2020.
Versão final aprovada em 15 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Efeitos diretos e indiretos do Programa Bolsa Família nas eleições presidenciais brasileiras

Sergio Simoni Junior¹ 

Quais são os mecanismos que conectam políticas de transferência de renda e voto para presidente? As explicações usuais focam, de modo geral, o “efeito direto”, ou seja, o seu impacto apenas nos beneficiários do programa social. A partir da análise do Programa Bolsa Família, argumento que o “efeito indireto” na decisão de voto dos eleitores não beneficiários que conhecem beneficiários pode ser tão ou mais importante que o efeito direto para o resultado eleitoral. Apresento mecanismos plausíveis para essa hipótese e proponho um modelo empírico a partir de *surveys* de 2006 e 2010. Contrariando visões correntes sobre o impacto regional da política social, os resultados mostram a importância do efeito indireto positivo especialmente para o voto no PT na região Sudeste. Assim, chamo atenção para o fato de que contatos sociais são mecanismos importantes para conformar o efeito eleitoral de políticas públicas.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; eleições presidenciais; clientelismo; comportamento eleitoral; políticas de transferência de renda

Introdução²

Nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos 1990, diversos países da América Latina adotaram programas de transferência de renda condicionada como forma de combate à pobreza endêmica da região. A originalidade desse tipo de política social, em contraposição às políticas tradicionais de caráter muitas vezes regressivo, e a centralidade que assumiu nas agendas de diversos governos de variados matizes ideológicos ensejaram uma série de estudos que buscaram verificar seu efetivo impacto social e econômico (Fizbein et al., 2009; Paes de Barros et al., 2007; Rawlings e Rubio, 2005).

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Departamento de Ciência Política; Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre (RS), Brasil. Pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), São Paulo (SP), e do Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop), Unicamp, Campinas (SP), Brasil. E-mail: <sergiojr_ssj@yahoo.com.br>.

² Este artigo tem por base um capítulo de minha tese de doutorado (Simoni Jr., 2017). Agradeço as sugestões de Fernando Limongi, professor e orientador, e as arguições instigantes da banca, formada por Fernando Guarnieri, Glauco Peres da Silva, Jairo Nicolau e Marcos Nakaguma. Sou grato a Diego Corrêa, Ednaldo Ribeiro, Eduardo Lazzari, Elaine Lício, Fábio Lacerda, Gabriel Madeira, Jonathan Philips, Lillian Sendretti, Maria Clara Oliveira, Maurício Izumi, Natália Moreira, Rafael Magalhães e Renata Bichir pelos comentários a versões anteriores deste artigo e aos pareceristas anônimos pelo rigor e pelas sugestões.

Uma vertente importante da literatura se volta à análise do impacto eleitoral dessas políticas, com estudos de caso e comparativos (Layton e Smith; 2012; Corrêa, 2015a; Winters, 2010; Nupia, 2011; Linos, 2013; Manacorda, Miguel e Vigorito, 2011; Corrêa e Cheibub, 2016; De La O, 2013, 2015). Alguns trabalhos mostram que partidos formuladores dessas políticas sociais se engajam na mobilização eleitoral e no *credit claiming* dos seus resultados, e, de fato, é razoável esperar que a transferência de dinheiro diretamente às parcelas mais pobres da população constitua um importante ativo eleitoral dos incumbentes³ (De La O, 2015; Hall, 2006, 2008; Sandberg e Tally, 2015).

No entanto, mais do que isso, o interesse no impacto eleitoral dessas políticas tem *afinidades eletivas* com a visão segundo a qual a política na América Latina seria permeada pelo clientelismo (O'Donnell, 1996; Sewall, 2008; Stokes, 2005; Hagopian, 1996; Fenwick, 2009). Assim, parece natural que analistas considerem que políticas focadas nos mais destituídos podem ser apenas mais uma expressão “of the old story of using the government to build clientelistic support” (Hunter e Power, 2007, p. 9).

Sobre o caso brasileiro, um dos mais estudados e centrais da literatura, as interpretações dominantes, ainda que com exceções e matizes importantes, são de que o Programa Bolsa Família (PBF) é uma das principais explicações – se não a principal – para os resultados eleitorais presidenciais desde 2006 até ao menos 2014, contribuindo para conformar uma base eleitoral do PT assentada em regiões e eleitores mais pobres do país (Hunter e Power, 2007; Nicolau e Peixoto, 2007; Zucco, 2008, 2013, 2015; Soares e Terron, 2008; Canêdo-Pinheiro, 2015; Zucco e Power, 2013; Corrêa, 2015b; Lício, Rennó e Castro, 2009; Magalhães, Silva e Dias, 2015; Marzagão, 2013).

No registro jornalístico e no debate político brasileiro, não é incomum a visão de que a relação política ensejada pelo PBF é permeada pelo clientelismo e personalismo, com a criação de “currais eleitorais” e de relação direta entre os beneficiários e o incumbente federal. Gilmar Mendes, ministro do Supremo Tribunal Federal e então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, declarou em outubro de 2016 que: “Com o Bolsa Família, generalizado, querem um modelo de fidelização que pode levar à eternização no poder. A compra de voto agora é institucionalizada”⁴. Uma nota editorial do PSDB, publicada em seu portal eletrônico em 2004, dizia que: “O principal programa social petista [o PBF] reduziu-se, enfim, a um projeto assistencialista. Resignou-se a um populismo rasteiro”⁵. César Benjamin, em 2006, candidato do PSOL – partido formado por dissidentes à esquerda do PT – à vice-presidência da República, declarou na campanha eleitoral que o “O Bolsa Família (...) é uma máquina de clientelismo”⁶.

³ Imai, King e Velasco Rivera (2020), entretanto, problematizam a ideia de que políticas programáticas possam gerar retorno eleitoral. Para uma visão alternativa, ver Simoni Jr. (2021).

⁴ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/gilmar-mendes-diz-que-bolsa-familia-compra-de-voto-institucionalizada-20334383#ixzz4gYpief00>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

⁵ Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/bolsa-esmola-editorial/>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2307200602.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

Na produção acadêmica, o cenário é mais nuançado. A maior parte dos autores assume que o desenho da política não permitiria, ao menos não em nível suficiente, a alocação de benefícios de acordo com a direção do comportamento eleitoral dos eleitores⁷, definição de política clientelista (Stokes, 2009), e alguns defendem o mecanismo do voto retrospectivo como a explicação de seu retorno eleitoral (Zucco, 2013), seguindo modelos de política distributiva (Golden e Min, 2013). Ainda assim, é comum encontrar em parte da literatura ressalvas quanto ao possível uso eleitoral do PBF, que acabaria por deturpar os objetivos da política (Hevia, 2011; Sewall, 2008; Hall, 2006).

Um ponto comum à maior parte das análises, seja baseado em uma lógica clientelista, seja nos modelos de política distributiva, é a posição segundo a qual o efeito eleitoral do PBF ocorre no plano individual ou, quando muito, no domiciliar. Em outros termos, apenas o eleitor beneficiado diretamente pelo programa teria a sua decisão eleitoral afetada. Essa preocupação revela um suposto geral de que políticas públicas focadas nos mais pobres afetam única, direta e mecanicamente os votos de seus beneficiários, sendo causa suficiente para alterar seu comportamento eleitoral. De acordo com essa visão, os demais indivíduos, tanto os pobres não beneficiários quanto a classe média e a classe alta, seriam indiferentes ou alheios, na decisão de voto, à existência desse programa de transferência de renda. Em resumo, para essa visão, a estratégia de identificação causal deveria levar em conta apenas os “efeitos diretos” do PBF.

Alternativamente, a tese defendida neste artigo é que é razoável supor que programas sociais em geral, e o PBF em particular, também podem ter um impacto eleitoral “indireto”, entendendo por isso sua influência na decisão do voto do eleitor não beneficiário. Utilizando vocabulário experimental, chamo atenção para o fato de que essa política teria um importante componente *spillover*, devido à dinâmica da competição partidária, da mobilização política e, especificamente importante para este artigo, de contatos pessoais entre eleitores beneficiários e não beneficiários.

O impacto eleitoral substantivo do PBF, bem como o de qualquer outra política pública, ocorre em um contexto social e político no qual bandeiras políticas são construídas, disputadas e mobilizadas (Przeworski e Sprague, 1986)⁸. O PT, no decorrer do tempo, elegeu o programa como a política símbolo do seu governo, e o PBF está no centro do debate político-ideológico brasileiro. Antes que uma relação direta e mecânica entre receber benefício e votar no incumbente ou formulador da política, importa ressaltar como o conjunto do eleitorado que tem contato com o programa de diversas maneiras pode ser impactado na sua decisão de voto.

Com base nessa discussão, busco aqui elaborar um modelo empírico de modo a analisar e testar a importância do efeito direto e de um dos efeitos indiretos do PBF. Recorrendo a *surveys* eleitorais, adiciono aos modelos usualmente encontrados na literatura informações sobre o conhecimento de beneficiários do PBF. Alguns estudos já

⁷ Ainda que poucos trabalhos tenham procurado testar essa proposição. Uma exceção é Fried (2009).

⁸ Avanço analiticamente esse ponto em Simoni Jr. (2021).

mostraram que conhecer beneficiários enseja avaliações mais positivas do programa social (Castro et al., 2009; Kerstenetzky, 2009). Minha hipótese é que essa variável também altera cálculos de decisão de voto do eleitor não beneficiário. Além disso, incluir esse conjunto na análise é ainda mais importante se levarmos em consideração o tamanho dos subgrupos: enquanto os beneficiários diretos constituem sempre menos de um quarto do eleitorado, a maioria da população conhece um beneficiário. Ou seja, do ponto de vista da conformação ou do impacto nos resultados eleitorais presidenciais, os efeitos indiretos do PBF podem ser mais importantes do que os diretos.

Minha análise se concentra nas eleições presidenciais de 2006 e 2010 e na análise de dois *surveys* nacionais, uma pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi (Vox Populi, 2006) e o Estudo Eleitoral Brasileiro de 2010 (Eseb, 2010), *survey* nacional pós-eleitoral realizado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop) da Unicamp desde a eleição presidencial de 2002, por meio de regressões logísticas multivariadas com controles de variáveis sociais e geográficas. Os resultados são teoricamente relevantes: em 2006, os efeitos indiretos são importantes e até mais cruciais para determinar a direção do voto a favor do PT em comparação aos efeitos diretos. As análises para o pleito de 2010, por seu turno, são menos robustas, mas apontam na mesma direção. Mais do que isso, um resultado importante diz respeito à variação regional desse efeito, uma vez que, ao contrário do que seria de esperar, os impactos estimados na direção do voto são menores no Nordeste e maiores no Sudeste⁹, revelando a pertinência de uma análise que vai além do beneficiário direto.

As consequências analíticas e teóricas desses achados são significativas, justificando uma reconsideração dos mecanismos explicativos por meio dos quais o impacto do PBF, e de qualquer política social, sobre o voto tende a ser modelado. Antes de tratar apenas como uma relação direta e automática entre receber o benefício e apoiar o governo, chamo atenção para a importância da mobilização política e de contatos pessoais entre eleitores que perpassam a efetividade de qualquer política pública e estratégia partidária.

Após esta “Introdução”, apresento, em “PBF e o resultado eleitoral: efeitos diretos e indiretos”, o debate da literatura sobre efeito eleitoral do PBF, problematizando aspectos metodológicos e levantando explicações alternativas. Em seguida, apresento “Proposta empírica: conhecimento de beneficiários”, “Análise empírica: ser e conhecer beneficiário” e “Análise empírica: impacto eleitoral”. Posteriormente, seguem-se as “Considerações finais”.

PBF e o resultado eleitoral: efeitos diretos e indiretos

Para esquadrihar o impacto eleitoral do PBF, a literatura brasileira trabalha com dois tipos diferentes de unidades de análise: municípios (ou estados), ou seja, dados

⁹ Em Simoni Jr. (2017), mostro resultados semelhantes na análise de dados agregados.

agregados; e *surveys* com indivíduos. Para além de debates sobre os resultados encontrados, parte da discussão se volta para as possibilidades de explicação que cada nível de análise permite. Mais especificamente, para grande parte da literatura, mesmo a que trabalha com dados agregados, informações que não podem ser diretamente atribuídas ao comportamento do eleitor beneficiário do programa social ou são espúrias ou devem ser vistas com cautela. Ou seja, tem-se o suposto de que apenas efeitos individuais e diretos são analiticamente válidos.

Bohn (2011, 2013), por exemplo, afirma que os resultados advindos de dados agregados por municípios ou estados, como os trabalhos de Zucco (2008), Hunter e Power (2007) e Soares e Terron (2008), mostram apenas que existe uma correlação positiva entre porcentagem de famílias beneficiárias do PBF e os votos do PT no município. Por si só, esses resultados não permitem afirmar que são os indivíduos beneficiários do PBF que estão votando no PT, sob pena de se cair na falácia ecológica. Ou seja, Bohn (2011, 2013) defende que o mecanismo explicativo do voto, ou o “elo perdido” nas palavras de Lício, Rennó e Castro (2009), não seria comprovado pelas análises de dados agregados. Para tanto, nessa visão, é necessário verificar associações entre a intenção de voto e ser ou não beneficiário do programa, com foco apenas no indivíduo e unicamente no efeito direto do PBF.

Na sua réplica a Bohn (2011), Zucco e Power (2013) afirmam que os resultados da autora estariam comprometidos devido à diferença temporal entre o momento eleitoral e a ocasião em que o *survey* analisado foi coletado, o que acarretaria erros de medida em algumas respostas, enviesando as estimativas. Os autores contestam, assim, apenas a confiabilidade dos dados trazidos à baila por Bohn (2011), mas não o mecanismo pressuposto de foco sobre o efeito direto, no indivíduo beneficiário.

Essa é uma posição geral mesmo em estudos que se baseiam exclusivamente em dados agregados, onde não é possível inferir o comportamento individual. Canêdo-Pinheiro (2015), por exemplo, nota que: “por conta do mecanismo do voto secreto, é necessário o uso de dados agregados para investigar o impacto do Programa Bolsa Família” (p. 34). Afirma que “alguns autores tentam contornar esse problema usando dados individuais extraídos de pesquisas de opinião. Entretanto, muitas dessas pesquisas sequer conseguem reproduzir o percentual de votação obtido pelos candidatos nas eleições de 2006. Desse modo, não há como escapar do uso de dados agregados” (p. 34, grifos meus).

Zucco (2013), após análise de um conjunto de dados agregados, afirma que “the ultimate test of CCT’s effects on the voting behavior of beneficiaries must rely on a comparison of individuals who receive the benefit with otherwise similar individuals who do not” (p. 8). A utilização de *matching propensity score* por Zucco (2013, 2015) e Zucco e Power (2013) corrobora a leitura que estou propondo. Esse procedimento metodológico procura aproximar a análise de dados observacionais de situações experimentais, criando um pareamento de covariáveis em indivíduos beneficiários e indivíduos não beneficiários (Ho et al., 2007; Morgan e Wiship, 2007). A análise de *survey* realizada pelos autores, então, é restringida a dois grupos de eleitores semelhantes em tudo, exceto em receber o

BF. Em vocabulário experimental, Zucco (2013, 2015) e Zucco e Power (2013) estimam o ATT (*average treatment effect on the treated*), o efeito do tratamento nos tratados. No caso, os eleitores que recebem o Bolsa Família (BF)¹⁰.

Em suma, a leitura que proponho é que o conjunto da literatura gira em torno de especificações e mensurações que permitem identificar apenas o efeito eleitoral direto do PBF: o efeito da renda transferida sobre a decisão individual do eleitor afetado diretamente pelo programa. Como pressupostos desse desenho de pesquisa, tem-se a visão de que benefícios transmitidos podem gerar votos automaticamente, sem passar por mobilização eleitoral, por competição partidária e, especificamente de interesse para este artigo, por contatos e relações pessoais. Para além da similaridade entre essa visão e a relação ensejada por políticas clientelistas, à revelia da posição assumida por grande parte da literatura, é importante sublinhar que tal suposto se encontra mesmo nos modelos de competição eleitoral conhecidos como “política distributiva” (*distributive politics*).

Esses modelos estabelecem que os eleitores decidem seu voto com base em duas dimensões, preferência partidária ou ideológica, de um lado, e benefícios oriundos da distribuição de recursos ou políticas públicas pelos partidos em competição, de outro (Cox e McCubbins, 1986; Lindbeck e Weibull, 1987; Dixit e Londregan, 1996; Cox, 2010; Stokes et al., 2013; Golden e Min, 2013). Para o ponto que interessa na presente discussão, cabe ressaltar que a componente “benefícios” ocorre em via puramente individual, na qual apenas o eleitor diretamente beneficiário é afetado na sua decisão de voto. Quando contatos e relações pessoais são incorporados na explicação, isso ocorre, via de regra, sob o prisma do clientelismo e da compra de votos (Stokes, 2005; Stokes et al., 2013; Schaffer e Baker, 2015). Essa ênfase ou enfoque teórico deixa de lado outros mecanismos por meio dos quais a política pública pode ter efeito para um grupo social maior.

Ainda que beneficie uma parcela minoritária do eleitorado, o conhecimento sobre a existência e as características básicas do PBF é difundido na sociedade brasileira. Uma pesquisa nacional conduzida em 2005, ou seja, no momento inicial de implementação do programa, constatou que mais de 90% dos entrevistados “conheciam” ou “tinham ouvido falar” do PBF (Brandão et al., 2008).

Quando perguntado diretamente, o eleitor tende a apoiar o programa social. Almeida (2010) relata em pesquisa de 2009 que 83% da população se dizia favorável ao PBF. A pesquisa “Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira” (Lavinhas e Waltenberg, 2012), conduzida por pesquisadores da UFRJ, constata que 73% dos eleitores apoiam a manutenção do programa. No entanto, questões específicas sobre a política pública revelam aspectos importantes e mais controversos, como também ressaltam Mundim et al. (2019). O *survey* de 2012 mostra que o apoio não ocorre sem

¹⁰ Corrêa e Cheibub (2016) notam que esse procedimento assume certas condições controversas, quais sejam: que o efeito do PBF ocorre unicamente no eleitor beneficiado e que eleitores não beneficiários não pareados aos beneficiários são indiferentes ao programa. Logo, a despeito de suas vantagens metodológicas, não se pode assumir que o ATT seja igual ao ATE (*average treatment effect*), o efeito do PBF em todo eleitorado.

reservas: 42% dos respondentes discordariam de um aumento do valor do benefício¹¹. Os dados apresentados por Almeida (2010) também mostram um aspecto interessante: quando confrontados com uma escolha dilemática, 80% dos eleitores relataram preferir um presidente que reduza impostos de alimentos a um que aumente o PBF. Ou seja, ainda que em contornos gerais exista um apoio ao programa social, ele não está isento de críticas em suas dimensões nem imune a possíveis mobilizações políticas em sua oposição.

Enquanto Corrêa (2015b) e Corrêa e Cheibub (2016) analisaram o efeito eleitoral negativo de políticas de transferência de renda em indivíduos contrários aos programas redistributivos, minha proposta é que um efeito oposto ocorre em não beneficiários que conhecem beneficiários¹². Assim, avanço a sugestão de Zucco (2015), para quem “examining the indirect electoral effect of Bolsa Família over non-beneficiaries is a promising avenue for future research” (p. 135).

A política social pode ter efeitos positivos em prol do partido mandatário ou formulador nos eleitores não beneficiários por diversos mecanismos. Um deles, com afinidades com a teoria do voto econômico sociotrópico (Kiewiet, 1983), diz respeito a benefícios por eles auferidos de maneira indireta. Diversos estudos quantitativos e qualitativos mostram que a distribuição do PBF é importante para o funcionamento da economia nacional (Mostafa et al., 2010; Neri et al., 2013) e, principalmente, para a economia local dos pequenos municípios, devido ao seu efeito multiplicativo sobre o comércio de alimentos, medicamentos e vestuário, afetando, assim, as condições econômicas de não beneficiários (Paes-Sousa e Vaitsman, 2007; Denes, Komatsu e Menezes-Filho, 2018; Cohn, 2012; Marques, 2005).

Outros mecanismos possíveis são o “efeito informação” e a importância das redes de contatos sociais para a formação de opiniões políticas (Huckfeldt e Sprague, 1987; Zuckerman, 2005; Alesina e Giuliano, 2011). Enquanto setores da mídia, alguns atores políticos e elites econômicas não raras vezes expressam críticas a aspectos do desenho, da implementação e da fiscalização do PBF (Biroli e Mantovani, 2010; Corrêa, 2015b; Corrêa e Cheibub, 2016; Kerstenetzky, 2009; Lindert e Vincensini, 2010), algumas pesquisas mostram que não beneficiários que conhecem beneficiários têm opiniões mais favoráveis a essa política social em comparação a não beneficiários que não os conhecem¹³ (Castro et al., 2009; Kerstenetzky, 2009), provavelmente por testemunharem o impacto positivo na vida dos mais pobres, ressoando a tese de Moy, Domke e Staumm (2001) acerca da importância de microrrelações no comportamento político. Numa síntese após

¹¹ Agradeço a Lena Lavinas e Fábio Waltenberg pela disponibilização do banco de dados “Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira através dos resultados do Bolsa Família” (2012), projeto financiado pela Finep e coordenado pela Profa. Lena Lavinas (IE-UFRJ).

¹² Infelizmente, dadas as perguntas disponíveis nas pesquisas utilizadas, não é possível o teste simultâneo dessa proposta com a teoria de Corrêa e Cheibub (2016).

¹³ Dados da segunda onda do Brazilian Electoral Panel Studies, de 2010 (Ames et al., 2013), revelam que cerca de 55% do total de entrevistados defendiam que o governo deveria ampliar o PBF. Entre os beneficiários, o apoio a essa posição chegava a 69%. Conhecer beneficiários entre os demais respondentes fazia com que a defesa da ampliação do programa subisse de 43% para 57%.

avaliação de uma série de questões, Castro et al. (2009) concluem que: “Houve uma importante diferença entre a opinião daqueles que conhecem beneficiários e a daqueles que não os conhecem, sendo que os primeiros se manifestaram de forma mais positiva em relação aos resultados e foram mais cautelosos nas críticas” (p. 350). Para uma política pública central nos debates políticos e eleitorais, conhecer beneficiários pode ser um fator que, além de ensejar avaliações mais positivas ao programa, também altera cálculos de decisão de voto do eleitor na direção do partido formulador ou mandatário.

Proposta empírica: conhecimento de beneficiários

A aplicação da proposta teórica é feita pela análise de dois *surveys* nacionais, a pesquisa do Instituto Vox Populi para a eleição de 2006 (Vox Populi, 2006) e o Estudo Eleitoral Brasileiro para o pleito de 2010 (Eseb, 2010), que contêm questões aptas a mensurar o efeito eleitoral indireto do PBF. As eleições analisadas são centrais para o debate, especialmente a de 2006, por ser a primeira que ocorreu após a implementação do PBF e por ser considerada, pela literatura, uma eleição crítica pelo estabelecimento do realinhamento eleitoral (Singer, 2012). Esse conceito faz referência à suposta inversão de bases eleitorais do PT, que, a partir daquele ano, teria deixado de receber maior apoio nas grandes metrópoles do Sudeste e Sul e entre eleitores com maior renda e escolaridade, para se assentar no Nordeste e nas pequenas cidades, e entre eleitores de perfil social mais destituído, sendo o PBF um dos principais responsáveis por esse movimento.

A pesquisa Vox Populi foi feita em 16 e 17 de outubro de 2006, pouco mais de 15 dias depois do primeiro turno e pouco mais de 10 dias antes do segundo turno das eleições presidenciais¹⁴. Nesse sentido, é pouco provável que ela sofra do problema de lapso temporal identificado por Zucco e Power (2013) no debate com Bohn (2011). Para mensurar o efeito direto da política de transferência, a pergunta utilizada foi: “Você ou alguém que mora aqui na sua casa recebe Bolsa Família ou algum outro benefício como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, etc.?”¹⁵. Para mensurar o conhecimento de pessoas beneficiárias, considerei a resposta para duas perguntas do questionário. A primeira foi “Alguém da sua família que não mora aqui na sua casa recebe Bolsa Família ou algum outro benefício como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, etc.?” e “Você conhece alguém, como vizinho, amigo, conhecido ou outro parente mais distante, que recebe Bolsa Família, ou algum outro benefício como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, etc.?”. Uma resposta positiva em qualquer uma dessas questões foi considerada como conhecimento de beneficiário do PBF.

¹⁴ Pesquisa feita com amostra de 2005 entrevistas, representativa dos eleitores brasileiros de 16 anos ou mais.

¹⁵ Eram residuais as pessoas que recebiam outros benefícios que não o PBF.

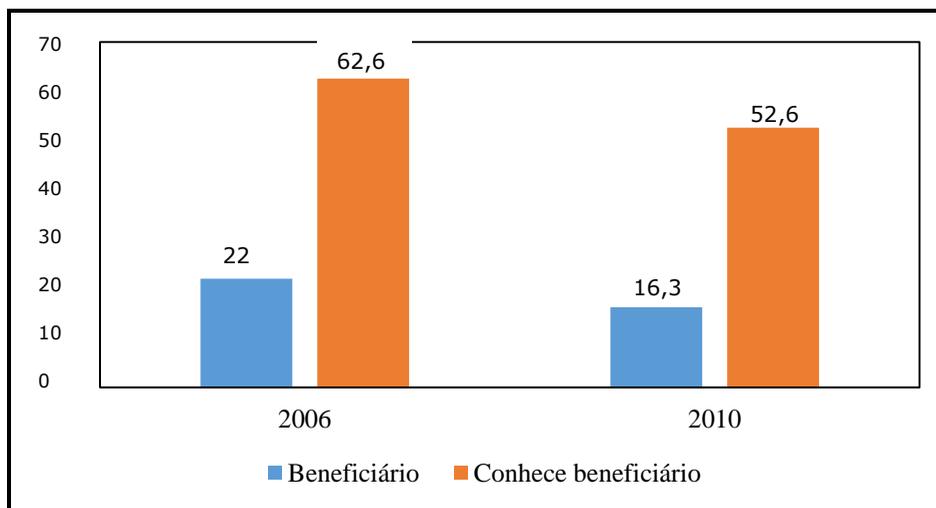
A outra pesquisa analisada é o Eseb¹⁶. Colhida em novembro de 2010, ou seja, após o segundo turno da eleição presidencial, essa base de dados é amplamente utilizada na literatura brasileira (Peixoto e Rennó, 2011; Nicolau, 2014; Bezerra e Mundim, 2011). No entanto, nenhum estudo procurou mensurar o efeito eleitoral de se conhecer beneficiário do PBF. Para mensurar o recebimento direto do benefício, a pergunta utilizada foi: “O(a) sr(a). participa do Programa Bolsa Família?”. O conhecimento de uma pessoa que recebe o BF foi mensurado por: “Alguém da sua família ou algum conhecido do(a) sr(a). participa do Programa Bolsa Família?”. Noto que existe uma diferença na redação das perguntas entre os *surveys*: a pesquisa Vox Populi questiona se alguém no domicílio recebe o programa, ao passo que o Eseb pergunta se o respondente participa do PBF. Essa diferença pode ter consequências empíricas importantes, como tratarei adiante.

Análise empírica: ser e conhecer beneficiário

Inicialmente, antes de estimar modelos sobre o impacto de receber ou conhecer quem recebe o BF no voto, é importante reportar algumas estatísticas descritivas dos *surveys*. O objetivo é ressaltar dois aspectos: a similaridade entre o nível de cobertura, o perfil social de beneficiários das pesquisas e os dados governamentais oficiais (ainda que, no caso do número de beneficiários, exista certa dissonância entre os dados do Eseb e os dados oficiais), e a maior heterogeneidade social no caso de se conhecer beneficiário em comparação a receber o Bolsa Família, o que revela a possibilidade de que o PBF impacte um perfil maior do eleitorado. Abaixo segue a distribuição de ser e conhecer beneficiário

¹⁶ Pesquisa feita com amostra de 2000 entrevistas, selecionada por três estágios: municípios, setores censitários e respondentes, a partir de quotas. Amostra representativa dos eleitores brasileiros de 16 anos ou mais.

Gráfico 1
Relação com o PBF – Vox Populi e Eseb – Respostas válidas (%)

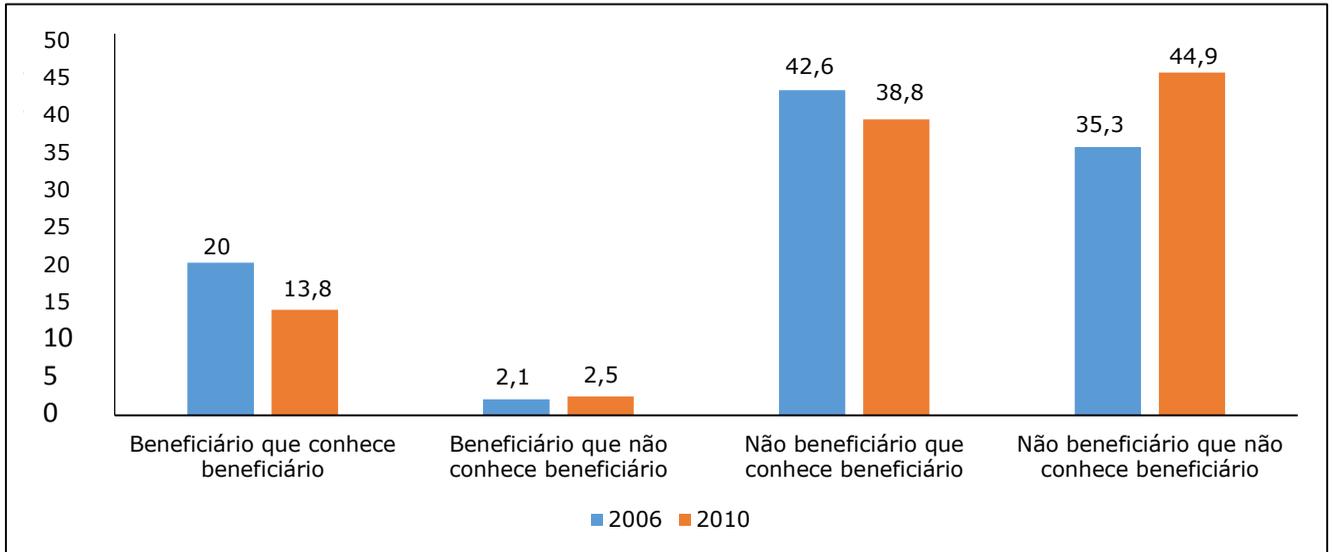


Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006) e Eseb (2010).
N = 1964 (Vox Populi, 2006); 1995 (Eseb, 2010).

A porcentagem de pessoas que relatam morar em um domicílio incluído no PBF se aproxima dos dados oficiais na pesquisa do Vox Populi de 2006. Enquanto o *survey* observa 22%, os dados governamentais indicam 19% (MDS, 2016). A pesquisa Eseb apresenta uma defasagem maior: 16%, enquanto os números oficiais mostram 22% em 2010 (MDS, 2016). Essa subestimação pode se dever a um ponto notado também por Nicolau (2014): a redação da pergunta questiona sobre participação direta no PBF, ignorando que o programa é direcionado ao domicílio, o que pode ter contribuído para problemas de mensuração. De qualquer forma, importante para meu problema de pesquisa é que a porcentagem de pessoas que relatam conhecer alguém beneficiário do programa é considerável, atingindo a maioria do eleitorado nas duas pesquisas.

O Gráfico 2 apresenta a porcentagem de pessoas que se encontram em cada possibilidade de cruzamento de ambas as perguntas: beneficiário que conhece beneficiário; beneficiário que não conhece beneficiário; não beneficiário que conhece beneficiário; e não beneficiário que não conhece beneficiário:

Gráfico 2
Distribuição dos eleitores entre ser e conhecer beneficiário do PBF
Vox Populi e Eseb – Respostas válidas (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006) e Eseb (2010).

N = 1964 (Vox Populi, 2006); 1995 (Eseb, 2010).

A soma entre beneficiário e não beneficiário que conhece pessoas incluídas no programa atinge a maioria dos eleitores tanto em 2006 quanto em 2010. Além disso, no primeiro ano, mais da metade dos não beneficiários do PBF conhece alguém que participa do programa social. Essa informação tem potencial importante para estimar o efeito eleitoral indireto do PBF, pois, cabe lembrar, os não beneficiários representam mais de três quartos do eleitorado. A literatura, ao focar ou interpretar apenas o impacto do programa entre os beneficiários, pode estar ignorando a dimensão do impacto do PBF.

Para finalizar esta seção, apresento resultados de modelos de regressão logística multivariados sobre os determinantes de ser e de conhecer beneficiário do PBF. Utilizo variáveis independentes relacionadas às características individuais: escolaridade, renda, gênero, idade; e às localidades de moradia: região, porte do município e se este é urbano ou rural¹⁷. Os erros-padrão são clusterizados por unidade da federação.

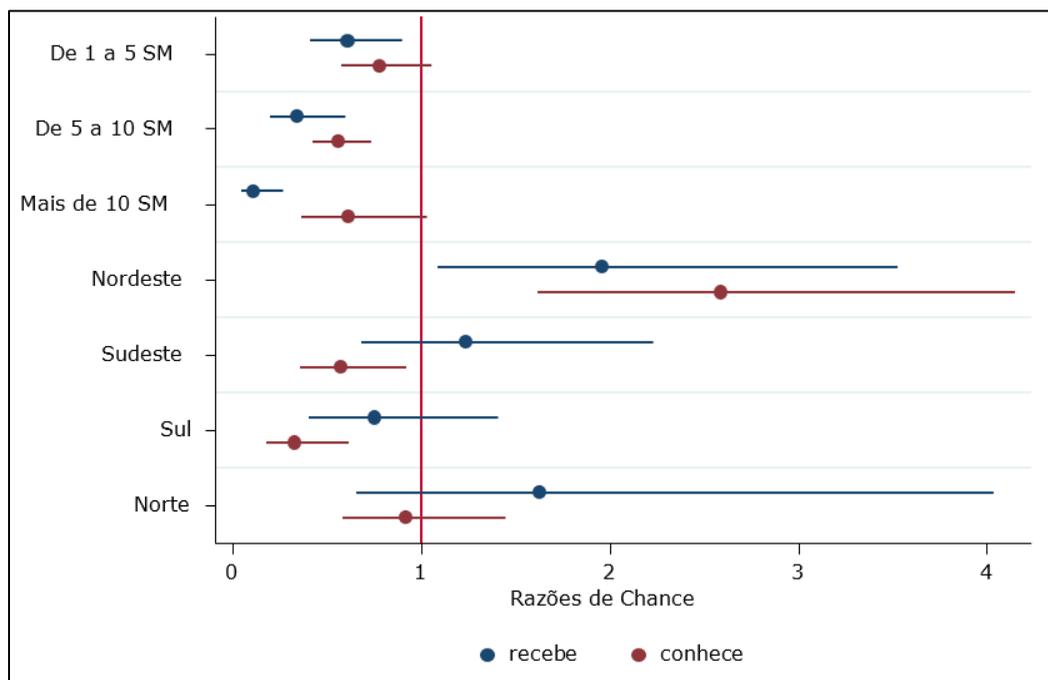
Esse exercício empírico é importante para confirmar que o perfil social dos beneficiários nas pesquisas aqui analisadas condiz com as informações oficiais oriundas do Cadastro Único para Programas Sociais¹⁸, diferentemente de outros *surveys* analisados pela literatura, e também para mostrar que as características sociais importam menos para prever o conhecimento de beneficiário do que para ser um, o que reforça a importância da mensuração aqui adotada.

¹⁷ Todas as variáveis foram tratadas como categóricas.

¹⁸ Instrumento do governo federal para cadastrar e identificar beneficiários dos programas sociais.

Para facilitar a visualização, mostro aqui apenas os intervalos de confiança de 95% das razões de chance das variáveis renda e região¹⁹. A primeira é uma *proxy* importante da posição dos indivíduos na estratificação social. A escolha de focar também a distribuição regional se deve à importância que essa variável assume no debate sobre as eleições presidenciais recentes, em que o efeito do PBF é conjugado a uma visão maior sobre um realinhamento que teria ocorrido a partir de 2006, como dito anteriormente. Os resultados completos de todas as variáveis encontram-se no Anexo.

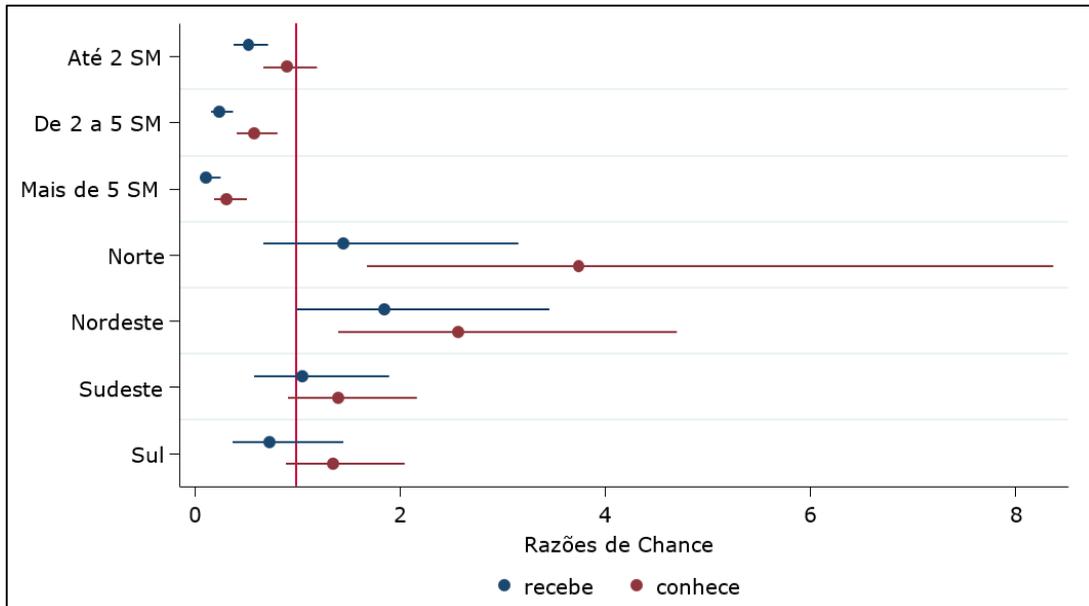
Gráfico 3
Determinantes de receber e conhecer quem recebe o BF – 2006 – 95% IC



Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006).

¹⁹ As categorias de referência são: renda até 1 SM e região Centro-Oeste.

Gráfico 4
Determinantes de receber e conhecer quem recebe o BF - 2010 – 95% IC



Fonte: Elaboração própria a partir de Eseb (2010).

Os resultados encontrados são condizentes com os perfis sociais oficiais dos beneficiários (Camargo et al., 2013): renda apresenta associação negativa com receber BF, indicando que as pesquisas apresentam mensuração adequada. Esses resultados se diferenciam dos encontrados por Bohn (2011) e Lício, Rennó e Castro (2009), que não observaram diferenças significativas no perfil social entre beneficiários e não beneficiários na análise do Lapop²⁰.

Além disso, uma comparação entre as razões de chance dos diferentes modelos indica que as diferentes categorias de renda predizem menos conhecer que ser beneficiário, ou dito de outro modo, que o perfil de renda de quem conhece beneficiário tende a ser ligeiramente mais heterogêneo do que o de quem recebe o BF. Isso é analiticamente importante pois levanta a possibilidade de o PBF influenciar o comportamento eleitoral de um leque social maior do eleitorado, possibilidade essa que o foco apenas nos beneficiários não permite acessar²¹.

²⁰ Ambos os trabalhos utilizam o Lapop (Latin American Public Opinion Project), mas em ondas diferentes da pesquisa: Bohn (2011) analisa a pesquisa coletada em 2007 e Lício, Rennó e Castro (2009) utilizam a onda de 2008.

²¹ Como seria de esperar, resultados não mostrados aqui indicam que é elevado o impacto de ser beneficiário em conhecer outra pessoa nessa situação.

Análise empírica: impacto eleitoral

Nesta seção, emprego modelos multivariados que procuram estimar determinantes do voto nos candidatos incumbentes do PT no segundo turno de 2006 e 2010²². Como mostra a Tabela 1, os dados dos *surveys* são similares aos resultados eleitorais oficiais, o que contribui para trazer confiabilidade²³ às pesquisas utilizadas:

Tabela 1
Distribuição das intenções de voto e resultados oficiais
Vox Populi e Eseb – respostas e votos válidos (%)

	2006	2006	2010	2010
	Vox Populi	Resultado oficial	Eseb	Resultado oficial
	2º turno	2º turno	2º turno	2º turno
PT	60,6	60,8	61	56
PSDB	39,4	39,2	39	44

Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006), Eseb (2010) e TSE.

Para cada ano, utilizo dois modelos. O primeiro contém apenas a variável de interesse que mensura ser beneficiário do PBF. Esse é o modelo-padrão da literatura, a partir do qual se costuma derivar o impacto total do programa social no comportamento eleitoral. Chamo-o de *efeito direto*. O segundo modelo adiciona a variável que mensura conhecimento de beneficiário do PBF. Chamo-o de *efeito direto e indireto*. A partir dele, pode-se verificar se o fato de conhecer um beneficiário tem efeito no comportamento eleitoral, além de comparar a magnitude e a importância substantiva de ambos os efeitos²⁴.

Mantenho as mesmas variáveis de controle utilizadas acima, ou seja, escolaridade, renda, gênero, idade, porte e tipo do município, e da mesma forma os erros-padrão estão ajustados pelos estados. Não incorporo algumas variáveis tradicionais da literatura, como ideologia, identificação partidária e avaliação de governo, por razões metodológicas e substantivas. Ideologia apresenta muitos *missing cases*, e, além disso, é questionável o significado substantivo atribuído pelo eleitor à escala esquerda-direita (Ames e Smith, 2010; Oliveira e Turgeon, 2015). Identificação partidária não foi mensurada na pesquisa de 2006, de modo que decidi não a incorporar para manter maior similaridade entre as análises. Avaliação de governo, por seu turno, tem o problema de ser um controle endógeno, enviesando as estimativas (Elwert e Winship, 2014).

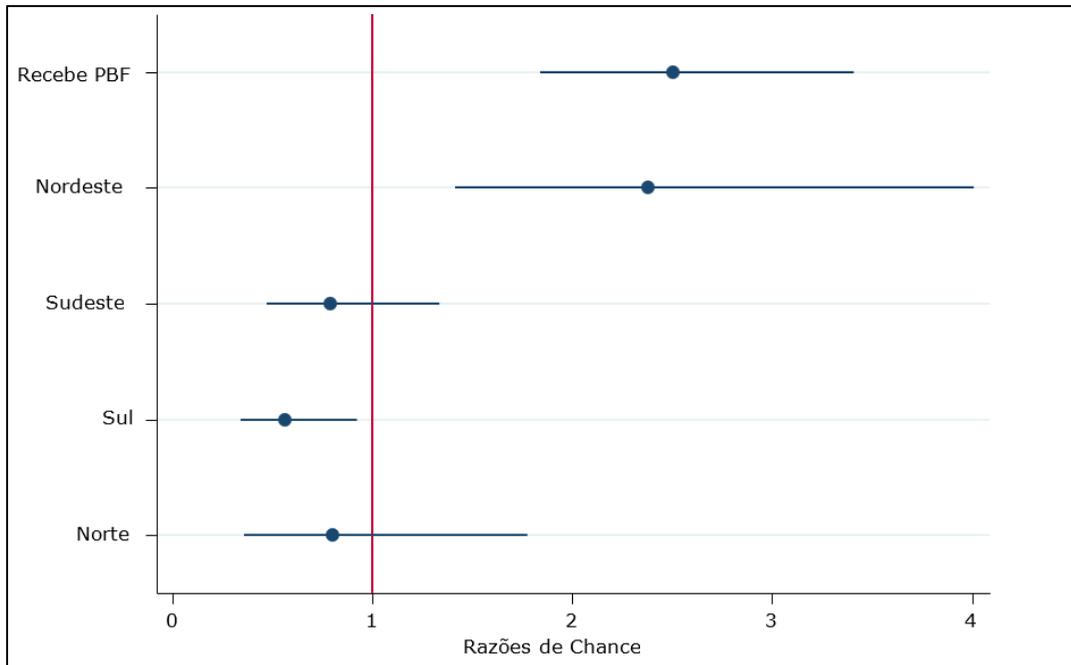
²² Em 2006, a pergunta era sobre a intenção de voto, e em 2010, sobre voto dado. Eleitores que declararam intenção ou voto em branco e nulo foram excluídos da análise.

²³ Ver a crítica de Zucco e Power (2013) a Bohn (2011) sobre esse ponto.

²⁴ Modelos com interação entre ser e conhecer beneficiário chegam a resultados substantivamente semelhantes aos aqui relatados.

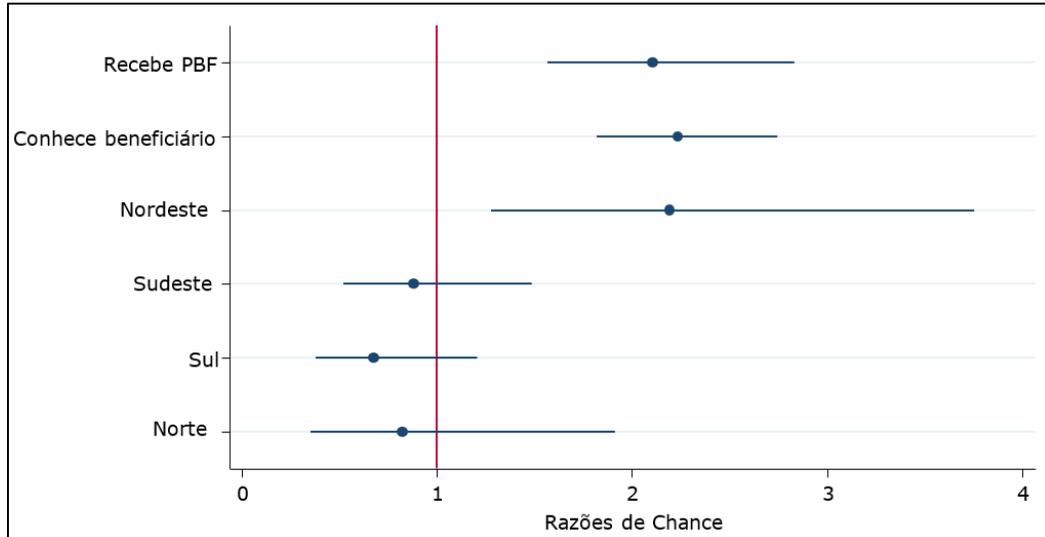
Assim como nos modelos anteriores, de modo a facilitar a visualização dos resultados no corpo do texto, privilegio apenas o intervalo de confiança de 95% das razões de chance das variáveis referentes ao PBF (receber e conhecer quem recebe) e às regiões (Sudeste, Nordeste, Sul e Norte, tendo Centro-Oeste como referência). Os resultados completos de todas as variáveis de controle encontram-se no Anexo.

Gráfico 5
Determinantes de voto no PT – 2006 – efeito direto – 95% IC



Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006).

Gráfico 6
Determinantes de voto no PT – 2006 – efeito direto e indireto – 95% IC



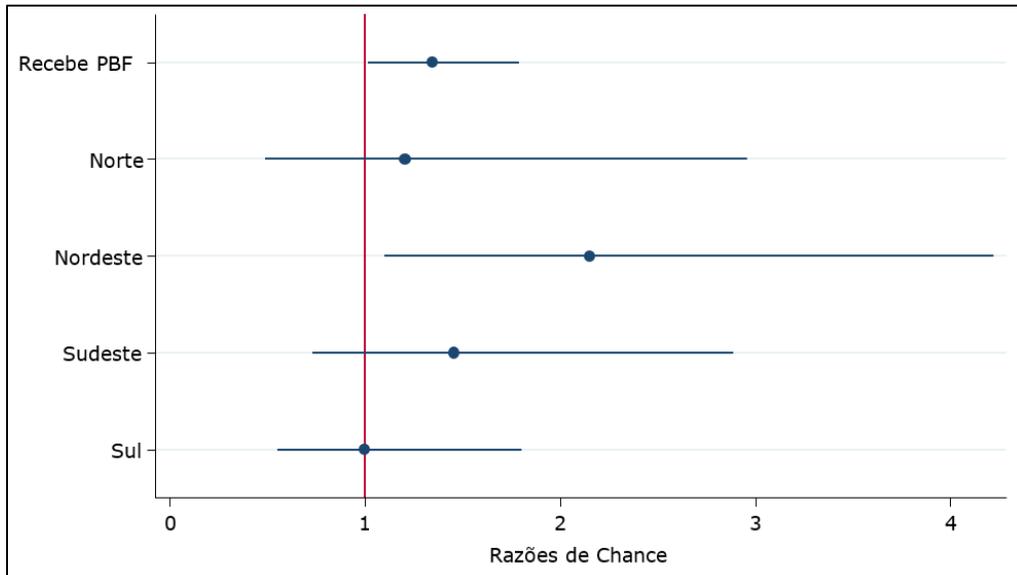
Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006).

Os resultados para a eleição de 2006 são claros: indivíduos que recebem o BF têm maior probabilidade de votar no PT, como a literatura já ressaltava; mas, além disso, pessoas que conhecem beneficiários do PBF apresentam maior razão de chance de sufragar o partido. A magnitude dos impactos é também semelhante. Ou seja, a importância do PBF para o pleito de 2006 vai muito além de seu impacto positivo em direção ao incumbente ou formulador entre os beneficiários. Pessoas que relatam que conhecem alguém da família, vizinhos, amigos, parentes mais distantes beneficiários do programa de transferência – um grupo muito maior – apresentam também maior probabilidade de votar no PT. E esse resultado ocorre mesmo após “controlar” o efeito de ser o próprio respondente beneficiário, raciocínio que aprofundarei adiante. Cabe notar, além disso, que a *dummy* Nordeste apresenta um resultado positivo e significativo. Esse resultado mostra que eleitores do Nordeste têm maior propensão a votar no PT independentemente do PBF²⁵.

Vejam agora o resultado dos modelos para o pleito de 2010:

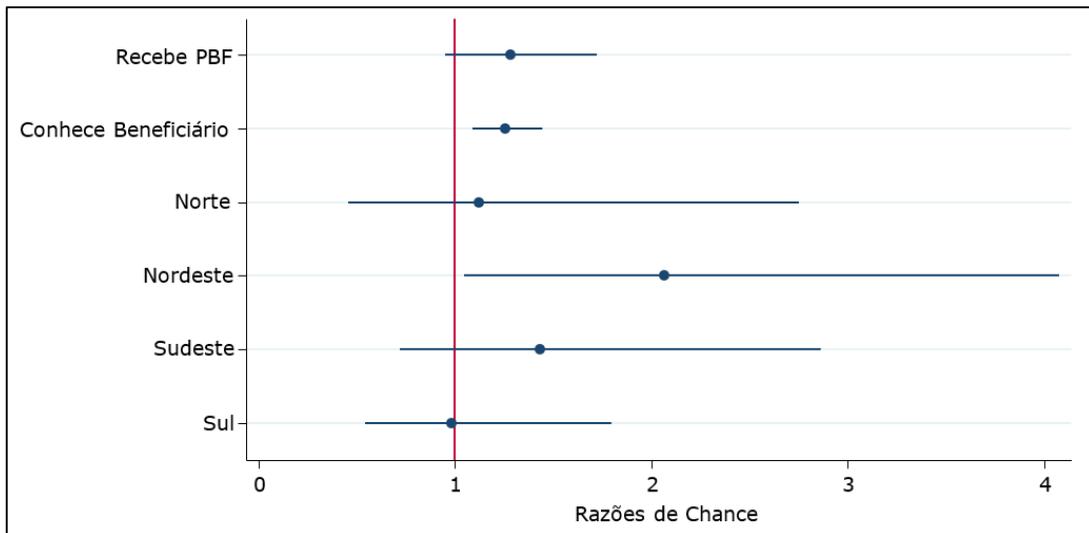
²⁵ Os seguintes resultados são produzidos ajustando o modelo do efeito direto e indireto com Nordeste como *baseline*. Coeficientes e erros-padrão entre parênteses: Sudeste: 0,401 (0,093); Sul: 0,308 (0,085); Centro-Oeste: 0,456 (0,125); Norte: 0,375 (0,157). Todos significativos a 0,01. Mesma direção e significância são encontradas no modelo de efeito direto.

Gráfico 7
Determinantes de voto no PT – 2010 – efeito direto – 95% IC



Fonte: Elaboração própria a partir de Eseb (2010).

Gráfico 8
Determinantes de voto no PT – 2010 – efeito direto e indireto – 95% IC



Fonte: Elaboração própria a partir de Eseb (2010).

Os resultados para a eleição de 2010, ainda que menos robustos, caminham no mesmo sentido. No modelo do efeito direto, beneficiários do Bolsa Família têm 35% de chances a mais de votar na candidata do PT. No modelo dos efeitos direto e indireto, essa variável mantém magnitude semelhante, ainda que significativa apenas a 0,10, ao passo

que conhecer beneficiário apresenta força similar, mas com menor erro-padrão. Ou seja, novamente o fenômeno de conhecer beneficiário é eleitoralmente importante, mesmo controlando por ser beneficiário, renda, escolaridade, gênero, idade, porte e tipo do município e região.

Para dimensionar substantivamente os impactos diretos e indiretos do PBF, calculo o AME (*average marginal effect*), que permite verificar o impacto na probabilidade de voto no PT quando se alteram apenas algumas variáveis de interesse, mantendo as demais variáveis tais como observadas em cada unidade de análise²⁶.

Procedo a esse exercício da seguinte maneira: a partir do modelo de efeitos direto e indireto, verifico, para toda a amostra, qual seria o impacto na probabilidade de voto no PT se todos fossem beneficiários do PBF. Depois, o impacto se todos conhecessem beneficiários. Por último, o impacto se, entre os respondentes que não são beneficiários, todos conhecessem beneficiários, sempre com as outras variáveis mantidas tais como observadas.

Esses diferentes cenários permitem verificar a importância de conhecer beneficiário na decisão do voto. Para além da magnitude e da significância estatística do efeito das variáveis, o objeto de que estou tratando (eleição no segundo turno) permite um critério substantivo claro. Limiares de probabilidade de efeito marginal médio acima de 0,5 implicam que o PT teria maioria em relação ao PSDB. Logo, é importante verificar quando os efeitos médios implicam cruzamento ou ultrapassam esse ponto de corte da probabilidade de voto. Nessa perspectiva, conforme mostrarei adiante, os resultados mostram que o efeito indireto é, em geral, mais importante que o direto.

De modo a verificar como esses efeitos ocorrem regionalmente, repito os mesmos cálculos para subamostras de indivíduos residentes no Nordeste e no Sudeste, as regiões mais importantes para o debate sobre realinhamento e efeito do PBF. Conforme veremos, de maneira inversa ao que seria de esperar, os resultados mostram que, de modo geral, o programa foi mais importante para decidir o resultado eleitoral no Sudeste que no Nordeste.

Vejam os:

²⁶ A utilização do AME para demonstrar efeitos substantivos é defendida por Hanmer e Kalkan (2013) e Long e Freese (2014).

Tabela 2
AME – Eleição 2006

	Mudança	De	Para	p-value
Nacional				
Beneficiário	0.147	0.579	0.726	0.000
Conhece beneficiário	0.172	0.504	0.676	0.000
Conhece não beneficiário	0.184	0.447	0.631	0.000
Nordeste				
Beneficiário	0.098	0.781	0.879	0.000
Conhece beneficiário	0.134	0.699	0.833	0.000
Conhece não beneficiário	0.157	0.635	0.792	0.000
Sudeste				
Beneficiário	0.167	0.504	0.671	0.000
Conhece beneficiário	0.188	0.433	0.621	0.000
Conhece não beneficiário	0.193	0.399	0.591	0.000

Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006).

Na pesquisa sobre o pleito de 2006, todos os efeitos marginais médios de ser beneficiário e conhecer uma pessoa com esse perfil são estatisticamente significativos. No entanto, alguns cenários indicam que esse último efeito é mais importante substantivamente. Na amostra nacional, o impacto de receber o BF na decisão de voto incide sobre uma *baseline* de eleitores já inclinados a votar no partido, pois a probabilidade média estimada de voto no PT quando se atribui valor 0 à variável sobre ser beneficiário do PBF e se mantêm todas as outras variáveis tais como observadas é de 0,579. Em outros termos, receber o BF atua mais como reforço de uma tendência de direção de voto já constituída por outros fatores.

Alterações na direção da preferência do eleitor ocorrem, antes, por meio da variável que mensura conhecimento de beneficiário. Na amostra nacional, entre eleitores que não são beneficiários, o fato de conhecer indivíduo incluído no programa de transferência de renda implica alterações na probabilidade de direção de voto, cruzando o limiar de 0,5.

Os efeitos regionais também mostram resultados importantes analiticamente: tanto o efeito direto quanto o indireto têm maior magnitude pontual na subamostra do Sudeste que na do Nordeste²⁷. Pode-se verificar que, no Nordeste, a probabilidade de votar no PT é extremamente alta, independentemente de ser ou conhecer beneficiário do PBF. No Sudeste, ao contrário, esse apoio eleitoral depende mais da política social: ser beneficiário e conhecer beneficiário, mantendo as outras variáveis tais como observadas, são cruciais para alterar uma situação de maior propensão de voto no PSDB em direção à maior propensão de voto no PT.

²⁷ Ainda que se cruzem os intervalos de confiança de 95%.

Vejamos agora esses mesmos cálculos para a pesquisa sobre a eleição presidencial de 2010:

Tabela 3
AME – Eleição 2010

	Mudança	De	Para	p-value
Nacional				
Beneficiário	0.055	0.602	0.657	0.094
Conhece beneficiário	0.051	0.583	0.635	0.002
Conhece não beneficiário	0.052	0.566	0.619	0.002
Nordeste				
Beneficiário	0.049	0.697	0.746	0.094
Conhece beneficiário	0.046	0.678	0.725	0.002
Conhece não beneficiário	0.048	0.657	0.705	0.001
Sudeste				
Beneficiário	0.056	0.601	0.657	0.094
Conhece beneficiário	0.052	0.584	0.636	0.002
Conhece não beneficiário	0.053	0.576	0.629	0.002

Fonte: Elaboração própria a partir de Eseb (2010).

No pleito de 2010, os resultados dos diferentes efeitos são mais homogêneos entre os diversos subgrupos. Cabe ressaltar, no entanto, que, ainda que exista sobreposição no intervalo de confiança de 95%, novamente no Sudeste o efeito de conhecer beneficiário é mais importante para a definição do voto a favor do PT que no Nordeste, dado que a *baseline* não é tão favorável ao partido naquela região em comparação com esta.

Considerações finais

Qual é o mecanismo que transforma "bolsas em votos"? Como políticas de transferência de renda impactam eleições presidenciais? Neste artigo, examinei essas perguntas a partir da análise do impacto do Programa Bolsa Família nas eleições presidenciais brasileiras de 2006 e 2010. Como procurei defender aqui, grande parte da literatura tem como pressuposto que o PBF influencia o resultado eleitoral apenas por meio de seu impacto na decisão do voto do eleitor beneficiário do programa – o que chamei de efeito direto. Os demais indivíduos, cerca de 80% dos eleitores, seriam alheios ou indiferentes ao programa de transferência de renda. Essa visão tem como suposto ou implica um modelo no qual as políticas públicas impactam única, direta e mecanicamente seus beneficiários, sem passar pela lógica da competição eleitoral nem por mobilizações ou contatos pessoais. Com base em uma lógica clientelista ou nos modelos de política distributiva, tem-se como pressuposto que os benefícios alocados pelo governo aos mais pobres podem constituir causa suficiente para afetar seu comportamento eleitoral, ao passo que os demais eleitores decidiriam seu voto com base em outras questões.

Procurei ressaltar fatos, mecanismos e teorias que reforçam a importância de fatores indiretos e contextuais na conformação dos comportamentos individuais. Antes que uma relação direta e mecânica entre receber benefício e votar no incumbente ou formulador, importa analisar como o conjunto do eleitorado que tem contato com o programa de diversas maneiras pode ser impactado na sua decisão de voto. Nas palavras de Przeworski e Sprague (1986, p. 7), “the causes of individual behavior are produced by people in interaction with one another”.

Empiricamente, utilizei *surveys* que permitiam verificar o que chamei de efeito indireto do PBF: conhecer beneficiário interfere na decisão de voto? O suposto é que contatos pessoais com beneficiários podem influenciar a decisão de voto do eleitor não destinatário da política, dado que o Bolsa Família é fortemente mobilizado eleitoralmente. As análises para a eleição de 2006 indicam que o efeito indireto foi tão ou mais importante que o direto na decisão de voto do eleitor: indivíduos que conheciam pessoas incluídas no programa social apresentam um aumento na probabilidade de votar no PT. Mais do que isso, essa variável é mais importante para alterar a probabilidade da direção do voto do que ser beneficiário. As análises para a eleição de 2010 apresentam resultados menos conclusivos, mas na mesma direção. Em suma: conhecer alguém que seja beneficiário do Bolsa Família impacta mais na decisão do voto em direção ao PT do que simplesmente ser beneficiário do PBF.

Por fim, os resultados revelam um aspecto crucial para o debate entre o PBF e o realinhamento das eleições presidenciais brasileiras. Ainda que a magnitude seja estatisticamente semelhante, o impacto direto e indireto da política social é mais importante substantivamente no Sudeste que no Nordeste para alterar a direção de voto em direção ao PT, pois naquela região o partido tem apoio eleitoral menos favorável.

Como conclusões gerais, gostaria de ressaltar uma de caráter mais metodológico e de desenho de pesquisa, e outra mais substantiva. Na primeira, penso que o debate sobre as diferenças entre dados agregados e individuais pode tomar outro rumo. Para além de discutir as limitações impostas pela inferência ecológica ou pelos erros de mensuração de *surveys*, trata-se de pensar como cada tipo de unidade de análise se relaciona com os problemas de pesquisa colocados e como pode iluminar partes do fenômeno.

Do ponto de vista substantivo, a discussão aqui proposta toca na necessidade de repensar os mecanismos por meio dos quais políticas públicas influenciam o resultado eleitoral, indo além do caso do PBF e do Brasil. Nesse sentido chamo atenção para a importância da mobilização política e de contatos pessoais entre eleitores, que perpassam a efetividade de qualquer política pública e estratégia partidária.

Referências bibliográficas

ALESINA, A.; GIULIANO, P. Preferences for redistribution. In: BENHABIB, J.; BISIN, A.; JACKSON, M. (eds.). *Handbook of social economics*. Amsterdam: North Holland, 2011.

- ALMEIDA, A. *O dedo na ferida: menos imposto, mais consumo*. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- AMES, B.; SMITH, A. "Knowing left from right: ideological identification in Brazil, 2002-2006". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, nº 3, 2010.
- AMES, B., et al. "The Brazilian Electoral Panel Studies (Beps): Brazilian public opinion in the 2010 presidential elections". *IDB Technical Note*, nº 508, 2013.
- BEZERRA, H.; MUNDIM, P. "Qual foi o papel das variáveis midiáticas na eleição presidencial de 2010?". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, 2011.
- BIROLI, F.; MANTOVANI, D. "Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao Programa Bolsa Família e as eleições de 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 1, 2010.
- BOHN, S. "Social policy and vote in Brazil". *Latin American Research Review*, vol. 46, nº 1, 2011.
- _____. "The electoral behavior of the poor in Brazil". *Latin America Research Review*, vol. 48, nº 2, 2013.
- BRANDÃO, A., et al. "Opinião pública às vezes existe: uma avaliação do Programa Bolsa Família". In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Abep, 2008.
- CAMARGO, C. F., et al. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? In: CAMPOLLO, T.; CÔRTEZ NERI, M. (eds.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- CANÊDO-PINHEIRO, M. "Bolsa família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006". *Economia Aplicada*, vol. 19, nº 1, 2015.
- CASTRO, H. C. O., et al. "Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, 2009.
- COHN, A. *Cartas ao presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.
- CORRÊA, D. "Conditional cash transfer programs, the economy, and presidential elections in Latin America". *Latin American Research Review*, vol. 50, 2015a.
- _____. "Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 3, 2015b.
- CORRÊA, D.; CHEIBUB, J. A. "The anti-incumbent effects of conditional cash transfer programs". *Latin American Politics & Society*, vol. 58, nº 1, 2016.
- COX, G. Core voter, swing voter and distributive politics. In: SHAPIRO, I., et al. (eds.). *Political representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- COX, G.; MCCUBBINS, M. D. "Electoral politics as a redistributive game". *Journal of Politics*, vol. 48, p. 370-389, 1986.
- DE LA O, A. "Do conditional cash transfers affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 1, p. 1-14, 2013.
- _____. *Crafting policies to end poverty in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

DENES, G.; KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. "Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros". *Revista Brasileira de Economia*, vol. 72, nº 3, 2018.

DIXIT, A.; LONDREGAN, J. "The determinants of success of special interest in redistributive politics". *Journal of Politics*, vol. 58, nº 4, 1996.

ESEB-2010-ESTUDO ELEITORAL BRASIL - CESOP-VOX POPULI/BRASIL-2010/NOV-02639. In: Banco de Dados do Cesop/Unicamp. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/2419>. Acesso em: 2 fev. 2021.

ELWERT, F.; WINSHIP, M. "Endogenous selection bias: the problem of conditioning on a collider variable". *Annual Review of Sociology*, vol. 40, p. 31-53, 2014.

FENWICK, T. "Avoiding governors: the success of Bolsa Família". *Latin American Research Review*, vol. 44, nº 1, 2009.

FIZBEIN, A., et al. *Conditional cash transfer: reducing present and future poverty*. A World Bank Policy Research Report. Washington D.C.: The World Bank, 2009.

FRIED, B. "Distributive politics and conditional cash transfers: the case of Brazil's Bolsa Família". In: *World Development*, vol. 40, nº 5, 2009.

GOLDEN, M.; MIN, B. "Distributive politics around the world". *Annual Review of Political Science*, vol. 56, 2013.

HAGOPIAN, F. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HALL, A. "From 'Fome Zero' to 'Bolsa Família': social policies and poverty alleviation under Lula". *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, nº 4, 2006.

_____. "Brazil's Bolsa Família: a double-edged sword?". *Development and Change*, vol. 39, nº 5, p. 799-822, 2008.

HANMER, M.; KALKAN, K. "Behind the curve: clarifying the best approach to calculating predicted probabilities and marginal effects from limited dependent variable models". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 1, 2013.

HEVIA, F. "Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza: el caso de Bolsa Família en Brasil". *América Latina Hoy*, vol. 57, 2011.

HO, D., et al. "Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference". *Political Analysis*, vol. 15, 2007.

HUCKFELDT, R.; SPRAGUE, J. "Networks in context: the social flow of political information". *The American Political Science Review*, vol. 81, nº 4, 1987.

HUNTER, W.; POWER, T. "Rewarding Lula: Executive power, social policy and the Brazilian elections of 2006". *Latin American Politics and Society*, vol. 49, nº 1, 2007.

IMAI, K.; KING, G.; VELASCO RIVERA, C. "Do nonpartisan programmatic policies have partisan electoral effects? Evidence from two large scale experiments". *Journal of Politics*, vol. 82, nº 2, 2020.

KERSTENETZKY, C. L. "Redistribuição e desenvolvimento: a economia política do Programa Bolsa Família". *Dados*, vol. 52, nº 1, 2009.

KIEWIET, R. *Macroeconomics & micropolitics*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

LAVINAS, L.; WALTENBERG, F. "Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira através dos resultados do Bolsa-Família". Projeto de pesquisa financiado pela Finep, 2012.

LAYTON, M.; SMITH, A. "Incorporating marginal citizens and voters: the conditional electoral effects of targeted social assistance in Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 48, nº 7, 2012.

LÍCIO, E.; RENNÓ, L.; CASTRO, H. C. "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 1, 2009.

LINDBECK, A.; WEIBULL, J. "Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition". *Public Choice*, nº 52, 1987.

LINDERT, K.; VINCENSINI, V. "Social policy, perceptions and the press: an analysis of the media's treatment of conditional cash transfers in Brazil". *Discussion Paper* nº 1008, World Bank, 2010.

LINOS, E. "Do conditional cash transfer programs shift votes? Evidence from the Honduran PRAF". *Electoral Studies*, vol. 32, 864-874, 2013.

LONG, S.; FRIESE, J. *Regression models for categorical outcomes using Stata*. College Station, TX: Stata Press, 2014.

MAGALHÃES, A.; SILVA, M. E. A.; DIAS, F. M. "Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 3, 2015.

MANACORDA, M.; MIGUEL, E.; VIGORITO, A. "Government transfers and political support". *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, nº 3, p. 1-28, 2011.

MARQUES, R. "A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros". *Cadernos de Estudo Desenvolvimento Social em Debate*, nº 1, 2005.

MARZAGÃO, T. "A dimensão geográfica das eleições brasileiras". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 2, 2013.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, "Matriz de Informações Sociais", Brasília, 2016.

MORGAN, S.; WISHIP, C. *Counterfactuals and causal inference: methods and principles for social research*. Analytical methods for social research. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MOSTAFA, J., et al. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: CASTRO, J. A., et al. (eds.). *Perspectivas da política social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.

MOY, P.; DOMKE, D.; STAUMM, K. "The spiral of silence and public opinion affirmative action". *Journalism and Mass Communication Quarterly*, vol. 78, nº 1, p. 7-25, 2001.

MUNDIM, P., et al. "O Programa Bolsa Família e seus beneficiários na opinião pública brasileira". *Opinião Pública*, vol. 25, nº 3, p. 556-576, 2019.

NERI, M., et al. "Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família". In: CAMPELLO, T.; CORTEZ, M. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

NICOLAU, J. "Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 3, 2014.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. "Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006". In: XXXI Encontro da Anpocs, Caxambu, 2007.

NUPIA, O. "Anti-poverty programs and presidential election outcomes: familias en acción in Colombia". Documentos CEDE 008743, Universidad de los Andes, CEDE, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8246/dcede2011-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

O'DONNELL, G. "Poverty and inequality in Latin America: some political reflections". *Working paper* nº 225. University of Notre Dame, 1996. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/225_0.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

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

PAES DE BARROS, R., et al. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento em Debate – Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS 2004-2006*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2007.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. "Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, 2011.

PRZEWORSKI, A.; SPRAGUE, J. *Paper stones*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986.

RAWLINGS, L.; RUBIO, G. "Evaluating the impact of conditional cash transfer programs". *The World Bank Research Observer*, vol. 20, nº 1, 2005.

SANDBERG, J.; TALLY, E. "Politicisation of conditional cash transfers: the case of Guatemala". *Development Policy Review*, nº 33, 2015.

SCHAFFER, J.; BAKER, A. "Clientelism as persuasion-buying: evidence from Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 48, nº 9, 2015.

SEWALL, R. "Conditional cash transfer programs in Latin America". *SAIS – Review of International Affairs*, vol. 28, nº 2, 2008.

SIMONI JR., S. "Política distributiva e competição presidencial no Brasil: Programa Bolsa-Família e a tese do realinhamento eleitoral". Tese de doutorado em Ciência Política, USP, 2017.

_____. "Electoral dividends from programmatic policies: a theoretical proposal based on the Brazilian case". *Brazilian Political Science Review*, no prelo, 2021.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo*. Companhia das Letras, 2012.

SOARES, G.; TERRON, S. "Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 2, 2008.

STOKES, S. "Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina". *American Political Science Review*, vol. 99, nº 3, p. 315-325, 2005.

_____. Political clientelism. In: Carles, B.; Stokes, S. C. (eds.). *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

STOKES, S., et al. *Brokers, voters and clientelism: the puzzle of distributive politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

VOX POPULI. PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA SOBRE ASSUNTOS POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS. VOX POPULI/BRASIL-2006/OUT-02488. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública do Cesop/Unicamp. Disponível em: < https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/2139>. Acesso em: 2 fev. 2021.

WINTERS, M. "Exploring changes over time in the targeting of a cash transfer program in Ecuador". In: 2009 and 2010 Midwest Political Science Association Annual Meetings, 2010.

ZUCCO, C. "The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential election". *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, nº 1, 2008.

_____. "When pay outs pay off: conditional cash-transfer and voting behavior in Brazil 2002-2010". *American Journal of Political Science*, vol. 47, nº 3, 2013.

_____. "The impacts of conditional cash transfers in four presidential elections (2002-2014)". *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, nº 1, 2015.

ZUCCO, C.; POWER, T. "Bolsa Família and the shift in Lula's electoral base, 2002-2006". *Latin American Research Review*, vol. 48, nº 2, 2013.

ZUCKERMAN, A. *The social logic of politics: personal networks as contexts for political behavior*. Philadelphia: Temple University Press, 2005

Anexo

Tabela 1 – Determinantes de receber e conhecer quem recebe o BF – 2006

	Recebe BF	Conhece quem recebe BF
Renda (até 1 SM)		
De 1 a 5 SM	0.608** [0.410, 0.900]	0.777 [0.573, 1.054]
De 5 a 10 SM	0.341*** [0.196, 0.593]	0.558*** [0.424, 0.734]
Mais de 10 SM	0.108*** [0.044, 0.268]	0.611* [0.363, 1.029]
Escolaridade (até 4ª série)		
De 5ª a 8ª série	0.668** [0.471, 0.949]	0.777* [0.585, 1.03]
Ensino médio	0.466*** [0.317, 0.685]	0.602*** [0.465, 0.779]
Ensino superior	0.189*** [0.095, 0.376]	0.341*** [0.219, 0.531]
Gênero (masculino)		
Feminino	1.345** [1.069, 1.692]	1.358** [1.066, 1.73]
Idade (16 a 24 anos)		
De 25 a 29 anos	0.685** [0.499, 0.941]	1.057 [0.843, 1.326]
De 30 a 39 anos	0.991 [0.709, 1.384]	0.877 [0.649, 1.183]
De 40 a 49 anos	0.780* [0.586, 1.039]	0.746** [0.566, 0.984]
Mais de 50 anos	0.315*** [0.210, 0.474]	0.402*** [0.29, 0.556]
Região (Centro-Oeste)		
Sudeste	1.235 [0.683, 2.233]	0.572** [0.357, 0.919]
Nordeste	1.958** [1.087, 3.528]	2.587*** [1.614, 4.145]
Norte	1.626 [0.655, 4.037]	0.917 [0.581, 1.445]
Sul	0.753 [0.402, 1.409]	0.326*** [0.174, 0.61]
Porte município (capital de UF)		
Região metropolitana	0.616* [0.350, 1.084]	1.224 [0.719, 2.084]
Município grande	0.807 [0.425, 1.535]	1.508 [0.809, 2.809]
Município médio	0.911 [0.508, 1.634]	1.54*** [1.161, 2.042]
Município pequeno	1.644*** [1.142, 2.367]	2.315*** [1.316, 4.072]
Tipo município (urbano)		
Município rural	1.944*** [1.393, 2.711]	1.491** [1.037, 2.145]
Constante	0.504* [0.228, 1.113]	3.108*** [1.815, 5.321]
N	1964	1964
AIC	1745.3	2205.4
Log likelihood	-851.62702	-1081.7215

Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006).

Nota: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. São apresentadas as razões de chance e, entre colchetes, encontram-se os intervalos de confiança de 95%. Categorias-base estão em negrito. Erros-padrão clusterizados por UF.

Tabela 2 – Determinantes de receber e conhecer quem recebe BF – 2010

	Recebe BF	Conhece quem recebe BF
Renda (até 1 SM)		
Até 2 SM	0.528*** [0.387, 0.721]	0.904 [0.679, 1.205]
De 2 a 5 SM	0.247*** [0.164, 0.374]	0.583*** [0.418, 0.814]
Acima de 5 SM	0.113*** [0.05, 0.255]	0.317*** [0.196, 0.514]
Escolaridade (até primário incompleto)		
Ensino primário	0.735** [0.547, 0.988]	0.846 [0.678, 1.054]
Ensino fundamental	0.533** [0.329, 0.863]	0.806 [0.583, 1.114]
Ensino médio	0.301*** [0.200, 0.453]	0.475*** [0.349, 0.647]
Ensino superior	-	0.539* [0.261, 1.11]
Gênero (masculino)		
Feminino	2.033*** [1.405, 2.942]	1.29** [1.023, 1.627]
Idade (16 a 24 anos)		
De 25 a 29 anos	1.137 [0.756, 1.71]	1.027 [0.709, 1.489]
De 30 a 39 anos	1.329 [0.877, 2.013]	0.68* [0.456, 1.013]
De 40 a 49 anos	1.076 [0.714, 1.621]	0.545*** [0.397, 0.749]
Acima de 50 anos	0.302*** [0.201, 0.452]	0.335*** [0.244, 0.46]
Região (Centro-Oeste)		
Sudeste	1.055 [0.585, 1.903]	1.405 [0.91, 2.168]
Nordeste	1.855* [0.994, 3.462]	2.573*** [1.407, 4.707]
Norte	1.457 [0.673, 3.155]	3.748*** [1.68, 8.364]
Sul	0.735 [0.373, 1.448]	1.359 [0.898, 2.057]
Porte município (capital de UF)		
Região metropolitana	1.314 [0.723, 2.388]	1.379 [0.776, 2.449]
Município grande	1.367 [0.768, 2.434]	1.11 [0.615, 2.005]
Município médio	1.533 [0.839, 2.801]	1.539* [0.958, 2.472]
Município pequeno	1.627* [0.947, 2.795]	1.759*** [1.144, 2.704]
Tipo município (urbano)		
Rural	1.353 [0.791, 2.313]	1.031 [0.658, 1.615]
Constante	0.369** [0.150, 0.906]	1.58 [0.692, 3.611]
<i>N</i>	1831	1950
<i>AIC</i>	1403.3	2419.1
<i>Log likelihood</i>	-680.66987	-1187.537

Fonte: Elaboração própria a partir de Eseb (2010).

Nota: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. São apresentadas as razões de chance e, entre colchetes, encontram-se os intervalos de confiança de 95%. Categorias-base estão em negrito. Erros-padrão clusterizados por UF.

Tabela 3 – Determinantes de voto no PT – 2006

	Efeito direto	Efeito direto e indireto
Recebe BF	2.505*** [1.840, 3.409]	2.104*** [1.565, 2.829]
Conhece beneficiário	-	2.233*** [1.817, 2.743]
Renda (até 1 SM)		
De 1 a 5 SM	0.872 [0.616, 1.236]	0.878 [0.606, 1.272]
De 5 a 10 SM	0.895 [0.598, 1.338]	0.959 [0.639, 1.44]
Mais de 10 SM	0.791 [0.408, 1.533]	0.836 [0.43, 1.623]
Escolaridade (até 4ª série)		
De 5ª a 8ª série	0.639*** [0.522, 0.781]	0.647*** [0.527, 0.796]
Ensino médio	0.576*** [0.432, 0.767]	0.607*** [0.433, 0.786]
Ensino superior	0.449*** [0.324, 0.623]	0.503*** [0.362, 0.698]
Gênero (masculino)		
Feminino	1.001 [0.85, 1.18]	0.952 [0.789, 1.149]
Idade (16 a 24 anos)		
De 25 a 29 anos	1.533* [1.096, 2.145]	1.509** [1.055, 2.159]
De 30 a 39 anos	1.27 [0.986, 1.634]	1.324** [1.011, 1.733]
De 40 a 49 anos	1.119 [0.857, 1.459]	1.179 [0.897, 1.549]
Mais de 50 anos	0.93 [0.621, 1.394]	1.067 [0.717, 1.589]
Região (Centro-Oeste)		
Sudeste	0.789 [0.467, 1.334]	0.879 [0.520, 1.484]
Nordeste	2.377*** [1.411, 4.005]	2.191*** [1.278, 3.755]
Norte	0.798 [0.359, 1.776]	0.822 [0.354, 1.913]
Sul	0.561** [0.341, 0.924]	0.674 [0.377, 1.205]
Porte município (capital de UF)		
Região metropolitana	1.18 [0.695, 2.004]	1.138 [0.671, 1.928]
Município grande	0.661* [0.434, 1.006]	0.597*** [0.413, 0.863]
Município médio	0.781 [0.531, 1.148]	0.719* [0.491, 1.052]
Município pequeno	0.819 [0.504, 1.333]	0.721 [0.439, 1.183]
Tipo município (urbano)		
Município rural	1.465 [0.913, 2.35]	1.413 [0.901, 2.216]
Constante	2.093** [1.18, 3.714]	1.244 [0.715, 2.164]
<i>N</i>	1844	1844
<i>AIC</i>	2243.6	2197.3
<i>Log likelihood</i>	-1099.784	-1075.6646

Fonte: Elaboração própria a partir de Vox Populi (2006).

Nota: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. São apresentadas as razões de chance e, entre colchetes, encontram-se os intervalos de confiança de 95%. Categorias-base estão em negrito. Erros-padrão clusterizados por UF.

Tabela 4 – Determinantes de voto no PT – 2010

	Efeito direto	Efeito direto e indireto
Recebe PBF	1.348** [1.016, 1.789]	1.282* [0.953, 1.724]
Conhece beneficiário	-	1.254*** [1.089, 1.444]
Renda (até 1 SM)		
Até 2 SM	0.908 [0.665, 1.24]	0.904 [0.663, 1.234]
De 2 a 5 SM	0.966 [0.699, 1.335]	0.982 [0.710, 1.356]
Acima de 5 SM	0.876 [0.613, 1.251]	0.92 [0.648, 1.306]
Escolaridade (até primário incompleto)		
Ensino primário	0.878 [0.655, 1.178]	0.885 [0.656, 1.194]
Ensino fundamental	0.528*** [0.39, 0.715]	0.532*** [0.392, 0.722]
Ensino médio	0.68* [0.453, 1.023]	0.698* [0.458, 1.063]
Ensino superior	0.523*** [0.337, 0.811]	0.528*** [0.340, 0.820]
Gênero (masculino)		
Feminino	0.838 [0.668, 1.051]	0.832 [0.661, 1.048]
Idade (16 a 24 anos)		
De 25 a 29 anos	1.118 [0.766, 1.63]	1.117 [0.758, 1.646]
De 30 a 39 anos	1.009 [0.709, 1.437]	1.031 [0.717, 1.483]
De 40 a 49 anos	1.198 [0.839, 1.712]	1.232 [0.860, 1.765]
Acima de 50 anos	0.812 [0.563, 1.171]	0.848 [0.584, 1.229]
Região (Centro-Oeste)		
Sudeste	1.453 [0.731, 2.888]	1.434 [0.718, 2.863]
Nordeste	2.152** [1.098, 4.217]	2.065** [1.046, 4.075]
Norte	1.206 [0.491, 2.960]	1.122 [0.457, 2.752]
Sul	0.998 [0.552, 1.802]	0.985 [0.540, 1.794]
Porte município (capital de UF)		
Região metropolitana	1.22 [0.782, 1.905]	1.202 [0.753, 1.919]
Município grande	0.671* [0.446, 1.01]	0.662** [0.443, 0.989]
Município médio	0.694*** [0.531, 0.907]	0.676*** [0.518, 0.881]
Município pequeno	0.700* [0.474, 1.035]	0.680* [0.46, 1.007]
Tipo município (urbano)		
Rural	1.142 [0.743, 1.753]	1.146 [0.745, 1.763]
Constante	2.016* [0.95, 4.277]	1.797 [0.832, 3.883]
<i>N</i>	1696	1696
<i>AIC</i>	2226.8	2224.8
<i>Log</i>	-1090.4119	-1088.4145

Fonte: Elaboração própria a partir de Eseb (2010).

Nota: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

São apresentadas as razões de chance e, entre colchetes, encontram-se os intervalos de confiança de 95%. Categorias-base estão em negrito. Erros-padrão clusterizados por UF.

Abstract

Direct and indirect effects of Bolsa-Família Program in Brazilian presidential elections

What are the mechanisms that link conditional cash transfers and presidential elections? Current explanation focuses, in general, in the "direct effect", meaning the impact of social policies only in its beneficiaries. Analyzing the case of Bolsa Família, I argue that the "indirect effect" in the electoral decision of the non-beneficiaries who know beneficiaries can be as or more important to general electoral results. I present plausible mechanisms and I propose an empirical model applied to 2006 e 2010 surveys. Against regular approaches regarding the regional impact of the social policy, the results show that the indirect effect is positive important especially in the PT's vote in Southeast. Therefore, I emphasize the fact that social contacts are important mechanisms to shape the electoral impact of public policy.

Keywords: Bolsa Família Program; presidential elections; clientelism; electoral behavior; conditional cash transfer

Resumen

Efectos directos e indirectos del Programa Bolsa Família en las elecciones presidenciales brasileñas

¿Cuáles son los mecanismos que vinculan las políticas de transferencias monetarias y el voto a presidente? Las explicaciones habituales se centran, en general, en el "efecto directo", es decir, en su impacto solo en los beneficiarios del programa social. Con base en el análisis del Programa Bolsa Família, sostengo que el "efecto indirecto" en la decisión de voto de los votantes no beneficiarios que conocen a los beneficiarios puede ser igual o más importante para el resultado electoral. Presento mecanismos plausibles para esta hipótesis y propongo un modelo empírico a partir de surveys de 2006 y 2010. Contrariamente a las opiniones actuales sobre el impacto regional de la política social, los resultados muestran la importancia del efecto indirecto positivo especialmente para el voto del PT en el región Sureste. Por eso, llamo la atención sobre el hecho de que los contactos sociales son mecanismos importantes para moldear el efecto electoral de las políticas públicas.

Palabras clave: Programa Bolsa Família; elecciones presidenciales; clientelismo; comportamiento electoral; políticas de transferencias monetarias.

Résumé

Des effets directs et indirects du Programme Bourse-Famille (Bolsa Família) sur les élections présidentielles brésiliennes

Quels sont les mécanismes qui lient les politiques de transfert de revenus et le vote pour le président?

En général, les explications mettent en exergue "l'effet direct", c'est-à-dire, l'impact du programme social exclusivement sur ses bénéficiaires. En analysant le Programme Bourse-Famille, on argumente que "l'effet indirect" sur la décision des électeurs non bénéficiaires (et qui connaissent les bénéficiaires de ce programme social) n'est pas peu important pour le résultat électoral. On présente des mécanismes plausibles pour bien soutenir cette hypothèse, et puis en appuyant sur les enquêtes obtenus entre 2006 et 2010 on propose un modèle empirique. Bien au contraire des points de vues actuels sur l'impact régional du programme social, les résultats présentent l'importance du effet indirect positif surtout en ce qui concerne le vote du PT (Le Parti des Travailleurs) dans la région Sud-ouest du Brésil. En ce faisant, on jette la lumière sur le fait que les contacts sociaux sont des mécanismes importants pour comprendre l'effet électoral des politiques publiques.

Mots-clés: Programme Bourse-Famille (Bolsa Família); élection présidentielle; clientélisme; comportement électoral; politiques de transfert de revenus

Artigo submetido à publicação em 5 de novembro de 2019.

Versão final aprovada em 7 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



E se o voto fosse facultativo? Expectativas de participação eleitoral voluntária no Brasil e o papel do *status* socioeconômico

Natália Nunes Aguiar¹ 

Gabriel Casalecchi² 

A associação positiva entre *status* socioeconômico (SSE) e participação eleitoral é amplamente apontada, embora os mecanismos dessa relação sejam pouco explorados. Apesar de o voto obrigatório ser visto como mitigador dos efeitos do SSE sobre o comparecimento e de sua abolição ser frequentemente proposta, o hipotético comparecimento eleitoral voluntário é pouco discutido no Brasil. Através de regressões logísticas e equações estruturais, utilizamos dados do Eseb 2014 para avaliar se o voto facultativo tenderia a ampliar a desigualdade socioeconômica entre eleitores e abstenentes, bem como para explorar mecanismos de ação do SSE sobre o voto. Os resultados sugerem que a relação entre fatores socioeconômicos e a participação eleitoral voluntária hipotética é, em grande medida, indireta, sendo mediada por variáveis individuais de engajamento político – especialmente o interesse por política.

Palavras-chave: voto facultativo; participação eleitoral; igualdade política

Introdução³

O voto obrigatório (VO) é amplamente associado a elevadas taxas de participação eleitoral, sendo esse um efeito quase consensual entre os estudiosos dessa regra (Lijphart, 1997; Elkins, 2000; Birch, 2009). Por sua vez, a relação positiva entre o *status* socioeconômico (SSE) e a participação política também é geralmente apresentada na literatura como uma “regra de manual” (Yadav, 1999; Krishna, 2008; Gallego, 2010, 2015; Kasara e Suryanarayan, 2015). Nesse sentido, o VO é frequentemente defendido como um

¹ Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil.
E-mail: <nataliaguair.cs@gmail.com>.

² Universidade Federal de São Carlos. Departamento de Ciências Sociais. São Carlos (SP), Brasil.
E-mail: <gacalecchi@gmail.com>.

³ Gostaríamos de agradecer às(aos) pareceristas anônimas(os) pela atenciosa revisão deste artigo e por seus fundamentais comentários e sugestões. Quaisquer equívocos remanescentes são de nossa inteira responsabilidade. Além disso, devemos registrar nosso agradecimento ao professor Mario Fuks e à equipe do Centro de Estudos do Comportamento Político (Cecomp) da UFMG pelos oportunos comentários a respeito de versões anteriores deste artigo. Agradecemos também aos professores Ednaldo Ribeiro e Julian Borba pelas reiteradas avaliações e sugestões.

recurso institucional capaz de minimizar distorções na participação eleitoral relativas a desigualdades ligadas ao SSE (Lijphart, 1997; Oliveira, 1999; Wattenberg, 2007; Dassonneville, Hooghe e Miller, 2017). O argumento é que a abstenção eleitoral não é aleatoriamente distribuída, mas sim ligada a características socioeconômicas do eleitorado. Desse modo, o comparecimento eleitoral compulsório agiria suprimindo o papel de tais variáveis tanto por elevar os custos da abstenção quanto por diminuir os custos relacionados à ação de votar (Helmke e Meguid, 2010, p. 5).

Não obstante, o voto obrigatório é frequentemente contestado no Brasil. Propostas de emenda à Constituição em favor do voto facultativo (VF) são recorrentes e a maior parte da opinião pública é contrária à regra atual⁴. Alega-se que a obrigatoriedade do voto fere a liberdade de escolha dos cidadãos e prejudica a qualidade de suas decisões, uma vez que força o comparecimento de eleitores que, a princípio, não aprovam determinado pleito ou não se importam com seus resultados⁵. Do ponto de vista teórico, também há controvérsias quanto ao impacto efetivo do SSE sobre o comparecimento eleitoral. Argumenta-se que o efeito de variáveis socioeconômicas é diminuto quando se consideram as predisposições psicológicas dos eleitores, como o interesse por política e o sentimento de eficácia política⁶. Ou seja: a ideia é que, em última instância, são os fatores psicológicos que importam para a decisão de votar. Além disso, aponta-se que a maior parte das pesquisas sobre a relação entre o *status* socioeconômico e o comparecimento eleitoral até então realizadas trata de contextos específicos e, em geral, ignora as democracias mais recentes (Krishna, 2008; Gallego, 2015).

Diante dessas controvérsias, é importante procurar responder às seguintes perguntas: como os eleitores se comportariam em uma situação hipotética em que o voto no Brasil fosse facultativo? Haveria diferenças sistemáticas entre os votantes? Que grupos seriam mais propensos a comparecer voluntariamente? O presente artigo pretende responder a essas questões analisando o efeito de variáveis socioeconômicas (raça, renda e escolaridade) e psicológicas (interesse por política, sentimento de eficácia política e partidarismo) sobre a disposição do eleitor para comparecer às urnas caso o voto obrigatório fosse abolido. Além disso, nosso artigo avança na explicação dos mecanismos que perpassam essas variáveis, desmembrando os efeitos dos fatores socioeconômicos sobre o comparecimento eleitoral voluntário hipotético em: diretos, indiretos e totais.

Tendo em vista que a aplicação do voto obrigatório no Brasil é bastante longeva, faltam dados factuais a respeito do comportamento eleitoral dos brasileiros em face da opção de comparecer aos locais de votação. Levando isso em consideração, utilizamos o

⁴ Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/05/12>>. Acesso em: 19 maio 2014.

⁵ Exemplos dessas alegações podem ser averiguados em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=99A07F8B98D4F36B523782A3469C23D1.proposicoesWeb1?codteor=147692&filename=PEC+115/2003>. Acesso em: 2 jun. 2016; <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5288559&ts=1594037026551&disposition=inline>>. Acesso em: 1 out. 2017.

⁶ A eficácia política pode ser definida como a competência subjetiva dos cidadãos quanto à sua influência na política (Almond e Verba, 1963).

Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014 (Eseb, 2014) para analisar a relação entre o *status* socioeconômico e o comparecimento eleitoral voluntário hipotético no Brasil. Os resultados confirmam que o SSE exerce um efeito substantivo sobre a disposição ao voto em um cenário facultativo, especialmente a escolaridade. Além disso, descobrimos que o SSE não influencia apenas diretamente as chances do voto voluntário hipotético, mas também indiretamente, na medida em que afeta fatores individuais/psicológicos – mais especificamente, o interesse por política. Esses resultados contribuem tanto para a literatura que trata do comparecimento eleitoral quanto para o debate público/político sobre a obrigatoriedade do voto.

O artigo está dividido em seis seções, para além desta “Introdução”. A seção “Voto facultativo no Brasil: o que a literatura tem a dizer?” recobra a literatura que trata dos efeitos do voto obrigatório, enfocando o caso brasileiro. Já a seção “Determinantes da participação eleitoral” debate a literatura que trata dos fatores associados à participação eleitoral, com especial atenção às variáveis socioeconômicas. Em seguida, a seção “Metodologia e desenho de pesquisa” apresenta o desenho de pesquisa, resume nossas hipóteses e discute o banco de dados e o tratamento das variáveis incluídas nos diferentes modelos. Posteriormente, na seção “Efeitos diretos: determinantes do voto facultativo hipotético”, examinam-se empiricamente as expectativas de voto facultativo hipotético no Brasil, testando-se a hipótese de que o comparecimento tenderia a ser mais desigual em um contexto de voto voluntário. Por sua vez, a seção intitulada “Efeitos indiretos: testando mecanismos explicativos” avalia caminhos através dos quais as variáveis ligadas ao *status* socioeconômico podem impactar as expectativas de voto, explorando mecanismos de ação do SSE sobre o comparecimento eleitoral hipotético e elucidando fatores intermediadores dessa relação. Finalmente, nas “Considerações finais”, apresentamos nossas observações sobre os resultados, as contribuições e os limites deste artigo, procurando apontar perspectivas futuras de investigação.

Voto facultativo no Brasil: o que a literatura tem a dizer?

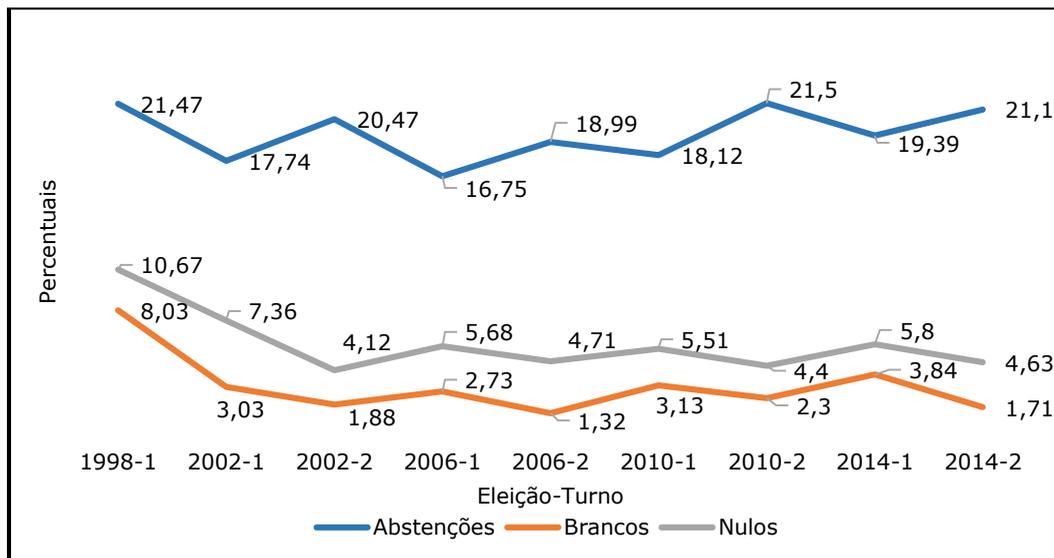
No Brasil, o voto e o alistamento eleitoral são obrigatórios. O comparecimento eleitoral é obrigatório para as pessoas alfabetizadas que têm entre 18 e 70 anos e facultativo para os analfabetos e os quem têm 16 e 17 ou mais de 70 anos, conforme o artigo 14, § 1o, da Constituição⁷. Caso o eleitor não justifique sua abstenção à Justiça Eleitoral dentro dos prazos estabelecidos em lei, ele tem de pagar multa à União, que varia entre 1,06 e 3,52 reais por turno⁸. Além disso, até que o eleitor regularize sua situação

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 out. 2014.

⁸ De acordo com os artigos 7º e 367, § 2º, do Código Eleitoral Brasileiro, a multa varia entre 3% e 10% do salário mínimo, podendo “ser aumentada até dez vezes, se o juiz, ou Tribunal considerar que, em virtude da situação econômica do infrator, é ineficaz, embora aplicada no máximo”. Contudo, o artigo 7º, inciso IV, da Constituição veda a vinculação do salário mínimo para qualquer fim. Diante disso, em 2003 o Tribunal

com a Justiça Eleitoral, existe uma série de sanções aplicáveis, segundo o artigo 7º, § 1, do Código Eleitoral⁹. Dado o baixo valor das multas por abstenção no Brasil, o impacto do voto compulsório no país é, por vezes, contestado (Power e Roberts, 1995; Cepaluni e Hidalgo, 2016). De fato, nossas taxas de abstenção eleitoral são relativamente altas em comparação com outros países que aplicam o voto obrigatório¹⁰. Contudo, o Brasil tem taxas de comparecimento bem superiores às taxas de participação em contextos com voto voluntário (Pintor, Gratschew e Adimi, 2002, p. 10). O Gráfico 1 apresenta as taxas de abstenção e o percentual de votos brancos e nulos nas eleições presidenciais de 1998 a 2014, de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE):

Gráfico 1
Percentuais das taxas de abstenção e de votos brancos e nulos em eleições presidenciais – Brasil, 1998-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

O Brasil compreende o maior eleitorado compulsório do mundo e essa regra faz parte de quase toda a nossa experiência democrática. Apesar de sua longevidade no país,

Superior Eleitoral estabeleceu, através da Resolução 21.538, que a base de cálculo para aplicação das multas previstas pelo Código Eleitoral e leis conexas será o último valor fixado para a Ufir (unidade fiscal de referência), multiplicado pelo fator 33,02. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.538-de-14-de-outubro-de-2003-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

¹⁰ Destaca-se que, em geral, as taxas de comparecimento eleitoral em análises comparadas são calculadas com base no número de eleitores registrados. Tendo em vista que o alistamento eleitoral geralmente é compulsório onde se obriga o comparecimento, o percentual da população em idade de voto que é registrado para votar é superior onde o voto é obrigatório. Por isso, se as taxas de participação eleitoral fossem calculadas com base na população em idade de voto, poderíamos esperar uma diferença ainda mais significativa entre contextos voluntários e obrigatórios quanto às taxas de abstenção.

o voto obrigatório frequentemente é objeto de alguma proposta de emenda à Constituição (PEC): considerando as duas casas legislativas nacionais, mais de 30 PECs visando à introdução do voto facultativo foram propostas desde 1988 (Aguiar, 2018). Além disso, a maioria da população não aprova o voto obrigatório, conforme mencionado, e nossas taxas de abstenção nas eleições nacionais são, em média, de quase 20% (considerando-se todos os cargos em disputa nesses pleitos). Dessa forma, é importante procurar dimensionar as consequências da abolição dessa norma, que afeta diretamente quem vota (Birch, 2009; Quintelier, Hooghe e Marien, 2011).

Entre os argumentos desfavoráveis ao comparecimento compulsório, destacam-se aqueles relativos à concepção do voto como um direito ou um dever (Abraham, 1955; Araújo, 2007; Lever, 2010; Birch, 2009) e, sobretudo, à preocupação com a qualidade dos votos mobilizados por imposição, em detrimento dos votos motivados por interesse espontâneo (Lijphart, 1997; Birch, 2009; Selb e Lachat, 2009; Brennan e Hill, 2014; Singh, 2016; Dassonneville et al., 2019). Além disso, existe uma preocupação com as elevadas taxas de votos brancos e nulos onde o voto é obrigatório (Power e Roberts, 1995; Birch, 2009; Singh, 2019). Por sua vez, o apoio ao voto compulsório tem como argumento central a elevação das taxas de comparecimento eleitoral (Lijphart, 1997; Wattenberg, 2007) e a promoção da igualdade de participação entre grupos sociais mais e menos privilegiados economicamente (Kahn, 1992; Lijphart, 1997; Oliveira, 1999; Wattenberg, 2007; Quintelier, Hooghe e Marien, 2011; Dallari, 2013; Ribeiro, 2013).

Diante desse debate, alguns autores investigaram qual seria o comportamento dos brasileiros se o voto fosse facultativo. Por meio de um *survey* com amostra da cidade de São Paulo para as eleições de 1988, Kahn (1992) encontrou padrões interessantes na resposta dos entrevistados à pergunta sobre a possibilidade de comparecerem às urnas caso o voto não fosse obrigatório. O autor chamou o grupo que declara votar apenas por obrigação de "eleitores involuntários". Seus achados indicam que as mulheres, as minorias raciais e os menos instruídos declaravam que só votariam se fossem obrigados em maior proporção do que os homens, os que não pertencem a minorias raciais e os mais instruídos. Por seu turno, aqueles com ocupação e renda mais altas declaravam ser eleitores involuntários em menor proporção do que as pessoas com ocupação e renda mais baixas, indicando que, com o voto facultativo, os índices de abstenção dos grupos sociais mais vulneráveis tenderiam a ser mais elevados. Ademais, os eleitores involuntários também demonstravam menor interesse por assuntos políticos e eram consistentemente menos democráticos em diversos aspectos (por exemplo: consideravam que a democracia nem sempre é a melhor forma de governo, achavam que mulheres não devem participar da política, avaliavam os militares como mais eficientes e julgavam que a democracia pode trazer desordem).

Por sua vez, Oliveira (1999) utiliza uma amostra de 1997 da cidade de Londrina e sugere que os eleitores involuntários reportavam não lembrar de suas escolhas para presidente e governador em maior proporção do que os eleitores voluntários, além de

serem menos capazes de responder em quem haviam votado para diversos cargos. Outro resultado importante revela que os mais ricos seriam mais dispostos a votar voluntariamente e menos tendentes à abstenção do que os mais pobres. Porém, essa relação não é gradual: a proporção de eleitores dispostos a votar voluntariamente não cresce a cada faixa de renda, embora a diferença entre as duas faixas mais extremas seja grande. Já no caso da escolaridade, cada faixa representa de fato um crescimento na disposição ao voto facultativo. Os indivíduos menos escolarizados são mais tendentes à abstenção do que os mais escolarizados, havendo um decréscimo gradual na disposição ao abstencionismo conforme a escolaridade aumenta.

A autora também aponta que os eleitores involuntários seriam menos democráticos do que os voluntários. Todavia, essa diferença seria pequena, especialmente se comparada aos achados de Kahn (1992). Nota-se, contudo, que tanto as análises de Oliveira quanto as de Kahn basearam-se essencialmente em tabelas de contingência e em amostras restritas a um único município. Elkins (2000), por outro lado, utilizou amostras nacionais para as eleições de 1994 e 1998 a fim de mensurar quais grupos sociodemográficos tenderiam a votar voluntariamente no Brasil. Suas análises descritivas mostram uma grande diferença na disposição ao comparecimento entre as faixas mais baixas e mais altas de renda em 1994 e 1998, sendo os mais ricos mais tendentes ao voto facultativo. Por outro lado, embora haja diferença na disposição ao voto voluntário entre as faixas mais baixas e mais altas de escolaridade em 1994, essa diferença é reduzida em 1998, com acréscimos marginais a cada grau de escolaridade cursado.

Nas análises multivariadas, Elkins (2000) controlou a contrariedade dos indivíduos à norma atual (o que ele chamou de “mal-estar com a obrigatoriedade do voto”), evidenciando que a escolaridade e a disposição ao voto facultativo estão positivamente associadas¹¹. A renda, por sua vez, também se associa positivamente à disposição ao voto facultativo. Ainda que a probabilidade de votar voluntariamente não aumente continuamente a cada categoria, o efeito do acréscimo na renda sobre o voto não é marginal, como argumenta o autor, especialmente comparando-se as duas categorias mais extremas. Além disso, Elkins (2000) indica que o efeito da renda sobre a disposição de votar voluntariamente é mais forte na faixa mais alta de escolaridade. Ou seja, um acréscimo na renda de um indivíduo altamente escolarizado aumentará mais sua probabilidade de votar do que o mesmo acréscimo na renda de um indivíduo menos escolarizado, um achado distinto do que a literatura do comportamento eleitoral aponta em outros países.

É possível notar, a partir do exposto, que o argumento de que o voto obrigatório atua como promotor da igualdade política é recorrente na literatura e pertinente ao caso

¹¹ Nota-se que a categoria de referência dessa variável eram os analfabetos, grupo que não é obrigado a votar. Por isso, o autor considera que problemas advindos da rejeição à obrigatoriedade não recairiam sobre esses eleitores. Além disso, uma vez que a amostra do Datafolha inclui somente eleitores registrados, e tendo-se em vista que os analfabetos não são obrigados a se registrar para votar, é provável que a amostra de eleitores analfabetos seja enviesada em favor da participação eleitoral.

brasileiro. Nota-se, porém, que as análises já realizadas cobrem apenas as primeiras eleições nacionais, não abarcando o período mais maduro da nossa democracia – no qual, presume-se, os eleitores estão mais habituados às eleições como prática democrática. Além disso, as evidências encontradas advêm da análise do impacto direto de fatores socioeconômicos sobre voto facultativo, ignorando os efeitos indiretos que tais fatores exercem ao se combinarem com elementos individuais/psicológicos. Dessa forma, é relevante atualizar as análises já efetuadas sobre o caso, bem como ampliar o escopo de investigação, aplicando técnicas que permitem o apontamento de relações indiretas entre o voto e as variáveis usualmente relacionadas à participação política em outros contextos institucionais.

Na seção seguinte, procuramos recobrar a literatura que trata das variáveis apontadas como preditoras da participação política.

Determinantes da participação eleitoral

De acordo com a revisão feita por Souza (2019), o comparecimento eleitoral foi historicamente tratado como função de características sociodemográficas. Essa abordagem, considerada determinista, foi sucedida por uma vertente cujo foco eram atitudes sociais e psicológicas de engajamento com a política, havendo potenciais e limitações em ambos os enfoques (Souza, 2019, p. 314-315). A despeito da existência de outras escolas teóricas relevantes no campo, essas duas vertentes têm importância destacada (Cohen, Vigoda e Samorly, 2001; Kraus, Anderson e Callaghan, 2015), existindo, muitas vezes, perspectivas que contrapõem o potencial explicativo de fatores sociais estruturais objetivos (ligados ao *status* socioeconômico) ao de variáveis psicológicas individuais de engajamento político. Adicionalmente, Cohen, Vigoda e Samorly (2001, p. 728) argumentam que tem sido usual na literatura examinar independentemente as relações entre SSE e participação política, e entre esta e as variáveis psicossociais, havendo poucas tentativas de integração das duas explicações do voto. Ou seja, não é raro que se tratem ambos os enfoques como separados.

Não obstante, nota-se que, ainda que demais fatores explicativos do voto sejam levantados, as variáveis relativas à estrutura social se mantêm como elementos centrais para explicar a decisão de votar. Nesse sentido, entendemos que ambas as abordagens – a que defende a preponderância do SSE e a que reivindica o impacto de fatores individuais/psicológicos – não se contrapõem, mas interagem. Procuraremos recobrar a literatura que trata da relação entre *status* socioeconômico e comparecimento eleitoral propondo uma abordagem integrativa entre estrutura e agência, de maneira a evidenciar indícios de que ambos os fatores mencionados muitas vezes estão conectados em sua relação com a participação eleitoral e de que há uma diversidade de mecanismos causais, mais ou menos diretos, da relação entre elementos sociais e o voto.

Uma importante abordagem da relação entre os aspectos socioeconômicos e a participação eleitoral foca os custos envolvidos na ação de votar (Rosenstone, 1982; Downs, 1999), com especial atenção ao tempo – um recurso escasso que torna o voto uma atividade inerentemente cara (Downs, 1999, p. 284). De acordo com essa perspectiva, o tempo afeta tanto a ação de comparecer aos locais de votação quanto a aquisição de informações necessárias à decisão de votar. Além disso, para Downs (1999, p. 283), a indiferença política pode ser fruto da falta de informação, e não apenas de cálculos racionais quanto à utilidade do voto. Segundo ele, “como é mais difícil arcar com esse custo [de adquirir informação] para os cidadãos de baixa renda do que para os de renda alta, a incidência de eleitores falsamente indiferentes pode ser mais alta entre os primeiros do que entre os últimos”. Assim, nota-se que o autor sugere uma relação indireta entre abstenção e SSE: fatores econômicos, além de impactarem os custos de votar, afetam a indiferença política, que, por sua vez, influencia o cálculo de utilidade do voto e, em última instância, a abstenção.

Outra explicação da relação entre o SSE e a participação eleitoral foca a vizinhança do indivíduo: os mais ricos, além de formarem um grupo cujo *status quo* tem maior valor, estariam expostos a normas e pressões sociais que favorecem a participação política (Wolfinger e Rosenstone, 1980). Além disso, o grau de centralidade da posição social global de um indivíduo também impactaria atributos psicológicos subjetivos de engajamento político (Milbrath, 1981; Reis, 2009). A noção de centro/periferia considera a posição econômica e a experiência geográfica do indivíduo como preditoras da intensidade de participação política, envolvendo dimensões objetivas e subjetivas, ligadas à estrutura e ao ambiente em que as pessoas se inserem, bem como à construção da personalidade política dos cidadãos (Reis, 2009). Por um lado, a posição central/periférica refere-se à dimensão estrutural da posição socioeconômica e da experiência urbana do indivíduo, que, quanto mais próximo ao centro, mais ligado está à rede de comunicações envolvida nas decisões políticas. Por outro, a posição central estimularia traços de personalidade, crenças, atitudes e interações sociais voltadas à participação (Milbrath, 1981; Reis, 2009).

As proposições de caminhos indiretos pelos quais o *status* socioeconômico afetaria a decisão de votar são diversas. Conforme Krishna (2008) pondera, uma das explicações que a literatura tradicional da ciência política apresenta para a baixa participação política dos mais pobres é que a apatia eleitoral é uma expressão de supostas atitudes menos democráticas desses indivíduos (Rosenstone e Hansen, 1993; Przeworski e Limongi, 1997). Nesse sentido, uma hipótese aventada é que a democracia é um artigo de luxo presente no topo da escala de necessidades (Diamond, 1992; Barro, 1996), e uma pessoa que sofre adversidades econômicas gastaria seus escassos recursos “mantendo corpo e alma unidos”, e não com assuntos políticos (Rosenstone, 1982, p. 26). Outro ponto levantado supõe que a situação de vulnerabilidade tem consequências psicológicas e culturais que tornam os indivíduos mais rígidos e intolerantes, propensos ao autoritarismo e ao extremismo, em detrimento dos princípios democráticos e da moderação (Lipset, 1963).

Milbrath (1981, p. 221), lembrando que a maior parte das pesquisas sobre participação política relaciona o comportamento político a variáveis ligadas à posição econômica dos indivíduos, alerta que tais variáveis não provocam nenhum comportamento específico. Segundo ele, essas variáveis são, na verdade, responsáveis por formar personalidades, crenças e atitudes, que, por sua vez, causam a (são necessárias à) participação política. Para ele, os efeitos das variáveis de posição econômica sobre a participação devem ser mediados pela personalidade, por crenças e por opiniões. Verba, Schlozman e Brady (1995), por sua vez, argumentam que o voto é a atividade política menos influenciada pelo SSE, estando mais relacionado a variáveis de engajamento. Segundo os autores (p. 361), “o que mais importa para ir às urnas não são os recursos disponíveis aos eleitores, mas, na verdade, suas orientações cívicas, especialmente seu interesse por política”. Não obstante, a despeito dessa conclusão, os autores admitem que as variáveis de engajamento podem desempenhar um papel interveniente entre os fatores socioeconômicos e o voto:

Quando as medidas de engajamento político são omitidas da equação, a educação é um forte preditor do voto. Em suma, a inclusão do papel interveniente do engajamento político especifica mais claramente a forma como a educação afeta o voto. O efeito não é direto, mas ocorre através do engajamento (Verba, Schlozman e Brady, 1995, p. 360).

Seguindo essa observação, Cohen, Vigoda e Samorly (2001) analisam se, em Israel, o *status* socioeconômico e a participação política (eleitoral ou não) se associam diretamente ou se essa relação é mediada por variáveis pessoais. Os autores recobram na literatura variados indícios de que o SSE está relacionado à autoestima, ao *locus* de controle¹² e à eficácia política, evidenciando que “variáveis ambientais e psicológicas não são mutuamente excludentes e não são conceitos concorrentes no que se refere à explicação do comportamento humano, mas oferecem explicações complementares” (p. 732). Seus resultados confirmam a premissa de que existem etapas na relação entre renda e escolaridade e a participação política, passando por variáveis individuais e de engajamento psicológico: ter um *status* socioeconômico mais alto está relacionado a uma autoestima mais elevada. Esta, por sua vez, aumenta a eficácia política, que, finalmente, afeta positivamente a participação política.

No mesmo sentido, Wagle (2006) explora relações estruturais entre o engajamento cívico e a participação política eleitoral e não eleitoral em Katmandu, no Nepal. Seus achados indicam que a renda e a escolaridade associam-se positivamente ao engajamento cívico e que este, por sua vez, afeta a participação política. Suas análises também sugerem que o *status* socioeconômico não se relaciona diretamente com a participação eleitoral.

¹² “Segundo Rotter, pessoas com *locus* de controle interno acreditam que seu comportamento é relativamente decisivo na determinação de seu destino. Pessoas com *locus* de controle externo acreditam que seu comportamento é menos decisivo (...)” (Cohen, Vigoda e Samorly, 2001, p. 733, tradução dos autores).

Kraus, Anderson e Callaghan (2015), por sua vez, mostram que, nos Estados Unidos, não apenas os recursos objetivos são capazes de influenciar a participação política, mas que a percepção de pertencimento a uma classe também é capaz de impactar a participação por afetar o sentimento de eficácia política. Ou seja: a noção subjetiva de pertencer a uma classe social inferior faz com que o indivíduo se sinta menos capaz de influenciar a política, o que o afasta das atividades políticas. Kraus, Anderson e Callaghan (2015, p. 31) argumentam, ainda, que, embora as ações em prol do aumento da participação eleitoral tenham se concentrado na resolução da escassez de recursos, suas análises sugerem que “abordar os determinantes psicológicos da participação política continua sendo uma área promissora de pesquisas e intervenções futuras”.

Com foco na escolaridade, Gallego (2010, p. 242) argumenta que o *status* social afeta positivamente o comparecimento eleitoral através de diversas variáveis intervenientes, como o interesse e o conhecimento políticos, a centralidade do indivíduo na rede de relações sociais e sua renda. No mesmo sentido, Elkins (2000, p. 115) considera que a escolaridade afeta variáveis psicológicas (eficácia, interesse e sofisticação políticos e dever cívico), que, por sua vez, “estão estreitamente associadas com a inclinação do indivíduo em acompanhar a política e engajar-se em participação política”. Hooghe e Pelleriaux (1998) também apontam que a inclusão de variáveis relativas à escolaridade e ao interesse por política em modelos de regressão dificulta a visualização dos efeitos indiretos daquela sobre a tendência ao voto voluntário. Segundo os autores, existe uma “dupla relação: a tendência ao voto pode ser especialmente determinada pelo interesse por política, mas o interesse político, por seu turno, é fortemente determinado pelo nível de escolaridade” (p. 422).

Em outro estudo, Gallego (2015) procurou explorar os caminhos envolvidos na relação entre *status* socioeconômico e voto, avaliando se a desigualdade de renda e a escolaridade afetam não somente a decisão de votar, mas também a eficácia política, a satisfação com a democracia e a proximidade a algum partido – possíveis mediadores da relação entre SSE e participação eleitoral. Seus resultados são mistos, indicando que, de fato, a renda e a escolaridade afetam o voto positivamente. Contudo, o efeito das variáveis socioeconômicas sobre as atitudes políticas varia de acordo com o grau de desigualdade do país. Essas atitudes, por sua vez, estão associadas ao voto, o que reforça seu papel moderador entre renda/escolaridade e comparecimento eleitoral.

Gallego (2015) apresenta a maior parte dos resultados de suas análises comparadas sem o controle pela influência do voto compulsório sobre a decisão de votar, reportando que resultados semelhantes foram obtidos com a inclusão desse controle em seus modelos. Todavia, em modelos anteriores, a autora constata que há uma forte relação entre o voto obrigatório e a (baixa) desigualdade na participação eleitoral, confirmando seu potencial de igualar o comparecimento. Segundo ela, o VO é uma condição suficiente para alcançar baixa desigualdade na participação eleitoral (Gallego, 2015, p. 54).

Evidencia-se, portanto, a importância de se explorarem mecanismos pelos quais SSE e voto se ligam, uma vez que a literatura tem se atentado para a interação entre atitudes políticas e variáveis socioeconômicas e sua relação com o voto. Em suma, podemos apontar três pontos relevantes: 1) a abordagem da relação entre o SSE e a participação eleitoral é diversa, de maneira que a literatura aponta efeitos diretos, indiretos ou mesmo diminutos daquele sobre esta; 2) os mecanismos através dos quais a relação entre o SSE e as taxas de votação se dá são ainda pouco claros (Verba, Schlozman e Brady, 1995; Bartle, Birch e Skirmuntt, 2017); 3) é importante expandir o lócus de investigação dos efeitos do SSE sobre o voto, a fim de que se esclareçam padrões de comportamento político que se consolidaram na literatura a partir das experiências das democracias industriais (Krishna, 2008; Gallego, 2015; Kasara e Suryanarayan, 2015).

Com base na literatura, nossa hipótese geral é de que a decisão de votar é afetada pelo *status* socioeconômico, sendo o voto obrigatório um recurso institucional que equaliza a participação eleitoral. Assim, esperamos que, com uma possível introdução do voto facultativo, variáveis ligadas à posição social e econômica do indivíduo associem-se positiva e significativamente com a decisão de votar, fomentando a desigualdade na participação eleitoral. Porém, também em consonância com a literatura apresentada, esperamos que essa relação não seja completamente direta, mas mediada por uma série de variáveis. Dessa forma, três hipóteses serão testadas:

H1: variáveis relativas à estrutura socioeconômica em que o indivíduo se insere – quais sejam: renda, escolaridade e raça – influenciam a probabilidade de o indivíduo votar sem ser obrigado. Maiores renda e escolaridade significam, portanto, maiores chances de voto voluntário hipotético. Já o pertencimento a uma categoria racial privilegiada aumenta as chances de disposição ao comparecimento facultativo;

H2: entretanto, a introdução de variáveis de engajamento político (interesse e eficácia políticos e partidarismo) nos modelos de análise aponta para um papel de maior destaque dessas variáveis na predição do voto facultativo, afetando o papel das variáveis socioeconômicas – o que sugere que as variáveis de engajamento desempenham parte dos efeitos que são remetidos às variáveis de SSE;

H3: variáveis de engajamento político que influenciam o voto são impactadas pela renda, pela escolaridade e pela raça do indivíduo. Assim, estas influenciam o voto tanto diretamente quanto indiretamente, através do efeito mediador daquelas.

A próxima seção apresentará os detalhes das análises desenvolvidas no artigo, nossas escolhas metodológicas diante das hipóteses a serem testadas, as limitações que o tema sob análise impõe, bem como as alternativas buscadas.

Metodologia e desenho de pesquisa

Para responder às perguntas propostas, utilizamos o banco de dados da rodada de 2014 do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb, 2014), um *survey* pós-eleitoral nacional realizado

em anos de eleições presidenciais desde 2002 pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop) da Unicamp. As demais ondas do estudo também incluíram questões a respeito da disposição ao voto facultativo. Contudo, as rodadas de 2006 e 2010 não abordaram questões-chave para o teste de nossas hipóteses (como o nível de interesse por política), e suas amostras agregaram as regiões Centro-Oeste e Norte, de maneira que optamos por utilizar somente a rodada de 2014. A pesquisa contou com amostra nacional, probabilística e representativa de cada área de estudo, composta por eleitores com pelo menos 16 anos, com 2.506 entrevistas e uma subamostra em São Paulo, totalizando 3.136 observações.

A amostra foi selecionada em três estágios: no primeiro, os municípios foram selecionados probabilisticamente através do método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), tomando como base o número de eleitores de cada município. A amostra foi, então, estratificada por estado e, no caso de estados com regiões metropolitanas, subestratificada entre regiões metropolitanas e interior. No segundo estágio, foram selecionados os setores censitários pesquisados dentro de cada município, também pelo método PPT, tomando como base o número de moradores de cada setor censitário. No terceiro e último estágio, a seleção do entrevistado, dentro do setor censitário, foi feita a partir de cotas proporcionais ao universo, em função das seguintes variáveis: sexo, idade, grau de escolaridade e ramo de atividade. As cotas foram estabelecidas com base nos dados mais atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Censo 2010), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2012) e do TSE (2014). Portanto, todos os nossos testes e análises incluíram o fator de ponderação da amostra.

Variável dependente: as limitações do uso de questões hipotéticas

Nossa principal variável dependente é a disposição para votar em um cenário hipotético de voto facultativo no Brasil. No Eseb 2014, essa variável é dada pela pergunta: “Nas eleições deste ano, se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a). teria ido votar?”, que admite cinco respostas possíveis: “Sim”, “Não”, “Talvez/Depende”, “Não Sabe” e “Não Respondeu”. Trata-se de uma questão geral, que não diferencia entre distintos cargos ou eleições. Não é de nosso conhecimento a existência de *surveys* que abordem essa questão para eleições locais, embora haja diferenças entre o envolvimento político local e o nacional/regional (Lijphart, 1997; Souza, 2019). A questão aborda, portanto, a disposição abstrata à participação eleitoral não obrigatória em termos gerais, desconsiderando-se fatores contextuais que, porém, poderiam influenciar a resposta do entrevistado. Ressalta-se que é inviável utilizar dados concretos a respeito do comparecimento eleitoral voluntário no Brasil, uma vez que o voto obrigatório tem sido aplicado desde 1934¹³.

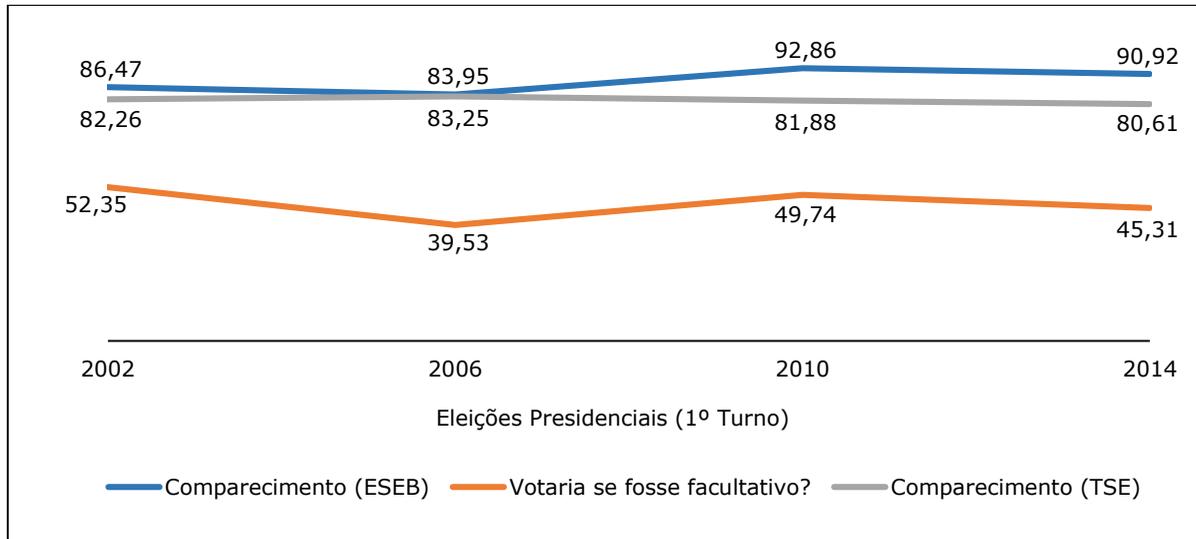
¹³ Nota-se que a Constituição de 1934 obrigava apenas os homens e as funcionárias públicas a votarem e a se alistarem. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

Existe, por certo, uma importante limitação relativa ao uso de questões hipotéticas: o entrevistado pode dar uma determinada resposta, mas agir diferentemente em um cenário real. Trata-se de um fenômeno semelhante ao *overreporting*, que ocorre quando o indivíduo declara ter votado sem o ter feito, superestimando a participação eleitoral. Belli et al. (1999) apontam duas fontes principais para esse fenômeno: uma de ordem psicológica, fruto de confusões de memória, e outra originada pela deselegibilidade social do ato de votar. De acordo com Bernstein, Chadha e Montjoy (2001), a segunda fonte de superestimação é mais recorrente entre indivíduos pertencentes a grupos sociais que sofrem maior pressão para votar. Porém, se no caso do *overreporting* podem-se identificar padrões, causas e a dimensão da superestimação eleitoral, no caso do comportamento hipotético isso não é possível, dada a natureza da questão. Não obstante, ainda que não se possa mensurar a diferença entre o comportamento hipotético declarado e um comportamento factual (até então inexistente), é importante problematizar a questão e contextualizá-la em nosso caso específico, a fim de que possamos compreender melhor o problema.

Primeiramente, nota-se que, quando o objetivo é analisar padrões de abstenção relativos a grupos de pessoas específicos, a superestimação de votos só é problemática se for enviesada. Ou seja: a diferença entre o contrafactual e o factual é um problema se houver um conjunto particular de indivíduos que reporte sistematicamente ter ido (ou querer ir) votar sem que isso de fato corresponda à realidade. Todavia, não se conhece nenhuma tendência especialmente enviesada de superestimação eleitoral no Brasil, mesmo porque os dados de votação são confidenciais. Outro ponto relevante é que o VO é socialmente rechaçado no país: em 2014, 61% dos brasileiros se mostraram contrários à regra¹⁴. Ademais, a abstenção parece ser socialmente aceita, dado seu percentual relativamente alto, além de haver uma crescente insatisfação com a política partidária (Samuels e Zucco, 2018), que pode afetar o envolvimento dos brasileiros com a política e relaxar a pressão social de votar. Assim, poderíamos esperar que a percepção dos brasileiros sobre o voto pudesse ser um atenuante da segunda fonte de superestimação eleitoral. Porém, o Gráfico 2 revela que, enquanto a abstenção em eleições nacionais se manteve em torno dos 20% entre 2002 e 2014, o *overreporting* cresceu:

¹⁴ Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/05/12>>. Acesso em: 19 maio 2014.

Gráfico 2
Percentuais do comparecimento eleitoral obrigatório oficial (TSE) e declarado (Eseb) e da disposição ao comparecimento facultativo – Brasil, 2002-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE e do Eseb (2002, 2006, 2010, 2014).

Por fim, ressalta-se que, ainda que não seja possível dimensionar a magnitude desse problema no que tange à tendência ao voto facultativo medida pelo Eseb, e conquanto essa seja uma limitação amplamente apontada pela literatura, a abolição do instituto do voto obrigatório é um tema relevante e impactante social e politicamente, sendo fundamental que se perscrutem suas prováveis consequências no âmbito da reforma política. Ademais, esse tipo de limitação é inerente à metodologia de *survey* aplicada a questões éticas e/ou políticas, o que, não obstante, não invalida ou inutiliza o uso de declarações a respeito de comportamentos socialmente valorizados (Babbie, 1999).

A partir da Tabela 1 e do Gráfico 2, podemos ver que, em 2014, 45% dos brasileiros declararam ter intenção de votar caso o voto não fosse obrigatório, um percentual bem menor do que o comparecimento oficial. Ainda que se trate de uma aproximação, fica claro que a supressão da obrigatoriedade do voto reduziria significativamente o comparecimento eleitoral. Destaca-se ainda que o percentual daqueles que *talvez* fossem votar voluntariamente é reduzido (7,34%). Por essa razão, testamos se haveria diferença entre modelos estatísticos multinomiais (com as categorias “Não”, “Talvez/Depende” e “Sim” na variável dependente) e dicotômicos (com as opções “Talvez/Depende” e “Não” agrupadas em uma única categoria). Os resultados¹⁵ sugerem diferenças pequenas quanto à magnitude dos efeitos, não havendo alteração nas significâncias estatísticas. Por essa razão, os modelos (VF) apresentados na Tabela 3 têm uma variável dependente binária, cuja distribuição é apresentada na Tabela 1. Nota-se que o resultado dessa categorização

¹⁵ Os resultados originais desses modelos são apresentados na Tabela I do Apêndice Metodológico.

é bastante próximo ao obtido pelo Instituto Datafolha em estudo anteriormente mencionado (Datafolha, 2014), que admitia apenas as respostas “Sim”, “Não” e “Não Sabe”: em 2014, 57% dos respondentes declararam que não votariam se o voto não fosse obrigatório, contra 42% dispostos ao voto voluntário.

Tabela 1
Votaria caso o voto não fosse obrigatório? Frequências absolutas original e corrigida e percentuais corrigidos pelo fator de ponderação da amostra – Brasil, 2014

Resposta	Frequência absoluta	Frequência corrigida	% Válido corrigido
Não/Talvez	1.709	1.331,76	54,69
Sim	1.329	1.103,47	45,31
Sem resposta	98	70,77	-
Total	3.136	2.506	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eseb (2014).

A fim de que possamos testar se a hipotética adoção do voto facultativo aumentaria a desigualdade na participação eleitoral no Brasil, analisamos o perfil participativo sob a regra vigente (voto obrigatório). Por isso, nas análises dos preditores diretos do comparecimento eleitoral também elaboramos modelos cuja variável dependente é a declaração de ter votado no primeiro turno das eleições nacionais de 2014. Sua distribuição é apresentada na Tabela 2, bem como no Gráfico 2. Conforme mencionado, embora se identifique um destacado *overreporting*, não há indícios de vieses específicos de acordo com grupos sociais, atitudinais ou demográficos.

Tabela 2
Votou nas últimas eleições? Frequências absolutas original e corrigida e percentuais corrigidos pelo fator de ponderação da amostra – Brasil, 2014

Resposta	Frequência absoluta	Frequência corrigida	% Válido corrigido
Não	297	227,015	9,077
Sim	2.830	2.274.037	90,923
Sem resposta	9	4,948	-
Total	3.136	2.506	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eseb (2014).

Variáveis explicativas

As variáveis independentes foram separadas em dois blocos de questões: as socioeconômicas ou “estruturais” – renda, escolaridade e raça – e as psicológicas ou “individuais” – interesse por política, eficácia política e identificação partidária.

Entre as variáveis do primeiro bloco, consideremos primeiro a renda: Rosenstone (1982, p. 36) pondera que, ao atingir sua mediana, seu aumento não mais afeta as taxas de voto. Em nossa análise bivariada, os indivíduos pertencentes às três faixas mais elevadas da variável renda – que originalmente tinha sete categorias – apresentam comportamento semelhante diante da opção de votar. Por isso, a variável foi reorganizada em quatro categorias, de maneira que as últimas três faixas foram englobadas em “a partir de cinco salários mínimos”.

Quanto à variável escolaridade, optamos por reorganizá-la em quatro categorias. Dessa forma, podemos observar se o seu efeito sobre o voto é gradual, aumentando gradativamente a cada nível, ou se ocorre algum corte específico, como no ensino superior. A recategorização se deu a partir da junção de indivíduos que apenas iniciaram ou já finalizaram determinado grau de escolaridade¹⁶. A última categoria, que sumariza as três últimas faixas da variável original, engloba indivíduos que ao menos ingressaram no ensino superior, tendo-o concluído ou não, bem como os pós-graduados.

Sobre a raça, é meritório considerar que o Brasil é um país com severa divisão racial (Fernandes, 2008) e que se trata de uma variável relativa à estrutura social que tem destaque na sociedade brasileira, estando fortemente vinculada ao *status* socioeconômico (Paixão et al., 2010). Contudo, os achados de Elkins (2000) sugerem que a raça não exerce um papel significativo sobre a disposição à participação eleitoral facultativa no Brasil. Entretanto, existem importantes indícios de que a raça afeta o SSE (Elkins, 2000), conforme os indicadores das condições socioeconômicas de pretos, brancos e pardos do Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil (Paixão et al., 2010) reforçam. Dessa forma, é fundamental testar a hipótese de que grupos raciais privilegiados têm maiores probabilidades de votar voluntariamente. Além disso, é importante controlar a influência da raça nos efeitos de variáveis socioeconômicas sobre o voto.

Sobre a construção da variável, optou-se pela autodeclaração de cor com base nas categorias do IBGE. Reunimos pretos, pardos, indígenas e amarelos na categoria “não brancos”, posto que o Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil destaca a proximidade entre pardos e pretos e a desigualdade entre estes e os brancos quanto a indicadores das condições socioeconômicas. Além disso, Paixão et al. (2010, p. 27-28) ponderam que, a despeito de os indígenas não formarem, “sociologicamente, nem um

¹⁶ Uma vez que os analfabetos já votam sob o regime facultativo, essa parcela da população foi desconsiderada. Essa opção tem uma razão importante: o Estudo Eleitoral Brasileiro estabelece sua amostra com base em eleitores registrados, o que significa que os analfabetos nela constantes decidiram espontaneamente ter o título de eleitor. Dessa forma, a amostra é enviesada tanto por ser restrita a alguns eleitores voluntários quanto por ser composta por cidadãos predispostos ao voto facultativo.

grupo de cor e, tampouco, um grupo de raça”, desvantagens estruturais cercam os “portadores das marcas raciais negras e indígenas” no Brasil. Evidencia-se, assim, que existe uma estrutura social que privilegia os brancos e submete aqueles fora desse grupo a situações de vulnerabilidade socioeconômica.

O segundo bloco de variáveis explicativas está ligado às predisposições individuais psicológicas dos eleitores, a começar pelo interesse político. Diversos estudos têm colocado o interesse por política ao lado da escolaridade como principal variável explicativa das atitudes e do comportamento políticos (Delli-Carpini e Keeter, 1996; Dalton, 2000). Sua importância também é destacada nas pesquisas sobre comparecimento eleitoral (Ribeiro, Borba e Silva, 2015) e outras formas de participação política (Ribeiro e Borba, 2015). No Eseb 2014 o interesse político é mensurado a partir da pergunta: “Quanto o(a) sr(a). se interessa por política? O(a) sr(a). diria que é: muito interessado, algo interessado, pouco interessado ou nada interessado?”. Para a construção da variável, agrupamos “nada” e “pouco” em uma única categoria e “algo” e “muito” em outra.

A segunda e a terceira variáveis são relativas à eficácia política. Conforme proposto por Almond e Verba (1963), a eficácia política é uma escala de quatro itens relativos à competência subjetiva dos cidadãos quanto à sua influência na política, captada através de *surveys*. A escala versa a respeito de quanta atenção o entrevistado acredita que teria de um governante local ou nacional caso tivesse alguma reclamação, e de quanta influência o respondente teria sobre decisões do governo local ou nacional (Verba, Schlozman e Brady, 1995, p. 346-347). A segunda dimensão é considerada como eficácia política interna, enquanto a primeira diz respeito à eficácia política externa. Pesquisas posteriores reforçaram a importância dessa variável sobre o comportamento político, especialmente para o comparecimento eleitoral (Milbrath, 1981; Verba, Schlozman e Brady, 1995; Elkins, 2000; Borba, 2008).

No Eseb 2014, a eficácia política interna é mensurada a partir da seguinte questão: “Algumas pessoas dizem que o nosso voto influencia muito no que acontece no Brasil, outras dizem que o nosso voto NÃO influencia nada no que acontece no Brasil. Gostaria que o(a) sr(a). desse uma nota de 1 a 5, sendo que 1 significa que o nosso voto não ‘influencia nada no que acontece no Brasil’ e 5 significa que o nosso voto ‘influencia muito no que acontece no Brasil’. Que nota de 1 a 5 o(a) sr(a). dá para representar sua opinião sobre isso?”. As alternativas “não sabe” e “não respondeu” foram excluídas. As notas entre 1 e 3 foram consideradas como ausência de eficácia, enquanto as notas 4 e 5, como existência de eficácia.

Já a eficácia política externa foi medida por uma *proxy* através da pergunta: “Algumas pessoas dizem que faz uma grande diferença quem governa o Brasil. Outras pessoas dizem que NÃO faz diferença quem governa o Brasil. Gostaria que o(a) sr(a). desse uma nota de 1 a 5, sendo que 1 significa que ‘não faz nenhuma diferença quem governa o Brasil’ e 5 que ‘faz uma grande diferença quem governa o Brasil’. Que nota de 1 a 5 o(a) sr(a). dá para representar sua opinião sobre isso?”. Mais uma vez, “não sabe”

e “não respondeu” foram desconsiderados, as notas entre 1 e 3 foram consideradas como ausência de eficácia e as notas 4 e 5, como existência de eficácia.

Uma quarta variável apontada pela literatura como fundamental para explicar a participação eleitoral é o partidarismo. Isto é: o sentimento de identificação que o eleitor sustenta (ou não) em relação a algum partido político específico do sistema partidário. A importância dessa variável vem sendo destacada desde os primeiros estudos empíricos sobre o comportamento eleitoral, ainda na década de 1950, nos Estados Unidos (Campbell et al., 1960), e confirmada em pesquisas posteriores (Green, Palmquist e Schickler, 2002; Dalton, 2013; Braga e Pimentel Júnior, 2011; Gimenes, 2017). No Eseb 2014, o partidarismo é aferido com a seguinte pergunta: “*Existe algum partido político que o(a) sr(a). goste mais que os outros?*”. As respostas foram agrupadas em duas categorias: os que declararam ter afinidade com algum partido e os que declararam não ter afinidade com nenhum partido político.

Finalmente, adicionamos, como variáveis de controle, aspectos demográficos (idade¹⁷ e sexo) e a região de moradia no país, bem como aspectos atitudinais, como a satisfação com a democracia, o apoio ao regime democrático e a avaliação do governo. Tais variáveis também são apontadas pela literatura como relevantes na explicação do comparecimento eleitoral (Carlin, Singer e Zechmeister, 2015). Portanto, é importante incluí-las no modelo final para evitar correlações espúrias e observar o efeito das variáveis de interesse *ceteris paribus*.

Efeitos diretos: determinantes do voto facultativo hipotético

Como se comportariam os eleitores brasileiros diante de uma possível abolição do voto obrigatório? Pode-se esperar que as taxas de participação eleitoral sob o regime opcional de voto no Brasil sejam mais desiguais do que no regime atual no que tange aos estratos sociais mais ou menos ativos? A Tabela 3 apresenta quatro modelos de equação logística multivariada que buscaram responder a essas perguntas testando os efeitos de variáveis socioeconômicas e individuais sobre a disposição ao comparecimento eleitoral hipoteticamente voluntário (Modelos 1 e 2 – VF), bem como sobre o comparecimento sob a regra atual (Modelos 1 e 2 – VO).

O Modelo 1 de cada modalidade do voto analisa as variáveis socioeconômicas e os controles demográficos. Tratando dos testes relativos à disposição ao voto facultativo, os resultados são, em geral, esperados, embora apresentem sutilezas a serem destacadas. Em relação à renda, observa-se que ela de fato incrementa as chances do voto facultativo hipotético. Entretanto, esse efeito é estatisticamente significativo apenas para a categoria mais extrema: dos que recebem 5 salários mínimos ou mais. Convertendo-se as razões de chance em percentuais de razão de chance e mantendo-se tudo o mais constante, ter uma

¹⁷ Nota-se que os menores de 18 e maiores de 70 anos foram excluídos da análise pela mesma razão da exclusão dos analfabetos: para eles, o voto já é facultativo.

renda maior ou igual a cinco salários mínimos aumenta em 67,3% as chances de o indivíduo declarar que votaria em relação a quem tem renda inferior a um salário mínimo.

Já a escolaridade, variável de destaque nos estudos eleitorais e apontada por Converse (1972) como o "solvente universal" da participação¹⁸, nem sempre representa um crescimento nas chances de voto voluntário hipotético. Nossos modelos sugerem que apenas o contato com o nível superior de estudos é responsável por um impacto significativo. Mais especificamente, indivíduos que ao menos ingressaram no ensino universitário têm um incremento de 88,9% em suas chances de declarar que compareceriam às urnas voluntariamente em relação àqueles com ensino primário. Quanto à cor/raça, como esperado, indivíduos que se consideram brancos na escala do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) têm 23,1% a mais de chances de declararem que iriam votar voluntariamente do que aqueles que não se identificam como tal (pretos, pardos, amarelos e indígenas).

Em relação aos controles demográficos, observa-se que homens apresentam 26,8% a mais de chances de declarar intenção de votar em contexto facultativo do que as mulheres. Já em relação à idade, cada ano a mais representa aumento de 1,3% nas chances hipotéticas de votar voluntariamente, mantendo-se tudo o mais constante. Por sua vez, a variável região apresenta resultados inesperados. O Brasil está dividido em cinco regiões que historicamente ocupam diferentes posições na economia e têm distintas composições sociais, havendo expressiva desigualdade entre elas quanto à arrecadação, à atenção da União e aos bens e serviços finais produzidos (Monteiro Neto, 2014). A região Sudeste é mais industrializada e economicamente desenvolvida e diversificada. Entretanto, ao contrário do que se poderia esperar, habitantes das regiões Norte e Nordeste têm incrementos expressivos em suas chances de voto facultativo hipotético em relação aos do Sudeste (74% e 152%, respectivamente). As chances de voto facultativo hipotético no Sul são 72% maiores do que no Sudeste.

Já no Modelo 1 para o VO, o único resultado estatisticamente significativo relativo ao SSE foi o da categoria mais alta de escolaridade: aqueles que tiveram contato com o nível superior de ensino têm cerca de 101% a mais de chances de terem votado nas últimas eleições se comparados aos de nível primário. Além disso, ser homem, nesse caso, diminui as chances de votar, enquanto ser mais velho aumenta, e os eleitores do Centro-Oeste têm menores chances de votar do que os sudestinos.

¹⁸ "A escolaridade é, em todo lugar, um solvente universal, e a relação é sempre na mesma direção (...) Os cidadãos mais escolarizados são atenciosos, bem informados e participativos, e os cidadãos menos escolarizados não o são" (Converse, 1972, p. 324, tradução livre dos autores).

Tabela 3
Modelos de regressão logística com razões de chance – Brasil, 2014

Determinantes do comparecimento eleitoral declarado – Obrigatório (1º turno) e facultativo hipotético				
Variáveis	Modelo 1 (VO)	Modelo 2 (VO)	Modelo 1 (VF)	Modelo 2 (VF)
Até 724,00 (até 1 salário mínimo - SM)	Referência	Referência	Referência	Referência
De R\$ 725,00 até R\$ 1.448,00 (de 1 até 2 SM)	0.743 (0.204)	0.650 (0.212)	0.960 (0.159)	0.960 (0.182)
De R\$ 1.449,00 até R\$ 3.620,00 (de 2 até 5 SM)	1.096 (0.301)	0.967 (0.313)	1.230 (0.198)	1.177 (0.213)
A partir de R\$ 3.621,00 (mais de 5 SM)	1.02 (0.344)	0.802 (0.313)	1.672*** (0.328)	1.420 (0.313)
Primário incompleto ou completo	Referência	Referência	Referência	Referência
Ginásio incompleto ou completo	1.337 (0.308)	1.142 (0.314)	0.942 (0.132)	0.892 (0.149)
Colegial incompleto ou completo	1.401 (0.335)	1.143 (0.32)	1.165 (0.160)	1.080 (0.172)
Universitário incompleto ou completo, ou mais	2.011** (0.606)	1.640 (0.563)	1.889*** (0.310)	1.702*** (0.320)
Região Sudeste	Referência	Referência	Referência	Referência
Região Norte	0.822 (0.233)	0.634 (0.192)	1.739*** (0.308)	1.270 (0.249)
Região Nordeste	1.36 (0.29)	1.345 (0.343)	2.521*** (0.305)	1.928*** (0.265)
Região Sul	1.39 (0.371)	1.438 (0.434)	1.720*** (0.235)	1.526*** (0.235)
Região Centro-Oeste	0.54** (0.15)	0.421*** (0.125)	1.000 (0.208)	0.857 (0.203)
Branco (em relação aos não brancos)	1.04 (1.17)	0.940 (0.18)	1.231** (0.121)	1.270** (0.143)
Sexo (Homem)	0.705** (0.11)	0.695** (0.122)	1.268*** (0.114)	1.183 (0.122)
Idade em anos	1.013* (0.007)	1.015** (0.008)	1.013*** (0.003)	1.010** (0.004)
Interessado por política	-	1.546** (0.332)	-	2.247*** (0.247)
Eficácia interna: Acredita que o voto influencia o que acontece no Brasil	-	1.327 (0.298)	-	1.134 (0.166)
Eficácia externa: Faz diferença quem governa o Brasil	-	1.563** (0.347)	-	1.415** (0.206)
Gosta de algum partido	-	0.927 (0.177)	-	1.780*** (0.1890)
Satisfeito com o funcionamento da democracia	-	0.987 (0.19)	-	1.825*** (0.193)
Democracia é sempre a melhor forma de governo	-	0.948 (0.183)	-	1.488*** (0.182)
Boa/ótima avaliação do Governo Dilma	-	1.03 (0.184)	-	1.581*** (0.169)
Constante	5.956*** (2.632)	4.611*** (2.493)	0.194*** (0.051)	0.058*** (0.019)
Número de observações	2509	2140	2440	2092

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eseb (2014).

* p < 0.1; ** p < 0.05; *** p < 0.01. Erro-padrão entre parênteses.

O Modelo 2 de cada modalidade do voto adiciona as variáveis individuais/psicológicas e os demais controles. A estratégia de construir dois modelos para cada cenário foi utilizada para que seja possível observar se a inclusão das variáveis de engajamento político altera o efeito das variáveis socioeconômicas. Em relação a esse ponto, podemos observar, em primeiro lugar, que mesmo a categoria mais extrema de renda perde significância estatística, além de ter seu efeito um pouco diminuído. Por outro lado, os mais escolarizados continuam tendo maiores chances de declarar que votariam facultativamente do que os menos escolarizados (70%), em níveis estatisticamente significativos. Por fim, brancos ainda demonstram ter mais chances de declarar que votariam do que pretos, pardos, amarelos e indígenas (27%).

No que tange às variáveis individuais/psicológicas, observa-se efeito positivo e estatisticamente significativo para o interesse por política, o partidarismo e a eficácia política externa. Se o indivíduo for politicamente interessado, ele tem, hipoteticamente, 124,7% a mais de chances de votar do que aqueles que não se interessam por assuntos políticos. Se ele gostar de algum partido, suas chances aumentam em 78% em relação aos que não têm preferência partidária. Se ele se sentir politicamente eficaz, suas chances de declarar que votaria voluntariamente aumentam em 41,5% em relação aos que não têm eficácia externa. No entanto, ao contrário do que supúnhamos, a eficácia política interna apresentou efeito reduzido (aumentando em apenas 13,4% as chances de voto voluntário hipotético em relação a quem não se sente eficaz), além de não atingir nenhum nível satisfatório de significância estatística. As variáveis atitudinais de controle, conforme esperado, tiveram um efeito positivo e estatisticamente significativo. Estar satisfeito com a democracia, apoiar o regime democrático e avaliar bem o governo parecem estimular os eleitores a cogitar participar das eleições, mesmo que o voto não seja obrigatório.

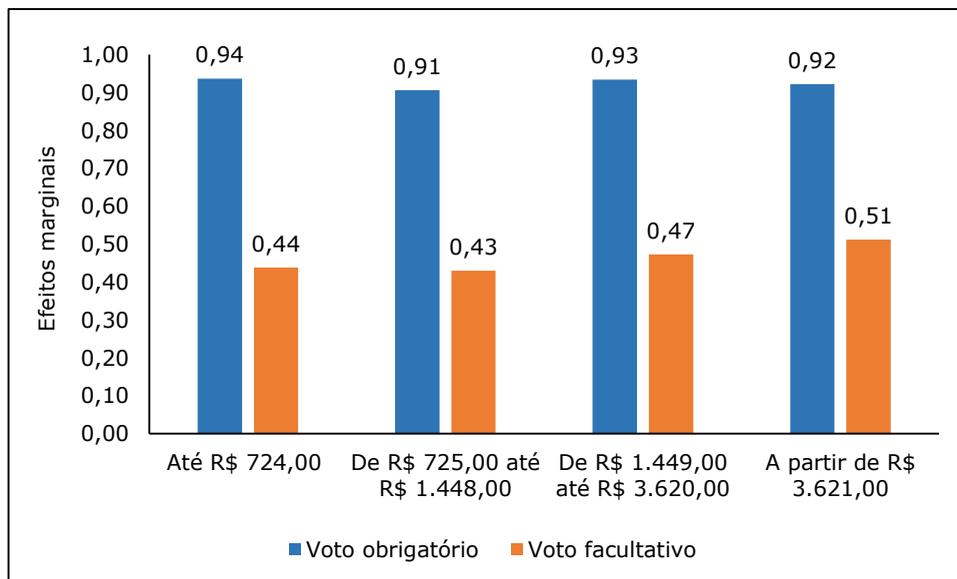
Quanto aos modelos para o VO, percebe-se que as variáveis socioeconômicas – à exceção da escolaridade (Modelo 1) – de fato têm menores efeitos do que nos modelos para o VF, especialmente quando o engajamento individual é controlado. No Modelo 2, o interesse por política e a eficácia externa também apresentaram efeitos positivos e estatisticamente significativos: interessados têm 54,6% a mais de chances de ter votado do que os pouco ou nada interessados (que, nota-se, representam 70% da amostra); quem tem eficácia externa (20% da amostra) tem 56% a mais de chance de ter votado em relação a quem não se sente eficaz. Já a eficácia interna e o partidarismo não tiveram efeitos estatisticamente significativos, ao contrário da idade e da região Centro-Oeste. Quanto aos controles, ao contrário dos modelos para o VF, a satisfação com a democracia, o apoio ao regime democrático e a avaliação do governo não têm resultados estatisticamente significativos. Nota-se que, com os controles, as variáveis de *status* socioeconômico não apresentam efeito significativo sobre o comparecimento eleitoral obrigatório.

A fim de visualizarmos a probabilidade de os indivíduos pertencentes a cada grupo socioeconômico analisado se disporem a votar voluntariamente e terem votado

compulsoriamente, foram elaborados três gráficos que compararam a probabilidade de comparecimento eleitoral sob cada modalidade de voto segundo o grau de escolaridade, a faixa de renda e o pertencimento a uma categoria racial mais ou menos privilegiada. Os Gráficos 3, 4 e 5 apresentam os valores preditos das variáveis de SSE para o voto obrigatório (quem declarou ter votado no 1º turno em 2014) e facultativo (quem declarou que votaria em 2014 caso o voto não fosse obrigatório), tendo como base o Modelo 2 de cada variável dependente.

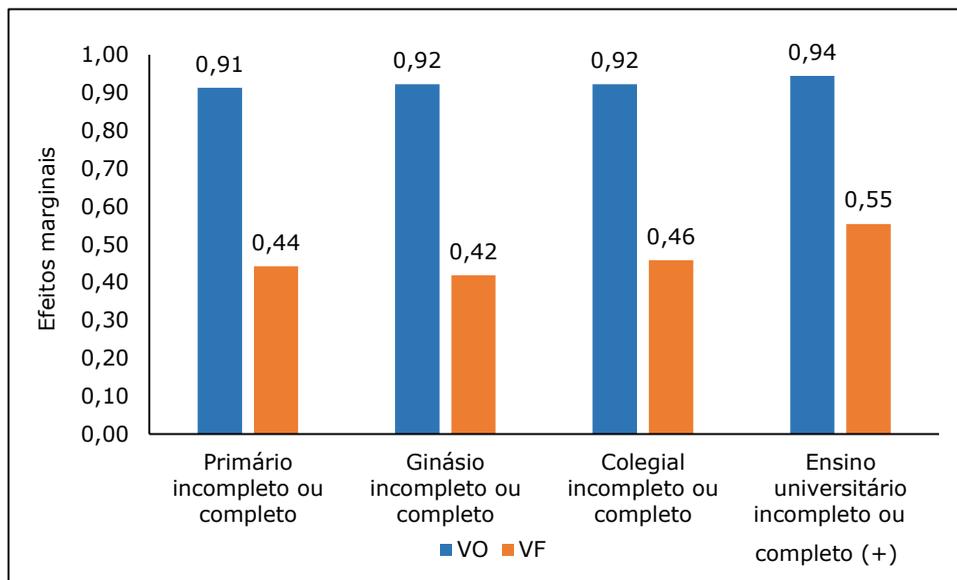
Inicialmente, fica evidente que, independentemente da renda, da escolaridade e da categoria racial, a probabilidade (hipotética) de votar facultativamente é substantivamente menor do que a de ter ido votar nas eleições de 2014. Além disso, percebe-se que as probabilidades de voto sob o VO são semelhantes entre as faixas de renda, os níveis de escolaridade e as categorias raciais. Em contraposição, o valor predito do voto facultativo é maior sobre quem tem *status* socioeconômico mais elevado, especialmente nas mais altas categorias de renda (a partir de R\$ 3.621,00) e escolaridade (nível superior) e para os brancos. Vê-se que o VF reduziria mais fortemente a probabilidade de comparecimento hipotético das categorias mais baixas de SSE.

Gráfico 3
Valores preditos da renda sobre o voto obrigatório e o voto facultativo
Brasil, 2014



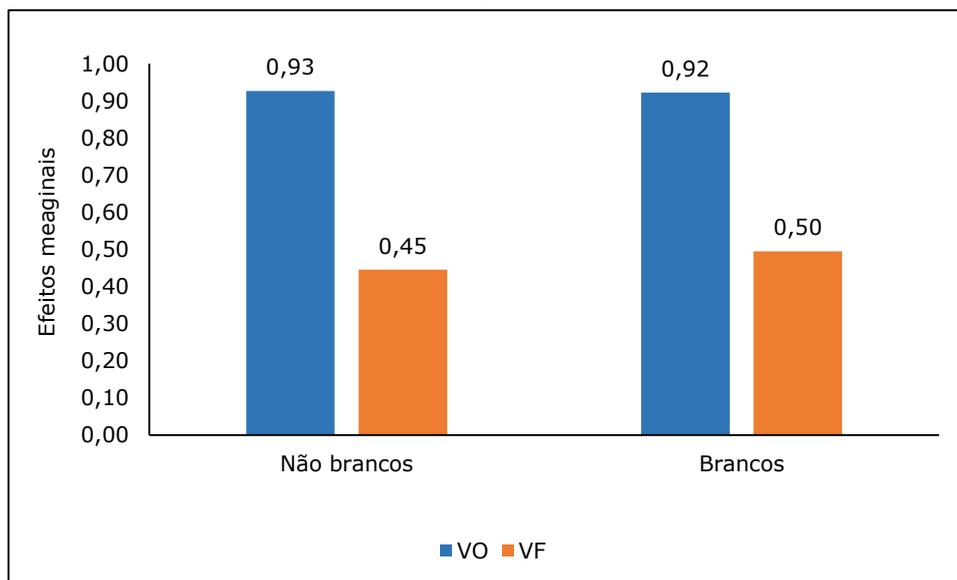
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eseb (2014).

Gráfico 4
Valores preditos da escolaridade sobre o voto obrigatório e o voto facultativo – Brasil, 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eseb (2014).

Gráfico 5
Valores preditos da raça sobre o voto obrigatório e o voto facultativo Brasil, 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eseb (2014).

Os gráficos de valores preditos evidenciam que o hipotético comparecimento eleitoral facultativo tenderia a ser bem inferior ao obrigatório. Ademais, sua análise revela que diferenças de comparecimento segundo o *status* socioeconômico tenderiam a ser mais pronunciadas sob o VF, independentemente do grau de engajamento político, ao menos entre os pertencentes a categorias mais extremas de renda e escolaridade. Além disso, embora as diferenças segundo as categorias raciais sejam reduzidas, os brancos demonstram maior probabilidade de votar voluntariamente do que os não brancos, mesmo que seu engajamento político seja mantido constante.

Os resultados parecem estar alinhados ao que Carreras e Castañeda-Angarita (2012) encontraram para a América Latina (onde o voto obrigatório é amplamente adotado, embora os autores não controlem essa variável): existem efeitos importantes e estatisticamente significativos da categoria mais alta de renda e da escolaridade sobre o voto na região. Porém, as probabilidades preditas do comparecimento eleitoral são elevadas independentemente do *status* socioeconômico ou de motivações subjetivas. O que, pode-se argumentar, estaria relacionado à compulsoriedade do comparecimento.

Em síntese, os resultados apresentados parecem confirmar, ainda que com algumas surpresas, as seguintes hipóteses: i) o voto obrigatório minimiza desigualdades socioeconômicas no comparecimento eleitoral e o SSE está positivamente associado (à disposição) ao voto voluntário; ii) o engajamento político individual é capaz de minimizar essa relação, reduzindo as diferenças na probabilidade de voto facultativo segundo fatores socioeconômicos – ainda que essas diferenças de fato sejam maiores do que sob o regime atual. Não obstante, nosso objetivo é dar um passo além, observando os mecanismos envolvidos na relação entre as variáveis socioeconômicas e individuais e a disposição ao comparecimento eleitoral. O exame da literatura e de achados preliminares concernentes ao papel do SSE sobre a participação política indica que fatores individuais/psicológicos não são aleatoriamente distribuídos, mas podem ser influenciados pela própria estrutura social. Assim, é importante explorar a relação da renda, da escolaridade e da raça com o interesse por política, o partidarismo e a eficácia política sobre o voto facultativo hipotético no Brasil.

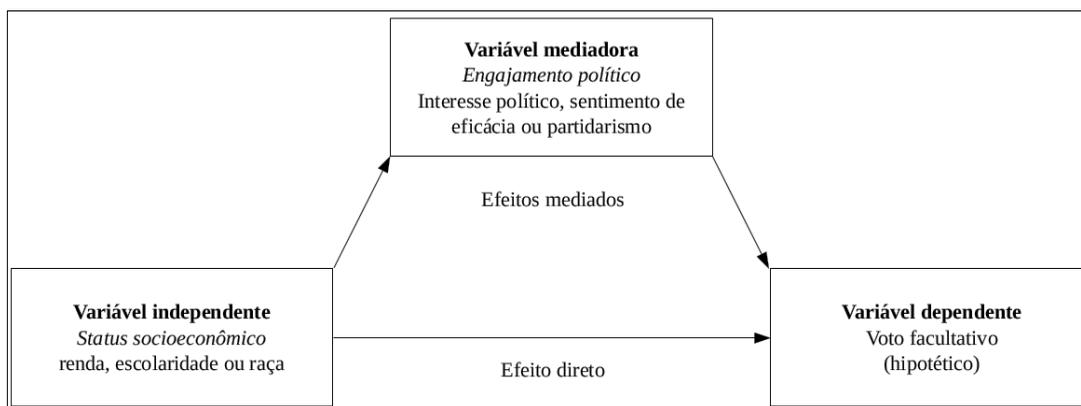
Efeitos indiretos: testando mecanismos explicativos

Seguindo os indícios da literatura do comportamento político de que é preciso examinar mecanismos de atuação das variáveis socioeconômicas sobre o voto, empregamos estratégias de análise que levam em consideração os efeitos mediados das variáveis socioeconômicas. Foram elaborados nove modelos de equação estrutural, tendo como variável dependente o voto voluntário hipotético. As variáveis explicativas são a renda, a escolaridade e a raça, e cada uma delas teve como variável moderadora as três variáveis de engajamento que se mostraram significativamente associadas à disposição ao voto (interesse por política, partidarismo e eficácia externa). Análises de efeitos mediados

apresentam vantagens em relação a outras técnicas porque, através delas, uma série de relações de dependência pode ser simultaneamente analisada. Tais modelos são úteis quando o pesquisador se interessa por questões inter-relacionadas, em que um fator pode, ao mesmo tempo, ser dependente em relação a uma variável e explicativo em relação a outra, uma vez que ocorrem, ao mesmo tempo, diferentes regressões interdependentes, sendo possível decompor efeitos diretos, indiretos e totais (Gutierrez, 2005).

A Figura 1 esclarece que tipo de mecanismo a análise de efeitos mediados consegue captar:

Figura 1
Análise de efeitos mediados



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Nossas análises foram realizadas com o pacote *medeff* do *software* Stata, desenvolvido por Hicks e Tingley. O pacote permite a elaboração de modelos de equação estrutural, cujo objetivo é justamente decompor os efeitos das variáveis. Além disso, ele permite a realização de análises com variáveis dicotômicas, a inserção do peso amostral e o cálculo da razão entre os efeitos indiretos e os diretos, e entre os efeitos totais e os diretos (Hicks e Tingley, 2011). Em todos os modelos testados foram inseridas variáveis de interesse (renda, escolaridade e raça), mediadoras (interesse por política, partidarismo e eficácia externa) e os controles adicionados aos Modelos 2 da Tabela 3. As Tabelas 4, 5 e 6 resumem os resultados de três modelos de equação estrutural, de acordo com a variável de interesse.

Quando se analisa o efeito mediador do interesse político em relação à renda e à participação eleitoral facultativa hipotética (Tabela 4), os resultados são consonantes com a H3 e consideravelmente instigantes. A razão entre os efeitos indireto e direto revela que considerar a mediação do interesse político oferece um acréscimo substantivo de 46,3% no efeito direto da renda sobre a disposição ao voto. Desse modo, o efeito total da renda é significativo, a despeito de seu efeito direto não ser. Tais resultados são relevantes, pois

vê-se que o efeito da renda é destacadamente mediado por outras variáveis, não sendo direto. E, de tais variáveis, o interesse por política assume papel relevante. Destaca-se que no Modelo 1 (VF) da Tabela 3 a categoria mais alta da renda teve impacto positivo e significativo sobre a disposição para votar, tendo perdido significância estatística e parte do efeito quando controlada pelas variáveis individuais. Com isso, reafirma-se a hipótese de que a renda tem importante impacto sobre o voto facultativo hipotético, cujos mecanismos devem ser investigados, pois pode-se estar subestimando seu efeito.

Tabela 4
Efeitos padronizados da renda sobre o voto voluntário – Brasil, 2014

	Interesse político	Eficácia política	Partidarismo
Efeito direto	0,021	0,021	0,021
Efeito indireto	0,009*	0,001	-0,008
Efeito total	0,031*	0,022	0,020
Proporção mediada do efeito total	0,306* (30,63%)	0,059 (5,95%)	-0,037 (-3,77%)
Razão entre os efeitos indireto e direto	0,463 (46,34%)	,07085009 (7,08%)	-,04109947 (-4,11%)
Razão entre os efeitos total e direto	1,460 (146,06%)	1,0691893 (106,92%)	,95784622 (95,78%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eseb (2014).

* Significativo a 95% de confiança.

Já a análise da eficácia política externa como mediadora da relação entre a renda e a disposição ao comparecimento é dissonante em relação à hipótese. O efeito da renda sobre a eficácia externa não é estatisticamente significativo e, embora o sentimento de eficácia política externa afete significativamente o comparecimento hipotético, não se sugere que ele seja anteriormente impactado pela renda. Ademais, a Tabela 4 mostra que nenhum dos efeitos padronizados apresenta significância estatística, além de a proporção mediada do efeito total não ser expressiva (5,95%), assim como o acréscimo do efeito indireto. O mesmo acontece com a afinidade partidária: a mediação que ela desempenha entre a renda e o comparecimento eleitoral facultativo hipotético é negativa e estatisticamente não significativa, indo contra nossa hipótese. Nenhum dos efeitos padronizados desse modelo é significativo em um intervalo de confiança de 95%.

Na Tabela 5, podemos observar que a proporção do efeito total da escolaridade sobre a disposição ao voto voluntário mediada pelo interesse é de 17,5%. Por seu turno, o cálculo da razão entre os efeitos indireto e direto permite concluir que aquele acrescenta 21,65% ao efeito deste. Ou seja, o efeito total da escolaridade é substantivamente maior do que seu efeito direto e é consideravelmente mediado pelo interesse por política. Assim como a renda, a escolaridade afeta a disposição do eleitor em participar das eleições em

um cenário facultativo não só diretamente, mas também por intermédio do interesse político.

Tabela 5
Efeitos padronizados da escolaridade sobre o voto voluntário – Brasil, 2014

	Interesse político	Eficácia política	Partidarismo
Efeito direto	0,036*	0,036*	0,036*
Efeito indireto	0,007*	0,008	-0,001
Efeito total	0,044*	0,037*	0,035*
Proporção mediada do efeito total	0,175* (17,5%)	0,022* (2,3%)	-0,034 (-3,42%)
Razão entre os efeitos indireto e direto	0,216 (21,65%)	0,024 (2,41%)	-0,033 (-3,32%)
Razão entre os efeitos total e direto	1,212 (121,2%)	1,023 (102,36%)	0,965 (96,58%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eseb (2014).

* Significativo a 95% de confiança.

Por sua vez, o efeito mediado da escolaridade pela eficácia política é substancialmente menor. Apenas o efeito direto da escolaridade sobre o voto é significativo nesse modelo, conforme os resultados apresentados na Tabela 5. Além disso, a despeito de o efeito total da escolaridade sobre o comparecimento e a proporção desse efeito mediada pela eficácia serem estatisticamente significativos, os valores são reduzidos. Apenas 2,3% do efeito total da escolaridade passaria pelo sentimento de eficácia política, ao passo que o efeito direto só seria acrescido em 2,41%.

Os efeitos da escolaridade e do partidarismo sobre o comparecimento eleitoral facultativo hipotético também não confirmam a hipótese de que existe uma mediação importante. O impacto indireto da educação sobre a disposição ao voto voluntário que tem o partidarismo como um mecanismo não é estatisticamente significativo. Ademais, a despeito de os efeitos direto e total padronizados serem significantes, a proporção do efeito total mediada pelo partidarismo tem valor negativo, além de ser inexpressiva (-3,42%).

Finalmente, na Tabela 6, temos os resultados para a variável raça e seus mediadores. Nota-se que, além do efeito direto padronizado, os efeitos indiretos e total da raça mediados pelo interesse político são significativos a 95% de confiança, bem como a proporção mediada do efeito total, que é de 14,1% – um valor reduzido, se comparado aos das outras duas variáveis de tratamento analisadas, mas relevante. Como expresso na Tabela 6, a razão entre os efeitos indireto e direto da raça sobre a disposição ao voto facultativo tendo o interesse por política como mecanismo indica um acréscimo de 17,1% aos efeitos diretos.

Por outro lado, assim como nas análises anteriores, o impacto da eficácia política externa como mediadora do efeito da raça sobre a disposição ao voto é inexpressivo. Mesmo que os efeitos total e direto padronizados e a proporção do efeito total mediada pelo sentimento de eficácia sejam significativos a 95% de confiança, o efeito indireto não o é. Ademais, essa proporção de mediação é bastante reduzida (2,2%), bem como o acréscimo que o efeito indireto ofereceria ao efeito direto (2,43%). A mediação do efeito do partidarismo sobre o voto facultativo hipotético segue a mesma direção: os efeitos padronizados indireto, direto e total não são significativos estatisticamente, assim como a proporção mediada do efeito total. O efeito indireto e, conseqüentemente, a proporção mediada do efeito total são negativos.

Tabela 6
Efeitos padronizados da raça sobre o voto voluntário – Brasil, 2014

	Interesse político	Eficácia política	Partidarismo
Efeito direto	0,044*	0,043*	0,043
Efeito indireto	0,007*	0,001	-0,001
Efeito total	0,051*	0,045*	0,042
Proporção mediada do efeito total	0,140* (14,08%)	0,022* (2,24%)	-0,025 (-2,53%)
Razão entre os efeitos indireto e direto	0,171 (17,12%)	0,024 (2,43%)	-0,025 (-2,57%)
Razão entre os efeitos total e direto	1,168 (116,87%)	1,023 (102,4%)	0,972 (97,29%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) 2014.

* Significativo a 95% de confiança.

Considerações finais

O voto obrigatório é uma ferramenta institucional considerada capaz de amenizar possíveis distorções na participação eleitoral que favoreçam as camadas mais abastadas da população. Este artigo buscou analisar as proposições que sustentam essa afirmação em termos empíricos, testando os efeitos de variáveis socioeconômicas e de engajamento político individual sobre a disposição ao comparecimento eleitoral facultativo no Brasil. Também se testaram possíveis mecanismos que permeiam esse processo, sobretudo a relação entre variáveis de SSE e individuais e a forma como os efeitos das primeiras são intermediados pelas últimas.

Os resultados demonstram que as variáveis de SSE de fato estão diretamente associadas a maiores chances de voto voluntário hipotético quando analisadas isoladamente, embora todas as categorias de renda percam significância quando os resultados são controlados pelas variáveis de engajamento individual. Por outro lado, a

região de moradia apresentou resultados contrários ao que seria esperado: os residentes da região Sudeste – mais rica e urbanizada – tendem a ser sistematicamente menos participativos que os de outras regiões, mantendo-se tudo o mais constante. Interpretar tais resultados é um desafio que exige mais pesquisas empíricas. Cabe lembrar que o efeito observado considera o controle de variáveis socioeconômicas, como a própria renda ou a escolaridade. É possível, portanto, que exista algum efeito de ordem cultural, ou mesmo de ordem estrutural, que afete a forma como paulistas, cariocas, mineiros e capixabas se comportam diante da decisão de votar ou não.

Quanto aos fatores socioeconômicos, o detalhe é que, em relação à renda e à escolaridade, os efeitos significativos encontrados não são graduais, isto é: a propensão a participar não cresce conforme as faixas de renda ou escolaridade aumentam. Na verdade, é somente nos extremos dessas variáveis – mais de cinco salários mínimos e nível superior de ensino – que os efeitos são significativos, além de terem os maiores valores observados, conforme os Gráficos 3 e 4 esclarecem. Não obstante, esses efeitos permanecem, a despeito do controle por variáveis individuais que têm grande peso sobre a disposição ao voto facultativo. Além disso, o exame das probabilidades preditas revela que os mais abastados e escolarizados, bem como os brancos, são mais propensos ao voto voluntário, mantendo-se constantes as demais variáveis, mesmo que as diferenças não sejam sempre expressivas.

Dessa forma, é importante sublinhar que é esperado que o efeito do SSE sobre o comparecimento seja mais pronunciado com o voto voluntário do que com o voto compulsório. Ou seja, caso a regra da obrigatoriedade seja abolida no Brasil, é provável que o comparecimento seja maior entre os mais ricos e escolarizados e os brancos. Além disso, as taxas gerais de comparecimento eleitoral voluntário tendem a ser expressivamente menores do que sob o voto obrigatório.

Se a análise de efeitos diretos poderia sugerir que as prováveis desigualdades no voto voluntário podem não ser tão expressivas (embora a diferença chegue a 13% para a escolaridade e 7% para a renda) e/ou que podem ser contornadas pelo estímulo ao engajamento político (despertando o interesse e a eficácia políticos ou aproximando os eleitores das siglas partidárias), o exame dos efeitos indiretos evidencia que o principal preditor direto do voto (o interesse pela política) é, antes, afetado pelo *status* socioeconômico. No que tange aos mecanismos explicativos, observa-se este padrão: além de afetarem diretamente a disposição ao comparecimento voluntário, escolaridade, renda e raça influenciam também o interesse político, que, por sua vez, afeta o voto voluntário hipotético. Esse resultado é importante porque grande parte dos estudos na área utilizam modelos de regressão multivariados que não consideram os efeitos totais das variáveis de SSE, mas apenas seus efeitos diretos sob o controle de variáveis individuais. Consequentemente, a relevância das variáveis de SSE no comparecimento é subestimada.

Um fato destacável é que apenas o interesse por política mostrou-se relevante nessa dinâmica. Essa observação ganha contornos normativos conforme avaliamos que a

não participação por mero desinteresse não é aleatória, mas segue padrões socioeconômicos. Dessa forma, abrem-se duas importantes frentes de diálogo com a teoria do voluntarismo cívico de Verba, Schlozman e Brady (1995). Segundo esses autores, se todos são livres para participar politicamente, mas alguns indivíduos deixam de participar em razão de seus recursos (cognitivos, monetários ou de tempo), qualquer desigualdade nas respostas dos governantes a demandas populares torna-se injusta, já que nem todas as vozes serão igualmente ouvidas pelos tomadores de decisão. Todavia, os autores argumentam que, se as pessoas que não participam politicamente fazem-no livremente, por mera falta de interesse pela política, a democracia não corre risco.

Entretanto, nossos resultados sugerem que a indiferença política pode ser fruto da desigualdade socioeconômica, contrariando o argumento de que a ausência de participação, quando provocada pela falta de interesse político, não seria um sintoma de desigualdade política. Além disso, evidenciamos que a relação entre SSE e a disposição ao voto é de fato relevante e que o papel das variáveis de engajamento político se revela não como concorrente, mas como interveniente ao das variantes socioeconômicas, conforme os próprios autores chegaram a aventar.

De forma geral, os resultados confirmam que uma possível exclusão da obrigatoriedade do voto poderia estimular maiores distorções quanto aos estratos da população que comparecem aos locais de votação, favorecendo, principalmente, as camadas mais privilegiadas (os brancos, escolarizados e mais abastados). Essa diferença poderia ser mais equalizada se o interesse por política – variável central no processo de intermediação dos efeitos das variáveis de SSE – fosse promovido de forma mais homogênea na população. Isso exigiria, no entanto, políticas sociais direcionadas a mudar a forma como os cidadãos percebem e interpretam o mundo político.

Como ressaltado anteriormente, uma das limitações da pesquisa está no uso de uma questão hipotética e a consequente dificuldade de realizar prognósticos com base nesse cenário. Não obstante, consideramos que o esforço aqui empreendido é válido e necessário, podendo estimular uma agenda para pesquisas futuras. Seria importante, por exemplo, a replicação deste artigo com diferentes *surveys* e para outras eleições, de forma que seja possível observar ou refutar um padrão dos efeitos das variáveis de SSE e a mediação das variáveis individuais de engajamento. Embora seja difícil precisar quanto de distorção o fim do voto obrigatório traria para o comparecimento eleitoral no Brasil, saberíamos, ao menos, e com razoável precisão, o que esperar da direção que podem seguir as associações entre o comparecimento eleitoral e o *status* socioeconômico.

Referências bibliográficas

ABRAHAM, H. *Compulsory voting*. New York: Public Affairs Press, 1955.

AGUIAR, N. "Voto facultativo no Brasil e reforço de desigualdades: apoio a cotas raciais e participação não eleitoral entre eleitores voluntários". *Teoria & Pesquisa*, vol. 27, nº 2, p. 95-121, 2018.

- ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ARAÚJO, C. Voto obrigatório. In: Anastasia, F., Avritzer, L. (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 86-89, 2007.
- BABBIE, E. *Métodos de pesquisas de survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- BARRO, R. "Democracy and growth". *Journal of Economic Growth*, vol. 1, nº 1, p. 1-27, 1996.
- BARTLE, J.; BIRCH, S.; SKIRMUNT, M. "The local roots of the participation gap: inequality and voter turnout". *Electoral Studies*, vol. 48, p. 30-44, 2017.
- BEITZ, C. *Political equality: an essay in democratic theory*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- BELLI, R. F., et al. "Reducing vote overreporting in surveys: social desirability, memory failure, and source monitoring". *Public Opinion Quarterly*, vol. 63, nº 1, p. 90-108, 1999.
- BERNSTEIN, R.; CHADHA, A.; MONTJOY, R. "Overreporting voting: why it happens and why it matters". *Public Opinion Quarterly*, vol. 65, nº 1, p. 22-44, 2001.
- BIRCH, S. *Full participation: a comparative study of compulsory voting*. New York: United Nations University Press, 2009.
- BORBA, J. "As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil". *Revista Debates*, UFRGS, vol. 2, nº 1, p. 134-157, 2008.
- BRAGA, M.; PIMENTEL JÚNIOR, J. "Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 271-303, 2011.
- BRENNAN, J.; HILL, L. *Compulsory voting: for and against*. New York: Cambridge University Press, 2014.
- CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. New York: John Wiley & Sons, 1960.
- CARLIN, R.; SINGER, M.; ZECHMEISTER, E. (eds.). *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2015.
- CARRERAS, M.; CASTAÑEDA-ANGARITA, N. "Voters' resources and electoral participation in Latin America". *Em Debate*, vol. 4, nº 3, p. 11-24, 2012.
- CEPALUNI, G.; HIDALGO, D. "Compulsory voting can increase political inequality: evidence from Brazil". *Political Analysis*, p. 273-280, 2016.
- COHEN, A.; VIGODA, E.; SAMORLY, A. "Analysis of the mediating effect of personal-psychological variables on the relationship between socioeconomic status and political participation: a structural equations framework". *Political Psychology*, vol. 22, nº 4, p. 727-757, 2001.
- CONVERSE, P. E. Change in the American electorate. In: CAMPBELL, A.; CONVERSE, P. E. (eds.). *The human meaning of social change*. New York: Russell Sage, p. 263-337, 1972.
- DALLARI, B. "O cidadão é responsável pelo Estado: o sentido do voto obrigatório". *Em Debate*, vol. 5, nº 4, p. 31-40, 2013.
- DALTON, R. "Citizen attitudes and political behavior". *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 6, p. 912-994, 2000.

_____. *The apartisan American: dealignment and changing electoral politics*. Washington, DC: Sage, 2013.

DASSONNEVILLE, R.; HOOGHE, M.; MILLER, P. "The impact of compulsory voting on inequality and the quality of the vote". *West European Politics*, vol. 40, nº 3, p. 621-644, 2017.

DASSONNEVILLE, R., et al. "Compulsory voting rules, reluctant voters and ideological proximity voting". *Political Behavior*, vol. 41, nº 1, p. 209-230, 2019.

DATAFOLHA, 2014. Voto obrigatório (online). Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/05/12/voto-obrigatorio-site.pdf>>. Acesso em 19 maio 2014.

DELLI-CARPINI, M.; KEETER, S. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven: Yale University Press, 1996.

DIAMOND, L. "Economic development and democracy reconsidered". *American Behavioral Scientist*, vol. 35, nº 4-5, p. 450-499, 1992.

DOWNES, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

ELKINS, Z. "Quem iria votar? Conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 6, nº 1, p. 109-136, 2000.

ESEB 2002. CESOP-FGV/BRASIL- 2002/NOV-01838. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2002. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1762>. Acesso em: out. 2019.

ESEB 2006. CESOP-IPSOS/BRASIL-2006/NOV-02489. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2006. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1583>. Acesso em: out. 2019.

ESEB 2010. CESOP-VOXPOPULI/BRASIL-2010/NOV-02639. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2010. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1583>. Acesso em: out. 2019.

ESEB 2014. CESOP-IBOPE/BRASIL-2014/NOV-03928. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2014. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/3716>. Acesso em: out. 2019

FERNANDES, F. *A integração do negro na sociedade de classes: o legado da "raça branca"*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FUKS, M. "Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 3, p. 425-449, 2014.

GALLEGO, A. "Understanding unequal turnout: education and voting in comparative perspective". *Electoral Studies*, vol. 29, nº 2, p. 239-248, 2010.

_____. *Unequal political participation worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2015.

GIMENES, E. *Eleitores e partidos políticos na América Latina*. Curitiba: Appris, 2017.

GREEN, D.; PALMQUIST, B.; SCHICKLER, E. *Partisan hearts and minds: political parties and the social identities of voters*. New Heaven: Yale University, 2002.

- GUTIERREZ, G. "Estimação das escalas dos construtos capital social, capital cultural e capital econômico e análise do efeito escola nos dados do Peru-Pisa 2000". Dissertação de Mestrado em Engenharia Elétrica. Pontifícia da Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2005.
- HELMKE, G.; MEGUID, B. "Endogenous institutions: the origins of compulsory voting laws", 2010. Working paper. Disponível em: <https://www.gretchenhelmke.com/uploads/7/0/3/2/70329843/helmke_and_meguid.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- HICKS, R.; TINGLEY, D. "Causal mediation analysis". *The Stata Journal*, vol. 11, nº 4, p. 605-619, 2011.
- HOOGE, M.; PELLERIAUX, K. "Compulsory voting in Belgium: an application of the Lijphart thesis". *Electoral Studies*, vol. 17, nº 4, p. 419-424, 1998.
- HUNTINGTON, S.; NELSON, J. *No easy choice: political participation in developing countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- KAHN, T. "O voto obrigatório". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.
- KASARA, K.; SURYANARAYAN, P. "When do the rich vote less than the poor and why? Explaining turnout inequality across the world". *American Journal of Political Science*, vol. 59, nº 3, p. 613-627, 2015.
- KRAUS, M.; ANDERSON, C.; CALLAGHAN, B. "The inequality of politics: social class rank and political participation". University of California, Berkeley, 2015. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2600107>>. Acesso em: 5 fev. 2020.
- KRISHNA, A. *Poverty, participation, and democracy: a global perspective*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- LEIGHLEY, J.; NAGLER, J. "Unions, voter turnout, and class bias in the US electorate, 1964-2004". *The Journal of Politics*, vol. 69, nº 2, p. 430-441, 2007.
- LEVER, A. "Compulsory voting: a critical perspective". *British Journal of Political Science*, vol. 40, p. 897-915, 2010.
- LIJPHART, A. "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma". *American Political Science Review*, vol. 91, p. 1-14, 1997.
- LIPSET, S. *The first new nation: the United States in historical and comparative perspective*. New York: Basic Books, 1963.
- MILBRATH, L. Political participation. In: LONG, S. (ed.). *The handbook of political behavior*. New York: Plenum Press, p. 197-239, 1981.
- MONTEIRO NETO, A. "Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes". *Boletim Regional, Urbano e Ambiental – Instituto de Pesquisa Aplicada*, Brasília, nº 9, p. 69-83, 2014.
- OLIVEIRA, L. "Voto obrigatório e equidade: um estudo de caso". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 13, nº 4, p. 144-152, 1999.
- PAIXÃO, M., et al. *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2009-2010*. Rio de Janeiro: Garamond Ltda., 2010.

PINTOR, R.; GRATSCHER, M.; ADIMI, J. "Voter turnout since 1945: a global report". International Idea, 2002. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-since-1945.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016

POWER, T. "Compulsory for whom? Mandatory voting and electoral participation in Brazil, 1986-2006". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1, nº 1, p. 97-122, 2009.

POWER, T.; ROBERTS, J. "Compulsory voting, invalid ballots, and abstention in Brazil". *Political Research Quarterly*, vol. 48, nº 4, p. 795-826, 1995.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. "Modernization: theories and facts". *World Politics*, vol. 49, p. 155-183, 1997.

QUINTELIER, E.; HOOGHE, M.; MARIEN, S. "The effect of compulsory voting on turnout stratification patterns: a cross-national analysis". *International Political Science Review*, vol. 32, nº 4, p. 396-416, 2011.

REIS, F. *Mercado e utopia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

RENNÓ, L., et al. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Intermeios, 2011.

RIBEIRO, E. "Voto compulsório e desigualdade na participação política". *Em Debate*, vol. 5, nº 4, p. 41-48, 2013.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. "Protesto político na América Latina: tendências recentes e determinantes individuais". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 1, p. 188-216, 2015.

RIBEIRO, E.; BORBA, J.; SILVA, R. "Comparecimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada". *Sociologia e Política*, vol. 23, nº 54, p. 91-108, 2015.

ROSENSTONE, S. "Economic adversity and voter turnout". *American Journal of Political Science*, vol. 26, nº 1, p. 25-46, 1982.

ROSENSTONE, S.; HANSEN, J. *Mobilization, participation, and democracy in America*. New York: Macmillan, 1993.

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

SELB, P.; LACHAT, R. "The more, the better? Counterfactual evidence on the effect of compulsory voting on the consistency of party choice". *European Journal of Political Research*, vol. 48, nº 5, p. 573-597, 2009.

SINGH, S. "Elections as poorer reflections of preferences under compulsory voting". *Electoral Studies*, vol. 44, p. 56-65, 2016.

_____. "Politically unengaged, distrusting, and disaffected individuals drive the link between compulsory voting and invalid balloting". *Political Science Research and Methods*, vol. 7, nº 1, p. 107-123, 2019.

SOUZA, C. "Efeitos de competição, gastos de campanha e fragmentação eleitoral sobre comparecimento e votos válidos nas eleições municipais brasileiras em 2012". *Opinião Pública*, vol. 25, nº 2, p. 312-342, 2019.

NATÁLIA NUNES AGUIAR; GABRIEL CASALECCHI

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.; BRADY, H. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

WAGLE, U. "Political participation and civic engagement in Kathmandu: an empirical analysis with structural equations". *International Political Science Review*, vol. 27, nº 3, p. 301-322, 2006.

WATTENBERG, M. *Is voting for young people?* New York: Pearson, 2007.

WOLFINGER, R.; ROSENSTONE, S. *Who votes?* New Haven: Yale University Press, 1980.

YADAV, Y. "Electoral politics in the time of change: India's third electoral system, 1989-99". *Economic and Political Weekly*, vol. 34, nº 34-35, p. 2.393-2.399, 1999.

Apêndice metodológico

Tabela I
Modelos logísticos multiníveis – Brasil, 2014

Variável dependente: Votaria se o voto não fosse obrigatório?				
Categoria de referência: Não				
Variáveis	Modelo 1		Modelo 2	
	<i>Talvez/Depende</i>	<i>Sim</i>	<i>Talvez/Depende</i>	<i>Sim</i>
Renda (1)	0.103 (0.390)	-0.036 (0.168)	-0.058 (0.417)	-0.059 (0.192)
Renda (2)	0.739** (0.371)	0.282* (0.164)	0.591 (0.397)	0.224 (0.184)
Renda (3)	1.123*** (0.435)	0.652*** (0.201)	0.934** (0.467)	0.465** (0.226)
Escolaridade (1)	-0.350 (0.264)	-0.101 (0.145)	-0.262 (0.299)	-0.142 (0.173)
Escolaridade (2)	-0.251 (0.258)	0.124 (0.143)	-0.238 (0.286)	0.049 (0.166)
Escolaridade (3)	-0.449 (0.317)	0.578*** (0.171)	-0.449 (0.353)	0.474** (0.195)
Norte x Sudeste	-1.533*** (0.593)	0.431** (0.180)	-1.828** (0.735)	0.109 (0.201)
Nordeste x Sudeste	-0.377 (0.269)	0.878*** (0.124)	-0.152 (0.293)	0.635*** (0.142)
Sul x Sudeste	-0.058 (0.272)	0.534*** (0.142)	-0.002 (0.295)	0.421*** (0.161)
Centro-Oeste x Sudeste	0.299 (0.315)	0.054 (0.216)	0.513 (0.330)	-0.044 (0.251)
Branços	-0.102 (0.187)	0.194* (0.102)	-0.092 (0.210)	0.230** (0.117)
Idade	-0.002 (0.007)	0.013*** (0.004)	0.001 (0.007)	0.011** (0.004)
Sexo (Homem)	0.036 (0.174)	0.242*** (0.093)	0.021 (0.193)	0.170 (0.107)
Interesse político			0.272 (0.213)	0.850*** (0.115)
Eficácia interna			0.246 (0.261)	0.157 (0.150)
Eficácia externa			-0.036 (0.255)	0.342** (0.148)
Partidarismo			-0.443** (0.226)	0.521*** (0.110)
Satisfação com a democracia			0.769*** (0.192)	0.710*** (0.111)
Apoio à democracia			-0.003 (0.209)	0.395*** (0.126)
Avaliação governo Dilma (Positiva)			-0.134 (0.197)	0.439*** (0.111)
Constante	-1.995*** (0.502)	-1.490*** (0.273)	-2.449*** (0.601)	-2.750*** (0.348)
Observações	2.440	2.440	2.092	2.092

Nota: Erros-padrões robustos em parênteses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Abstract

What if the vote were optional? Expectation for voluntary electoral participation in Brazil and the role of socioeconomic status

The positive association between socioeconomic status (SES) and electoral participation is widely acknowledged. Yet, the mechanisms of such relation are poorly explored. Although compulsory voting is considered capable of mitigating the effects of SES on electoral participation and its abolition is often proposed, hypothetical voluntary turnout in Brazil is rarely discussed. Based on ESEB-2014, we analyze whether voluntary voting could deepen socioeconomic disparities between voters and absentees, besides exploring mechanisms by which SES relates to turnout. Logistic regressions and structural equations were conducted and their results suggest that socioeconomic factors are indirectly related to (hypothetical) electoral participation in Brazil. Moreover, this relation is largely mediated by individual psychological variables of political engagement – especially political interest.

Keywords: voluntary voting; electoral participation; political equality

Resumen

¿Y si el voto fuera opcional? Expectativas de participación electoral voluntaria en Brasil y el papel del nivel socioeconómico

Es convencional decir que el nivel socioeconómico (NSE) y la participación electoral están positivamente asociados, mientras que los mecanismos de esta relación son poco explorados. Aunque el voto obligatorio sea considerado capaz de mitigar el efecto del NSE en el voto y sean frecuentes las propuestas para alterarlo, la hipotética participación electoral voluntaria en Brasil no es muy debatida. Con base en los datos del ESEB-2014, analizamos si el voto voluntario tendería a profundizar la desigualdad socioeconómica entre los votantes y los ausentes con respecto al NSE, y exploramos mecanismos a través de los cuales el NSE afecta la hipotética participación voluntaria. Las regresiones logísticas y las ecuaciones estructurales muestran que la relación entre el NSE y el voto es en gran medida indirecta, mediada por variables psicológicas individuales – especialmente el interés político.

Palabras clave: voto voluntario; participación electoral; igualdad política

Résumé

Et si le vote était facultatif? Participation électorale volontaire hypothétique au Brésil et le rôle du statut socio-économique

L'association positive entre le statut socio-économique (SSE) et la participation électorale est largement soulignée, malgré que les mécanismes de cette relation soient peu explorés. Bien que le vote obligatoire soit considéré comme susceptible d'atténuer les effets du SSE sur le vote et qu'il existe de nombreuses propositions pour l'abolir, la participation facultative hypothétique au Brésil est rarement évaluée. Avec les données de l'ESEB-2014, nous analysons si le vote volontaire pourrait approfondir la disparité socio-économique entre les électeurs et les absents, et nous explorons les mécanismes par lesquels le SSE affecte le vote. Nous utilisons des régressions logistiques et des équations structurelles et nos résultats suggèrent que la relation entre le SSE et le vote facultatif hypothétique est indirecte, médiatisée par l'engagement politique – notamment l'intérêt politique.

Mots-clés: vote facultatif; participation électorale; égalité politique

Artigo submetido à publicação em 19 de outubro de 2019.

Artigo resubmetido à publicação em 3 de agosto de 2020.

Versão final aprovada em 5 de fevereiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Policiamento e gênero: percepções entre policiais militares paranaenses¹

Cleber da Silva Lopes² 

Ednaldo Aparecido Ribeiro³ 

Marcos Aparecido de Souza⁴ 

A integração feminina à polícia vem encontrando obstáculos decorrentes do modo como policiais representam o policiamento e o papel que homens e mulheres deveriam desempenhar dentro dele. Este artigo pretende contribuir para o entendimento da natureza dessas representações e obstáculos. Ser homem ou mulher condiciona a percepção de que força física e coragem são atributos fundamentais para o policiamento? Influencia a visão segundo a qual os policiais masculinos são mais preparados para as atividades operacionais e as policiais femininas têm mais afinidade com as atividades de cuidado e assistência? O artigo analisa essas questões por meio de análise quantitativa de dados de uma pesquisa de *survey* realizada em 2012 na Polícia Militar do Paraná. Os dados indicam que homens e mulheres concordam igualmente com a visão de que o policiamento é uma atividade que demanda força física e coragem, mas mantêm perspectivas distintas sobre quem é mais apto a atuar nas atividades operacionais. Esses resultados sugerem dificuldades consideráveis para a integração das mulheres às atividades operacionais da polícia.

Palavras-chave: gênero; Polícia Militar; percepções; pesquisa de *survey*; Paraná

Introdução

A presença feminina em organizações policiais é um fenômeno relativamente recente. Embora a polícia seja uma criação do século XIX, a incorporação das mulheres ao policiamento ocorreu apenas no século seguinte. As primeiras nomeações foram realizadas nos EUA em 1908, mas a expansão da presença feminina na polícia nas democracias antigas ocorreu somente nas décadas subsequentes sob o impulso de três fatores: a

¹ Gostaríamos de agradecer a Martha Célia Ramirez Galvez e Silvana Aparecida Mariano pelos comentários e sugestões feitas em uma versão preliminar deste artigo. Todas as afirmações são de nossa responsabilidade.

² Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Ciências Sociais. Laboratório de Estudos sobre Governança da Segurança da UEL. Londrina (PR), Brasil. E-mail: <clopes@uel.br>.

³ Universidade Estadual de Maringá (UEM), Departamento de Ciências Sociais. Maringá (PR), Brasil. E-mail: <ednaldoribeiro@icloud.com>.

⁴ Polícia Militar do Paraná (PMPR). Foz do Iguaçu (PR), Brasil. E-mail: <tenentemeracos@yahoo.com.br>.

necessidade de preencher lacunas deixadas pelos homens durante períodos de guerra; a realização de reformas institucionais para enfrentar problemas como corrupção, violência, deterioração da imagem e perda de credibilidade da polícia; e pressões sociais decorrentes de movimentos feministas (Brown, 1997; Prenzler e Sinclair, 2013). No Brasil, a incorporação das mulheres à polícia é muito mais recente. A maioria das forças policiais brasileiras responsáveis pelo policiamento ostensivo admitiu a entrada de mulheres em seus quadros somente a partir do final da década de 1970, com o objetivo de melhorar a imagem da polícia, naquele momento fortemente associada à ditadura militar e à repressão (Soares e Musumeci, 2005; Moreira e Wolff, 2009)⁵.

Apesar da incorporação tardia, o Brasil tinha, em meados da década de 2010, cerca de 73 mil mulheres empregadas nas polícias militares e civis, algo próximo a 13% do efetivo total dessas organizações (FBSP, 2015). Trata-se de um percentual superior ao encontrado nos EUA (11,8%) e em muitos países da América Latina⁶, mas inferior ao existente na década de 2000 nos países da Europa ocidental. Essa presença feminina e suas consequências foram até o momento pouco estudadas. Enquanto a incorporação das mulheres à polícia vem sendo amplamente pesquisada na bibliografia internacional desde a década de 1970, há poucos trabalhos brasileiros sobre o tema. Como notado em estudo realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp (2013), embora crescente, a produção nacional sobre polícia e gênero é ainda formada por apenas três trabalhos de referência: Calazans (2003), Soares e Musumeci (2005) e Sadek (2003). A maioria dos estudos são resultantes de pesquisas de pós-graduação sobre as mulheres na Polícia Civil (Bahia e Ferraz, 2000; Sacramento, 2007; Silveira, 2009) e na Polícia Militar (Cappelle, 2006; Schactae, 2011; Moreira, 2011; Oliveira, 2012; Souza, 2009, 2014), que não se converteram em publicações nos principais periódicos brasileiros da área de ciências sociais.

Este artigo pretende contribuir para essa bibliografia através de análise de dados de *survey* realizado junto à Polícia Militar do Paraná (PMPR) (Ribeiro et al., 2012)⁷ para testar algumas hipóteses derivadas de perspectivas teóricas presentes na literatura internacional sobre polícia e gênero. A PMPR foi a segunda corporação militar brasileira a incorporar mulheres em seus quadros. Essa incorporação ocorreu em 1977 por meio da criação de uma divisão de policiamento feminino⁸. Em 2000, essa divisão foi extinta e as mulheres integradas a uma carreira policial única. Apesar de a unificação de quadros

⁵ A exceção é a força policial paulista, que criou um corpo feminino de guardas civis já em 1955. Esse corpo foi integrado na década de 1970 aos quadros da então recém-criada Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) (Soares e Musumeci, 2005).

⁶ Com exceção do Uruguai, que tem padrões discrepantes do restante da América Latina (25,6%), e do Chile, que tem o mesmo percentual de mulheres que o Brasil (13%), as forças policiais dos demais países latino-americanos pesquisados por Donadio (2009) apresentam percentuais de mulheres em torno de 10% do efetivo.

⁷ A base de dados dessa pesquisa (Ribeiro et al., 2012) está disponível no site do Cesop, em Revista Opinião Pública, ao final da página do artigo (<<https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniaopublica/artigo/685>>).

⁸ Vale salientar que a PMPR foi fundada em 1854, portanto, seus portões foram abertos às mulheres apenas 123 anos depois da sua criação.

representar um avanço no processo formal de incorporação das mulheres à polícia, estudos já realizados mostram que a plena integração feminina tende a encontrar obstáculos informais decorrentes do modo como os policiais veem o policiamento e o papel que homens e mulheres deveriam desempenhar dentro dele. A representação do policiamento como uma atividade arriscada de enfrentamento violento da criminalidade, combinada com a visão segundo a qual os homens são mais fortes e corajosos do que as mulheres, favorece a defesa da divisão sexual de funções dentro da polícia entre homens que deveriam se dedicar ao trabalho operacional de combate ao crime e mulheres que deveriam se dedicar ao trabalho administrativo e de cuidado. Assim, saber como os policiais veem o policiamento e a adequação dos sexos ao trabalho policial é fundamental para a compreensão da natureza das resistências e dos desafios existentes à integração das mulheres ao policiamento ostensivo.

O objetivo deste artigo é descobrir se ser homem ou mulher influencia (i) no grau de concordância dos membros da Polícia Militar do Paraná com a ideia de que a força física e a coragem são qualidades fundamentais à atividade policial; e (ii) na opinião de que os policiais masculinos são mais adaptados às atividades operacionais e as policiais femininas, às atividades de cuidado e assistência. Há, na literatura internacional, hipóteses distintas acerca das visões dos policiais sobre essas questões. Essas hipóteses estão relacionadas a três diferentes perspectivas teóricas que serão testadas neste artigo: as teorias sobre papéis de gênero; as teorias sobre socialização ocupacional; e as teorias sobre construção social de gênero.

O artigo está organizado da seguinte forma: A seção “Polícia e gênero: abordagens teóricas e descobertas empíricas” discute as teorias sobre papéis de gênero, socialização ocupacional e construção social de gênero. As hipóteses derivadas dessas teorias são apresentadas na seção “Hipóteses”. Depois de descrever a metodologia do estudo em “Metodologia”, a seção “Resultados” busca testar as hipóteses por meio de regressão logística. Os resultados encontrados na análise de regressão são debatidos na seção “Discussão”. Por fim, em “Conclusão” são apresentados os apontamentos sobre os achados da pesquisa e suas implicações.

Polícia e gênero: abordagens teóricas e descobertas empíricas

A preocupação que move muitos dos estudos sobre polícia e gênero na bibliografia internacional é o entendimento das barreiras que impedem a plena integração das mulheres às organizações policiais (Martin, 1980; Heidensohn, 1992; Haarr, 1997; Holdaway e Parker, 1998; Martin e Jurik, 2006; Dick e Jankowicz, 2001; Brown, 2002; Dick e Cassell, 2004; Chan, Doran e Marel, 2010). A compreensão dessa questão passa pela análise das atitudes e visões dos policiais homens e das policiais mulheres sobre o policiamento e o papel que cada um deveria desempenhar dentro dele. Pelo menos três grandes perspectivas teóricas têm sido mobilizadas para explicar essas atitudes e visões:

as teorias sobre papéis de gênero; as teorias sobre socialização ocupacional; e as teorias sobre construção social de gênero. As duas primeiras estão diretamente relacionadas, respectivamente, ao que Poteyeva e Sun (2009) chamaram de abordagem teórica da diferença e abordagem teórica da semelhança atitudinal entre gêneros na polícia. Já a terceira perspectiva pretende ser uma alternativa teórica às anteriores, especialmente às teorias sobre papéis de gênero.

As teorizações sobre papéis de gênero oferecem os fundamentos da abordagem da diferença. Essas teorizações sustentam que homens e mulheres tendem a ter visões diferentes sobre o policiamento. Essas diferenças, por sua vez, gerariam a concordância de que algumas atividades dentro da polícia devem ser desempenhadas por homens e outras por mulheres. Enquanto os homens dariam mais valor ao trabalho de combate ao crime e imposição coercitiva da lei, as mulheres dariam mais importância às atividades de manutenção da ordem e prestação de serviços, que ocupam a maior parte do tempo dos policiais – mediação de disputas, resolução de conflitos domésticos, orientações ao público, atendimento de vítimas, policiamento de trânsito e os demais trabalhos que ocorrem nas delegacias de polícia. Subjacente a essas atitudes está a visão dos homens de que as habilidades físicas que eles possuem os tornariam mais aptos do que as mulheres ao trabalho de imposição coercitiva da lei (Chu, 2013), que se sentiriam mais vocacionadas para as atividades de atendimento de vítimas, prevenção do crime e mediação de disputas que não envolvem violações claras da lei criminal. A preferência das mulheres por essas atividades estaria relacionada ao fato de elas serem socializadas desde a infância em papéis parentais e de cuidado (Worden, 1993; Poteyeva e Sun, 2009).

Uma das inspirações da abordagem da diferença é o trabalho de Gilligan (1982) sobre o desenvolvimento moral de pessoas jovens, referência importante no campo feminista e ponto de partida de diversos debates criminológicos sobre as atitudes e comportamentos de homens e mulheres. Gilligan sustenta que homens e mulheres se orientam por moralidades distintas. Os homens incorporam uma “moralidade da justiça”, definida em termos de regras e direitos que ordenam as relações entre indivíduos autônomos; a justiça é aqui percebida como a imposição de regras iguais para todos. Já as mulheres subscrevem uma “moralidade do cuidado”, concebendo a sociedade como uma rede interconectada e interdependente de relações pessoais na qual a justiça se associa ao ato de cuidar e proteger as pessoas e as relações entre elas. Gilligan (1982) atribui o desenvolvimento dessas moralidades principalmente às relações entre crianças e pais, mas estudos posteriores chamaram a atenção para outros processos, dentre os quais as experiências de cuidado que as mulheres têm com a maternidade, a socialização das mulheres em papéis domésticos e dos homens em papéis públicos, e a cultura patriarcal, que enfatiza a dependência das mulheres e o poder dos homens (Worden, 1993). Todas essas explicações oferecem os microfundamentos para a abordagem teórica das diferenças atitudinais de gênero dentro da polícia. As diferenças entre policiais homens e policiais mulheres resultariam da importação para dentro da polícia de visões de mundo associadas

a gênero, que são geradas fora da organização policial e que contribuem para a aceitação da ideia de que homens e mulheres são diferentes e que, portanto, não estão em condições de desempenhar com igual eficiência as mesmas funções policiais. A pouca participação das mulheres em algumas atividades de policiamento decorreria dessa visão, que acaba por legitimar a divisão sexual de funções dentro da polícia.

As teorias da socialização ocupacional sustentam hipóteses contrárias às das teorias sobre as diferenças atitudinais de gênero e enfatizam que homens e mulheres tendem a ver o policiamento de forma parecida e que as mulheres demandam igual participação nas atividades policiais. Essas teorias estão por trás do que Poteyeva e Sun (2009) denominaram de abordagem da semelhança. O ponto de partida dessas perspectivas é a ideia de que as crenças e atitudes dos policiais são parte de uma cultura ocupacional que é forte o suficiente para suplantar eventuais visões de mundo decorrentes do modo como homens e mulheres são socializados antes da vida adulta. Essa cultura seria formada por um conjunto de símbolos, rituais e estórias que valorizam o combate físico, o perigo, a bravura e outros atributos socialmente reconhecidos como masculinos (Waddington, 1999; Reiner, 2004; Dick e Cassell, 2004; Brown, 2007). Explicações sobre os motivos pelos quais a cultura policial é permeada por esses elementos e reproduzida tanto por policiais masculinos quanto por policiais femininas podem ser encontradas nos trabalhos de Waddington (1999) e Dick e Cassell (2004).

Segundo Waddington (1999), a cultura policial glorifica a ação, a violência e os atributos associados ao universo masculino, promovendo o que o autor chama de “culto à masculinidade”. Esse fenômeno seria uma resposta dos policiais a uma experiência ocupacional problemática. O trabalho policial é uma atividade entediante na qual a força física raramente é usada, mas essa possibilidade está sempre presente. Para Waddington, quando valorizam a violência, os policiais fazem o que outras profissões também fazem: celebram o que eles e muitos observadores consideram como o verdadeiro trabalho da polícia – a imposição da lei mediante a ameaça ou o uso da força física legítima que buscam monopolizar. Assim, o culto à masculinidade funcionaria para os policiais masculinos e para as policiais femininas como uma justificativa ideológica para a autoridade que eles precisam exercer sobre os cidadãos. Funcionaria também para conferir um senso de solidariedade entre os policiais da ponta, que estão submetidos ao poder dos supervisores de sancionar comportamentos em uma atividade amplamente discricionária na qual os limites entre o apropriado e o inapropriado nem sempre são claros. Em outros termos, valorizar a ação, a violência e o caráter duro do policiamento funcionaria como uma justificativa e uma válvula de escape para as pressões a que os policiais em geral estão submetidos em seu ambiente ocupacional e organizacional. Embora sofram com os efeitos adversos da representação do policiamento como uma atividade masculina de combate ao crime, as mulheres não desafiariam decisivamente essa representação. Para Waddington, as reclamações das mulheres contra a discriminação sexual estão mais relacionadas às barreiras que os homens impõem à sua participação nas atividades de aplicação coercitiva

da lei – o verdadeiro trabalho policial, reconhecido como uma atividade de homens – do que ao modo como o policiamento é representado pela cultura policial.

Na mesma linha de Waddington (1999), Dick e Cassell (2004) utilizam a noção de “trabalho de identidade” (*identity work*) para sustentar que a construção e a reprodução do discurso do policiamento como gestão de conflitos oferecem aos policiais sentido e justificativa para uma experiência ocupacional constantemente sujeita ao escrutínio e à crítica do público e dos superiores hierárquicos. O discurso do policiamento como gestão de conflitos pode ser interpretado como um meio de os policiais resistirem subjetivamente às pressões a que estão submetidos no ambiente de trabalho. A concordância das mulheres com essa visão seria uma consequência do seu desejo de superar as barreiras impostas pelos homens e se integrar ao policiamento. Como observaram Dick e Cassell (2004), as mulheres não apenas precisam resistir ao escrutínio crítico da organização e do público em geral, mas também aos questionamentos dos colegas do sexo masculino em relação à sua adaptação a um trabalho que é considerado conflituoso, arriscado e pesado. Assim, consentir com as representações masculinas do policiamento seria uma forma de as mulheres afirmarem a sua identidade policial não apenas perante o público e os supervisores, mas também frente aos seus colegas de trabalho.

Pesquisas qualitativas realizadas nos EUA e no Reino Unido apoiam a hipótese de que as policiais mulheres dão grande importância à aplicação coercitiva da lei e reclamam participação nessas atividades (Westmarland, 2001; Heidensohn, 1992). Todavia, os estudos quantitativos a esse respeito apresentam resultados contraditórios (Poteyeva e Sun, 2009). Pesquisas como as de Worden (1993) nos Estados Unidos e de Sun e Wasileski (2010) na Eslováquia, por exemplo, não encontraram diferenças estatisticamente significativas entre policiais homens e policiais mulheres em relação ao apoio dado às funções de combate ao crime e imposição da lei. Mas essas diferenças foram encontradas no estudo que Sun (2003) realizou em uma força policial dos Estados Unidos, que descobriu que as mulheres possuem uma visão mais ampla que a dos homens sobre o policiamento, valorizando atividades outras que não a imposição da lei. Diferenças atitudinais entre homens e mulheres também foram encontradas na Ásia em relação à integração das mulheres ao policiamento. O estudo de Chu (2013) com policiais de Taiwan revelou, por exemplo, que as mulheres têm mais chances do que os homens de concordar com a ideia de que homens e mulheres não deveriam desempenhar as mesmas atividades, especialmente quando há perigo envolvido. Em outros termos, as policiais mulheres de Taiwan não apoiavam a sua total integração ao policiamento, referendando indiretamente a divisão sexual de funções dentro da polícia.

Como notaram Poteyeva e Sun (2009), os resultados divergentes das pesquisas quantitativas podem estar relacionados ao fato de elas trabalharem com conceitos amplos sobre o papel da polícia e diferentes formas de mensurá-lo. Mas é preciso notar que as divergências podem também estar ligadas ao fato de as atitudes dos(as) policiais sobre a sua ocupação, especialmente das mulheres, serem mais heterogêneas e mutáveis do que

as teorias sobre as diferenças de gênero e as teorias sobre a socialização ocupacional supõem. Essas questões têm sido levadas em consideração por uma outra abordagem influente no campo dos estudos sobre polícia e gênero: a perspectiva da construção social de gênero. Essa abordagem também sustenta que os policiais homens valorizam o combate ao crime e resistem à participação das mulheres nessas funções, mas defende que a visão das policiais mulheres em relação ao policiamento e à divisão de funções policiais varia de acordo com o modo como elas “fazem gênero” e realizam escolhas em suas carreiras.

Martin (1996) é a autora mais influente dentro dessa perspectiva. Sua análise parte da ideia de Acker (1992) de que as ocupações não são neutras em termos de gênero, isto é, não são posições vazias a serem preenchidas pelas pessoas mais qualificadas. Ocupações como a de policial desenvolvem-se em organizações generificadas, que operam com ideologias, costumes e práticas que produzem e reproduzem desigualdades de gênero. No entanto, para Martin (1996), essas desigualdades não resultariam de processos de socialização que conformam papéis sociais distintos para homens e mulheres, como sustentam as teorias tradicionais sobre as diferenças de gênero. Valendo-se do trabalho seminal de West e Zimmerman (1987), Martin (1996) defende que as diferenças de gênero são construídas de forma dinâmica, relacional e contínua dentro da polícia e de outros espaços sociais. Assim, ela trabalha com a ideia de que gênero não é um atributo individual ou um papel aprendido em processos de socialização, mas uma construção que emerge em interações constantes, nas quais os indivíduos adotam atitudes e comportamentos que refletem ou expressam a sua participação em determinada categoria de sexo⁹.

Para Martin (1996), a ocupação policial é marcada pela lógica do sexismo. Seguindo Hunt (1990), a autora afirma que o mundo policial é atravessado por uma visão dualista que associa oposições estereotipadas de gênero (masculino/feminino) a símbolos organizacionais (rua/delegacia de polícia), assuntos e atividades de trabalho (combate ao crime/prestação de serviços e manutenção da ordem) e significados situacionais (público/doméstico; sujo/limpo). Os homens desvalorizam os polos associados ao universo feminino dessas dualidades e criam uma imagem idealizada do policiamento como algo violento, incerto e orientado para a ação de combate ao crime. Ao conceberem o policiamento como uma atividade perigosa que ocorre nas ruas, envolve embates físicos e requer força, coragem e senso prático para ser executado, eles promovem e se autoidentificam com o que Reuss-Ianni e Ianni (1983) chamaram de a “cultura do policial de rua”. Já as atividades policiais não diretamente relacionadas ao combate ao crime, e as atividades de supervisão e de natureza administrativa que ocorrem no interior das unidades policiais são consideradas trabalhos femininos, valorizados apenas pela “cultura do policial administrativo”, que enfrenta o desprezo dos policiais de rua (Reuss-Ianni e Ianni, 1983).

⁹ O trabalho de West e Zimmerman (1987) inspira-se na etnometodologia de Garfinkel (1967) e está baseado no estudo de caso do transexual Agnes. A abordagem proposta parte de uma distinção entre sexo, categoria de sexo e gênero.

Segundo Martin (1996), a oposição dos homens à integração das mulheres na ocupação policial decorre não apenas da percepção de que elas são fisicamente mais fracas. Essa oposição também está relacionada à natureza do trabalho policial, à cultura ocupacional e à maneira como esses elementos são usados para fazer gênero. A presença das mulheres no policiamento questionaria o único recurso superior dos homens (a força física) e os deixaria temerosos de ficar em desvantagem em um eventual confronto. Como acham que as mulheres não estão em condições de combater e controlar pessoas do sexo masculino, sentem-se desconfortáveis diante da possibilidade de serem protegidos pelas mulheres, situação que subverteria os estereótipos do homem protetor e da mulher frágil. Na percepção dos policiais homens, as mulheres também seriam mentalmente mais frágeis e pouco confiáveis nas situações de perigo, além de serem incapazes de impor respeito perante o público. Por isso é que muitos homens afirmam que patrulham de forma mais cautelosa e “menos eficaz” quando estão com parceiras. Martin (1996) defende ainda que a oposição dos homens à participação das mulheres no policiamento está relacionada a razões mais sutis e profundas. Ela afirma que as mulheres abalam a solidariedade no ambiente de trabalho na medida em que levantam “o espectro” de uma possível intimidade sexual entre os parceiros, promovendo a concorrência entre homens e criando lealdades competitivas. As mulheres também ameaçariam a máscara de desapego emocional usada por policiais do sexo masculino, expondo o fato de que a realidade do dia a dia do policiamento não gira em torno apenas do combate ao crime, mas envolve trabalho emocional e habilidades nas relações interpessoais. Além disso, a presença das mulheres inibiria o uso de linguagem chula, a prática de atividades sexuais ilícitas e o desfrute das vantagens que a masculinidade confere a eles durante o trabalho. Por último, Martin considera que o temor dos homens perante a presença das mulheres no policiamento também reflete uma preocupação mais profunda sobre quem tem o direito de gerenciar a lei e a ordem na sociedade, atribuições tradicionalmente associadas aos homens.

Diferentemente das teorias sobre papéis de gênero, que sustentam que as mulheres tendem a valorizar e a aceitar as funções policiais não associadas à imposição da lei, e diferentemente das teorias sobre socialização ocupacional, que afirmam que as mulheres tendem a valorizar tal qual os homens os aspectos masculinos da cultura policial e a reivindicar igual participação nas atividades de combate ao crime, essa perspectiva da construção social de gênero defende que essas posições são dinâmicas. Segundo Martin (1980), as atitudes das mulheres em relação ao policiamento e à divisão de funções dentro da polícia dependem de uma escolha que as mulheres fazem entre ser uma “*policia*l mulher” ou ser uma “mulher *policia*l”. Como a cultura policial valoriza comportamentos associados ao universo masculino, Martin (1980) argumenta que as mulheres que ingressam na polícia se deparam com um dilema. Por um lado, espera-se que elas pensem e ajam como os seus colegas policiais homens. Por outro, espera-se e pressiona-se para que elas tenham atitudes e comportamentos considerados femininos. Assim, ao fazer

gênero no trabalho as mulheres continuamente devem decidir quando e como agir como uma policial e quando e como agir como uma “dama” (Brown, 2002).

As circunstâncias nas quais as mulheres fazem essas escolhas foram analisadas por Chan, Doran e Marel (2010) em um estudo transversal e longitudinal de uma força policial da Austrália. Dois tipos de dados foram usados no estudo: dados de um painel de quatro rodadas envolvendo apenas policiais femininas que foram entrevistadas seis meses depois de entrarem na polícia (20 entrevistas), 18 meses depois (16 entrevistas), 24 meses depois (17 entrevistas) e de 9 para 10 anos depois (15 entrevistas); e dados de um estudo transversal com as 15 mulheres entrevistadas na última rodada do estudo longitudinal e mais 18 policiais homens no meio da carreira, somando ao todo 33 entrevistas. O estudo transversal serviu para classificar os indivíduos em três grupos: “fazendo gênero”, “desfazendo gênero” e “fazendo e desfazendo gênero”. O primeiro reunia policiais que pensavam que homens e mulheres não tinham as mesmas capacidades físicas e que, por isso, não deviam desempenhar as mesmas funções policiais. O segundo grupo era formado por indivíduos que rejeitavam qualquer tipo de tratamento diferenciado entre homens e mulheres, incluindo a divisão sexual de funções policiais. Por fim, o último grupo era formado por policiais que achavam que homens e mulheres são diferentes e trazem qualidades distintas para o policiamento, mas devem ser tratados igualmente como policiais. Chan, Doran e Marel (2010) descobriram que a maior parte dos policiais masculinos e femininos se enquadravam no grupo “fazendo gênero”. Todavia, o estudo longitudinal mostrou que a posição das mulheres variou ao longo do tempo sob o efeito de fatores estruturais e conjunturais. Nos anos iniciais da carreira, a principal preocupação das mulheres era ser aceita dentro da polícia. Desfaziam gênero e buscavam afirmar a sua identidade como policiais, assimilando atitudes e valores típicos da cultura policial: valorizavam o trabalho nas ruas e criticavam o trabalho administrativo; minimizavam as diferenças entre policiais homens e policiais mulheres; e enfatizavam as distinções entre policiais e não policiais – o “nós” *versus* “eles” da cultura policial (Reiner, 2004). Mas, à medida que progrediam na carreira e quando se tornavam mães, as mulheres faziam gênero e passavam a aceitar o discurso das diferenças físicas entre homens e mulheres e a ideia de que a linha de frente do policiamento deveria ser ocupada pelos homens. Assim, a conclusão geral de Chan, Doran e Marel (2010, p. 443) foi que as mulheres tendem a ser favoráveis a uma espécie de divisão sexual do trabalho policial depois que se sentem seguras com a sua identidade policial e quando assumem responsabilidades parentais.

As três perspectivas teóricas descritas acima ainda não foram mobilizadas explicitamente por nenhum trabalho sobre polícia e gênero realizado no Brasil. A bibliografia nacional sobre o tema é relativamente incipiente e pouco dialogou com a literatura internacional. São poucos os estudos que analisaram as opiniões dos policiais militares brasileiros sobre o policiamento e a divisão do trabalho policial sob a perspectiva de gênero. Os mais destacados são os trabalhos de Calazans (2003, 2004), Soares e Musumeci (2005) e Souza (2014), cujas análises sobre as visões dos indivíduos policiais

estão baseadas em dados qualitativos coletados na Brigada Militar do Rio Grande do Sul, na Polícia Militar do Rio de Janeiro e na Polícia Militar de São Paulo, respectivamente. Em sua pesquisa, Calazans (2003, 2004) mostrou que a Polícia Militar atuava como uma máquina de produção de subjetividades que utilizava o militarismo e a violência como dispositivos estratégicos para transformar homens e mulheres em policiais, impedindo a manifestação de qualquer forma de singularização feminina. As mulheres que ingressavam na polícia encontravam uma instituição na qual o sexo era fonte de *status* e poder. Os homens estavam estabelecidos e eram reconhecidos como representantes da tradição do militarismo e do policiamento ostensivo, que era identificado com o uso da força física. Já as mulheres novatas eram vistas como *outsiders*, com limitações naturais para desempenhar o policiamento ostensivo, que requeria atributos como coragem, força física e imposição de respeito. Segundo Calazans (2003, 2004), essas concepções prevalecentes sobre gênero e policiamento condicionavam o processo de inserção de homens e mulheres nos postos de trabalho da polícia. Enquanto os homens eram direcionados para as atividades de policiamento ostensivo e de comando, as mulheres eram direcionadas para subgrupos de trabalho ou mesmo para subtrabalhos dentro da organização. Dessa forma, configurava-se o que a autora chamou de processo de inclusão-exclusão-dominação das mulheres na polícia. Calazans não analisou como as mulheres se posicionavam diante desse processo, mas a afirmação de que a Polícia Militar é uma máquina de produção de subjetividades que impede qualquer processo de singularização parece aproximar as conclusões da autora da perspectiva teórica da socialização ocupacional.

Já os trabalhos de Soares e Musumeci (2005) e Souza (2014) chegaram a descobertas contraditórias em relação à visão dos indivíduos policiais sobre o policiamento, porém próximas ao preconizado pela perspectiva da construção social de gênero em relação à adequação dos policiais masculinos e femininos ao trabalho operacional. Os policiais de ambos os sexos estudados por Soares e Musumeci (2005) no Rio de Janeiro viam o policiamento como uma atividade orientada para o uso da força física e para o confronto com criminosos, ao passo que as policiais mulheres estudadas por Souza (2014) em São Paulo apresentavam uma visão mais ampla sobre o policiamento do que a dos policiais homens. Enquanto estes associavam o trabalho policial à promoção da segurança por meio do enfrentamento de ações criminosas, as mulheres davam mais destaque ao sentido de proteção e auxílio às pessoas. Em outros termos, os resultados encontrados por Soares e Musumeci (2005) em relação às visões sobre o policiamento eram convergentes com o preconizado pelas teorias sobre a socialização ocupacional, mas os resultados descobertos por Souza (2014) estavam mais de acordo com o previsto pelas teorias sobre papéis de gênero.

No que diz respeito à visão dos membros das polícias estudadas em relação à adequação dos gêneros ao trabalho operacional, Soares e Musumeci (2005) e Souza (2014) encontraram resultados convergentes. Em ambos os trabalhos, os policiais masculinos expressavam visões estereotipadas sobre policiamento e gênero que

resultavam na defesa da ideia de que os homens são naturalmente mais adaptados ao trabalho operacional e as mulheres, mais adaptadas aos serviços administrativos e às atividades de relações públicas que visam humanizar as relações internas entre os policiais e as relações da polícia com a sociedade. Todavia, essas visões não eram reproduzidas de forma unânime entre as policiais mulheres. As policiais femininas entrevistadas por Soares e Musumeci (2005) frequentemente se dividiam entre a necessidade de se afirmar como iguais aos homens, demonstrando sua capacidade como policiais, e o desejo de garantir respeito ao que percebiam como sendo as suas especificidades – maior fragilidade física e emocional, o fato de engravidarem, terem que cuidar dos filhos etc. Dividiam-se então entre avaliações ambíguas situadas entre dois extremos: a que endossava os estereótipos de gênero e concebia o serviço interno como um lugar mais apropriado para as especificidades femininas; e a que negava qualquer diferença entre gênero e afirmava que homens e mulheres podiam realizar o policiamento igualmente. Souza (2014) também descobriu que, enquanto a divisão sexual de funções era amplamente aceita e preconizada por todos os policiais homens, as mulheres tinham uma posição mais diversa. Boa parte demandava o trabalho interno e/ou de relações públicas, a partir do entendimento de que ele oferecia oportunidades para que o perfil supostamente mais sensível, organizado e comunicativo do gênero feminino se manifestasse e para conciliar a profissão com as atividades de cuidado com a família. Outras apostavam no trabalho operacional no começo da carreira como estratégia de reconhecimento dentro da corporação, mas continuavam a representar o trabalho administrativo como uma oportunidade de se relaxarem da vigilância masculina e dos testes de competência a que eram submetidas nas ruas. Daí a conclusão de Souza (2014) de que os sentidos e interesses das mulheres em seu processo de inserção na Polícia Militar de São Paulo eram diversificados, com uma parte se espelhando nos comportamentos masculinos para serem reconhecidas no campo operacional, e outra reclamando o reconhecimento da “condição feminina” a partir da maternidade e da disposição reiterada para as ações que requerem maior sensibilidade e poder de comunicação.

As três pesquisas nacionais relatadas acima deram importantes contribuições para o campo de estudos sobre polícia e gênero no Brasil. A análise que será desenvolvida na sequência busca se somar a essas pesquisas por meio do estudo quantitativo das opiniões de uma amostra representativa de policiais da Polícia Militar do Paraná, que serão exploradas a partir de hipóteses derivadas da literatura internacional sobre polícia e gênero.

Hipóteses

As teorias sobre papéis de gênero, socialização ocupacional e construção social de gênero levam a hipóteses distintas em relação à (i) concordância de policiais homens e policiais mulheres com a visão segundo a qual o policiamento é uma atividade que requer

atributos associados ao universo masculino, tais como coragem e força física; e (ii) opinião sobre quem seria mais preparado para o desempenho de funções operacionais arriscadas e funções de cuidado e assistência.

Da perspectiva das teorias sobre papéis de gênero, é possível derivar a hipótese de que homens e mulheres terão visões distintas sobre os atributos fundamentais ao policiamento. Essas diferenças estariam associadas a concepções morais construídas antes mesmo de os indivíduos adentrarem na polícia. Movidos por uma “moralidade da justiça” formada durante a infância e a juventude (Gilligan, 1982), os policiais homens tenderiam a ver o policiamento como uma atividade de imposição de normas contra indivíduos que infringem regras, portanto, como um trabalho que requer força física e coragem. Por outro lado, a “moralidade do cuidado”, desenvolvida pelas mulheres ao serem socializadas em papéis maternos e de cuidado (Gilligan, 1982), faria com que elas tendessem a ver o policiamento como uma atividade na qual a sensibilidade e as habilidades interpessoais para lidar com indivíduos vulneráveis e para mediar disputas ficassem em primeiro plano. Como consequência dessas visões distintas sobre o policiamento, também podemos esperar que tanto os policiais homens quanto as policiais mulheres apoiarão a ideia de que os primeiros são mais vocacionados para as atividades operacionais que envolvem riscos e as segundas para as atividades de cuidado e assistência. Dessa forma, *se as teorias sobre papéis de gênero estiverem corretas, devemos encontrar: (i) diferenças significativas entre policiais homens e policiais mulheres a respeito da importância atribuída à força física e à coragem no policiamento, com os homens valorizando esses atributos mais do que as mulheres; e (ii) nenhuma diferença de gênero em relação à opinião de que os homens são mais preparados para as atividades operacionais e de risco e as mulheres para as atividades que envolvem cuidado e assistência.*

As teorias sobre a socialização ocupacional levam a hipóteses contrárias. Espera-se que policiais de ambos os sexos compartilhem uma cultura ocupacional na qual a força física, o perigo e a coragem sejam considerados atributos fundamentais ao policiamento. Policiais homens valorizariam esses atributos para exaltar as peculiaridades e dificuldades do seu trabalho frente ao olhar crítico do público e dos superiores hierárquicos. As mulheres fariam o mesmo, mas não apenas para afirmar a sua identidade policial perante o público e supervisores; valorizariam o uso da força e a coragem também para fortalecer a sua identidade profissional perante os colegas de trabalho homens. Estes tenderiam a concordar com a ideia de que o policiamento operacional deve ser controlado pelos homens porque é uma atividade arriscada e conflituosa que requer coragem e capacidades físicas que as mulheres não detêm a contento, razão por que elas se sairiam melhor nas atividades policiais que envolvem cuidado e assistência. Essas atitudes masculinas de restrição à participação feminina nas atividades operacionais e arriscadas seriam rechaçadas pelas policiais mulheres, que demandariam igual participação no policiamento das ruas por se sentirem tão preparadas quanto os homens. Assim, *se as teorias da socialização ocupacional estiverem corretas, devemos encontrar: (i) nenhuma diferença*

significativa entre policiais homens e policiais mulheres a respeito da importância atribuída à força física e à coragem no policiamento; e (ii) diferenças em relação à opinião de que os homens são mais preparados para as atividades operacionais e de risco e as mulheres para as atividades que envolvem cuidado e assistência, com os homens tendendo a concordar com essas visões mais do que as mulheres.

Por fim, se as teorias sobre a construção social de gênero estiverem corretas, devemos encontrar resultados que irão variar em função da posição que as policiais mulheres ocupam na carreira policial e em função de elas terem ou não responsabilidades parentais. Essa perspectiva sustenta que os policiais homens tenderão a valorizar a força física e a coragem e tenderão a ter atitudes de resistência à participação das mulheres no policiamento operacional. Todavia, considera que a visão das policiais mulheres sobre essas questões irá variar. Mulheres que estão no início da carreira policial e mulheres sem filhos tenderiam a considerar que a força física e a coragem são fundamentais para o policiamento e a rejeitar a ideia de que os homens são mais preparados para o trabalho operacional e de risco e as mulheres, para as atividades assistenciais e de cuidado. Assim, a partir da perspectiva que pensa gênero como uma construção social constante, é possível hipotetizar que (i) *policiais mulheres em estágios mais avançados da carreira ou com filhos tenderão a atribuir menor importância à força física e à coragem no policiamento do que as mulheres no início da carreira e sem filhos, assumindo assim uma posição diferente da dos homens; (ii) policiais mulheres em estágios mais avançados da carreira ou com filhos tenderão a concordar mais com a visão segundo a qual os homens são mais preparados para as atividades operacionais e de risco e as mulheres para as atividades que envolvem cuidado e assistência do que as mulheres no início da carreira e sem filhos, assumindo assim posição semelhante à dos homens.*

Metodologia

Os dados analisados na próxima seção são provenientes da pesquisa "Direitos humanos, igualdade de gênero e ação policial da Polícia Militar do Paraná" (Ribeiro et al., 2012). O objetivo da pesquisa foi captar as orientações subjetivas dos membros da Polícia Militar paranaense sobre direitos humanos e gênero. Para isso, foi realizado um *survey* com os indivíduos policiais da ativa, que, no momento da confecção do plano amostral (março de 2012), compunham um efetivo de 16.267 policiais, 92% dos quais eram homens e 8%, mulheres. Considerando um erro amostral de 4% e um nível de confiança de 95%, foi sorteada uma amostra com 600 policiais por meio da técnica de conglomerado em dois estágios: no primeiro foram selecionadas as unidades administrativas de policiamento e no segundo, os indivíduos policiais.

Na parte relativa à temática de gênero, uma série de afirmações foram formuladas para captar percepções e atitudes dos indivíduos a respeito de características ou atributos sexuais da atividade policial militar. As pessoas entrevistadas eram incentivadas a se

posicionar a respeito de cada uma delas em uma escala de concordância que comportava as alternativas “discorda muito”, “discorda”, “concorda” e “concorda muito”. Entre essas afirmações, selecionamos cinco, que representariam as percepções que se relacionam às hipóteses explicitadas anteriormente: 1) “A força física e a coragem são qualidades fundamentais para o desempenho da atividade policial”; 2) “O homem tem um melhor desempenho no serviço operacional por ser mais forte e corajoso que a mulher”; 3) “O policial masculino lida melhor com ocorrências de risco”; 4) “A policial feminina lida melhor com ocorrências de cuidado e assistência”; 5) “Considerando que você trabalhe ou trabalhasse na atividade operacional, é preferível trabalhar com policiais masculinos”.

Para tornar mais compreensíveis os resultados dos modelos multivariados, optamos por recodificar as escalas distinguindo apenas respostas concordantes das discordantes, convertendo as cinco variáveis em dicotômicas. A partir desse procedimento, as medidas foram inseridas como dependentes em modelos de regressão logística binários, com o objetivo de estimar impactos de alguns atributos sobre a razão de chance de concordância. Coerentemente com as hipóteses de interesse da pesquisa, foram incluídos como preditores o sexo e os perfis produzidos pela combinação da idade e da declaração de maternidade das policiais mulheres. Assim, foram gerados quatro perfis para serem contrastados nos modelos com a condição de “homem”: mulheres jovens; mulheres maduras¹⁰; mulheres com filhos; mulheres sem filhos. Além desses preditores, foram também adicionadas variáveis discretas relativas ao tipo de atividade (operacional ou administrativa) e ao grupo hierárquico (oficial ou praça). As categorias de referência para essas duas últimas variáveis são, respectivamente, “operacional” e “oficial”, portanto, as estimativas se referem ao efeito de atuar na atividade fim, em contraste com a atuação em atividades administrativas, e ao impacto da condição de oficial (subtenente, tenente, capitão, major e tenente coronel) em oposição à de praça (soldado, cabo e sargento).

Nas Tabelas de 1 a 5 são reportados sempre os exponenciais de B e, entre parênteses, o erro-padrão. Os níveis de significância são representados por asteriscos ao lado dos exponenciais.

Resultados

A Tabela 1 indica que não existem diferenças estatisticamente significativas entre homens e mulheres no que diz respeito à concordância com a afirmação de que “A força física e a coragem são qualidades fundamentais para o desempenho da atividade policial”. A única variável com efeito nesses modelos iniciais foi a idade, com impacto idêntico nos Modelos 1 e 3. Nessas duas equações, para cada acréscimo de unidade de idade (anos de vida), a chance de concordar com a afirmação diminui em 3,5%. Ainda que esse efeito

¹⁰ Para a composição dos grupos de “mulheres jovens” e “mulheres maduras”, consideramos a idade média das policiais mulheres no momento em que a pesquisa foi realizada: 36 anos. Os grupos foram compostos da seguinte forma: ≤ 36 = “mulher jovem”; e > 36 = “mulher madura”.

possa parecer reduzido, é preciso destacar que essa variável é contínua e comporta valores entre 20 e 59, o que torna o impacto cumulativo bastante relevante. Esse resultado, portanto, indica um efeito geracional, com os mais jovens apresentando níveis mais elevados de concordância.

Tabela 1
Análise de regressão para a pergunta "A força física e a coragem são qualidades fundamentais para o desempenho da atividade policial"

Variáveis	Preditores	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Explicativas	Homens	1,43 (,328)	-	-
	Mulheres jovens	-	1,68 (,379)	-
	Mulheres maduras	-	2,09 (,668)	-
	Mulheres sem filhos	-	-	1,51 (,441)
	Mulheres com filhos	-	-	1,13 (,628)
Controles	Idade	,965** (,012)	-	,965* (,012)
	Operacional	,985 (,255)	1,08 (,250)	,992 (,257)
	Oficial	1,254 (409)	1,34 (,406)	1,26 (,409)
	% de acerto Bloco 0	59	59,3	60,7
	% de acerto Bloco 1	60,2	59,3	60,7

Fonte: Elaboração própria com base em Ribeiro et al. (2012).

Nota: **sig.>,001; *sig.>0,05.

Algo distinto ocorre quanto à afirmação "O homem tem um melhor desempenho no serviço operacional por ser mais forte e corajoso que a mulher" (Tabela 2). No Modelo 1, como previsto pela perspectiva da socialização ocupacional, ser homem aumenta em 169% a chance de concordância. Quando passamos para o Modelo 2, ao contrário do predito pelas teorias sobre construção social de gênero, verificamos que as mulheres jovens (36 anos ou menos) têm probabilidade de concordância 124% maior do que os homens.

Tabela 2
Análise de regressão para a pergunta “O homem tem um melhor desempenho no serviço operacional por ser mais forte e corajoso que a mulher”

Variáveis	Preditores	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Explicativas	Homens	2,69** (,351)	-	-
	Mulheres jovens	-	2,24* (,403)	-
	Mulheres maduras	-	,51 (,760)	-
	Mulheres sem filhos	-	-	1,57 (,452)
	Mulheres com filhos	-	-	,29 (,718)
Controles	Idade	,99 (,011)	-	,99 (,011)
	Operacional	1,03 (,253)	1,02 (,251)	,98 (,258)
	Oficial	,751 (,397)	,75 (,395)	,73 (,396)
	% de acerto Bloco 0	55,6	55,9	56
	% de acerto Bloco 1	59,3	59,1	56

Fonte: Elaboração própria com base em Ribeiro et al. (2012).

Nota: **sig.>,001; *sig.>0,05.

Sobre a afirmação “Considerando que você trabalhe ou trabalhasse na atividade operacional, é preferível trabalhar com policiais masculinos” (Tabela 3), o Modelo 1 indica que, conforme previsto pelas teorias sobre papéis de gênero, ser homem ou mulher não faz diferença. Por outro lado, no Modelo 2 os dados são consistentes com os anteriores em relação à não comprovação das teorias sobre construção social de gênero: as mulheres jovens (36 anos ou menos) têm uma chance 18% maior do que os homens de concordar com a ideia de que é preferível trabalhar com homens nas atividades operacionais.

Tabela 3
Análise de regressão para a pergunta “Considerando que você trabalhe ou trabalhasse na atividade operacional, é preferível trabalhar com policiais masculinos”

Variáveis	Preditores	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Explicativas	Homens	1,45 (,372)	-	
	Mulheres jovens	-	1,18* (,550)	
	Mulheres maduras	-	,69 (,656)	
	Mulheres sem filhos	-	-	,97 (,461)
	Mulheres com filhos	-	-	,44 (,639)
Controles	Idade	1,00 (,011)	-	1,00 (,012)
	Operacional	,91 (,261)	,89 (,258)	,87 (,265)
	Oficial	1,35 (,420)	1,35 (,419)	1,31 (,420)
	% de acerto Bloco 0	60,3	59,9	61,2
	% de acerto Bloco 1	60,3	62	61,2

Fonte: Elaboração própria com base em Ribeiro et al. (2012).

Nota: *sig.>0,05.

Como previsto pela perspectiva da socialização ocupacional, no Modelo 1 da Tabela 4, ser homem aumenta em 231% a chance de concordar com a afirmação “O policial masculino lida melhor com ocorrências de risco”. Aqui os resultados também contradizem as predições das teorias sobre construção social de gênero, já que no Modelo 2 “mulheres jovens” têm uma chance 144% maior de concordância e no Modelo 3 “mulheres sem filhos” têm probabilidade de concordância elevada em 172%, sempre considerando a comparação com homens. Ou seja, o efeito é contrário ao predito pelas teorias sobre construção social de gênero.

Tabela 4
Análise de regressão para a pergunta "O policial masculino lida melhor com ocorrências de risco"

Variáveis	Preditores	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Explicativas	Homens	3,31** (,351)	-	-
	Mulheres jovens	-	2,44* (,382)	-
	Mulheres maduras	-	,22 (,848)	-
	Mulheres sem filhos	-	-	2,72* (,447)
	Mulheres com filhos	-	-	,65 (,659)
Controles	Idade	1,02 (,012)	-	1,02 (,012)
	Operacional	1,21 (,262)	1,08 (,259)	1,18 (,265)
	Oficial	,78 (402)	,74 (,400)	,77 (,402)
	% de acerto Bloco 0	65,1	65,0	65,1
	% de acerto Bloco 1	68,3	68,1	68,2

Fonte: Elaboração própria com base em Ribeiro et al. (2012).

Nota: **sig.>,001; *sig.>0,05.

Sobre a última afirmação, "A policial feminina lida melhor com ocorrências de cuidado e assistência", como esperado a partir das teorias sobre papéis de gênero, não há diferenças entre homens e mulheres. As evidências também não dão sustentação às teorias sobre construção social de gênero, pois nenhum dos preditores teve efeito.

Tabela 5
Análise de regressão para a pergunta "A policial feminina lida melhor com ocorrências de cuidado e assistência"

Variáveis	Preditores	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Explicativas	Homens	1,15 (,334)	-	-
	Mulheres jovens	-	,783 (,610)	-
	Mulheres maduras	-	,583 (,705)	-
	Mulheres sem filhos	-	-	1,09 (,461)
	Mulheres com filhos	-	-	,90 (,639)
Controles	Idade	1,02 (,012)	-	1,01 (,012)
	Operacional	1,14 (,260)	1,14 (,256)	1,13 (,263)
	Oficial	,903 (404)	,90 (,403)	,90 (,405)
	% de acerto Bloco 0	63,7	63,6	63,7
	% de acerto Bloco 1	63,7	63,3	63,7

Fonte: Elaboração própria com base em Ribeiro et al. (2012).

Discussão

Os resultados apresentados anteriormente indicam uma realidade complexa na qual estão presentes evidências que se enquadram tanto nas expectativas derivadas das teorias sobre papéis de gênero quanto nas predições associadas às teorias sobre socialização ocupacional. As hipóteses relacionadas às teorias que pensam o gênero como uma construção social constante não encontraram apoio nos dados.

As opiniões prevalecentes entre homens e mulheres de que as policiais femininas lidam melhor com ocorrências de cuidado e assistência e de que é preferível realizar o policiamento operacional com policiais masculinos podem ser consideradas condizentes com as hipóteses derivadas das teorias sobre papéis de gênero. Essas teorias defendem que a socialização em papéis de gênero antes da entrada na polícia faz com que as mulheres desenvolvam uma moralidade do cuidado e os homens uma moralidade da justiça (Gilligan, 1982). A importação dessas moralidades para dentro da polícia acabaria por gerar apoio à divisão sexual de funções policiais baseada na ideia de que as policiais femininas são mais preparadas para as atividades que envolvem cuidado e os policiais masculinos para as atividades que demandam coragem e força física (Worden, 1993; Poteyeva e Sun, 2009). Se levarmos em conta a concordância de ambos os sexos com a afirmação de que as mulheres lidam melhor com ocorrências de cuidado e assistência e se interpretarmos a preferência da maioria dos indivíduos policiais pelo trabalho operacional ao lado de policiais masculinos como um indicativo de reconhecimento do desempenho superior dos homens nessas atividades, poderíamos inferir que há dentro da Polícia Militar do Paraná apoio generalizado à divisão sexual de funções entre homens, dedicados ao policiamento operacional de risco, e mulheres, dedicadas às atividades policiais que envolvem cuidado e assistência.

Ocorre que esse apoio à divisão sexual de funções não se sustenta a partir do posicionamento dos membros da Polícia Militar paraense em relação às demais questões. Policiais masculinos e policiais femininas têm posicionamentos distintos em relação à afirmação de que o homem tem um melhor desempenho no serviço operacional por ser mais forte e corajoso do que a mulher. Também têm posicionamentos distintos em relação à afirmação de que o policial masculino lida melhor com ocorrências de risco. Em ambos os casos, ser homem aumenta significativamente as chances de concordar com essas afirmações ao passo que ser mulher diminui essas chances. Assim, esses resultados não dão sustentação às hipóteses derivadas das teorias sobre papéis de gênero e sim às hipóteses relacionadas às teorias sobre socialização ocupacional. Para essas teorias, a ocupação policial gera uma cultura policial que valoriza um conjunto de atributos associados ao universo masculino, entre os quais a coragem e a força física (Waddington, 1999; Reiner, 2004; Brown, 2007). Esses atributos seriam valorizados tanto pelos policiais homens quanto pelas policiais mulheres como forma de engrandecer o trabalho policial frente às desconfianças da sociedade e de superiores hierárquicos (Waddington, 1999).

Entre as mulheres, essa valorização também seria uma forma de afirmação perante os colegas de trabalho homens, que as consideram pouco preparadas para o trabalho operacional que envolve risco (Dick e Cassell, 2004). Daí a tendência de os homens concordarem e de as mulheres discordarem das afirmações de que os policiais masculinos são mais preparados do que as policiais femininas para o trabalho operacional e a centralidade atribuída por ambos os sexos à força física e à coragem no policiamento. Os resultados gerais são então ambíguos do ponto de vista da corroboração das hipóteses derivadas das teorias sobre papéis de gênero e das hipóteses relacionadas às teorias sobre socialização ocupacional.

Mas essa ambiguidade está alinhada com as descobertas dos estudos qualitativos sobre polícia e gênero realizados no Brasil. Soares e Musumeci (2005) já haviam notado que a integração das mulheres à Polícia Militar do Rio de Janeiro por meio da criação de uma carreira policial única, aliada à persistência de barreiras informais para impedir a participação feminina no policiamento operacional, criava uma situação que contribuía para gerar atitudes ambíguas nas mulheres, que frequentemente se dividiam entre “a necessidade de se afirmar como iguais aos homens, demonstrando sua capacidade como policiais, e ao mesmo tempo garantir o respeito às suas singularidades” (Soares e Musumeci, 2005, p. 179). Esse posicionamento feminino diverso também foi detectado pelo trabalho de Souza (2014), que descobriu que uma parte das mulheres buscava se espelhar nos comportamentos masculinos como forma de obter reconhecimento no policiamento operacional, enquanto outra almejava o reconhecimento da condição feminina e a disposição para as atividades que demandavam maior sensibilidade e capacidade de comunicação.

Conclusão

Quais as implicações das opiniões reveladas pela pesquisa para a plena integração das mulheres à Polícia Militar do Paraná? Os dados sugerem que a participação das mulheres em atividades que envolvem cuidado e assistência não é objeto de discordância e está consolidada dentro da corporação militar paranaense. Mas o mesmo não se dá em relação à participação das mulheres nas atividades operacionais arriscadas e que são percebidas como ações que requerem coragem e força física. Os homens tendem a desaprovar a participação das mulheres nessas atividades com base no argumento de que elas teriam menos atributos demandados para o policiamento operacional. Em uma ocupação dominada por homens, essa visão é decisiva, já que é da percepção de mundo dos policiais que nascem as atitudes e os comportamentos que impedem a participação das mulheres no policiamento operacional. Já as mulheres tendem a discordar da ideia de que elas têm um desempenho inferior ao dos homens no serviço operacional, indicando assim haver na Polícia Militar do Paraná resistências aos obstáculos informais criados para a plena integração das mulheres ao policiamento. Worden (1993) já havia chamado a

atenção para o fato de que, em contextos nos quais um grupo tenta excluir outro da igual participação em determinadas atividades ou em uma determinada cultura, é esperado que os grupos excluídos reajam e expressem percepções e atitudes de resistência à exclusão imposta pelos grupos dominantes. Os dados analisados parecem se ajustar bem a essa ideia.

Interessante notar que as resistências das mulheres à exclusão do policiamento operacional parecem não colocar em xeque a visão masculinizada do policiamento. Estudos realizados desde a década de 1960 mostram que o grosso do trabalho policial é formado por atividades de prestação de serviços e manutenção da ordem que pouco demandam coragem e força física (Reiner, 2004, p. 163-171). As qualidades mais exigidas no policiamento são a sensibilidade e o cuidado para prestar serviços a pessoas em situações de vulnerabilidade (policiamento como serviço) e o senso de justiça para mediar e dirimir conflitos que não envolvem violações claras e inequívocas da lei criminal (policiamento como manutenção da ordem). Essas são qualidades socialmente associadas ao universo feminino e valorizá-las implicaria um possível fortalecimento da posição das mulheres nas atividades de policiamento. Mas isso não ocorre na Polícia Militar do Paraná. As mulheres valorizam a força física e a coragem no policiamento tal qual os homens e discordam da ideia de que apenas os primeiros estão aptos a realizar o policiamento por serem os portadores dessas qualidades. Em vez de representarem o policiamento como uma atividade associada a valores que poderiam favorecer-las, as mulheres reproduzem assim visões tradicionais sobre as atividades policiais e buscam se afirmar como iguais diante da desaprovação masculina à participação feminina no policiamento operacional. Ao se posicionarem dessa forma, elas buscam se colocar como iguais dentro de um contexto de representações sociais permeadas por valores masculinos em vez de questionarem o sentido desses valores para as atividades policiais. Em outros termos, aceitam a visão masculinizada do policiamento como uma atividade que depende fundamentalmente de força física e coragem e procuram se afirmar como iguais dentro desse universo masculinizado.

Esses resultados são importantes para a produção nacional sobre o tema. Apesar de utilizar uma metodologia de pesquisa quantitativa, os achados mais gerais deste artigo são convergentes com os encontrados em pesquisas qualitativas realizadas nas polícias militares do Rio de Janeiro (Soares e Musumeci, 2005) e São Paulo (Souza, 2014). Entretanto, essas convergências não autorizam a conclusão de que a cultura da Polícia Militar no Brasil é igualmente avessa à plena integração das mulheres em seus quadros. As organizações policiais brasileiras são diversas e pesquisas futuras deveriam levar isso em consideração, buscando realizar análises comparativas para testar a validade e a abrangência de teorias e hipóteses como as apresentadas neste artigo. Pesquisas futuras também deveriam considerar a realização de estudos longitudinais, apropriados para captar variações na maneira como homens e mulheres constroem gênero ao longo de suas carreiras.

Referências bibliográficas

- ACKER, J. "From sex roles to gendered institutions". *Contemporary Sociology – American Sociological Association*, vol. 21, nº 5, p. 565-569, 1992.
- BAHIA, M. C. A.; FERRAZ, M. A. V. "Entre a exceção e a regra: a construção do feminino na polícia civil da Bahia". *Organizações & Sociedade*, vol. 7, nº 18, p. 25-40, 2000.
- BROWN, J. "European policewomen: a comparative research perspective". *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 25, p. 1-19, 1997.
- _____. "You can't have it both ways': being an officer and a lady (woman) in a male dominated occupation". In: *Women and Policing Globally Conference*, Canberra, 2002.
- _____. From cult of masculinity to smart macho: gender perspectives on police occupational culture. In: O'NEILL, M.; MARKS, M.; SINGH, A-M. (eds.). *Police occupational culture: new debates and directions*. Oxford: Elsevier, 2007.
- CALAZANS, M. E. "A constituição de mulheres em policiais: um estudo sobre policiais femininas na Brigada Militar do Rio Grande do Sul". Dissertação de Mestrado em Psicologia. Instituto de Psicologia. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.
- _____. "Mulheres no policiamento ostensivo e a perspectiva de uma segurança cidadã". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 1, p. 142-150, 2004.
- CAPPELLE, M. C. A. "O trabalho feminino no policiamento operacional: subjetividade, relações de poder e gênero na 8ª Região de Polícia Militar de Minas Gerais". Tese de Doutorado em Administração. Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- CHAN, J.; DORAN, S.; MAREL, C. "Doing and undoing gender in policing". *Theoretical Criminology*, vol. 14, p. 425-446, 2010.
- CHU, D. "Gender integration in policing: a comparison of male and female police officers' perceptions in Taiwan". *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, vol. 37, nº 2, p. 143-157, 2013.
- DICK, P.; CASSELL, C. "The position of policewomen: a discourse analytic study". *Work Employment & Society*, vol. 18, nº 1, p. 51-72, 2004.
- DICK, P.; JANKOWICZ, A. D. "A social constructionist account of police culture and its influence on the representation and progression of female officers: a repertory grid analysis in a UK police force". *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 24, nº 2, p. 181-99, 2001.
- DONADIO, M. *La mujer en las instituciones armadas y policiales: resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2009.
- FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015* (online). São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 2 nov. 2016.
- GARFINKEL, H. *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967.
- GILLIGAN, C. *In a different voice: psychological theory and women's development*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

HAARR, R. "Patterns of interaction in a police patrol bureau: race and gender barriers to integration". *Justice Quarterly*, vol. 14, p. 54-85, 1997.

HEIDENSOHN, F. *Women in control? The role of women in law enforcement*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

HOLDAWAY, S.; PARKER, S. "Policing women police; uniform, patrol, promotion and representation in the CID". *British Journal of Criminology*, vol. 38, p. 40-60, 1998.

HUNT, J. "The logic of sexism among police". *Women and Criminal Justice*, vol. 1, p. 3-30, 1990.

MARTIN, S. *Breaking and entering: policewomen on patrol*. Berkeley: California University Press, 1980.

_____. "Doing gender, doing police work: an examination of the barriers to the integration of women officers". In: Australian Institute of Criminology Conference First Australasian Women Police Conference. Sydney, 1996.

MARTIN, S. E.; JURIK, N. C. *Doing justice, doing gender: women in law and criminal justice occupations*. Thousand Oaks: Sage, 2006.

MOREIRA, R. "Sobre mulheres e polícias: a construção do policiamento feminino em São Paulo (1955-1964)". Tese de Doutorado em História. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

MOREIRA, R.; WOLFF, C. "A ditadura militar e a face maternal da repressão". *Dossiê Gênero, Feminismos e Ditadura, Revista Espaço Plural*, vol. 10, nº 29, p. 56-65, 2009.

OLIVEIRA, L. S. "'Teto de vidro': relações de gênero, relações de poder e empoderamento das mulheres na Polícia Militar". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

POTEYEVA, M.; SUN, I. "Gender differences in police officers' attitudes: assessing current empirical evidence". *Journal of Criminal Justice*, vol. 37, p. 512-522, 2009.

PRENZLER, T.; SINCLAIR, G. "The status of women police officers: an international review". *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 41, nº 2, p. 115-131, 2013.

REINER, R. *A política da polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

REUSS-IANNI, E.; IANNI, F. Street cops and management cops: the two cultures of policing. In: PUNCH, M. (ed.). *Control in the police organization*. Cambridge: MIT Press, 1983.

RIBEIRO, E. et al. "Direitos humanos, igualdade de gênero e ação policial da Polícia Militar do Paraná". Universidade Estadual de Maringá, 2012.

SACRAMENTO, J. S. "Polícia e gênero: percepções dos delegados e delegadas da Polícia Civil do Rio Grande do Sul acerca da mulher policial". Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SADEK, M. T. Delegada: doutora e policial. In: SADEK, M.T. (org.). *Delegados de polícia*. São Paulo: Editora Sumaré, 2003.

SCHACTAE, A. M. "Farda e batom, arma e saia: a construção da Polícia Militar feminina no Paraná (1977-2000)". Tese de Doutorado em História. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SENASP. *Mulheres nas instituições de segurança pública: estudo técnico nacional* (online). Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2013. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos_diversos/4mulheres-na-seguranca-publica.pdf. Acesso em: 12 fev. 2014.

SILVEIRA, M. N. B. "As delegadas de polícia de São Paulo: profissão e gênero". Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

SOARES, B. M.; MUSUMECI, L. *Mulheres policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, M. S. "‘Elas não servem pra guerra’: presença feminina e representações sociais de gênero da Polícia Militar de Sergipe". Monografia na área de Violência, Criminalidade e Políticas Públicas. Universidade Federal de Sergipe: São Cristóvão; Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, 2009.

_____. "‘Sou policial, mas sou mulher’: gênero e representações sociais na Polícia Militar de São Paulo". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

SUN, I. "Police officers' attitudes toward their role and work: a comparison of black and white officers". *American Journal of Criminal Justice*, vol. 28, p. 89-108, 2003.

SUN, I.; WASILESKI, G. "Gender differences in occupational attitudes among Slovak police". *International Criminal Justice Review*, vol. 20, nº 3, p. 248-264, 2010.

WADDINGTON, P. A. J. "Police (canteen) sub-culture: an appreciation". *The British Journal of Criminology*, vol. 39, nº 2, p. 287-309, 1999.

WEST, C.; ZIMMERMAN, D. H. "‘Doing gender’". *Gender & Society*, vol. 1, nº 2, p. 125-151, 1987.

WESTMARLAND, L. *Gender and policing: sex, power and police culture*. Cullompton: Willan, 2001.

WORDEN, A. P. "The attitudes of women and men in policing: testing conventional and contemporary wisdom". *Criminology*, vol. 31, nº 2, p. 203-241, 1993.

Abstract

Policing and gender: perceptions between military police officers from Paraná, Brazil

Female integration into the police has been hampered by the way police officers represent policing and the role men and women should play in this activity. This article intends to contribute to the understanding of the nature of these representations and barriers. Does being a man or a woman condition the perception that physical strength and courage are key attributes for policing? Does it influence the view that male police officers are better equipped for operational activities and female police officers for care and assistance activities? The article analyzes these questions through multivariate quantitative analysis of data from a survey conducted in 2012 at the Military Police of the State of Paraná (PMPR), Brazil. The data indicate that men and women agree with the view that policing is an activity that demands physical strength and courage, but maintain different views on who is more able to perform operational activities. These results suggest considerable difficulties in integrating women into police operational activities.

Keywords: gender; military police; perception; survey research; Paraná

Resumen

Policía y Género: percepciones entre policías militares paranaenses

La integración femenina a la policía viene encontrando obstáculos derivados de cómo policías representan el policiamiento y el papel que los hombres y las mujeres deberían desempeñar dentro de él. Este trabajo pretende contribuir al entendimiento de la naturaleza de esas representaciones y obstáculos. ¿Ser hombre o mujer condiciona la percepción de que fuerza física y coraje son atributos fundamentales para la policía? ¿Influencia la visión según cuál los policías masculinos son más preparados para las actividades operativas y las policías femeninas para las actividades de cuidado y asistencia? El artículo analiza estas cuestiones a través del análisis cuantitativo de datos de una encuesta de encuesta realizada en 2012 en la Policía Militar de Paraná. Los datos indican que hombres y mujeres concatan igualmente con la visión de que la policía es una actividad que demanda fuerza física y coraje, pero mantienen visiones distintas sobre quién es más apto para actuar en las actividades operacionales. Estos resultados sugieren dificultades considerables para la integración de las mujeres a las actividades operativas de la policía.

Palabras clave: género; policía militar; percepciones; investigación de *survey*; Paraná.

Résumé

Police et genre: perceptions de la police militaire à Paraná

L'intégration des femmes dans la police s'est heurtée à des obstacles liés à la manière dont celle-ci est représentée et au rôle que doivent jouer les hommes et les femmes. Ce document a pour objectif de contribuer à la compréhension de la nature de ces représentations et obstacles. Être un homme ou une femme conditionne-t-il la perception que la force physique et le courage sont des attributs essentiels du maintien de l'ordre? Cela influence-t-il l'opinion selon laquelle les policiers masculins sont mieux équipés pour les activités opérationnelles et les policières féminines pour les activités de soins et d'assistance? L'article analyse ces problèmes par le biais d'une analyse quantitative des données d'une enquête menée en 2012 dans la police militaire de Paraná. Les données indiquent que les hommes et les femmes sont également d'accord avec le point de vue selon lequel le maintien de l'ordre est une activité qui exige de la force physique et du courage, tout en maintenant des points de vue différents sur les personnes les plus aptes à exercer des activités opérationnelles. Ces résultats suggèrent des difficultés considérables d'intégration des femmes dans les activités opérationnelles de la police.

Mots-clés: genre; police militaire; les perceptions; enquête; Paraná

Artigo submetido à publicação em 26 de outubro de 2018.

Versão final aprovada em 7 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



OPINIÃO PÚBLICA

January-April 2021

Vol. 27, nº 1

ISSN 1807-0191

CONTENTS

	<i>Page</i>
Concern about climate change, individual economic conditions and environment prioritization in Latin America <i>Alejandra Armesto</i>	1
Algorithms and autonomy: power and resistance relations in surveillance capitalism <i>Adriana Veloso Meireles</i>	28
Civic and political mobilization in the era of social networks: an analysis of the action of social movements on Facebook <i>José Carlos Sousa</i> <i>Ricardo Morais</i>	51
How does the oversight institution use online communication? The idea of public transparency on the social networks of the Office of the Comptroller General <i>Andressa Buttore Knies</i> <i>Francisco Paulo Jamil Marques</i>	90
Political parties in formation in post-2013 Brazil and the anti-political establishment rhetoric <i>Pâmela de Rezende Côrtes</i> <i>André Matos de Almeida Oliveira</i>	127
Parties, government and Legislative power in the Participatory Budgeting (PB) disputes: a comparative analysis <i>Luciana Andressa Martins de Souza</i>	154
Local governmentism: Executive-Legislative relations in municipalities in the state of Minas Gerais <i>Marta Mendes da Rocha</i>	189
Direct and indirect effects of Bolsa-Família Program in Brazilian presidential elections <i>Sergio Simoni Junior</i>	230
What if the vote were optional? Expectation for voluntary electoral participation in Brazil and the role of socioeconomic status <i>Natália Nunes Aguiar</i> <i>Gabriel Casalecchi</i>	261
Policing and gender: perceptions between military police officers from Paraná, Brazil <i>Cleber da Silva Lopes</i> <i>Ednaldo Aparecido Ribeiro</i> <i>Marcos Aparecido de Souza</i>	298



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 27, nº 1, p. 1-322
January-April 2021
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

